



**MINISTÈRE
DU BUDGET**

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR L'EXERCICE 2027**

DÉCLARATION SUR LES RISQUES BUDGÉTAIRES 2027 - 2029

Doc.n°8

Kinshasa
Septembre 2026

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
LISTE DE TABLEAUX.....	4
LISTE DE GRAPHIQUES	6
LISTE DE ENCADRES	8
LISTE DE FIGURES	9
RESUME EXECUTIF.....	10
INTRODUCTION	12
1. RISQUES MACROECONOMIQUES.....	14
1.1. Risques liés à la baisse du taux de croissance économique.....	15
1.2. Risques liés aux fluctuations des cours mondiaux des produits miniers et du baril du pétrole brut 21	
1.2.1. Risques liés à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut.....	22
1.2.2. <i>Risques liés à la hausse du prix du baril</i>	32
1.3. Risques liés au ralentissement de l'activité économique en Chine.....	36
1.4. Risques liés à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne	40
1.5. Risques liés à la Dette Publique	43
2. RISQUES BUDGETAIRES SPECIFIQUES	56
2.1. Risques liés aux catastrophes naturelles	57
2.2. Risques sécuritaires.....	79
2.3. Risques sanitaires (épidémies, urgences et catastrophes).....	92
2.4. Risques politiques	102
2.5. Risques liés aux entités du secteur public autres que l'état	103
2.5.1. Risques liés aux entreprises publiques	103
2.5.2. Risques liés à la gestion des établissements publics.....	122
2.5.3. Risques liés aux Partenariats Publics – Privés	129
2.6. Risques financiers liés au secteur bancaire.....	131
3. RISQUES BUDGETAIRES INSTITUTIONNELS.....	136
3.1. Risque lié à l'évolution de la masse salariale	136
3.2. Risque lié à la retraite.....	140
3.3. Risques liés à la faible mise en œuvre de la politique fiscale	142
3.4. Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieur.....	144
3.5. Risques liés au non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo.....	145
3.6. Risques liés à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles	147
3.7. Risques liés à l'arrêt de la mise en œuvre des Programmes FEC et FRD conclus avec le FMI	148
CONCLUSION	150
ANNEXES	151

SIGLES ET ABBREVIATIONS

BCC	: Banque Centrale du Congo
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNSSAP	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat
CSN-GHC	: Caisse de Solidarité Nationale et de Gestion Humanitaires des Catastrophes
Covid-19	: Maladie à coronavirus 2019
CPCM	: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique
DCS	: Dépenses Courantes de Santé
DGDA	: Direction Générale des Douanes et Accises
DGDSP	: Direction Générale de Suivi et Développement des Performances
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGPPB	: Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire
DGRAD	: Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation
FEC	: Facilité Elargie de Crédit
FRD	: Fonds de Résilience et Durabilité
PNDA	: Programme National de Développement Agricole
FMI	: Fonds Monétaire International
FOCAC	: Forum sur la coopération sino-africaine
MCMB	: Modèle de Cadrage Macro-Budgétaire
MVE	: Maladie à virus Ébola
PANA	: Plan d'Actions National d'adaptation
PGAI	: Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements
PIB	: Produit Intérieur Brut
PMF	: Prix Moyen Frontalier
PNSD	: Plan National Stratégique de Développement
PTR	: Plan de Trésorerie
RDC	: République Démocratique du Congo
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
ZLECAF	: Zone de libre-échange continentale africaine

LISTE DE TABLEAUX

N°	Dénomination	Page
1.1	Impacts budgétaires des risques liés à la baisse du taux de croissance	21
1.2	Niveau de risque (criticité du risque)	22
1.3	Niveau du risque d'une baisse des recettes courantes de 2027 à 2029	23
1.4	Répartition des exportations de marchandises de la RDC par produit de 2019 à 2023 (montant en millions de USD)	27
1.4A	Échelle sectorielle de criticité du risque pétrolier	33
1.4B	Analyse du risque de baisse du prix du baril par canal de transmission	33
1.4C	Échelle d'appréciation d'une baisse du Brent	34
1.4D	Évolution mensuelle du prix du Brent, janvier à juin 2020-2026 (USD/baril)	34
1.4E	Évolution mensuelle du prix du Brent, juillet à décembre 2020-2026 (USD/baril)	34
1.5	Résultat de l'estimation du modèle de régression multiples	38
1.6	Niveau du risque d'une baisse de la redevance minière et des recettes de pétroliers producteurs due aux fluctuations des cours de matières premières	40
1.7	Niveau du risque la hausse du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière et la hausse des subventions pétrolières	44
1.8	Evolution de l'encours de la dette publique de 2020 à 2024 en millions de USD	56
1.9	Impact du choc de taux d'intérêt sur le paiement des intérêts en CDF	61
1.10	Encours de la dette publique extérieure par devise de 2021 à 2024	62
1.11	Analyse du choc de taux de change sur le service de la dette	64
1.12	Impact du service de la dette des comptes séquestres sur le Trésor public (2027-2029)	66
1.13	Résumé des risques macroéconomiques	68
2.1	Profil de risque pays en 2024 / RD Congo - Classe de risque : très élevé	71
2.2	Bilan des inondations survenues en RDC en 2024	75
2.2.1.a	Impacts sur les recettes et dépenses avec/sans réponse (en millions de USD)	80
2.2.1.b	Impacts sur les recettes et dépenses avec/sans réponse (en milliards de FC)	80
2.2.2	Scenario sans catastrophe CBMT 2027-2029 (en milliards FC)	81
2.2.2.a	Scenario de catastrophe sans réponse (S/R)	81
2.2.2.b	Scenario de catastrophe avec réponse (A/R)	81
2.2.3	Analyse des risques d'inondations (en % du PIB)	82
2.2.4	Probabilité de poursuite de l'agression rwandaise et ses supplétifs du M23	99

N°	Dénomination	Page
2.2.5	Résultat de l'estimation de l'impact de la crise sécuritaire sur les finances publiques	100
2.2.5A	Situation des alertes sanitaires enregistrées sur la plateforme EWARS, 2020-2025	102
2.2.5B	Cas, décès et létalité des maladies à potentiel épidémique en RDC, S1-S52/2025	103
2.2.5C	Évolution des cas, décès et létalité de la tuberculose, 2021-2025	108
2.2.6	Répartition des ressources financières par niveau de la pyramide sanitaire de 2019 à 2023 en USD	109
2.2.7	Dépenses courantes de santé par prestataire de service en millions de USD (2019-2023)	110
2.2.8	Dépenses de santé liées à la vaccination selon leurs sources de financement en USD en 2023	111
2.2.9	Répartition de la DCS liée aux maladies infectieuses et parasitaires en 2022	111
2.2.9A	Évolution des crédits par action du programme de santé	113
2.2.10	Portefeuille des projets de partenariat public privé de la RDC	133
2.5.5.3	Matrice impact-probabilité du risque lié au changement climatique	159
2.5.5.4	Prévisions de crédits du projet de reboisement, 2021-2026	166
2.5.5.5	Réalisations des recettes du secteur de l'environnement, 2021-2026	166
2.5.5.6	Échelle d'évaluation du risque climatique	167
2.5.5.7	Analyse de sensibilité climatique	167
2.5.5.8	Hypothèses par scénario climatique	167
2.5.5.9	Probabilité, criticité et niveau des principaux chocs climatiques	168
2.5.5.10	Estimation de l'impact des scénarios climatiques sur le budget de l'État (FC)	168
2.5.5.11	Projets CDN inscrits dans la Loi de finances 2026	168

LISTE DE GRAPHIQUES

N°	Dénomination	Page
1.1	Evolution des taux de croissance économique (en %) et des recettes courantes (en % du PIB) de la RDC de 2006 à 2025	11
1.2	Evolution de la part des recettes minières dans les recettes courantes de 2015 à 2024	23
1.3	Part de la redevance minière dans les recettes minières en % (2021-2024)	25
1.4	Evolution de la redevance minière et des recettes minières en milliards de FC (2021-2024)	25
1.5	Evolution du prix du baril et des recettes des pétroliers producteurs (2015-2024)	26
1.6	Evolution du prix annuel du baril de pétrole en USD et des dépenses fiscales liées aux carburants en milliard de FC de 2018 à 2024	35
1.7	Exportations de la RDC par principaux pays de destination en % de 2010 à 2023	39
1.8	Importations de la RDC par principaux pays de provenance en % de 2010 à 2023	40
1.9	Croissance du PIB réel (en %), recettes courantes (en % du PIB), comptes de capital et financier (en % du PIB) et IDE (en % du PIB) de 2023 à 2024	41
1.10	Evolution de la dette publique de 2019-2024 en millions de USD et en % du PIB	50
1.11	Profil de remboursement de la dette publique au 31 décembre 2024 (en millions USD)	52
1.12	Structure de la dette publique extérieure par devise après ventilation du DTS à fin 2024	56
2.1	Fréquence et intensité des catastrophes naturelles en RDC (1976-1987)	63
2.2	Indice de risque et Indice de danger et d'exposition pour la RDC (2015-2024)	64
2.3	Vulnérabilité et manque de capacité d'adaptation de la RDC (2015-2024)	65
2.4	Répartition des décès par type de catastrophe naturelle en RDC (1976-2024)	66
2.5	Répartition des catastrophes naturelles enregistrées en RDC (1976-2024)	66
2.6	Répartition des personnes affectées par type de catastrophe naturelle en RDC (1976-2024)	67
2.7	Evolution des soldes primaire et global (en % du PIB) de 2027 à 2029	75
2.8	Taux d'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires (2019 à fin juin 2025)	82
2.9	Evolution des recettes du Centre d'Impôts Synthétique (CIS) de RUSTHURU en millions de FC	83
2.10	Evolution des recettes globales des Centre d'Impôts Synthétiques (CIS) du Nord Kivu en millions de FC (Janvier – juillet 2025)	84
2.11	Evolution des recettes des CIS du Nord Kivu en glissement annuel (2024-2025)	85
2.12	Evolution des recettes du CDI Goma en glissement annuel (2024-2025)	86
2.13	Evolution des recettes totales des CIS du Sud Kivu en millions de FC	86
2.14	Evolution des recettes des CIS du Sud Kivu en glissement annuel (2024-2025)	87
2.15	Evolution des recettes du SMM Sud Kivu en glissement annuel (2024-2025)	88
2.16	Evolution des dépenses de transferts et d'interventions du secteur de la Santé en milliards de FC (2021-2024)	100

N°	Dénomination	Page
2.17	Taux d'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales de 2019 à 2024	102
2.18	Evolution des contributions des entreprises publiques en milliards de FC (2019-2023)	105
2.19	Evolution des dettes fiscales des entreprises publiques et de l'IBP (2021-2023)	107
2.20	Evolution des dettes sociales des entreprises publiques en milliards de USD	108
2.21	Stock de la dette publique liée aux prêts rétrocédés aux entreprises publiques en milliards de USD (2020-2022)	109
2.22	Excédent de gestion versés par 12 établissements publics sur 15 en milliard de FC	113
2.23	Evolution du taux d'exécution de dépenses de subventions et interventions des établissements publics sous examen de 2021 à 2023	115
2.24	Evolution du crédit net au secteur privé, des recettes courantes et des investissements privés en% du PIB de 2005 à 2023	145
3.1	Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2021 à mi 2025	154
3.2	Evolution de la rémunération prévue et exécuté en milliards de FC (2021-2024)	154
3.3	Evolution de l'enveloppe allouée au processus de mise à la retraite de 2021 à mi 2025	156

LISTE DE ENCADRES

N°	Dénomination	Page
1.1	Méthode de calcul de la probabilité de survenance d'une baisse des recettes courantes de 2027 à 2029	14-15
1.2	Méthode de calcul de l'impact du risque lié à la baisse du taux de croissance économique	17
1.3	Méthode de calcul de la probabilité de survenance du risque de baisse de la Redevance minière	29
1.4	Méthode de calcul de la probabilité de survenance du risque de baisse significatives des recettes des pétroliers producteurs	30
1.5	Aperçu des variables non stationnaires (recettes minières, cours cuivre, cobalt et or)	32
1.6	Aperçu des variables stationnaires (recettes minières, cours cuivre, cobalt et or)	32
1.7	Aperçu des variables non stationnaires et stationnaires (recettes pétrolières et cours du baril)	33
2.1	Brève description de la démarche de quantification	75

LISTE DE FIGURES

N°	Dénomination	Page
1.1	Croissance économique et contribution sectorielle au PIB de 2022 à 2025	13
1.2	Canaux de transmission de la baisse du taux de croissance sur les recettes courantes	13
1.3	Evolution des recettes minières et des hydrocarbures d'exportations (en millions de USD) et des cours du Cobalt (en USD/Tm), Cuivre (en USD/Tm), Or (USD/o.t) et Pétrole brut (USD/baril) de 2015 à 2023	24
1.4	Canaux de transmission des effets du choc de la baisse des cours de principales matières premières exportées par la RDC sur la redevance minière et les recettes des PP	27
1.5	Canaux de transmission des effets du ralentissement de l'activité économique en Chine sur l'économie congolaise	42
2.1	Canaux de transmission des impacts des inondations sur les recettes fiscales	70
2.2	Canaux de transmission des impacts des inondations sur les dépenses publiques	71
2.3	Démarche de quantification des risques budgétaires liés aux inondations	73
2.4	Canaux de transmission des risques budgétaires liés aux établissements publics en recettes	112
2.5	Canaux de transmission des risques budgétaires liés aux établissements publics en Dépenses	114
2.6	Canaux de transmission de risque lié à la baisse du crédit à l'économie sur les finances publiques	147

RESUME EXECUTIF

Aux termes de l'article 79 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, telle que modifiée et complétée à ce jour, et de l'article 56 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant gouvernance budgétaire, la Déclaration sur les risques budgétaires (DRB) accompagne le projet de loi de finances de l'année.

Ce document constitue un outil qui concourt à renforcer la crédibilité du budget dans la mesure où il permet d'identifier, d'anticiper, d'analyser et de rendre compte sur les principaux aléas susceptibles d'affecter négativement l'exécution budgétaire.

Pour 2027-2029, **sept (7)** risques majeurs sont examinés au sein de **trois (3)** catégories : les risques macroéconomiques, spécifiques et institutionnels.

1. Risques macroéconomiques

1.1. Baisse de la croissance économique. Le ralentissement de l'activité économique réduirait les recettes courantes. De probabilité moyenne de **34,9%** et de criticité élevée, ce risque représenterait une perte cumulée de **28 824,11 milliards de FC** sur la période 2027-2029. Le Gouvernement privilégie la diversification productive, notamment agricole.

1.2. Baisse des cours mondiaux des produits miniers et du pétrole brut. Le recul des cours mondiaux des produits miniers (cuivre, cobalt, or) et du pétrole brut diminuerait les recettes minières, dont la redevance minière ainsi que les recettes des pétroliers producteurs. Entre 2027 et 2029, leurs probabilités de survenance passeraient respectivement de **25,0 %** à **57,8 %** et de **20,0 %** à **48,8 %**. Les pertes unitaires annuelles estimées s'élèvent à **30,87** et **7,7 milliards de FC**. Le Gouvernement prévoit un fonds de stabilisation des recettes extractives.

2. Risques spécifiques

2.1. Catastrophes naturelles. Les destructions et interruptions d'activité réduiraient les recettes et accroîtraient les dépenses de secours. La probabilité est élevée. Sans réponse, les inondations entraîneraient, sur 2027-2029, **580,7 milliards de FC** de pertes de recettes et **1.443,4 milliards de FC** de surdépenses. Une réserve de **387,00 milliards de FC** est prévue à cet effet.

2.2. Risques sécuritaires. La poursuite des conflits dans la partie Est du pays entraînerait des pertes fiscales et des surdépenses militaires. Sous cette hypothèse, les probabilités atteignent **100 %** pour les pertes fiscales des centres d'impôts concernés et passent de **50,0 %** à **93,8 %** pour les surdépenses entre 2027 et 2029. Le périmètre chiffré cumule respectivement **51,77** et **12.008,11 milliards de FC**. La criticité des surdépenses devient critique dès 2028. La réponse prioritaire est la pacification.

2.3. Risques sanitaires. Les épidémies, notamment la résurgence d'**EBOLA** officiellement déclarée le 15 mai 2026 dans la province de l'Ituri, causée par le rare **virus Bundibugyo** entraîneraient des dépenses imprévues de soins et de riposte. La probabilité est élevée sans vaccin ; le surcoût triennal reste non chiffré. Le Gouvernement renforcera la surveillance épidémiologique et l'alerte précoce.

2.4. Entreprises et établissements publics. Les difficultés financières réduiraient les recettes et accroîtraient les soutiens publics. La probabilité est élevée. Pour les établissements, les hypothèses indicatives prévoient une baisse de **10 à 20 %** des recettes non fiscales au titre d'excédent de gestion et une hausse de **15 à 30 %** des subventions. Le Gouvernement renforcera les audits et le suivi financier.

3. Risques institutionnels

3.1. Masse salariale. Des recrutements ou revalorisations non maîtrisés provoqueraient un dépassement des crédits de rémunération. La probabilité est élevée ; l'impact triennal reste à quantifier. Le Gouvernement privilégie la gestion prévisionnelle des effectifs, l'assainissement du fichier de paie et la mise en place d'une nouvelle politique salariale.

INTRODUCTION

Les risques budgétaires se définissent comme des principaux facteurs aléatoires pouvant occasionner une déviation entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses et leurs réalisations effectives en fin d'exercice budgétaire.

La Déclaration sur les Risques Budgétaires (DRB en sigle) est un outil de gestion des risques budgétaires. A ce titre, elle vise à identifier, analyser, décider et rendre compte sur les principaux facteurs aléatoires susceptibles d'altérer la crédibilité du budget ou de perturber la trajectoire des finances publiques déclinée dans le Cadre Budgétaire à Moyen Termes « CBMT » 2027-2029.

Les risques budgétaires se distinguent selon leur nature endogène ou exogène ainsi que selon leur fréquence permanente ou ponctuelle.

La matérialisation de ces risques peut entraîner des répercussions majeures sur l'équilibre budgétaire à travers, notamment :

- ❖ une pression accrue sur certaines catégories de dépenses, telles que les dépenses du personnel, les dépenses sécuritaires, ainsi que les dépenses de transferts et interventions ;
- ❖ une baisse des recettes, tant internes qu'externes ;
- ❖ des tensions sur le financement des politiques et programmes publics ;
- ❖ une détérioration du solde budgétaire.

Dans ce contexte, la gestion des risques budgétaires constitue un impératif pour assurer la soutenabilité budgétaire et préserver un environnement macroéconomique stable et propice à la croissance économique. Elle repose sur une démarche structurée incluant l'identification, l'analyse et la décision à prendre sur le(s) risque(s) budgétaire(s).

L'identification consiste à décrire l'aléa et le(s) risque(s) budgétaire(s) qui en découleraient ainsi qu'à présenter les canaux de transmission.

Quant à l'analyse, elle consiste à évaluer la probabilité de survenance de l'aléa et l'impact budgétaire qui en découlerait ainsi que la criticité sur l'horizon d'analyse, c'est-à-dire sur la période 2027-2029. S'agissant de la décision, elle consiste à présenter les mesures de mitigation appropriées.

Pour la période 2027-2029, un ensemble de risques budgétaires a été identifié, incluant notamment ceux liés aux catastrophes naturelles. Ces risques sont regroupés en trois grandes catégories suivantes :

1. les risques macroéconomiques ;
2. les risques budgétaires spécifiques ;
3. les risques institutionnels.

1. RISQUES MACROECONOMIQUES

Les risques budgétaires macroéconomiques désignent toute évolution défavorable, imprévue ou extrême, des principales variables économiques nationales ou internationales susceptibles d'affecter significativement la trajectoire budgétaire, notamment en ce qui concerne les recettes, les dépenses et la dette publique.

Ces risques peuvent altérer la fiabilité des projections macro-budgétaires contenues dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) 2027–2029.

En effet, tout écart par rapport aux hypothèses initiales (croissance, inflation, taux de change, etc.) peut compromettre les équilibres budgétaires attendus.

Pour la RDC, économie ouverte et encore peu diversifiée, les risques macroéconomiques constituent un enjeu majeur pour la soutenabilité des finances publiques, dans un contexte international volatil.

Les principaux risques budgétaires macroéconomiques abordés dans ce point sont les suivants :

- les risques liés à la baisse du taux de croissance économique ;
- les risques liés à la volatilité des cours mondiaux des produits miniers et pétroliers ;
- le risque lié au ralentissement de la croissance économique en Chine ;
- les risques liés à la dette publique.

Chacun de ces risques est examiné en détail dans les sections suivantes, à travers une description du risque et de ses canaux de transmission sur les finances publiques, une estimation de la probabilité de survenance, de son impact budgétaire potentiel et de sa criticité ainsi que les mesures d'atténuation à court, moyen et long terme.

1.1. Risques liés à la baisse du taux de croissance économique

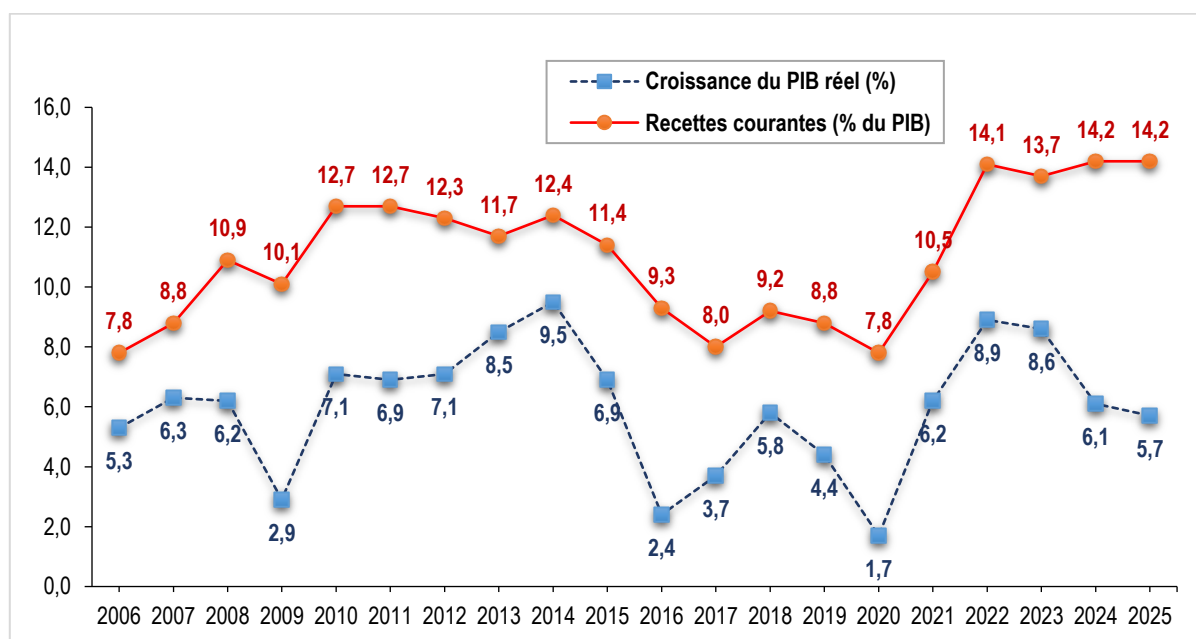
1.1.1. Description du risque et canaux de transmission

Un ralentissement significatif de la croissance économique en RDC constitue une menace majeure pour sa stabilité budgétaire. En effet, une croissance plus faible entraîne une contraction de l'activité productive, une diminution des revenus des entreprises et des ménages, ainsi qu'un affaiblissement des investissements.

Ce repli se traduit directement par **une réduction des recettes courantes** (recettes fiscales et recettes non fiscales), **réduisant** ainsi la capacité de l'État à financer ses **dépenses** courantes et en capital via ses recettes propres.

Le Produit Intérieur Brut (PIB) qui constitue la principale assiette de calcul des recettes fiscales est donc très sensible aux aléas macroéconomiques externes. En effet, une analyse statistique menée sur la période allant de 2010 à 2025 révèle une forte corrélation positive ($r = 0,76$) entre le taux de croissance économique et les recettes courantes, confirmant la vulnérabilité budgétaire face à un choc sur l'activité économique.

Graphique n° 1.1 : Evolution des taux de croissance économique (en %) et des recettes courantes (en % du PIB) de la RDC de 2006 à 2025



Source : DGPPB, sur base des données du CPCM

Le graphique n° 1.1 ci-dessus, renseigne sur la corrélation entre le taux de croissance économique et les recettes courantes. Il en ressort une forte corrélation positive entre ces deux variables, traduisant ainsi la forte liaison entre celles-ci.

Après avoir fait preuve de résilience face notamment aux effets de Covid-19 en 2020 et de la guerre russo-ukrainienne entre 2021 et 2023, l'économie de la RDC a affiché un recul de la croissance en 2024 et cela devrait se poursuivre en 2025, si l'escalade des conflits dans la partie Est du pays continue¹.

En effet, la croissance du PIB réel a ralenti à **6,5 %** en 2024 contre **8,6 %** en 2023 et **8,9 %** en 2022. Elle devrait se replier à **5,3 %** en 2025.

Ce ralentissement de la croissance est reflété essentiellement au relâchement de la croissance du secteur extractif (avec une contribution à la croissance estimée à **3,27 points** en 2025 venant de **4,75** en 2024, **6,32** en 2023 et **6,82** en 2022). En effet, la croissance sectorielle des mines a replié à **12,5 %** en 2024 contre **18,2 %** en 2023 et **21,9 %** en 2022, en raison de l'effet de la base. Elle devrait ralentir à **8,2 %** en 2025.

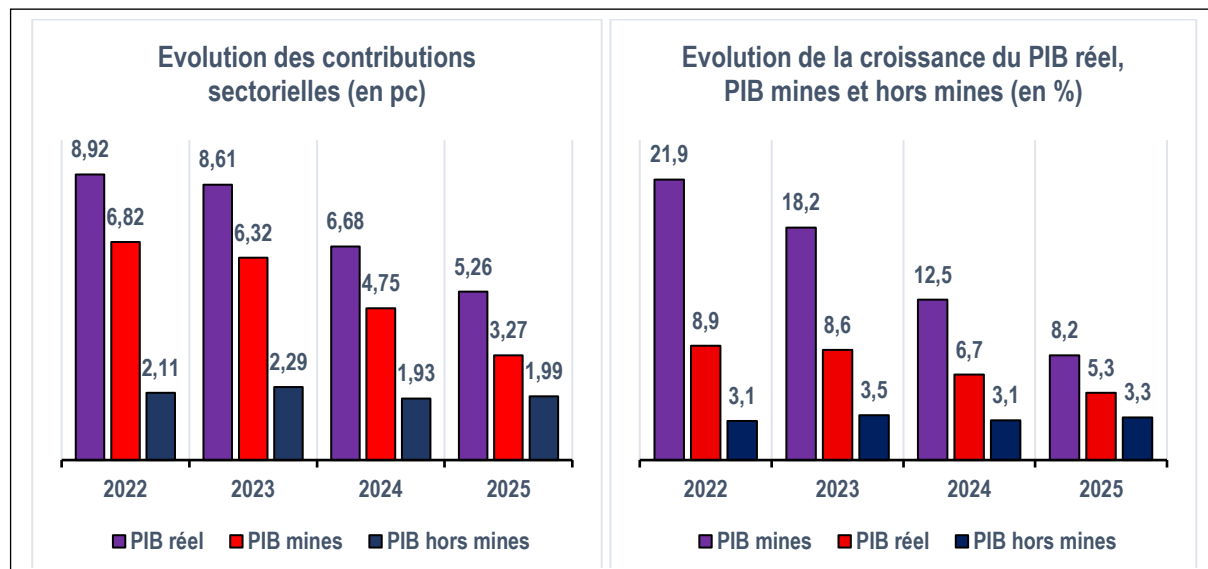
En conséquence, les recettes courantes se sont situées à **14,2 % du PIB** en 2024 contre **13,7 %** en 2023 et **14,1 %** en 2022. Elles devraient s'établir à **14,2 % du PIB** en 2025.

De même, les dépenses publiques se sont compressées à **16,3 % du PIB** en 2024 venant de **16,5 %** en 2023 et **19,1 %** en 2022. Néanmoins, elles sont situées à **17,0 % du PIB** en 2025 dans l'hypothèse de la persistance des conflits dans la partie Est du pays.

Suivant la figure 1.2 ci-dessous révèle que la variation du taux de croissance économique est influencée par le dynamisme des activités extractives, lesquelles dépendent des fluctuations des prix des produits miniers.

Ces derniers sont eux-mêmes dictées par la demande mondiale de ces mêmes produits.

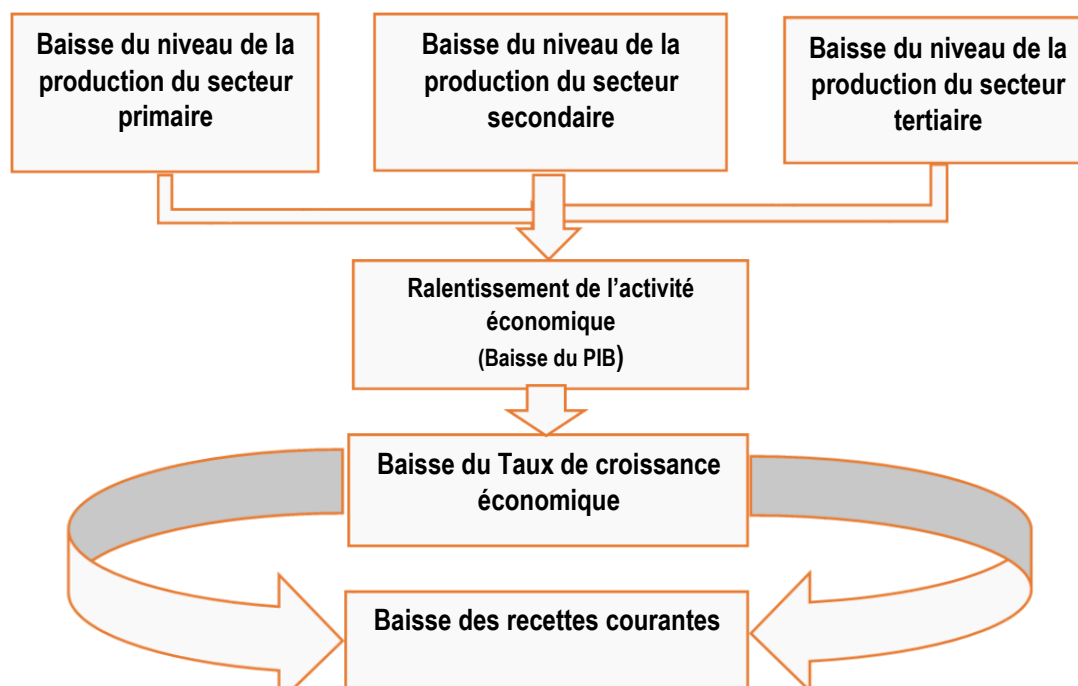
¹ Selon le cadrage macroéconomique sur base des réalisations de production à fin mars 2025

Figure 1.1 : Croissance économique et contribution sectorielle au PIB de 2022 à 2025

Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du CPCM

Pc : point de croissance

Eu égard à ce qui précède, il ressort que les recettes courantes et les dépenses publiques sont sensibles aux fluctuations du taux de croissance économique résultant du comportement des activités extractives.

Figure n°.1.2 : Canaux de transmission de la baisse du taux de croissance sur les recettes courantes

Source : DGPPB / Ministère du Budget

1.1.2. Analyse du risque

La baisse des recettes courantes est le principal risque budgétaire analysé dans ce point. Cette analyse consiste à le quantifier, pour les trois prochaines années (2027 à 2029) à travers trois composantes suivantes : **sa probabilité de survenance, son impact** sur les finances publiques et **sa criticité**.

1.1.2.1. Probabilité de survenance

La probabilité de survenance en tant que première composante de l'analyse, permet de déterminer les limites à partir desquelles ce risque budgétaire est considéré comme **faible, moyen** ou **élevé**.

Le risque de probabilité faible est celui dont la probabilité de matérialisation est inférieure à **10%** sur l'horizon temporel choisi. Le risque à probabilité moyenne est celui dont la probabilité d'occurrence se situe entre **10** et **50 %** sur l'horizon choisi. Le risque à probabilité élevée est celui dont la probabilité de matérialisation est supérieure à **50%** sur l'horizon choisi².

Ainsi, à l'issue de cette analyse, la probabilité de survenance d'une baisse de la croissance économique est évaluée à **20,0 %** en 2027 (moyen) ; **36,0 %** en 2028 (moyen) et **48,8%** en 2028 (moyen)³.

1.1.2.2. Impact du risque

Le deuxième pilier de l'analyse du risque budgétaire d'une baisse des recettes courantes est l'étude de l'impact cumulé sur la période d'analyse. Cet impact se mesure à travers le cumul des effets de la baisse du taux de croissance économique sur les recettes courantes et les dépenses budgétaires pour la période allant de 2027 à 2029.

² AFRITAC CENTRAL : Projet de Guide Pratique sur la gestion des risques budgétaires, version du 25 mars 2025

³ Voir la méthode de calcul : encadré 1.1 en annexe.

L'analyse de l'impact sur les recettes courantes et les dépenses budgétaires permet de déterminer les limites à partir desquelles celui-ci est considéré comme faible, moyen ou élevé.

En effet, un risque à impact faible est celui dont l'impact budgétaire cumulé global est inférieur à **1%** des recettes ou dépenses budgétaires annuelles ou encore à **0,5%** du PIB ; un risque à impact budgétaire moyen est celui dont l'impact budgétaire est compris entre **1** et **10%** des recettes ou dépenses annuelles ou encore compris entre **0,5** et **1%** du PIB ; et un risque sera considéré à impact élevé lorsque son impact sera supérieur à **10%** des recettes ou dépenses totales annuelles ou encore à **1%** du PIB.⁴

Ainsi, au terme de l'analyse d'impacts, les résultats figurant dans le tableau n°1.1 ci-dessous en découle.

Tableau n°1.1. : Impacts budgétaires des risques liés à la baisse du taux de croissance

Années	Impact sur les recettes courantes en % du PIB	Montant nominal en milliard de CDF	Niveau d'impact	Impact sur les dépenses en % du PIB	Montant nominal en milliard de CDF	Niveau impact
2027	3,1	8 336,26	Elevé	4,7	12 638,85	Elevé
2028	3,2	9 655,10	Elevé	4,3	12 974,05	Elevé
2029	3,2	10 832,75	Elevé	3,9	13 202,41	Elevé
TOTAL	9,5	28 824,11	Elevé	12,9	38 815,30	Elevé

Source : DGPPB / Ministère du budget

Suivant le tableau n°1.1 ci-dessus, l'impact budgétaire cumulé global de la baisse du taux de croissance économique est chiffré à **28.824,11 milliards de FC** en termes de diminution des recettes courantes et à **38.815,30 milliards de FC** en termes de diminution des dépenses de 2027 à 2029. Ces impacts seraient très élevés dans la mesure où ils sont supérieurs à **1%** du PIB⁵.

1.1.2.3. Niveau du risque

Le croisement entre la probabilité de survenance et l'impact budgétaire du risque permet de mettre en place une matrice de niveau de risque (criticité du

⁴ Idem

⁵ Voir la méthode de calcul dans l'encadré 1.2 en annexe.

risque), en tant que troisième composante de l'analyse qui permet d'indiquer le degré d'urgence du risque traité⁶.

Tableau n° 1.2. : Niveau de risque (criticité du risque)

Niveau de risque = Probabilité de survenance x Impact budgétaire				
Impact budgétaire	Elevé	Moyen	Haut	Critique
	Moyen	Faible	Moyen	Haut
	Faible	Non Pertinent	Faible	Moyen
		Peu probable	Probable	Très probable
		Probabilité de survenance		

Source : FMI, Guide d'élaboration des risques budgétaires

Le tableau n° 1.4 ci-dessous renseigne que le niveau du risque d'une baisse des recettes est **haut** pour la période allant de 2027 à 2029.

Tableau n°1.3 : Niveau du risque d'une baisse des recettes courantes de 2027 à 2029

Année	Prob de survenance en (%)	Impact budgétaire	Niveau du risque
2027	Probable	Elevé	Haut
2028	Probable	Elevé	Haut
2029	Probable	Elevé	Haut

Source : DGPPB

1.1.3. Mesures d'atténuation

Comme indiqué plus haut, les recettes courantes sont caractérisées par une très forte volatilité du fait de la persistance de la vulnérabilité de l'économie congolaise, laquelle tient principalement à sa faible diversification attestée par la prépondérance du secteur extractif dans la production nationale et dans les recettes publiques.

⁶ Idem

Pour le Gouvernement, cette diversification, identifiée comme le troisième (3^{ème}) domaine de concentration du PNSD 2024-2028, s'appuiera sur l'exploitation des autres potentialités disponibles dans le pays, notamment⁷ :

- ✓ la création de la valeur ajoutée aux activités minières en cours d'exploitation à travers la transformation des produits de base avant leur exportation ;
- ✓ la mécanisation et l'industrialisation de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage ;
- ✓ la promotion de l'agroforesterie ;
- ✓ le raffinage des hydrocarbures (pétrole, gaz naturel, etc.) ;
- ✓ la création, la réhabilitation et la sécurisation des sites touristiques ;
- ✓ l'adoption d'une politique budgétaire contracyclique.

1.2. Risques liés aux fluctuations des cours mondiaux des produits miniers et du baril du pétrole brut

La fluctuation des cours mondiaux des produits miniers et du pétrole brut constitue un risque majeur pour la trajectoire budgétaire de la RDC, en raison de la dépendance structurelle de l'économie nationale à ces secteurs.

D'une part, la baisse des prix peut entraîner une réduction de la production nationale, une contraction des recettes fiscales (redevances, impôts sur les bénéfices, dividendes), une diminution des flux de devises, et par conséquent, un affaiblissement de la capacité de l'État à financer ses dépenses.

D'autre part, la hausse des prix, notamment du pétrole brut, peut générer des pressions budgétaires par le biais de l'augmentation des dépenses fiscales (exonérations) et des subventions budgétaires au secteur pétrolier.

Les effets budgétaires de ces chocs dépendent du niveau des prix, de la structure des exportations, de la capacité de réaction du Gouvernement et de la qualité des instruments de gestion budgétaire et fiscale.

⁷ Plan National Stratégique de Développement 2024-2028 / 3^{ème} domaine de concentration, page 107.

1.2.1. Risques liés à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut

Les fluctuations des cours mondiaux des produits miniers et du pétrole brut constituent un risque majeur pour la trajectoire budgétaire de la RDC, en raison de la dépendance structurelle de l'économie nationale à ces secteurs.

D'une part, la baisse des prix peut entraîner une réduction de la production nationale, une contraction des recettes fiscales (redevances, impôts sur les bénéfices, dividendes), une diminution des flux de devises, et par conséquent, un affaiblissement de la capacité de l'État à financer ses dépenses.

D'autre part, la hausse des prix, notamment celui du pétrole brut, peut générer des pressions budgétaires par le biais de l'augmentation des dépenses fiscales (exonérations) et des subventions budgétaires au secteur pétrolier.

Les effets budgétaires de ces chocs dépendent du niveau des prix, de la structure des exportations, de la capacité de réaction du Gouvernement et de la qualité des instruments de gestion budgétaire et fiscale.

1.2.1.1. *Risques liés à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut*

a. Description et canaux de transmission

La baisse des prix des produits miniers et du pétrole brut peut entraîner un risque budgétaire important pour la RDC qui dépend fortement de ces industries ; il s'agit notamment de la réduction des recettes fiscales et/ou non fiscales issues du secteur extractif, **telles que la redevance minière et les recettes des pétroliers producteurs.**

Lorsque les prix des produits miniers et du pétrole brut baissent, les revenus provenant des taxes et des redevances minières et pétrolières diminuent également. Cela peut entraîner une réduction significative des recettes fiscales et/ou pour le Gouvernement, ce qui peut compromettre sa capacité à financer des programmes et des services publics essentiels.

La structure des exportations de la RDC révèle que les produits miniers et des hydrocarbures occupent une place prépondérante dans ses échanges commerciaux avec le reste du monde.

En effet, suivant le tableau n°1.5 en annexe, entre 2019 et 2023, ces produits ont représenté **99,22 %** en moyenne des exportations totales de la RDC. Cette concentration expose le pays à un risque élevé en cas de baisse des cours de ces produits. Suivant ce tableau, la structure moyenne des exportations du pays est dominée par les produits extractifs ci-après durant les cinq dernières années : le cuivre avec **70,25 %** ; le cobalt avec **16,87 %** ; l'or avec **6,74 %** ; le pétrole brut avec **2,94 %**.⁸

Les produits agricoles, industriels et forestiers ne représentent qu'une portion marginale (**0,78 %**) des exportations. Il s'agit des produits agricoles et du bois (**0,73 %**) ainsi que des produits industriels (**0,05 %**).

Le risque lié à la baisse des prix de principaux produits miniers et du pétrole brut provient des incertitudes liées à ces prix. En effet, un choc entraînant une baisse des prix amputerait la mobilisation des recettes provenant des industries extractives telle que prévue, notamment la redevance minière.

La volatilité de ces cours qui est un facteur exogène pourrait perturber les prévisions budgétaires, en termes de recettes et de dépenses.

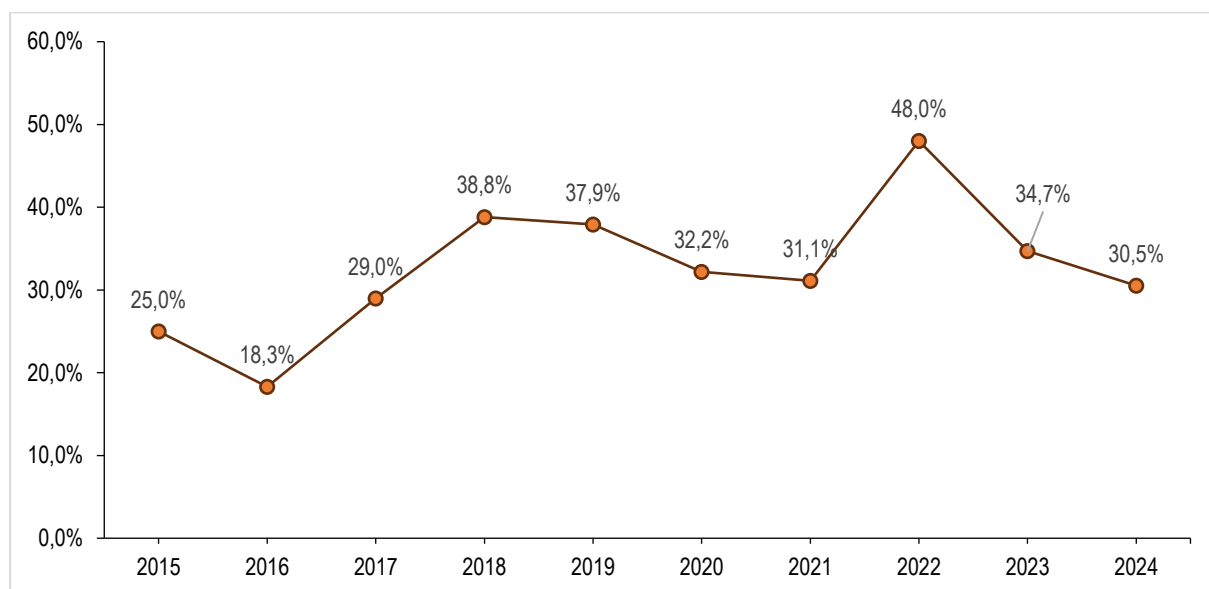
Par ailleurs, la diminution des recettes fiscales peut entraîner un creusement du déficit budgétaire si des ajustements nécessaires ne sont pas apportés sur les dépenses. Ainsi, pour combler ce déficit, le Gouvernement peut être contraint de contracter des emprunts supplémentaires, ce qui peut entraîner une augmentation de la dette publique.

En effet, au cours des dix dernières années, la contribution moyenne des recettes minières aux recettes courantes de l'État a été chiffrée à **32,55 %**. Cette part significative témoigne de l'importance du secteur minier non seulement

⁸ Voir tableau n°1.5 en annexe

pour le développement économique, mais aussi pour le financement des services publics essentiels tels que la santé, l'éducation et les infrastructures. Le graphique n° 1.2 ci-dessous en donne une illustration.

Graphique n°1.2. : Evolution de la part des recettes minières dans les recettes courantes de 2015 à 2024



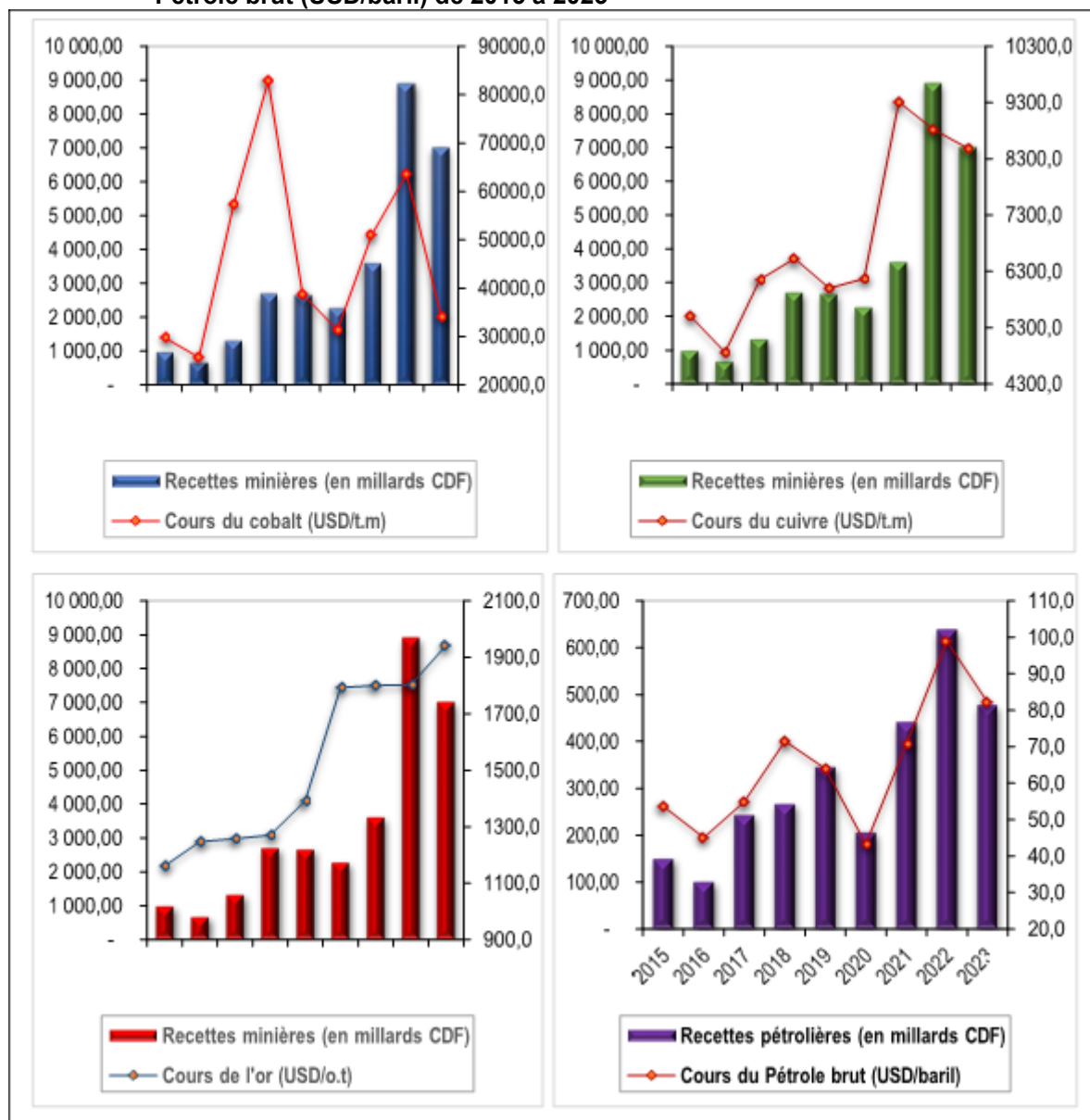
Source : DGPPB, à partir des Lois de finances 2015 à 2025

En 2022, la contribution des recettes minières a atteint près de **50 %**, soulignant l'impact croissant de ce secteur sur les recettes courantes. Cette augmentation fut le résultat d'une hausse des prix des principaux matières premières exportées par le pays, à savoir le cuivre, le cobalt et l'Or.

La figure 1.2 ci-dessous révèle la forte corrélation entre les recettes minières et les cours des principaux minéraux exportés par la RDC, notamment le Cuivre ($r=0,69$) et l'Or ($r=0,78$) de 2012 à 2024 d'une part et les recettes des pétroliers producteurs et le prix du baril du Pétrole ($r=0,93$) d'autre part de 2015 à 2024.

En effet, lorsque les cours des principales matières premières augmentent, les recettes courantes augmentent également, dénotant ainsi la sensibilité des recettes publiques aux fluctuations de certains cours mondiaux.

Figure n°1.3 : Evolution des recettes minières et des hydrocarbures d'exportations (en millions de USD) et des cours du Cobalt (en USD/t.m), Cuivre (en USD/t.m), Or (USD/o.t) et Pétrole brut (USD/baril) de 2015 à 2023



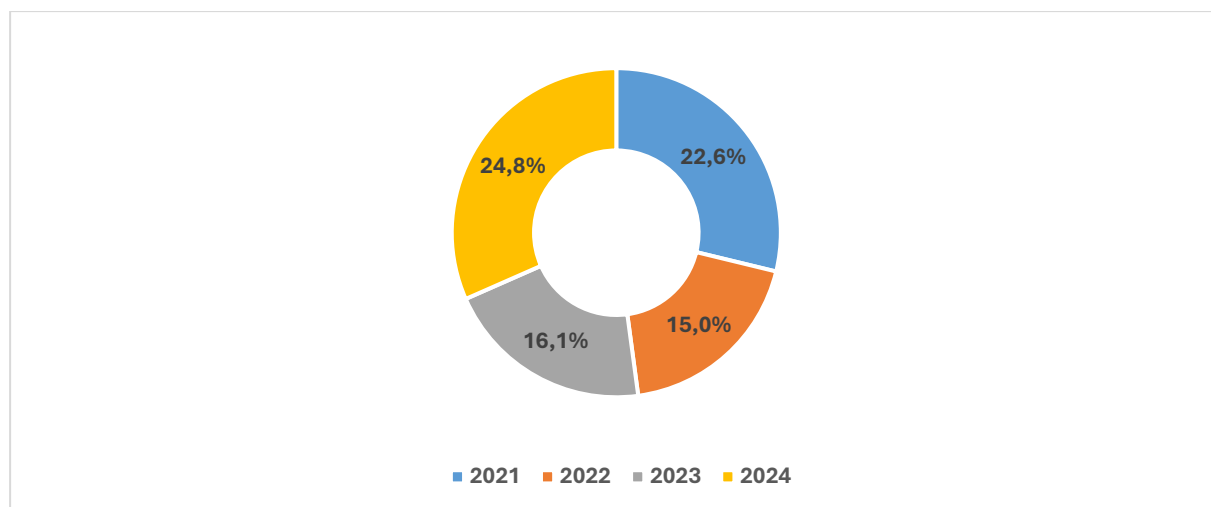
Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du Min. Finances et de la BCC

Ce graphique indique que lorsque les prix des minéraux augmentent, les exportations de ces minéraux peuvent générer davantage de recettes d'exportation issues des industries minières.

La redevance minière, en tant qu'un élément essentiel des recettes minières du pays, demeure aussi sensible à la volatilité des prix mondiaux des principaux produits miniers exportés par le pays. Au cours de quatre (4) dernières années, cette redevance a représenté en moyenne près de **20 %** des recettes générées par le secteur minier.

Ce pourcentage souligne l'importance de cette contribution dans le financement des activités publiques. En 2024, cette contribution s'est établie à près de **25%**.

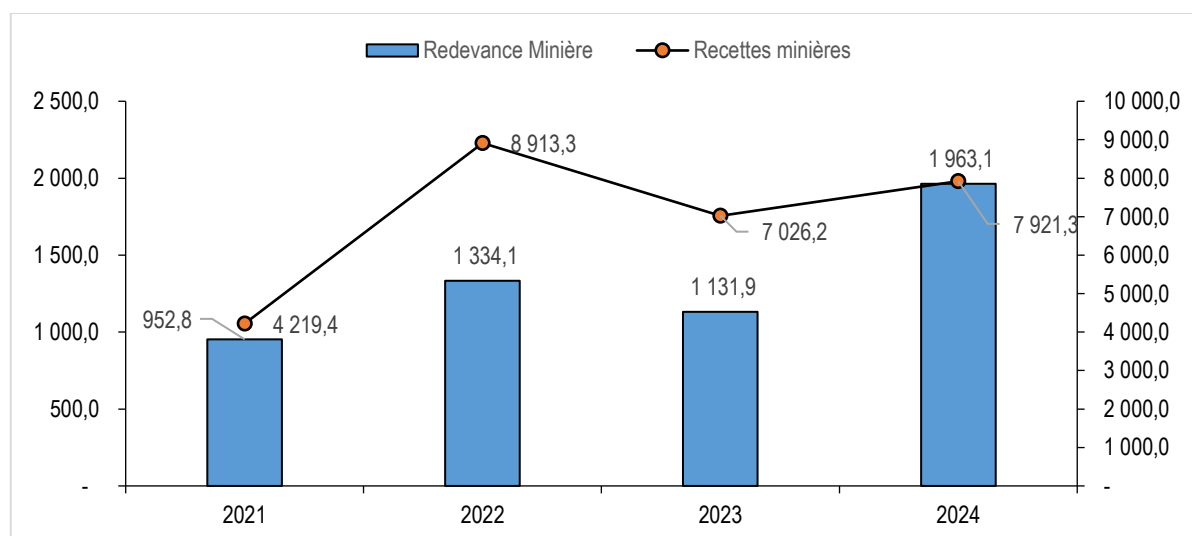
Graphique n°1.3 : Part de la redevance minière dans les recettes minières en % (2021-2024)



Source : DGPPB, à partir des données Lois de Finance 2021, 2022, 2023 et Lois de Finances Rectificative 2024 et 2025

Par ailleurs, il existe une forte corrélation entre la redevance minière et les recettes totales générées par le secteur minier, avec un coefficient de corrélation de $r = 0,61$ de 2021 à 2024. Ce chiffre indique une relation positive significative, suggérant que lorsque les redevances minières augmentent, les recettes totales du secteur minier tendent également à croître. Le graphique 1.4 ci-dessous en donne une illustration.

Graphique n°1.4. : Evolution de la redevance minière et des recettes minières en milliards de FC (2021-2024)



Source : DGPPB, à partir des données Lois de Finance 2021, 2022, 2023 et Lois de Finances Rectificative 2024 et 2025

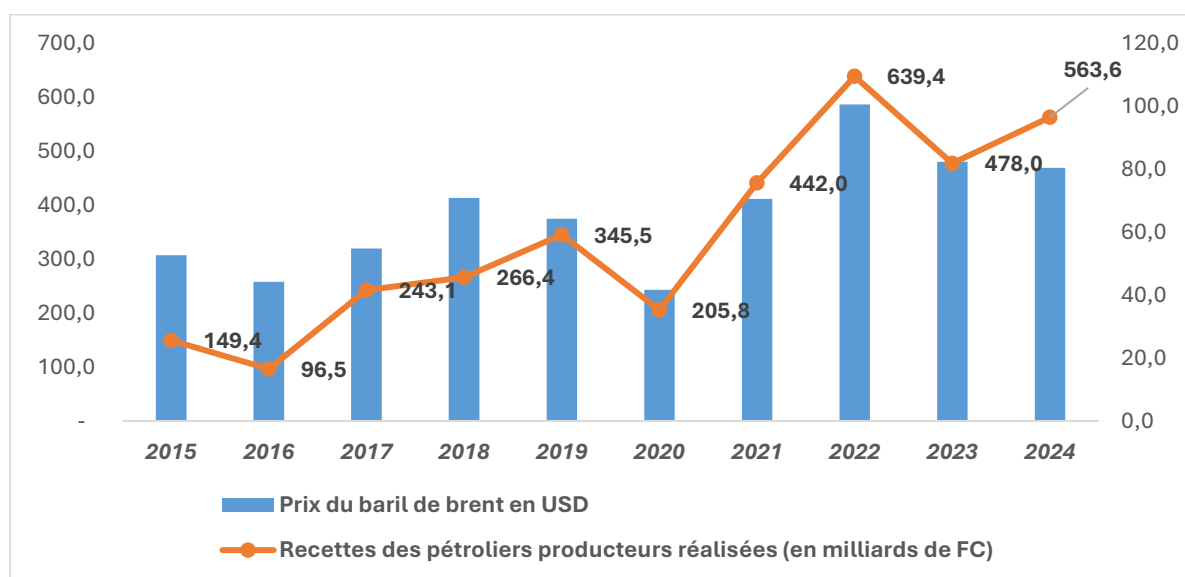
Ainsi, la fluctuation continue des prix du cuivre, du cobalt et de l'or sur le marché international peut constituer un facteur de vulnérabilité pour les finances publiques en RDC, dans la mesure où elle est susceptible d'impacter le secteur extractif. À moyen et long termes, cela pourrait entraîner une diminution des emplois et de la production, ce qui risquerait de réduire les **recettes minières** globales, dont celles liées à **la redevance minière**.

Parallèlement, les recettes des pétroliers producteurs seraient aussi vulnérables aux fluctuations du baril du pétrole.

En effet, il existe une très forte corrélation entre les recettes des pétroliers producteurs et le cours du baril de pétrole brut (Brent), avec un coefficient de corrélation de **$r = 0,93$** de 2015 à 2024.

Ce chiffre indique une relation presque parfaite, suggérant que les variations des prix du pétrole ont un impact direct et significatif sur les revenus générés par les entreprises pétrolières. Une telle dynamique est cruciale pour l'économie congolaise dépendante des ressources pétrolières, car elle impacte non seulement les finances des entreprises, mais également les recettes fiscales et non fiscales de l'État.

Graphique 1.5 : Evolution du prix du baril et des recettes des pétroliers producteurs (2015-2024)

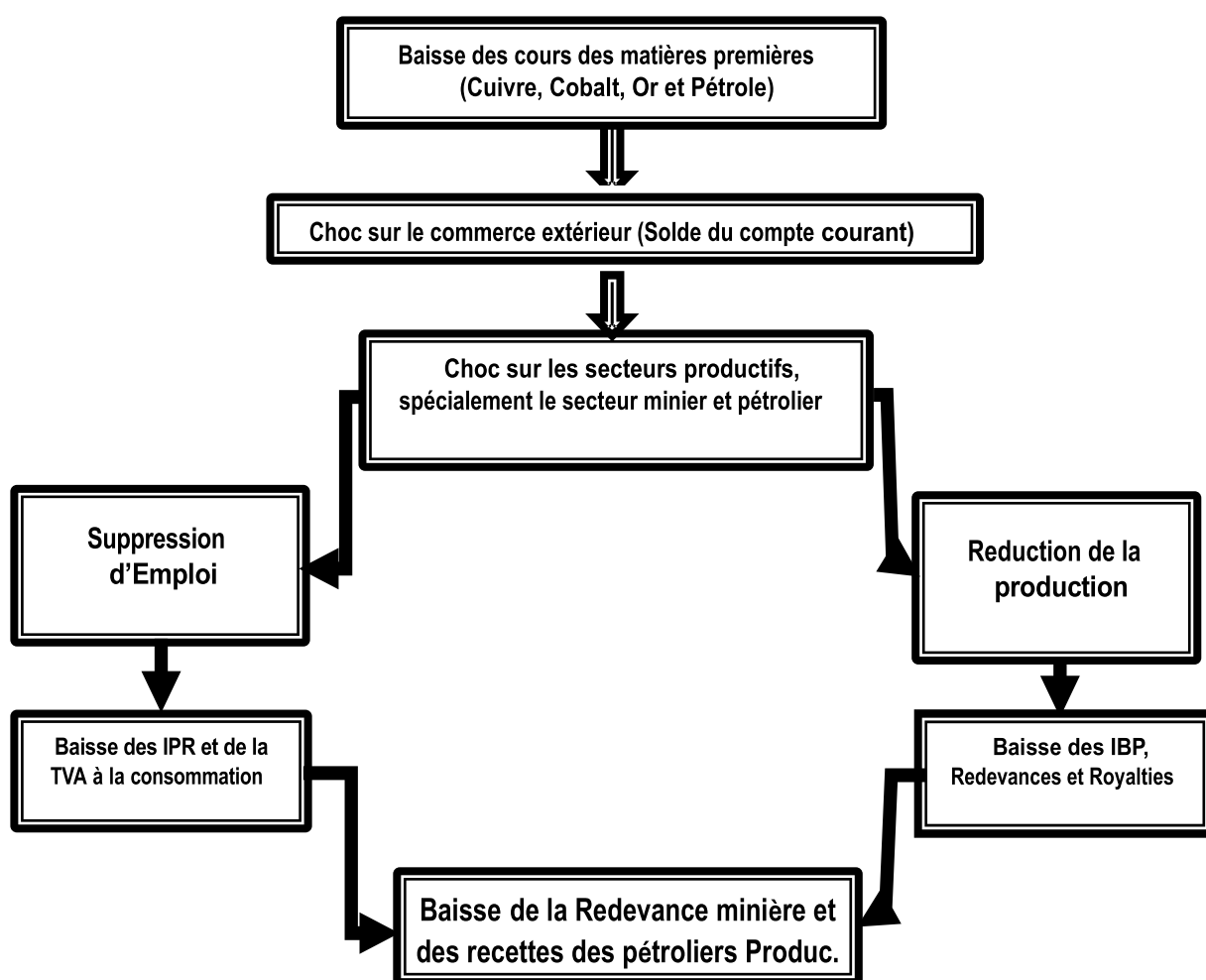


Source : DGPPB, à partir des Lois de Finances 2015-2024

Le graphique 1.5 ci-dessus révèle que lorsque le prix du baril augmente, les recettes des pétroliers producteurs s'élèvent généralement en conséquence, renforçant ainsi leur capacité à investir dans de nouveaux projets, à développer des infrastructures et à verser des dividendes. Cette relation souligne l'importance de la surveillance des marchés internationaux du pétrole par le Gouvernement.

La figure ci-dessous présente les mécanismes de transmission des impacts induits par la baisse des prix des principales matières premières exportées par la RDC sur **la redevance minière et les recettes des pétroliers producteurs**, et en conséquence, sur l'évolution des recettes courantes.

Figure n°1.4 : Canaux de transmission des effets du choc de la baisse des cours de principales matières premières exportées par la RDC sur la redevance minière et les recettes des PP



Source : DGPPB

b. Analyse des risques

La baisse de la redevance minière et des recettes de pétroliers producteurs constitue les deux principaux risques budgétaires identifiés dans ce point. Ainsi, l'analyse de ces deux risques consiste à les quantifier, pour les trois prochaines années (2027 à 2029) à travers trois composantes suivantes : **la probabilité de survenance**, **l'impact** sur les finances publiques et **la criticité**.

b.1. Probabilité de survenance

La probabilité de survenance en tant que première composante de l'analyse, permet de déterminer les limites à partir desquelles un risque budgétaire est considéré comme **faible**, **moyen** ou **élevé**.

A titre de rappel, le risque de probabilité faible est celui dont la probabilité de matérialisation est inférieure à **10%** sur l'horizon temporel choisi. Le risque à probabilité moyenne est celui dont la probabilité d'occurrence se situe entre **10** et **50 %** sur l'horizon choisi. Le risque à probabilité élevée est celui dont la probabilité de matérialisation est supérieure à **50%** sur l'horizon choisi⁹.

Ainsi, à l'issue de cette analyse, la probabilité de survenance d'une baisse de la redevance minière est évaluée à **25,0 %** en 2027 (moyen) ; **43,8 %** en 2028 (moyen) et **57,8%** en 2029 (élevé) ; soit une moyenne de **42,2%** sur l'ensemble de la période (2027-2029).

Concernant la baisse des recettes des pétroliers producteurs, sa probabilité de survenance est estimée à **20,0%** en 2027 (moyen), **36,0%** en 2028 (moyen) et **48,8%** (moyen) en 2029 ; soit une moyenne de **34,9%** sur l'ensemble de la même période. Les encadres 1.1 et 1.2 décrivent brièvement la démarche concernant la méthode de calcul de probabilité de ceux deux variables.

b.2. Impact des risques

L'analyse de l'incidence de la diminution des prix mondiaux des principaux produits miniers exportés par le pays sur la redevance minière permet

⁹ FMI : Guide d'élaboration des risques budgétaires en cours de finalisation

d'identifier à partir de quels seuils ce risque est classé comme faible, moyen ou élevé.

Ainsi, pour quantifier l'impact de la variation des prix des principales matières premières exportées par la RDC sur la redevance minière, il est fait usage du modèle de régression multiple à partir de la technique MCO (moindres carrés ordinaires) avec les données annuelles couvrant la période 2012-2024.

Ce modèle a permis d'établir la relation suivante : une diminution de **1 USD** de la tonne de cobalt se traduit par une baisse de **154,36 milliards de FC** des recettes minières, incluant une perte de **30,87 milliards de FC**, soit en moyenne près de **20 %** de la **redevance minière**.

Tableau 1.5. : Résultat de l'estimation du modèle de régression multiples

Dependent Variable: GENRDREC_MINIERES

Method: Least Squares

Date: 09/11/25 Time: 20:19

Sample (adjusted): 2015 2024

Included observations: 10 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	210.2542	579.1843	0.363018	0.7290
GENRDC_CUIVRE	-0.777065	0.220090	-3.530674	0.0124
GENRDC_COBALT	0.050348	0.021064	2.390285	0.0540
GENRDC_OR	-1.400487	2.624568	-0.533607	0.6128
R-squared	0.755050	Mean dependent var		56.66834
Adjusted R-squared	0.632576	S.D. dependent var		3006.632
S.E. of regression	1822.486	Akaike info criterion		18.14297
Sum squared resid	19928736	Schwarz criterion		18.26400
Log likelihood	-86.71483	Hannan-Quinn criter.		18.01019
F-statistic	6.164945	Durbin-Watson stat		2.781284
Prob(F-statistic)	0.029035			

Source : DGPPB

Cet impact est faible car, il représente environ **0,010%** de la moyenne du PIB nominal en milliards de FC projeté 2027-2029.

Parallèlement, une baisse de **1 USD du baril de pétrole** entraîne une diminution des recettes courantes d'environ **78 millions USD (220,2 milliards de FC)** l'année suivante, soit **2,73 millions de USD (7,7 milliards de FC)**

représentant **3,5%** en moyenne des recettes de pétroliers producteurs. Cet impact est faible car il est inférieur à **0,5%** du PIB de l'année 2024¹⁰.

b.3. Niveau des risques

Le niveau du risque d'une baisse de la redevance minière et des recettes de pétroliers producteurs se présente comme suit :

Tableau n°1.6 : Niveau du risque d'une baisse de la redevance minière et des recettes de pétroliers producteurs due aux fluctuations des cours de matières premières

Risques budgétaires	2027			2028			2029		
	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque
Baisse de la redevance minière	25,0	30,87	Faible	43,8	30,87	Faible	57,8	30,87	Moyen
Baisse des recettes de pétroliers producteurs	20,0	7,7	Faible	36,0	7,7	Faible	48,8	7,7	Faible

Source : DGPPB

c. Mesures d'atténuations

Face au risque budgétaire de réduction des recettes publiques issues des industries extractives en raison de la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut, le Gouvernement entend mener plusieurs actions à court, moyen et long termes.

A court terme, il compte notamment :

- ❖ Créer un fonds de stabilisation budgétaire adossé aux recettes extractives ;
- ❖ Adopter un prix de référence prudent dans la budgétisation ;
- ❖ Amélioration de la prévision des recettes extractives selon le modèle FARI en cours de finalisation ;

¹⁰ Voir les modalités de calcul dans les encadrés 1.5, 1.6 et 1.7 en annexe.

A moyen terme, le Gouvernement prévoit :

- ❖ Accroître la transparence et la traçabilité des flux financiers liés à l'exploitation des ressources ;
- ❖ Renforcer la fiscalité locale dans les zones minières.

A long terme, il envisage notamment :

- ❖ Accélérer la diversification économique suivant le PNSD 2024-2028 ;
- ❖ Soutenir la transformation locale des matières premières ;
- ❖ Stimuler la création de filières industrielles locales (affinage, métallurgie, fabrication de batteries, etc.) pour créer de la valeur ajoutée indépendamment du prix brut à l'export ;
- ❖ Poursuivre le renforcement de la gouvernance des ressources extractives via notamment les dispositifs de suivi citoyen pour améliorer la redevabilité dans la gestion des ressources minières et pétrolières.

1.2.2. Risques liés à la hausse du prix du baril

a. Description et canaux de transmission

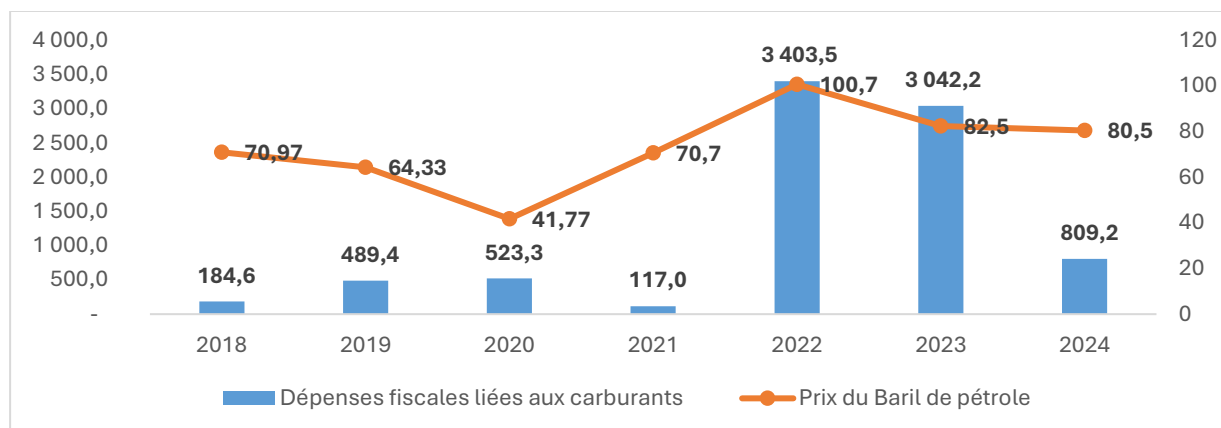
La hausse du prix du baril de pétrole brut constitue un risque budgétaire pour la RDC, non pas du fait de la perte de recettes, mais par l'augmentation des charges fiscales et budgétaires liées à la subvention des carburants importés.

En effet, bien que la RDC soit un producteur de pétrole brut, le pays importe la quasi-totalité des produits pétroliers raffinés (essence, gasoil, jet A1, etc.), faute de capacités de raffinage locales. Ainsi, toute augmentation du prix international du pétrole brut a des effets en cascade sur les éléments ci-après :

- ❖ le Prix Moyen Frontalier (PMF) des produits pétroliers ;
- ❖ le taux de change, qui influence le coût à l'importation ;
- ❖ les exonérations fiscales (TVA, accises, droits de douane) accordées pour stabiliser les prix à la pompe ;
- ❖ les subventions budgétaires versées aux importateurs pour combler l'écart entre le coût réel d'importation et le prix de vente à la pompe.

Ces mécanismes, bien qu'orientés vers la protection du pouvoir d'achat des consommateurs, représentent une charge budgétaire croissante, surtout en période de flambée des prix mondiaux du baril.

Graphique 1.6 : Evolution du prix annuel du baril de pétrole en USD et des dépenses fiscales liées aux carburants en milliard de FC de 2018 à 2024



Source : DGPPB, à partir des données du Ministère des Finances

Le graphique n°1.6 ci-dessus met en évidence l'analyse des données mensuelles entre 2018 et 2024 qui montre une corrélation positive forte ($r = 0,75$) entre le prix du baril de pétrole et le niveau des dépenses fiscales liées à l'importation des produits pétroliers. Cela démontre que la trajectoire des charges fiscales évolue directement avec les fluctuations du marché pétrolier mondial.

Les effets de ce risque sont illustrés de manière concrète par les données de l'année 2022, marquée par une envolée des prix internationaux du pétrole dans le contexte du conflit russo-ukrainien.

Les dépenses fiscales liées à l'exonération de taxes sur les carburants (TVA, accises, droits d'entrée) ont atteint **3 403,5 milliards de CDF**, soit environ **2,7 %** du PIB et **17 %** des recettes mobilisées.

Les subventions budgétaires versées aux importateurs pétroliers se sont élevées à **1.167,4 milliards de CDF**, alors que la Loi de finances initiale n'avait prévu que **166,7 milliards de CDF**, soit un taux d'exécution de **700,3 %**.

Le coût total des mesures de stabilisation (subventions + exonérations) s'est chiffré à **4.571 milliards de CDF** en 2022, soit environ **3,6 % du PIB**, dépassant

de loin les enveloppes budgétaires allouées aux secteurs prioritaires tels que la santé ou l'agriculture.

Le manque à gagner total lié à la fiscalité pétrolière pour l'exercice 2024 s'est élevé à **809,2 milliards de CDF**. Ce montant est principalement constitué des droits de consommation, qui représentent **70 %** du total, soit **566,5 milliards de CDF**.

Viennent ensuite :

- ❖ la TVA à l'importation (**14 %**, soit **113,3 milliards de CDF**) ;
- ❖ les droits de douane (**10 %**, soit **80,9 milliards de CDF**) ;
- ❖ la TVA intérieure (**6 %**, soit **48,5 milliards de CDF**).

Ce niveau de manque à gagner est **nettement inférieur** à celui enregistré en 2023, qui s'élevait à **3.043,2 milliards de CDF**. Cette baisse s'explique principalement par les réformes engagées, notamment celle relative à la vérité des prix des produits pétroliers, ayant permis une meilleure maîtrise des exonérations et des avantages fiscaux dans le secteur.

b. Analyse des risques

La hausse du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière et la hausse des subventions pétrolières constituent les deux principaux risques budgétaires identifiés dans ce point.

Le calcul de la probabilité de survenance a été faite suivante la même méthode susvisée dans le chapitre précédent.

Pour quantifier l'impact du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière pour la période 2027-2029, une estimation non paramétrique a été mise en œuvre, à partir de la variation de **27,9%** de ce manque à gagner enregistré de 2018 à 2024, déterminée par la moyenne géométrique.

Tableau 1.7 : Niveau du risque la hausse du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière et la hausse des subventions pétrolières

Risques budgétaires	2027			2028			2029		
	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (%)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque
Hausse du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière	14,3	1.324,3	Moyen	26,5	1.694,2	Moyen	37,0	2.167,4	Moyen

Source : DGPPB

A l'horizon 2027-2029, ce risque est jugé moyen car, la tendance haussière des prix pétroliers demeure plausible, notamment en lien avec les tensions géopolitiques et les politiques de réduction de production de l'OPEP+.

c. Mesures d'atténuation

Pour limiter davantage le risque budgétaire d'augmentation de la subvention pétrolière due à la hausse du prix du baril de pétrole, le Gouvernement entend prendre les mesures suivantes à court, moyen et long termes.

À court terme :

- ❖ Revoir le mécanisme de fixation des prix des produits pétroliers pour introduire un système de tarification automatique plafonné basé sur un prix de référence ajustable (formule paramétrique) ;
- ❖ Renforcer le ciblage social des politiques de compensation afin de limiter les exonérations généralisées à des groupes plus vulnérables.

À moyen terme :

- ❖ Réformer les exonérations fiscales pétrolières en les remplaçant progressivement par des mécanismes de transferts monétaires directs mieux ciblés ;
- ❖ Établir un Fonds de régulation des prix des produits pétroliers, alimenté en période de stabilité ou de baisse des prix.

À long terme :

- ❖ Investir dans la capacité nationale de raffinage pour réduire la dépendance aux importations ;
- ❖ Développer des alternatives énergétiques (biocarburants, solaire, etc.) pour réduire la vulnérabilité structurelle aux prix pétroliers mondiaux.

1.3. Risques liés au ralentissement de l'activité économique en Chine

a. Description et canaux de transmission

La République Populaire de Chine représente le principal partenaire commercial de la RDC, en particulier dans le secteur minier. Une part significative des exportations congolaises notamment le cuivre, le cobalt et l'or est destinée au marché chinois.

En effet, de 2010 à 2023, les trois principaux importateurs des produits de la RDC sont restés les mêmes. La Chine demeure en tête avec une moyenne de **34,3%** des exportations des produits en provenance de la RDC. Elle est suivie par l'Afrique du Sud avec **14,6%** et l'Union Européenne avec **8,2%** des exportations.

Parallèlement, de 2010 à 2023, les principales importations de la RDC provenaient de l'Union Européenne, la Chine et l'Afrique du Sud. Elles ont respectivement représenté en moyenne **17,0%** ; **15,6%** et **12,5%** de l'ensemble des importations du pays.

Suivant les graphiques 1.7 en annexe, environ **51,0%**, **52,4%**, **58,8%** et **57,3%** des exportations totales de la RDC ont été uniquement destinées vers la Chine respectivement en 2020, 2021, 2022 et 2023¹¹.

¹¹ Voir graphique 1.7 en annexe.

De même, suivant le graphique 1.8 ci-dessous, **23,9%** des importations de la RDC ont été d'origine chinoise, plaçant ainsi la Chine devant l'Union Européenne dont les importations ont représenté 9,6% du total en 2023, suivie de l'Afrique du Sud avec **15,9%**.

De 2021 à 2023, ses importations ont représenté en moyenne **19,4%** pour la Chine, **16,2%** pour l'Afrique du Sud et **9,1%** pour l'UE¹².

Ainsi, la Chine reste le partenaire commercial le plus important de la RDC, car elle est le pays avec lequel la RDC entretient le plus d'échanges commerciaux.

Les principaux mécanismes par lesquels un ralentissement de l'activité économique chinoise peut affecter l'économie et le budget congolais sont :

❖ **Réduction de la demande extérieure**

Le ralentissement de la croissance industrielle chinoise diminue la demande en minerais congolais (cuivre, cobalt), ce qui se traduit par une baisse des exportations en valeur et en volume.

❖ **Baisse des cours mondiaux des produits miniers**

La Chine étant le premier consommateur mondial de plusieurs métaux stratégiques, un affaiblissement de sa demande pèse sur les cours internationaux. Cela affecte directement les recettes issues des redevances, des impôts sur les sociétés minières et des dividendes des entreprises extractives.

❖ **Ralentissement des IDE chinois en RDC**

Plusieurs projets miniers et d'infrastructures sont financés ou réalisés par des entreprises chinoises. Un repli économique en Chine peut entraîner des retards

¹² Voir graphique 1.8 en annexe.

ou des suspensions dans les investissements structurants, affectant la croissance domestique et l'exécution du budget d'investissement.

❖ **Tensions sur les recettes fiscales et douanières**

La réduction de l'activité minière et de l'importation d'équipements liés aux projets chinois affecte les recettes de TVA, des droits de douane et de l'impôt sur les bénéfices.

Au regard de ce qui précède, il transparaît qu'en cas de choc majeur sur l'économie chinoise, la balance des paiements de la RDC serait impactée négativement, entraînant ainsi une baisse des recettes courantes.

Comme illustré dans les graphiques 1.9 en annexe, le repli de la croissance en Chine de 2023 à 2024 (soit de **5,2%** à **4,5%** du PIB), faisant suite principalement au fléchissement persistant de son secteur immobilier, entraînerait notamment un ralentissement de la croissance en RDC (de **8,6%** à **5,4%**) et une baisse du compte de capital et financier (de **5,9%** à **4,0%** du PIB), essentiellement des IDE (de **3,4%** à **2,5%** du PIB), avec comme conséquence, une stagnation des recettes courantes autour de **12,4%** du PIB¹³

De manière succincte, ces risques sont classés élevés pour les raisons suivantes :

- ❖ Dépendance commerciale structurelle à un seul pays acheteur ;
- ❖ Corrélation forte entre les cours des produits miniers et les recettes publiques ;
- ❖ Concentration géographique des IDE et des débouchés d'exportation ;
- ❖ Faible capacité actuelle à réorienter rapidement les flux commerciaux vers d'autres marchés.

¹³ Suivant le graphique 1.9 en annexe.

L'absence de mécanismes de stabilisation interne (fonds d'amortissement, diversification sectorielle avancée, régimes fiscaux adaptatifs) accroît cette criticité¹⁴.

b. Analyse des risques

Les risques budgétaires abordés dans ce point sont les suivants :

- ❖ la réduction des droits de douane et taxes sur les exportations des produits de la RDC vers la Chine ;
- ❖ la réduction des recettes budgétaires provenant des IDE chinois ;
- ❖ une baisse des recettes issues des redevances et des impôts sur les sociétés minières ;
- ❖ une augmentation des dépenses publiques liées aux importations chinoises.

Une quantification précise de ces risques via une analyse en termes de probabilité de survenance, d'impacts et de niveau de risque sera développée ultérieurement au fur à mesure de la mobilisation des données.

c. Mesures d'atténuation

Pour faire face aux risques associés au ralentissement de l'activité économique en Chine, le Gouvernement entend mener les activités ci-dessous à court, moyen et long termes.

À court terme :

- ❖ Intégration systématique du scénario chinois dans le modèle de cadrage macro-budgétaire (MCMB), avec simulations de stress sur les recettes minières.
- ❖ Renforcement de la veille macroéconomique internationale, en lien avec le ministère du Commerce extérieur et la Banque centrale du Congo.

¹⁴ Voir Figure 1.5 en annexe.

À moyen terme :

- ❖ Diversification des partenaires commerciaux en renforçant les relations commerciales avec l'Union européenne, l'Inde, l'ASEAN et d'autres pays émergents ;
- ❖ Développement d'accords miniers bilatéraux multiformes, réduisant la dépendance exclusive à un seul acheteur ou investisseur.
- ❖ Accélération des projets de transformation locale des minerais (raffinage, fabrication de précurseurs pour batteries électriques), afin de maintenir des marges internes malgré les variations de demande extérieure ;

À long terme :

- ❖ Réorientation de la stratégie d'exportation vers des produits transformés, moins sensibles à la volatilité des marchés mondiaux.
- ❖ Renforcement des chaînes de valeur locales et régionales via la mise en œuvre active de la ZLECAF et la structuration de marchés africains alternatifs

1.4. Risques liés à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne

a. Description et canaux de transmission

Le conflit armé entre la Russie et l'Ukraine, déclenché en février 2022, a profondément perturbé l'économie mondiale. Sa persistance constitue un risque géopolitique majeur pour les pays en développement, dont la RDC, bien qu'indirectement exposée.

Ce conflit continue d'alimenter des tensions sur les éléments ci-après :

- ❖ les marchés mondiaux des matières premières (pétrole, gaz, blé, engrais) ;
- ❖ les chaînes d'approvisionnement ;
- ❖ les flux de financement extérieur et d'aide au développement.

La poursuite de la guerre prolongerait les pressions inflationnistes mondiales, perturberait les conditions de financement international et pourrait accentuer la vulnérabilité budgétaire des pays importateurs nets comme la RDC.

En effet, les conséquences du conflit russo-ukrainien sur la RDC sont difficiles à évaluer de manière précise, notamment sur le plan économique. Toutefois, les premières estimations effectuées par le Ministère du Plan ont relevé ce qui suit¹⁵ :

- ✓ Une augmentation de **10,0%** du prix du pétrole brut entraînerait celle du PIB réel à court terme de **0,1%**. La raison est qu'à court terme, la hausse du prix du pétrole brut agit comme une taxe sur les économies importatrices, favorisant un transfert vers les économies exportatrices ;
- ✓ Cette même variation du prix du pétrole brut (**10,0%**) devrait occasionner une accélération du rythme de formation des prix intérieurs de près de **1,2%** ;
- ✓ Une augmentation de **10,0%** du prix du blé devrait entraîner une perte de croissance de près de **0,1%** et en même temps une hausse de l'inflation de **0,9%** ;
- ✓ Quant au taux de change, une augmentation de **10,0%** devrait entraîner une baisse de l'activité économique de **1,2%**, mais également une forte accélération des prix intérieurs de **7,8%**.

Sur la période allant de 2027 à 2029, les conséquences de cette crise sur les finances publiques de la RDC se traduiraient notamment par les effets ci-après :

- ✓ Une pression sur les dépenses non-discrétionnaires et l'éviction des dépenses d'investissement ;
- ✓ Une augmentation de la subvention pétrolière de l'Etat afin de maintenir le prix à la pompe pour ne pas baisser le pouvoir d'achat de la population ;

¹⁵ Ministère du Plan, « Conséquences de la guerre russo-ukrainien sur l'économie congolaise », avril 2022

- ✓ Une baisse des recettes fiscales du fait de la réduction de la TVA de **16,0** à **8,0%**, tant en régime intérieur qu'à l'importation, sur certains produits de première nécessité depuis le 15 avril 2022 par le ministre de Finances.

En définitive, ce risque est jugé modéré à élever, car bien que la RDC soit géographiquement éloignée du conflit :

- ✓ l'impact indirect sur les prix mondiaux reste significatif ;
- ✓ les tensions sur les finances publiques sont réelles (subventions, dépenses fiscales) ;
- ✓ la dépendance aux importations stratégiques (carburants, intrants agricoles) demeure élevée ;
- ✓ les marges de manœuvre budgétaire pour absorber de nouveaux chocs sont limitées.

b. Analyse des risques

La baisse de dépense d'investissement, une augmentation de la subvention pétrolière et une baisse de la TVA sont les principaux risques identifiés.

Une quantification précise de ces risques via une analyse en termes de probabilité de survenance, d'impacts et de niveau de risque sera développée ultérieurement au fur et mesure de la mobilisation des données.

c. Mesures d'atténuation

Face à ces risques, le Gouvernement s'emploie à prendre les mesures suivantes à court, moyen et long termes :

A court terme :

- ✓ Ciblage plus rigoureux des subventions afin de les réorienter vers des dispositifs de transferts directs ciblés aux groupes vulnérables ;
- ✓ Constitution de stocks stratégiques de produits sensibles (carburants, farine, engrais) pour amortir les chocs externes sur les marchés internationaux ;

- ✓ Révision des dépenses fiscales afin de rationaliser les exonérations fiscales en les encadrant par des textes clairs, des objectifs chiffrés et des délais.

À moyen terme :

- ✓ Soutien à la production nationale des denrées stratégiques par le renforcement des politiques d'autosuffisance alimentaire dans les produits importés les plus sensibles (maïs, farine, riz) ;
- ✓ Amélioration de la coordination entre politique budgétaire et monétaire pour limiter les effets de l'inflation importée sur le budget de l'État et préserver la stabilité macroéconomique.

À long terme :

- ✓ Diversification des sources d'approvisionnement extérieur en favorisant les accords Sud-Sud avec des pays émergents ou voisins pour réduire la dépendance aux marchés européens ou orientaux affectés par la guerre.

1.5. Risques liés à la Dette Publique

Les risques liés à la dette publique examinés dans le présent document sont de quatre ordres, à savoir : i) le risque de refinancement, ii) le risque de taux d'intérêt, iii) le risque de taux de change et iv) le risque lié aux garanties.

Avant d'aborder ces risques, il est nécessaire de présenter la structure du portefeuille de la dette publique à fin décembre 2025.

1.5.1. Situation de la dette publique

Au 31 décembre 2025, la dette de l'Administration centrale de la RDC s'élève à **17,32%** du PIB. Comparativement à son niveau de **18,49%** de 2024, il s'observe une baisse de **1,17 points de pourcentage**. En nominal, l'encours de la dette publique à la même date se chiffre à **15,01 milliards USD** dont **5,28 milliards USD** de dette intérieure et **9,73 milliards USD** de dette extérieure, soit respectivement **35%** et **65%** du stock total. Par rapport à l'encours de **13,17**

milliards USD à fin 2024, il s'observe une augmentation de la dette publique de **1,84 milliards USD**.

Tableau 1.8 : Evolution de l'encours de la dette publique de 2021 à 2025 en millions de USD

	2021	2022	2023	2024	2025
Dette publique	7 385,03	9 499,87	10 558,53	13 168,26	15 012,14
DP en % du PIB	14,91%	16,02%	17,81%	18,49%	17,32%
<i>Dette Extérieure</i>	<i>4867,98</i>	<i>5 659,32</i>	<i>6 845,44</i>	<i>7 607,18</i>	<i>9 730,56</i>
<i>dont arriérés techniques</i>	<i>157,28</i>	<i>157,63</i>	<i>156,93</i>	<i>156,9</i>	<i>156,96</i>
DE en % du PIB	9,83%	9,54%	11,54%	10,68%	11,22%
DE-Part en %	65,91%	59,57%	64,83%	57,77%	65,00%
<i>Dette Intérieure</i>	<i>2 517,05</i>	<i>3 840,54</i>	<i>3 713,09</i>	<i>5 561,08</i>	<i>5 281,58</i>
DI en % du PIB	5,08%	6,48%	6,26%	<i>7,81%</i>	<i>6,09%</i>
DI-Part en %	34,09%	40,43%	35,17%	<i>42,23%</i>	<i>35,00%</i>
Dette Publique	14 769,87	19 150,69	28 292,63	<i>37 464,45</i>	32 747,34
(Milliards de CDF)					

Source : DGGP

1.5.1.1. Situation de la dette extérieure

Au 31 décembre 2025, l'encours de la dette extérieure de la RDC s'est évalué à **9,73 milliards USD**. Il représente **65%** de la dette publique, soit **11,22%** du PIB. En termes de créanciers, les plus importants bailleurs de fonds de la RD Congo sont respectivement les institutions multilatérales avec **85%** de la dette extérieure, les partenaires bilatéraux avec **12%**, les autres créanciers avec **1%**. Les arriérés techniques sont d'environ **2%**.

Deux créanciers multilatéraux, à savoir la Banque Mondiale (Guichet IDA) et le FMI détiennent à eux seuls environ **80%** du portefeuille de la dette extérieure. Leurs parts respectives représentent **47%** et **31%**. Quant aux créanciers bilatéraux, leur part représente 12% du portefeuille, et la Chine domine avec un encours s'élevant à **733,11 millions** de dollars, soit **8%** du portefeuille de la dette extérieure contre seulement **0,9%** pour le Club de Paris.

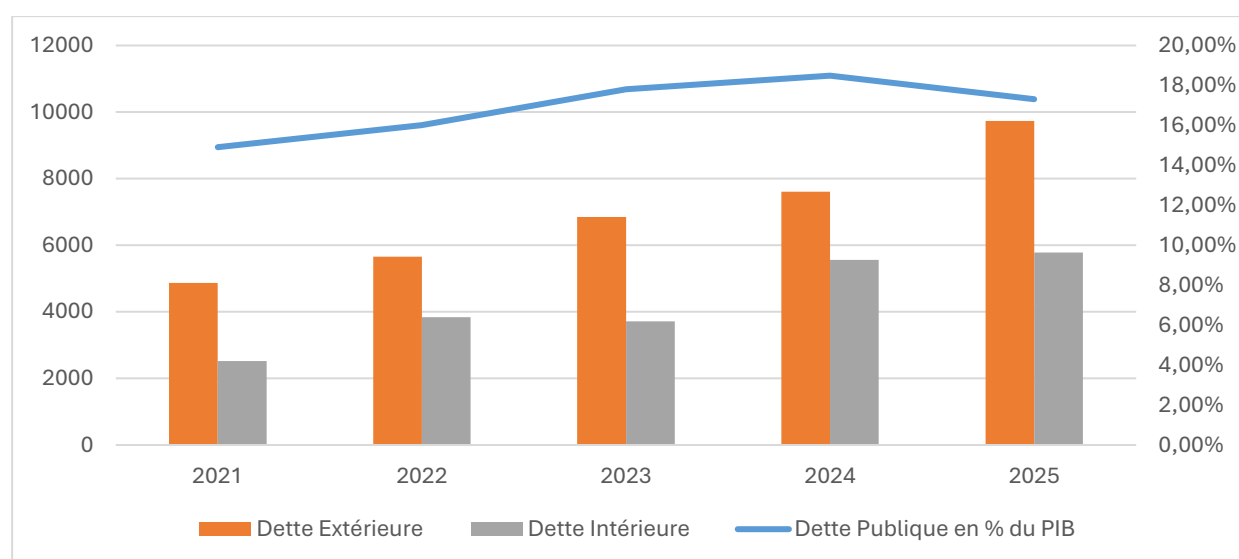
1.5.1.2. Situation de la dette intérieure

A fin décembre 2025 la dette publique intérieure de la RDC s'élève à **5,28 milliards USD** et représente **6,09%** du PIB. De cet encours, **1,4 milliard de dollars** représente les titres publics (Obligations du Trésor et Bons du Trésor). Le reste de la dette publique intérieure est constitué uniquement d'arriérés budgétaires répartis comme suit :

- (i) la créance de la Banque Centrale du Congo sur le Gouvernement congolais : 1.814,44 millions de dollars ;
- (ii) les protocoles d'accords d'arriérés intérieurs signés entre le Gouvernement et les créanciers intérieurs : 377,18 millions de dollars;
- (iii) le stock d'arriérés budgétaires certifiés et validés après audit initié par le Ministre des Finances : 950,55 millions de dollars ;
- (iv) le stock d'arriérés budgétaires certifiés, mais non validés : 699,61 millions de dollars.

L'analyse du portefeuille de la dette publique révèle que le taux d'intérêt moyen du portefeuille de la dette de la RDC au 31 décembre 2025 est de **2,04%**. Le volume très important des prêts concessionnels dans le portefeuille explique ce niveau relativement bas du taux d'intérêt.

Graphique 1.10 : Evolution de la dette publique de 2021-2025 en millions de USD et en % du PIB



Source : DGDP

Le graphique 1.10 ci-dessus illustrant l'évolution de la dette publique en pourcentage du PIB entre 2021 et 2025 montre d'abord une tendance à la hausse entre 2021 et 2023, ensuite une légère stabilité entre 2024 et 2025. En 2021, la dette publique s'élevait à **14,28 %** du PIB. À partir de cette année, une augmentation progressive a été observée, atteignant **17,01 %** en 2023, avant de se stabiliser autour de **17%** entre 2024 et 2025.

1.5.2. Risque de refinancement

a. Description et canaux de transmission

Le risque de refinancement fait référence à l'incertitude de rembourser une dette à l'échéance ou de la rembourser à un coût élevé par rapport aux conditions initiales. Il est apprécié notamment par le profil de remboursement, la maturité moyenne (en années) du portefeuille, et la part de la dette à amortir à court terme.

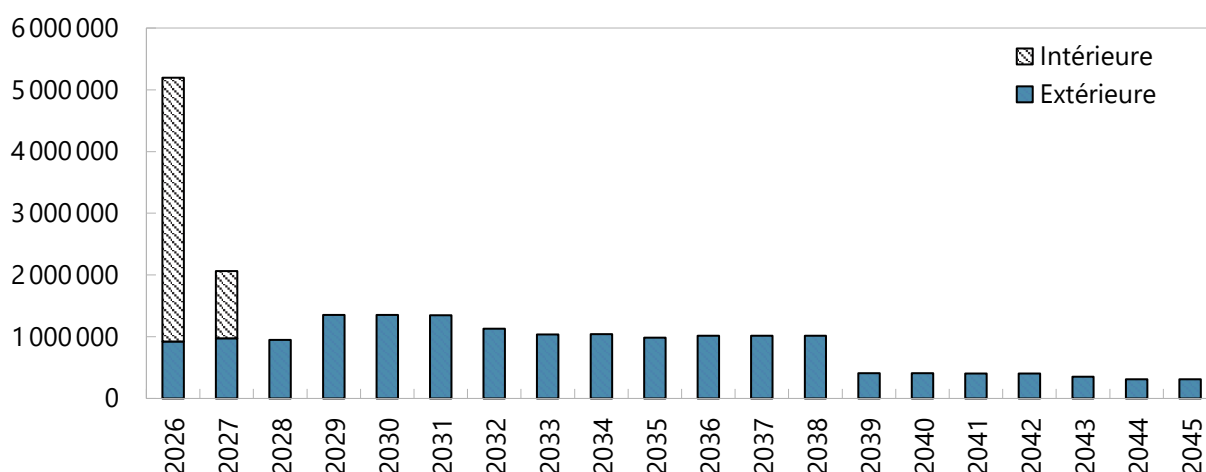
A fin 2025, la maturité moyenne du portefeuille de la dette de l'Administration centrale est de **11,4 ans**. Ce niveau, tiré par la dette extérieure à caractère concessionnel, contractée au travers d'instruments de maturité à long terme, est considéré comme étant confortable.

Cependant, la part de la dette intérieure échéant à court terme est de l'ordre de **80%**. Ce niveau est largement supérieur au seuil de **10%** que recommande la profession pour qu'un risque soit qualifié de faible. Ainsi, au 31 décembre 2025, le portefeuille de la dette indique que **la RDC est exposée à un risque majeur de refinancement**.

Analyse du risque

La visualisation du profil de remboursement confirme également le risque de refinancement par le pic observé en 2026. En effet, outre les paiements des titres publics domestiques, le Trésor public devra se préparer à déboursier la même année, environ **1.000.000 millions de CDF**, soit **450 millions de USD** au titre d'amortissement de la dette extérieure.

Graphique 1.11 : Profil de remboursement de la dette publique au 31 décembre 2025 (en millions de CDF)



b. Mesures d'atténuation

L'atténuation du risque de refinancement passe par l'allongement progressif de la maturité des instruments intérieurs. Il serait indiqué de recourir plus aux Bons du Trésor 6 mois, 12 mois, et aux Obligations du Trésor de longue maturité (au moins 2 ans) et à remboursement in fine. Ces instruments à longue maturité permettront d'espacer les remboursements de façon à desserrer la pression qu'exerce le service de la dette sur le Trésor public.

1.5.3. Risque de taux d'intérêt

a. Description et canaux de transmission

Le risque de taux d'intérêt est le risque pour l'Etat de payer un service de la dette plus élevé que ce qui est prévu dans le budget, à la suite d'une hausse inattendue du taux d'intérêt. Il ne concerne que la dette contractée à taux variable.

L'analyse du portefeuille de la dette à fin 2025 renseigne **un risque de taux d'intérêt mineur**, car, la part de la dette à taux variable ne représente que **1,5%**, contre **98,5%** pour la dette à taux fixe. Il sied de rappeler que le seuil pour un risque de taux d'intérêt faible est d'avoir une part de la dette à taux variable inférieure à **10%**.

1.5.4. Le risque de taux d'intérêt n'étant pas préoccupant pour la RDC à fin 2025, son analyse s'avère inopportune.

1.5.5. Risque de change

a. Description et canaux de transmission

Le risque de taux de change est celui qui peut amener l'Etat à payer un service de la dette plus élevé que ce qui est prévu dans le budget, à la suite d'une dépréciation de la monnaie nationale.

Le portefeuille de la dette publique à fin 2025 est constitué de la dette extérieure et de la dette intérieure. La dette intérieure est composée en grande partie des arriérés budgétaires, mais, également des Bons du Trésor et Obligations du Trésor émis localement. Pour préserver le pouvoir d'achat des créanciers domestiques, la dette intérieure est indexée au dollar américain, y compris les titres domestiques émis en CDF. **De ce fait, ce portefeuille est quasiment libellé en devises étrangères et fait courir au Gouvernement un risque majeur de taux change.** La volatilité de ce dernier, même de faible amplitude aura des implications budgétaires évidentes.

Le dollar américain et l'euro sont les principales monnaies de paiement du service de la dette publique de la RD Congo

Le même portefeuille indique qu'après ventilation du DTS dans les cinq monnaies qui composent ce panier, à savoir : le dollar américain, l'euro, le yuan renminbi, le yen japonais et la livre sterling, le portefeuille de la dette de la RDC est largement dominé par le dollar américain à hauteur de **67%**, suivi de l'euro avec **16%**.

Le service de la dette publique à exécuter au cours de la période 2027-2029 pourrait connaître des variations importantes par rapport à celui prévu dans le CBMT, en cas de la dépréciation de la monnaie nationale vis-à-vis de dollar américain.

Le tableau 1.10 ci-dessous renseigne sur la répartition du stock de la dette publique en différentes devises, en vue d'apprécier l'exposition du portefeuille de la dette au risque de taux de change.

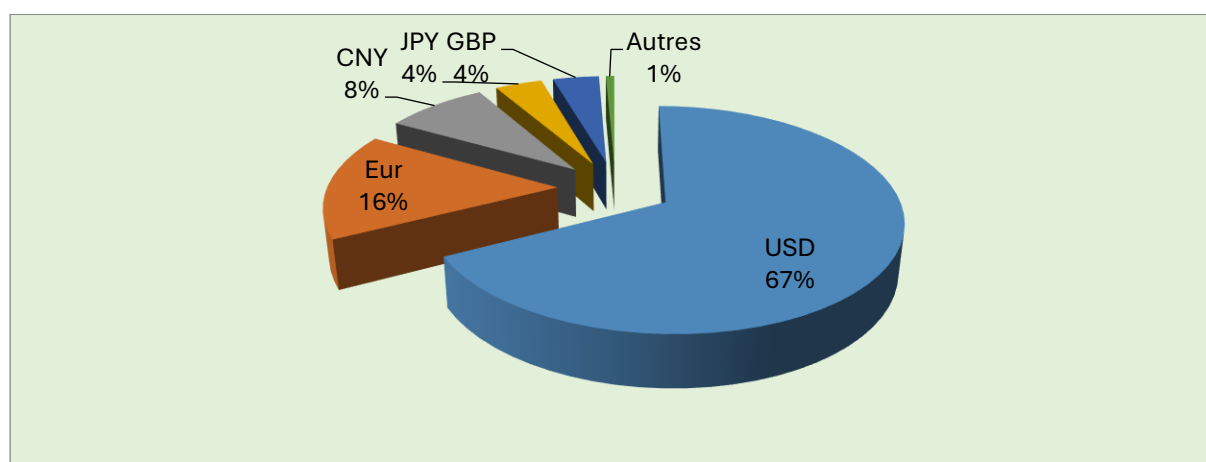
Tableau 1.10. : Structure de la dette publique (extérieure et intérieure) en devises au 31 décembre 2025

Libellé	Montant en millions de USD	Part en %
CDF	2315,27	15%
Dollars US	7 370,11	49%
DTS	4 994,49	33%
Euro	63,57	0%
Yuan Renminbi	201,05	1%
Autres monnaies	67,65	0%
Total Dette Publique	15 012,14	100%
<i>Total Dette libellée en devises étrangères</i>	<i>13 200,48</i>	<i>85%</i>
<i>Total Dette libellée en CDF</i>	<i>2315,27</i>	<i>15%</i>

N.B. Outre la dette extérieure, le dollar comprend également les titres publics domestiques émis en dollars et tous les arriérés intérieurs libellés en USD. Le CDF est composé de titres émis en CDF, ainsi que de la créance BCC figée en CDF, soit **4040 milliards de CDF**.

Le graphique 1.12 ci-dessous illustre la structure de la dette publique extérieure par devise à fin 2025 après la ventilation du DTS.

Graphique 1.12 : Structure de la dette publique extérieure par devise après ventilation du DTS à fin 2025



Source : DGDP, Bulletin statistique 4ème trimestre 2025

De cette répartition s'observe une forte dépendance du portefeuille de la dette au dollar américain (**67%**), ce qui expose grandement le pays à la volatilité de cette devise et aux politiques économiques des États-Unis.

b. Analyse du risque

Dans le cadre de la stratégie de la dette à moyen terme, l'impact de variations de taux de change sur le service de la dette est analysé en simulant un choc modéré et un choc extrême sur le taux de change. Le choc modéré consiste à considérer une dépréciation du franc congolais face au dollar américain équivalant au niveau le plus élevé en glissement annuel. Le niveau de cette dépréciation est doublé dans la situation de choc extrême. Cette fois, la structure chargée du cadrage macroéconomique indique que le taux de change devrait demeurer relativement stable, avec de légères dépréciations sur la période prévisionnelle. Ainsi, nous retenons une dépréciation de 4% de franc congolais face au dollar pendant sur toute la période de l'analyse, et 8% dans le scénario de choc extrême.

Le tableau 1.11 en annexe, indique qu'une variation modérée de 4% du taux de change impacterait à la hausse le service de la dette publique de **100,82 milliards de CDF** en 2027 ; **53,17 milliards de CDF** en 2028 et **74,20 milliards de CDF** en 2029, traduisant ainsi une pression sur le Trésor public. Ces valeurs sont doublées par rapport au choc extrême de 8%¹⁶.

c. Mesures d'atténuation

L'atténuation du risque de taux de change passe par la mise en œuvre de deux principales actions suivantes : (i) la réduction de la dominance de la dette extérieure dans le portefeuille de la dette publique. Il serait indiqué de recourir beaucoup plus aux instruments intérieurs non indexés au dollar américain, c'est-à-dire des titres libellés en monnaie nationale ; (ii) la stabilisation de la monnaie

¹⁶ Voir tableau 1.11 en annexe.

nationale et la réduction de l'inflation qui en découle, de façon à relever le rendement des Titres publics en CDF.

1.5.6. Risque lié aux garanties

a. Description et canaux de transmission

Le risque lié à la garantie est celui qui pourrait mettre le Gouvernement central dans l'obligation de supporter un service de la dette plus élevé que prévu, à la suite d'un défaut de paiement par un bénéficiaire de la garantie souveraine.

Le prêt SICOMINES est l'unique à avoir une garantie explicite, c'est-à-dire assortie d'un accord de garantie expressément signé entre les parties. La particularité est que cette garantie n'impacte pas directement les finances publiques, puisque basée sur le minerais. Cependant, le portefeuille de la dette de la RDC renseigne l'existence des prêts rétrocédés. Il s'agit de la dette souveraine, contractée par le Gouvernement central, mais, cédée par la suite à une entreprise publique. L'Administration centrale reste la débitrice primaire même si le caractère spécifique du projet à financer justifie sa cession à l'interne à une entreprise publique. En principe, les prêts rétrocédés font courir à l'Etat le même risque qu'un prêt garanti. Le service de la dette résultant d'un prêt rétrocédé n'est pas assuré par le Trésor public, mais plutôt, par l'entreprise bénéficiaire du financement.

Au 31 décembre 2025, le portefeuille de la dette comprend quatre prêts rétrocédés dont trois pour la SNEL SA avec un encours global de 497,89 millions de dollars, et un seul pour la MIBA avec un encours de 11,99 millions de dollars.

Analyse du risque

La Banque Mondiale a mis en place un outil qui permet d'analyser le risque de crédit des entreprises publiques. Ce risque est défini comme étant la probabilité qu'une entreprise publique ne parvienne pas à honorer ses obligations convenues au titre de la garantie, de prêt rétrocédé ou d'emprunt. Au terme de l'analyse, un score est attribué à l'entreprise. Il s'agit de : 1.risque faible ;

2.risque modéré ; 3.risque élevé ; 4.risque très élevé ; 5.en détresse. Une liaison est ensuite établie entre cette notation et celle de Moody's, qui passe par la notation souveraine, sauf pour la note en détresse qui n'a pas de correspondant. En général, la notation souveraine est supposée être la note la plus élevée possible pour toute société publique du pays. La RDC ayant été notée B3 (risque de crédit élevé avec perspective stable) par Moody's, cette note constitue donc le plafond pour les entreprises publiques.

S'agissant de la Société Nationale d'Electricité, SNEL SA en sigle, et de la Minière de Bakwanga (MIBA), après analyse, l'outil a attribué à toutes les deux, la Note « en détresse ». L'impact de ce score dans le CBMT 2027-2029 est capté en calculant la perte attendue selon deux options, à savoir : scénario de défaut et scénario de détresse.

1.Scénario de défaut : la totalité de la dette décaissée est due, le Gouvernement rembourse la partie garantie/rétrocédée du capital décaissé plus le paiement périodique des intérêts dus.

2.Scénario de détresse : suite à sa santé financière, l'entreprise publique éprouve des difficultés pour assurer le service de la dette. Le Gouvernement lui vient en aide en payant le service annuel de la dette au prêteur au nom de l'entreprise publique.

L'impact de ces deux situations dans le budget est capté par la « Perte attendue » qui est déterminée par l'équation suivante :

Perte attendue en cas de défaut/détresse = Exposition x Probabilité de défaut/détresse x (1-Taux de recouvrement) où :

Exposition = Encours de la dette pertinente/Service annuel de la dette

PD = une valeur de probabilité numérique comprise entre 0 et 1

Taux de recouvrement = Pourcentage récupérable de la perte réalisée

Pour la SNEL SA, l'analyse a abouti à la situation suivante :

1. Option de défaut

Tableau 1.12. : Impact du prêt rétrocedé sur le Trésor public (2027-2029) selon l'option de défaut

Libellé	2 027	2 028	2 029
Exposition (en USD)	435 993 413,38	374 887 781,49	314 052 274,99
PD	1,00	1,00	1,00
RECOUVR	0,80	0,80	0,80
Perte attendue (en USD)	348 794 730,70	299 910 225,19	251 241 819,99
Taux d'actualisation 5%	1,05	1,10	1,16
Facteur d'actualisation	0,95	0,91	0,86
VA	332 185 457,81	272 027 415,14	217 032 130,43

Source : DGDP

2. Option de détresse

Tableau 1.13. : Impact du prêt rétrocedé sur le Trésor public (2027-2029) selon l'option de détresse

Libellé	2 027	2 028	2 029
Exposition (en USD)	78 992 152,46	66 891 703,10	65 781 379,14
PD	1,00	1,00	1,00
RECOUVR	0,80	0,80	0,80
Perte attendue (en USD)	63 193 721,97	53 513 362,48	52 625 103,31
Taux d'actualisation 5%	1,05	1,10	1,16
Facteur d'actualisation	0,95	0,91	0,86
VA	60 184 497,11	48 538 197,26	45 459 542,87

Au regard des résultats ci-dessus, les autorités ont le choix entre une prise en charge totale de la dette de la SNEL SA et une prise en charge partielle.

Pour l'option 1 : la prise en charge totale de la dette rétrocedée à la SNEL coûterait au Trésor en 2027 348,79 millions de USD, 299,91 millions en 2028 et 251,24 millions de dollars en 2029. Au taux d'actualisation de 5%, ces montants représenteraient à la date d'aujourd'hui respectivement 332,19 millions de dollars, 272,03 millions en 2028 et 217,03 millions de dollars.

Pour l'option 2 : si l'Etat ne prend en charge que l'échéance en difficulté, le Trésor public sera impacté de 63,19 millions en 2027 avec comme valeur

actualisée de 60,18 millions de dollars, 53,51 millions de dollars en 2028 dont la valeur actualisée est 48,53 millions de dollars, et 52,63 millions de dollars en 2029 pour une VA de 45,50 millions en 2029.

Pour la MIBA

Tableau 1.14. : Impact du prêt rétrocédé à la MIBA sur le Trésor public (2027-2029) selon l'option de défaut

	2 027	2 028	2 029
Exposition (en USD)	10 205 017,52	8 171 010,60	6 137 003,68
PD	1,00	1,00	1,00
RECOUVR	0,80	0,80	0,80
Perte attendue (en USD)	8 164 014,02	6 536 808,48	4 909 602,94
Taux d'actualisation 5%	1,05	1,10	1,16
Facteur d'actualisation	0,95	0,91	0,86
VA	7 775 251,44	5 929 077,99	4 241 099,62

Tableau 1.15. : Impact du prêt rétrocédé à la MIBA sur le Trésor public (2027-2029) selon l'option de Détresse

	2 027	2 028	2 029
Exposition (en USD)	2 208 921,52	2 173 938,60	2 138 955,68
PD	1,00	1,00	1,00
RECOUVR	0,80	0,80	0,80
Perte attendue (en USD)	1 767 137,22	1 739 150,88	1 711 164,54
Taux d'actualisation 5%	1,05	1,10	1,16
Facteur d'actualisation	0,95	0,91	0,86
VA	1 682 987,82	1 577 461,12	1 478 168,27

Pour l'option 1 : la prise en charge totale de la dette rétrocédée à la MIBA coûterait au Trésor en 2027 8,16 millions de USD, 6,54 millions en 2028 et 4,91 millions de dollars en 2029. Au taux d'actualisation de 5%, ces montants représentent à la date d'aujourd'hui respectivement 7,78 millions, 5,93 millions et 4,24 millions de dollars.

Pour l'option 2 : si l'Etat ne prend en charge que l'échéance en difficulté, le Trésor public sera impacté de 1,77 millions en 2027, de 1,74 millions de dollars en 2028 et 1,71 millions de dollars en 2029. En valeur actualisée, ces frais sont respectivement en dollars, 1,68 millions, 1,58 millions et 1,48 millions.

b. Mesures d'atténuation

Pour réduire ce risque, le Gouvernement devra s'assurer que la santé financière de l'entreprise et son profil managérial lui permettront de respecter les engagements en termes de prêt rétrocédé. Également, il devra s'assurer que les comptes séquestres sont régulièrement alimentés par les entreprises ayant bénéficié de prêts rétrocédés.

2. RISQUES BUDGETAIRES SPECIFIQUES

Les risques budgétaires spécifiques désignent les obligations financières de l'État dont la réalisation est conditionnelle à la matérialisation d'événements incertains et plus ou moins probables. Une grande partie de ces risques entre dans la catégorie des passifs contingents, c'est-à-dire les passifs de l'État qui deviennent exigibles quand un événement donné se produit. Deux catégories de risques budgétaires spécifiques peuvent être distinguées, à savoir¹⁷ :

- ❖ les risques budgétaires explicites ;
- ❖ les risques budgétaires implicites.

Les risques budgétaires spécifiques explicites désignent les obligations financières contingentes explicitement énoncées dans un contrat engageant l'État. Il s'agit par exemple d'un engagement explicite de l'État à supporter des charges financières si un événement se produit. Par exemple : appel d'une garantie de dette donnée à une entreprise publique en difficulté, appel d'une garantie de dette ou de revenu minimum donné à un projet de partenariat public-privé, contentieux se soldant par une obligation financière pour l'État, etc.

Les risques budgétaires spécifiques implicites consistent en des obligations financières résultant d'un engagement tacite ou attendu de l'État de faire face à certaines charges quand un événement se produit, même s'il n'est pas prévu explicitement. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une obligation juridique au sens strict. L'État n'a pas pris d'engagement explicite, mais il ne peut pas se soustraire à une revendication de fait, c'est-à-dire politique et morale.

¹⁷ AFRITAC CENTRAL : Projet de Guide Pratique sur la gestion des risques budgétaires, version du 25 mars 2025

Il peut s'agir d'une intervention publique en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie, du sauvetage d'une entreprise publique stratégique, etc.

2.1. Risques liés aux catastrophes naturelles

2.1.5. Description et canaux de transmission

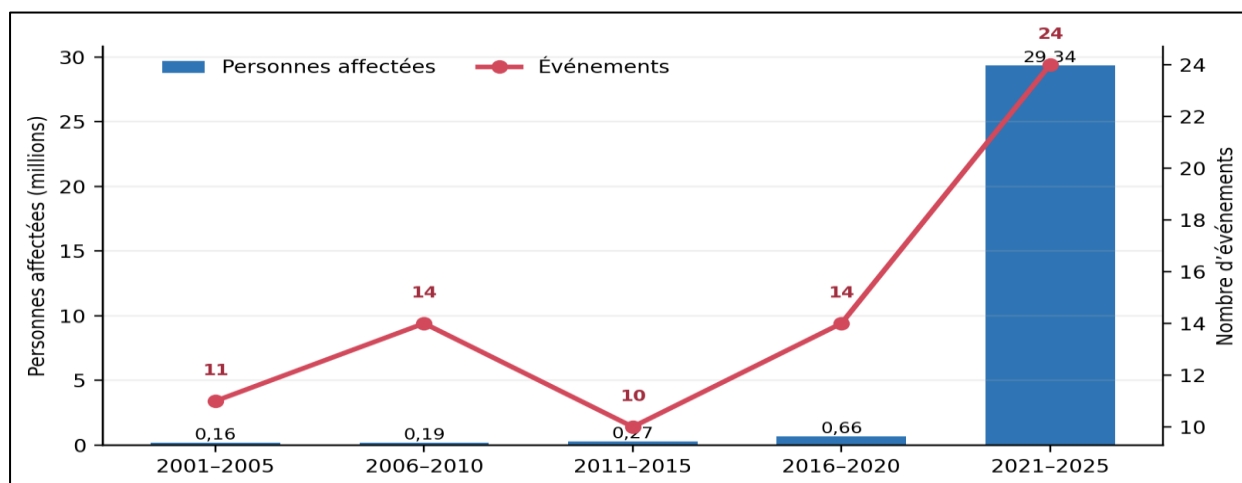
La RDC est particulièrement vulnérable aux risques liés aux catastrophes naturelles, qui se répartissent en deux catégories principales : **les risques physiques** et **les risques de transition**.

Les premiers concernent les phénomènes météorologiques extrêmes et chroniques, tels que les inondations, les sécheresses, les glissements de terrain ou des vagues de chaleur, susceptibles d'affecter directement les populations, les infrastructures et les écosystèmes. Les seconds découlent des ajustements économiques, réglementaires et technologiques liés à la transition vers une économie à faible pollution.

2.1.5.1. Fréquence et intensité des catastrophes

Les données du profil-pays issues de la Base de données mondiale sur les catastrophes naturelles et technologiques (EM-DAT) couvrent, pour la présente analyse, la période **2001–2025**. Elles font état de **73 catastrophes naturelles**, ayant affecté au total **30.609.350 personnes** et causé **5.209 décès** en RDC.

Graphique 2.1 : Fréquence et population affectée en RDC, par période (2001–2025)



Source : DGPPB, élaboré à partir du profil-pays EM-DAT/CRED, extraction du 26 août 2026, données arrêtées à 2025

Entre 2001 et 2020, la fréquence des catastrophes est demeurée relativement stable, variant entre **10 et 14 événements par quinquennat**. Toutefois, leur intensité humaine s'est progressivement accrue : le nombre de personnes affectées est passé de **156.914 entre 2001 et 2005** à **660.755 entre 2016 et 2020**, tandis que les décès ont augmenté de **345 à 543** entre ces deux périodes. Une baisse ponctuelle de la mortalité est néanmoins observée entre 2006 et 2010, avec **126 décès**, malgré l'enregistrement de **14 événements**.

Tableau 2.1. : Répartition d'événements, personnes affectées et décès par période

Période	Événements	Personnes affectées	Décès
2001–2005	11	156 914	345
2006–2010	14	187 063	126
2011–2015	10	265 238	221
2016–2020	14	660 755	543
2021–2025	24	29 339 380	3 974

Source : Groupe thématique Gestion des RB du Comité CDMT-RB, à partir des données du EM-DAT/CRED

La période **2021–2025** marque une rupture importante dans cette évolution. Avec **24 événements**, contre **14** au cours du quinquennat précédent, la fréquence des catastrophes augmente de **71,4 %**. Leur incidence humaine connaît une progression encore plus prononcée : **29.339.380 personnes ont été affectées**, soit plus de **44 fois** le nombre enregistré entre 2016 et 2020, tandis que **3.974 décès** ont été recensés, soit plus de **sept fois** le bilan du quinquennat précédent.

À elle seule, la période 2021–2025 concentre ainsi **32,9 % des événements**, **95,9 % des personnes affectées** et **76,3 % des décès** enregistrés sur l'ensemble de la période étudiée. Ces résultats témoignent d'une augmentation simultanée de la fréquence et, surtout, de l'intensité des catastrophes naturelles en RDC. Ils traduisent une exposition accrue des populations ainsi qu'une forte vulnérabilité socioéconomique et territoriale, susceptibles d'amplifier les besoins d'intervention publique et les risques pesant sur les finances publiques¹⁸.

¹⁸ <https://public.emdat.be/data>

2.1.5.2. Vulnérabilité climatique et capacité d'adaptation

Le millésime 2026 du ND-GAIN, dont la dernière année de données est 2024, attribue à la RDC un score global de **30.4/100**. Comme le renseigne le tableau 2.2. ci-dessous, le pays occupe le **185^e rang** sur **190 pays** disposant d'un score, ce qui le situe parmi les pays les moins résilients. Sa vulnérabilité atteint **0.571** (**22^e** pays le plus vulnérable), tandis que sa préparation à l'adaptation demeure faible à **0.178** (**188^e** rang selon le classement décroissant de préparation).¹⁹

Tableau 2.2. : Indice global de vulnérabilité et d'adaptation

Indicateur ND-GAIN	Valeur 2024	Rang	Interprétation
Indice global	30,4 / 100	185 / 190	Faible résilience
Vulnérabilité	0,571	22 ^e plus vulnérable	Vulnérabilité élevée
Préparation	0,178	188 / 192	Capacité d'adaptation très faible

Source : Notre Dame Global Adaptation Initiative, ND-GAIN Country Index 2026, dernière année observée : 2024.

2.1.5.3. Profil INFORM Risk de la RDC

En 2025, la RDC affiche un indice INFORM Risk de **8,1/10**, correspondant à une classe de risque « **très élevée** ». Elle se situe au **3^e** rang mondial venant au **5^{ième}** rang en 2024. Le profil combine un danger et une exposition de **8,2/10**, une vulnérabilité de **8,0/10** et un manque de capacités d'adaptation de **8,1/10**. Ces trois composantes, toutes très élevées, montrent que le risque ne tient pas seulement à l'occurrence des aléas, mais aussi à la fragilité socio-économique et institutionnelle.

Tableau 2.3. : Profil de risque pays en 2025 / RD Congo - Classe de risque : très élevé

Rang	Pays	Risque	Classe	Danger & exposition	Vulnérabilité	Manque de capacités
1	Somalie	8,2	Très élevé	8,3	9,4	7,1
1	Soudan du Sud	8,2	Très élevé	6,8	8,9	9,2

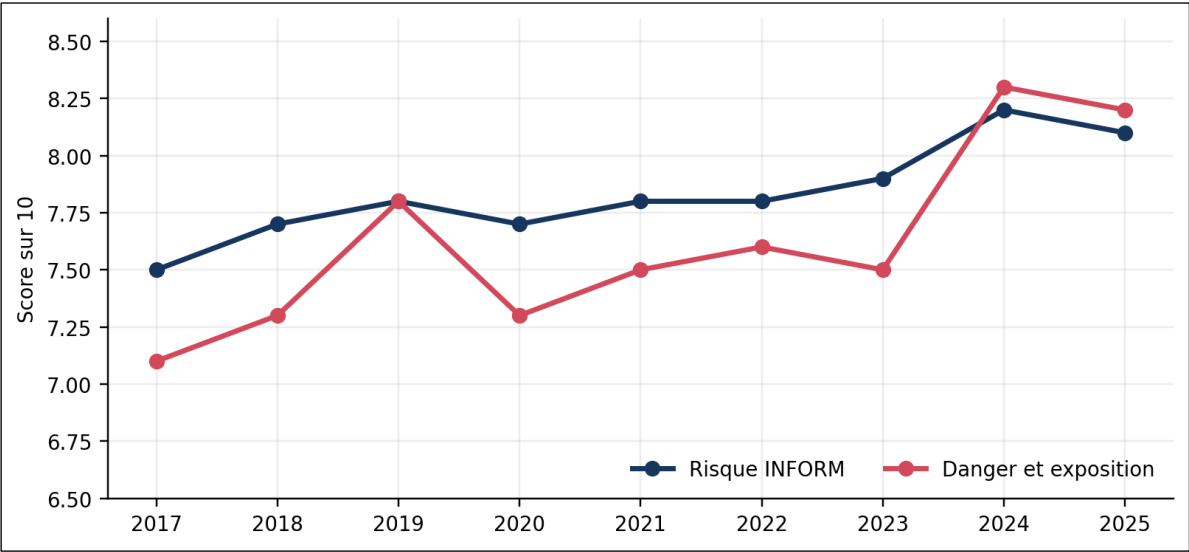
¹⁹ <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/download-data/>

Rang	Pays	Risque	Classe	Danger & exposition	Vulnérabilité	Manque de capacités
3	RDC	8,1	Très élevé	8,2	8,0	8,1
3	Yémen	8,1	Très élevé	7,8	8,4	8,1
5	Soudan	7,9	Très élevé	8,3	7,6	7,7
5	Tchad	7,9	Très élevé	6,9	8,4	8,6

Source : Commission européenne/JRC, INFORM Trend 2017–2026 ; valeurs du millésime INFORM Risk 2025.

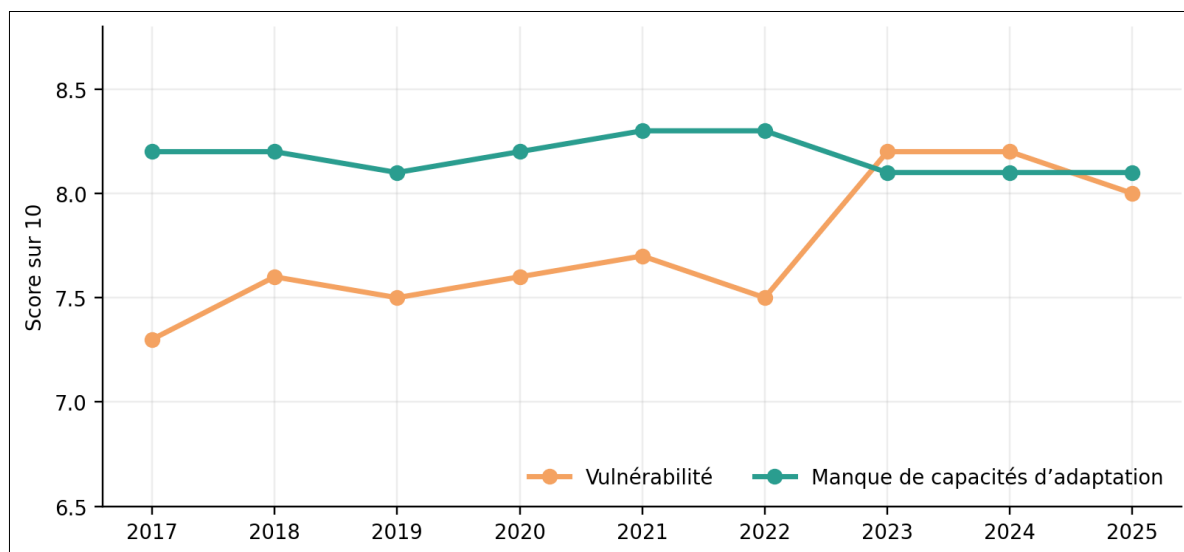
Les graphiques 2.2.et 2.3. ci-dessous, révèle qu’entre 2017 et 2025, l’indice global est passé de **7,5** à **8,1**. La hausse est surtout liée à l’aggravation du danger-exposition passant de **7,1** à **8,2** et de la vulnérabilité passant de **7,3** à **8,0**. Le manque de capacités d’adaptation reste quasi structurellement au-dessus de **8,0**, ce qui limite la faculté d’absorber les chocs sans soutien budgétaire additionnel.

Graphique 2.2 : Indice INFORM Risk et danger-exposition de la RDC (2017–2025)



Source : Commission européenne/JRC, INFORM Trend 2017–2026.

Graphique 2.3 : Vulnérabilité et manque de capacités d'adaptation (2017–2025)

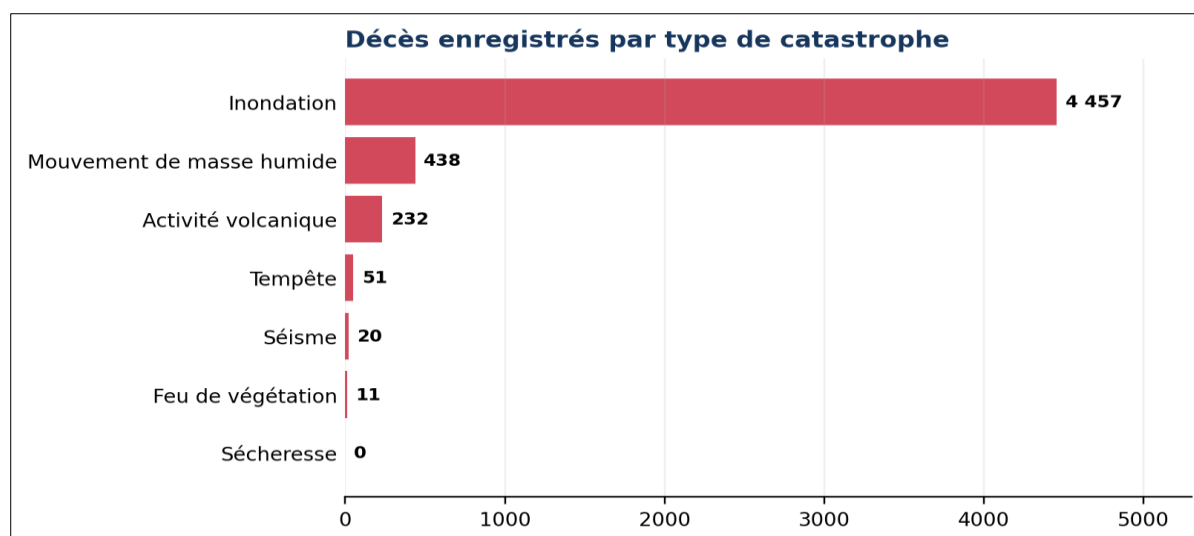


Source : Commission européenne/JRC, INFORM Trend 2017–2026.

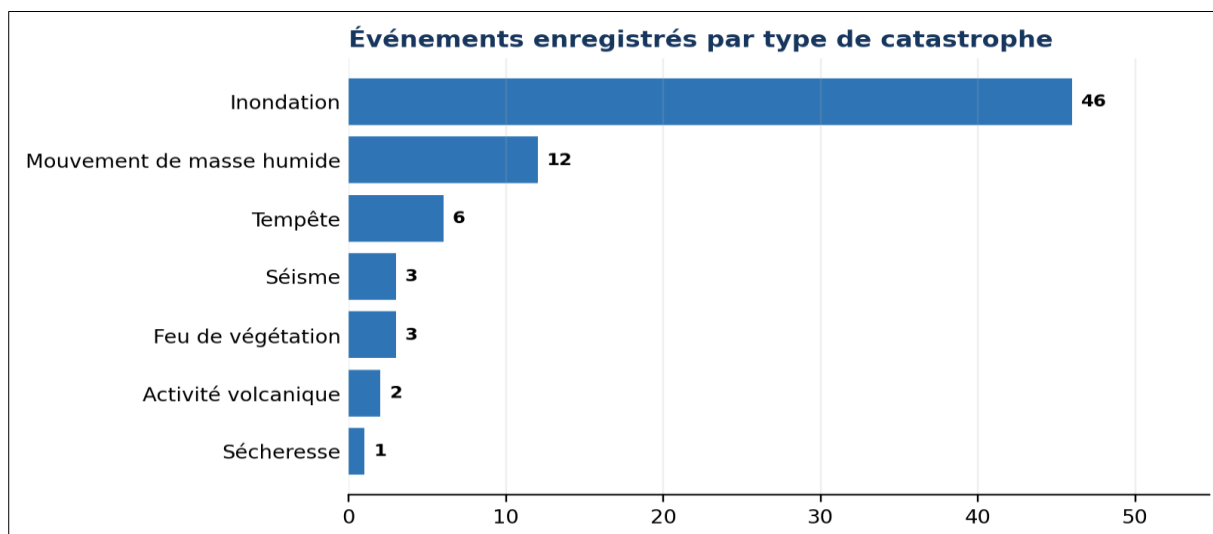
2.1.5.4. Structure des pertes par type de catastrophe

Les inondations dominent nettement le profil de risque car, elles représentent **46 des 73 événements** enregistrés, soit **63,0 %**, affectent **4,05 millions de personnes** et causent **4.457 décès**. La sécheresse de 2022 explique toutefois l'essentiel du nombre total de personnes affectées, avec près de **25,97 millions de personnes**. Cette concentration invite à distinguer la fréquence des chocs, dominée par les inondations, de leur intensité démographique, dominée par la sécheresse.

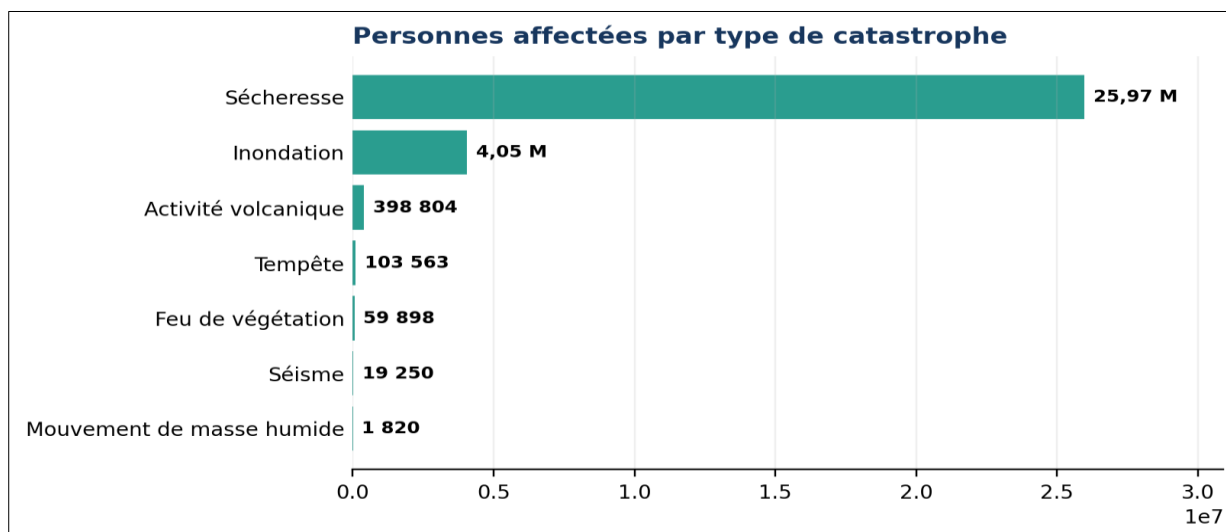
Graphique 2.4 : Répartition des décès par type de catastrophe (2001–2025)



Source : DGPPB, élaboré à partir d'EM-DAT/CRED.

Graphique 2.5 : Répartition des événements par type de catastrophe (2001–2025)

Source : DGPPB, élaboré à partir d'EM-DAT/CRED.

Graphique 2.6 : Répartition des personnes affectées par type de catastrophe (2001–2025)

Source : DGPPB, élaboré à partir d'EM-DAT/CRED.

2.1.5.5. Focus sur les années 2025, 2024 et 2023

En 2025, EM-DAT comptabilise **6** catastrophes naturelles en RDC, toutes liées aux inondations, ayant affecté **283.464 personnes** et causé **374 décès**. Ces résultats confirment la matérialisation du risque physique et la persistance d'un besoin de financement rapide pour les secours, le relogement, la santé, l'assainissement et la remise en état des infrastructures.²⁰

²⁰ <https://public.emdat.be/data>

En effet, depuis la fin de l'année 2023 et durant toute l'année 2024, **18 des 26** provinces de la RDC ont été touchées par des précipitations torrentielles, engendrant des inondations d'une ampleur sans précédent. Les provinces les plus affectées sont **l'Équateur, le Nord et le Sud-Ubangi, la Tshopo** ainsi que **la Ville de Kinshasa**²¹.

Le bilan global des inondations qui ont secoué le pays durant l'année 2024 se présente dans le tableau 2.2 ci-dessous²². La gestion de ces inondations a exigé une intervention rapide du Gouvernement, entraînant ainsi des impacts directs et indirects sur les finances publiques

Tableau 2.2 : Bilan des inondations survenues en RDC en 2024

N°	Libellé	Nombre
1	Ménages affectés	304 521
2	Personnes décédées	300
3	Blessés graves	625
4	Maisons détruites	67 519
5	Écoles submergées	1 528
6	Centre de Santé touché	269
7	Marchés touchés	211
8	Routes endommagées	146

Source : DGPPB, à partir des données du Rapport annuel 2024 de la caisse de solidarité nationale et de gestion humanitaire des catastrophes CSN-GHC

Au cours de l'année 2025, la RDC a été confrontée à une série d'inondations d'ampleur significative, résultant principalement de pluies torrentielles persistantes et du débordement de plusieurs cours d'eau majeurs. Ces phénomènes hydro-climatiques extrêmes ont affecté de nombreuses provinces, occasionnant des pertes en vies humaines, des destructions massives d'infrastructures publiques et privées, ainsi que des déplacements importants de populations²³.

²¹ FMI, Rapport d'Assistance Technique de la RDC sur la Gestion des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles : une approche de quantification, mai 2025, page 16.

²² Rapport annuel 2024 de la Caisse de Solidarité Nationale et de Gestion Humanitaire des Catastrophes, placée sous tutelle du Ministère des Affaires sociales, Actions humanitaires et Solidarité Nationale, page 13.

²³ Rapport annuel 2025 de la Caisse de Solidarité Nationale et de Gestion Humanitaire des Catastrophes, page 33

Les inondations ont eu des impacts humanitaires, sociaux et économiques considérables, notamment la dégradation des conditions de vie des ménages affectés, la perturbation des moyens de subsistance, l'effondrement partiel des services sociaux de base et l'aggravation des risques sanitaires. Les provinces les plus touchées ont été **Kinshasa**, le **Tanganyika**, le **Sud-Kivu** et le **Kongo Central**, comme l'illustre le tableau ci-dessous²⁴.

Tableau 2.3 : Répartition des impacts des inondations par province en 2025

N°	Provinces	Décès	Blessés	Disparus	Ménages affectés	Toilettes	Maisons touchées	Eglises	ESS
1	Kinshasa	121	1 589	19	29 985	21 985	7 848	89	102
2	Tanganyika	27	1 243	12	28 976	14 826	38 294	96	72
3	Sud - Kivu	197	71	31	854	769	428	107	63
4	Kongo Central	5	12	2	528	342	575	46	58
	Total	350	2 915	64	60 343	37 922	47 145	338	295

Source : Rapport annuel 2025 de la caisse de solidarité nationale et de gestion humanitaire des catastrophes CSN-GHC

Le tableau 2.3 ci-dessus met en évidence une forte disparité géographique des impacts des inondations, avec une concentration particulièrement élevée des pertes humaines et matérielles dans les zones urbaines densément peuplées et dans les bassins fluviaux vulnérables.

La Ville de Kinshasa enregistre le nombre le plus élevé de ménages affectés, de blessés et de destructions d'infrastructures sociales, traduisant une vulnérabilité accrue liée à l'urbanisation rapide, à l'occupation anarchique des zones inondables et à l'insuffisance des systèmes de drainage.

Au regard de ce qui précède, la RDC présente un niveau élevé de risque physique en raison d'une forte vulnérabilité climatique et d'une fréquence accrue des événements hydrométéorologiques extrêmes, en particulier les inondations, dont celles de 2024 étaient les plus graves.

²⁴ Idem

Étant donné que les inondations constituent **56 %** et **63%** des catastrophes naturelles enregistrées en RDC respectivement entre 1976 et 2024 et entre 2001 et 2025, et se basant sur les données disponibles, l'analyse des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles se concentre principalement sur le cas des inondations afin d'évaluer leur incidence potentielle sur les finances publiques et d'explorer les mesures susceptibles d'en atténuer les impacts²⁵.

2.1.6. Canaux de transmission

Il existe trois principaux canaux de transmission par lesquels les inondations génèrent des impacts budgétaires quantifiables sur les finances publiques. Il s'agit des canaux (1) directs, (2) indirects et (3) implicites. Les canaux directs font référence à l'accroissement des dépenses publiques (impact direct) destinée à la réponse immédiate à court et moyen terme, visant à soutenir les populations affectées et à reconstruire les infrastructures.

Les canaux indirects renvoient à une diminution de l'activité économique dans certains secteurs qui entraînerait également une baisse des recettes budgétaires. La destruction des infrastructures et l'interruption des activités productives réduisent la base fiscale et, par conséquent, les recettes budgétaires.

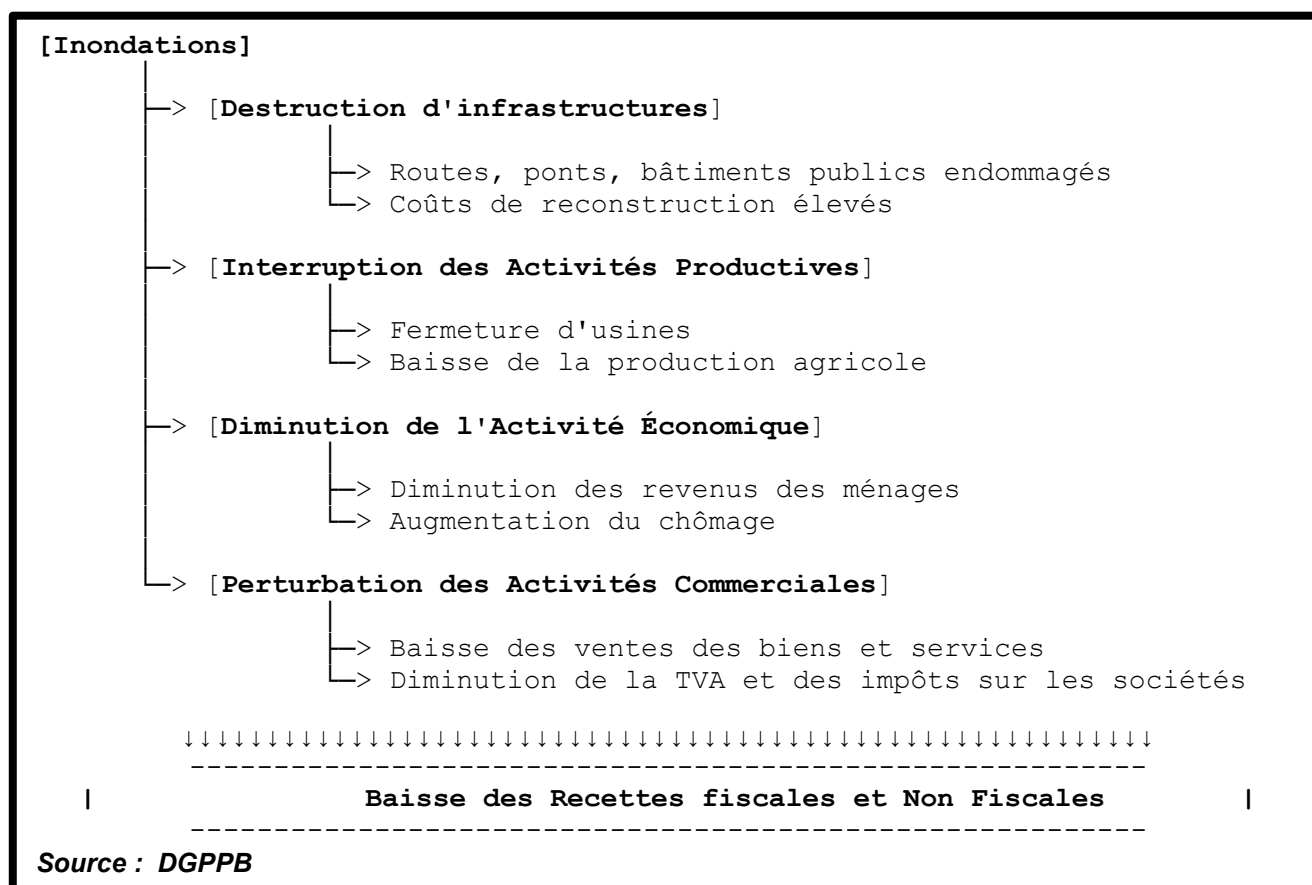
Les canaux implicites désignent la matérialisation des passifs contingents qui peuvent être déclenchés par la catastrophe. Les passifs, notamment liés aux entreprises publiques et aux PPP, peuvent constituer une composante substantielle.

La figure ci-dessous renseigne les canaux de transmission par lesquels les inondations affectent les recettes fiscales. Il ressort de cette figure ce qui suit :

²⁵ L'analyse sera progressivement élargie, avec l'appui du FMI, à d'autres catastrophes naturelles (éboulements, éruptions volcaniques, séismes) et prendra aussi en compte les coûts liés aux passifs contingents

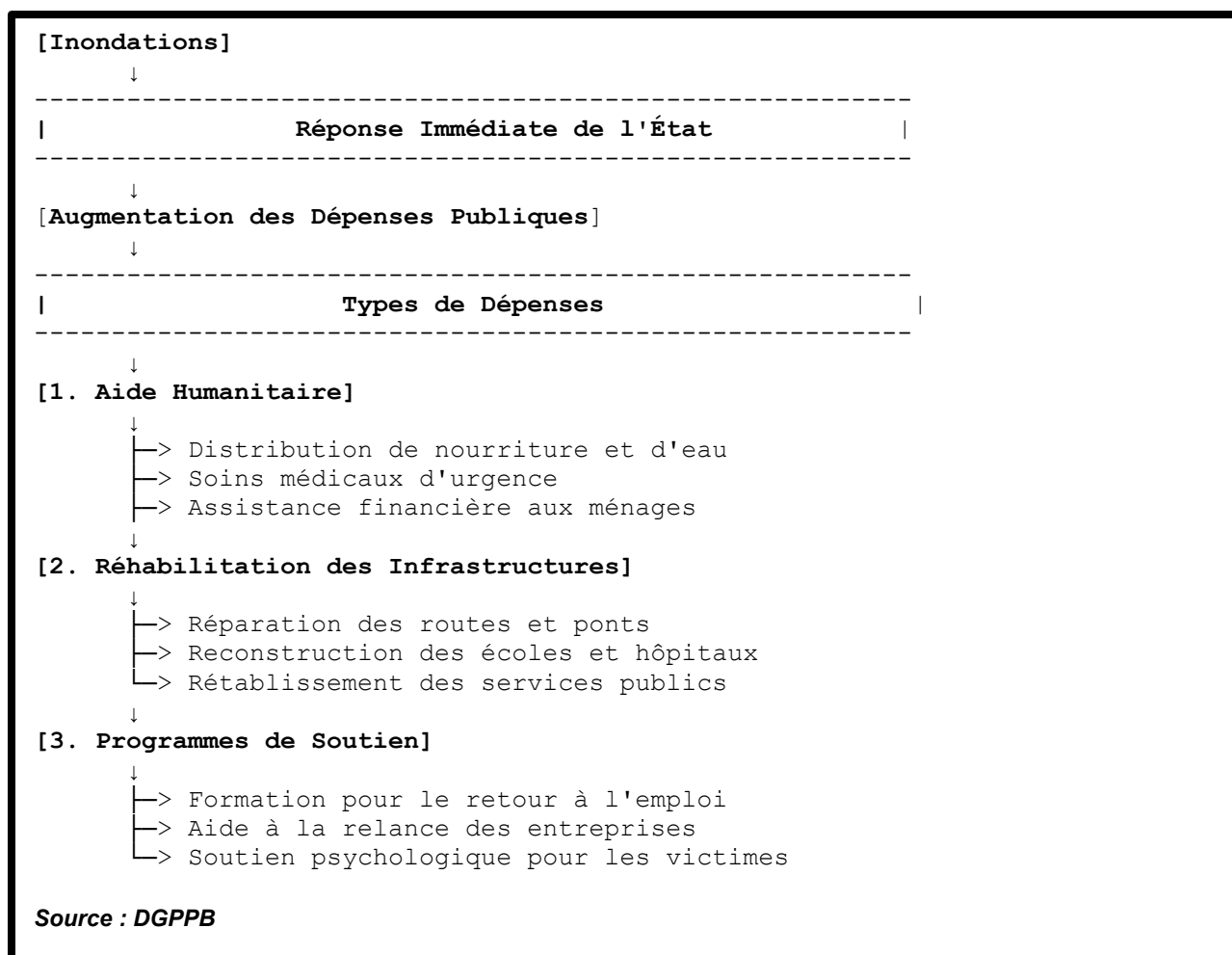
1. **Destruction d'infrastructures** : Les inondations causent des dommages aux infrastructures essentielles, entraînant des coûts de réparation élevés et affectant les services publics.
2. **Interruption des activités productives** : Les entreprises, en particulier dans l'agriculture et l'industrie, subissent des fermetures temporaires ou permanentes, ce qui réduit la production.
3. **Diminution de l'activité économique** : La baisse de la production entraîne une diminution des revenus pour les ménages, ce qui peut provoquer une augmentation du chômage.
4. **Perturbation des activités commerciales** : Moins de production et de consommation se traduisent par une baisse des ventes, impactant directement les recettes fiscales, notamment via la TVA et l'IBP.

Figure n°2.1 : Canaux de transmission des impacts des inondations sur les recettes fiscales



En dépenses, les canaux de transmission à travers lesquels les inondations affectent les finances publiques se résument dans la figure ci-dessous.

Figure n°2.1 : Canaux de transmission des impacts des inondations sur les dépenses publiques



La figure renseigne le cheminement suivant :

1. **Aides humanitaires** : les dépenses publiques augmentent pour fournir une assistance immédiate aux populations touchées, incluant la distribution de nourriture, d'eau et des soins médicaux. Suivant le rapport annuel 2025 de la Caisse de Solidarité Nationale et de Gestion Humanitaire des Catastrophes, les interventions humanitaires, dont celles liées aux inondations ont été chiffrées à **7,1 milliards de CDF** sur la dotation de **11,3 milliards de CDF** reçue de l'Etat en 2025, soit **62,8%**.
2. **Réhabilitations d'Infrastructures** : l'État a investi dans la réparation et la reconstruction des infrastructures essentielles affectées, comme les routes, les écoles et les hôpitaux afin de rétablir les services.

A cet effet, le Ministère des Infrastructures et Travaux Publics renseigne un décaissement de l'ordre de **96,9 millions de USD** pour l'exercice 2024.

3. **Programmes de soutien** : des initiatives sont mises en place pour un appui financier et un soutien psychologique aux personnes affectées ainsi que pour soutenir les entreprises affectées.

2.1.7. Quantification des risques

L'objectif de ce point est de quantifier et projeter les risques budgétaires à court et moyen terme liés aux catastrophes naturelles, en particulier les inondations, à partir d'un modèle présenté par le FMI dans le cadre d'une mission d'assistance technique (AT) de son département des finances publiques (FAD) qui s'est déroulée du 5 au 16 mai 2025 à Kinshasa, sous la coordination du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF).

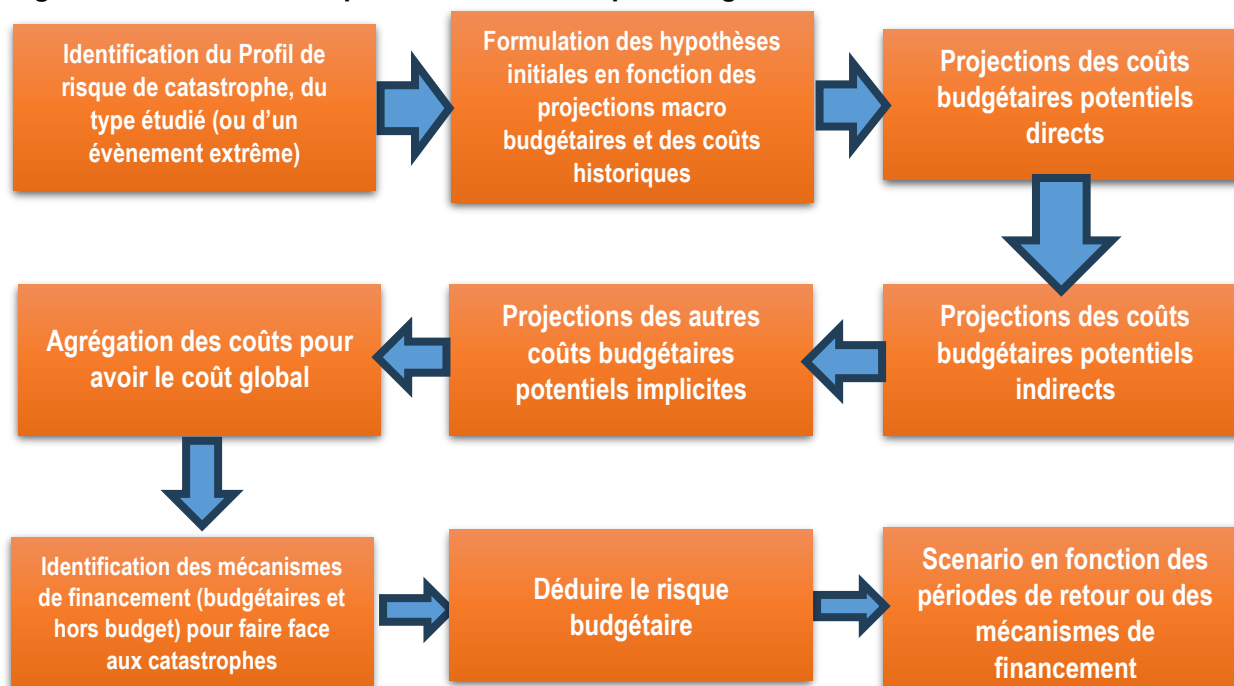
Ce modèle s'inspire d'une démarche d'évaluation des dommages causés, par les inondations survenues en 2024 au pays, sur les actifs physiques et les populations, ainsi que leurs effets directs et indirects sur le cadre budgétaire. Les effets directs concernent la prise en charge immédiate ou à moyen terme de ces dommages, alors que les effets indirects sont évalués à travers l'incidence sur le système productif et le cadre macroéconomique et budgétaire.

Partant du profil de risque de catastrophes naturelles, ce modèle permet de projeter les coûts directs, indirects et implicites des catastrophes naturelles avec une période de retour. Le profil de risque met en exergue les types de catastrophes naturelles auxquelles le pays est exposé et l'incidence financière en termes de coûts moyens des dommages en fonction des périodes de retour. La période de retour est le temps moyen entre des événements d'une certaine intensité. Étant donné que la RDC ne possède pas encore de profil de risque complet lié aux catastrophes naturelles, le modèle suggère d'effectuer une projection fondée sur l'analyse d'événements antérieurs, sous réserve de la disponibilité des données nécessaires.

Ainsi, dans le cadre de ce deuxième exercice de quantification pour la DRB 2027-2029 et dans le souci de consolider cette démarche, seul le cadrage macro budgétaire a été actualisé dans l'outil du FMI.

La démarche de quantification repose sur neuf (9) étapes suivantes reprises dans l'encadré n°2.3 ci-dessous.

Figure 2.3 : Démarche de quantification des risques budgétaires liés aux inondations



Source : Rapport provisoire d'assistance technique de la RDC sur la gestion des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles : une approche de quantification

Les résultats de cette quantification sont renseignés dans les tableaux ci-dessous. Le tableau 2.2.1 présente deux scénarii liés à la survenance des inondations, à savoir le scénario sans réponse (S/R) et le scénario avec réponse (A/R).

Le premier scénario prévoit une perte cumulée de recettes courantes, (fiscales et non fiscales) estimée à **580,7 milliards de FC sur la période 2027–2029**, dont **185,6 milliards de FC dès 2027**. Cette moins-value résulterait des effets des inondations sur l'activité de plusieurs secteurs productifs, notamment **l'agriculture, l'énergie, eau et électricité, l'industrie ainsi que les services**, à l'exclusion des secteurs minier et des télécommunications.

Tableau n° 2.2.1.a : Impacts sur les recettes et dépenses avec/sans réponse (en millions de USD)

Libelle	2027	2028	2029	TOTAL
Impact sur les recettes (propres + dons) S/R	-80,7	-84,3	-87,4	-252,5
Impact sur les dépenses S/R	286,1	238,6	102,8	627,6
Impact budgétaire moyen potentiel	366,8	323,0	190,2	880,02
Impact sur les recettes (propres + dons) A/R	-78,1	-81,6	-84,6	-244,2
Impact sur les dépenses A/R	251,7	209,9	90,4	552,0
Risques budgétaires	329,8	291,5	175,0	796,28

Source : DGPPB, à partir des résultats finaux de l'outil du FMI

Tableau n° 2.2.1.b : Impacts sur les recettes et dépenses avec/sans réponse (en milliards de FC)

Libelle	2027	2028	2029	TOTAL
Impact sur les recettes (propres + dons) S/R	-185,6	-194,0	-201,1	-580,7
Impact sur les dépenses S/R	658,1	548,9	236,4	1 443,4
Impact budgétaire moyen potentiel	843,7	742,8	437,5	2 024,0
Impact sur les recettes (propres + dons) A/R	-179,6	-187,6	-194,5	-561,8
Impact sur les dépenses A/R	578,9	482,8	207,9	1 269,7
Risques budgétaires	758,5	670,5	402,5	1 831,4

Source : DGPPB, à partir des résultats finaux de l'outil du FMI

Par ailleurs, le premier scénario fait ressortir une augmentation cumulée des dépenses du budget général estimée à **1.443,4 milliards de FC sur la période 2027–2029**, dont **658,1 milliards de FC en 2027**.

Le second scénario, qui intègre les mesures de réponse aux catastrophes, prévoit une perte cumulée de recettes courantes, fiscales et non fiscales, de **561,8 milliards de FC sur la période 2027–2029**, dont **179,6 milliards de FC en 2027**. Du côté des dépenses, il entraînerait un accroissement total de **1.269,7 milliards de FC sur la période**, dont **578,9 milliards de FC en 2027**. L'incidence budgétaire globale de ce scénario, correspondant à la somme des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires, s'élèverait ainsi à **1.831,4 milliards de FC sur la période 2027–2029**, dont **758,5 milliards de FC pour la seule année 2027**.

À titre de comparaison, le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2027–2029 prévoit des recettes totales, constituées des recettes courantes et des dons, de **144.187,9 milliards de FC** sur l'ensemble de la période, dont **42.175,4 milliards de FC en 2027**. Les dépenses totales, hors dette publique, sont projetées à **163.721,4 milliards de FC**, dont **49.300,5 milliards de FC en 2027**. Le tableau 2.2.2 ci-dessous présente le détail de ces projections et permet d'apprécier l'importance relative des risques budgétaires liés aux catastrophes.

Tableau 2.2.2 : Scénario du CBMT 2027-2029 sans catastrophe naturel (en milliards FC)

Libelle	2027	2028	2029	Total
Recettes (propres + dons) S/CN	42 175,4	47 868,9	54 143,6	144 187,9
Dépenses S/CN	49 300,5	53 605,4	60 815,5	163 721,4
Intérêts (Frais financiers) S/CN	1 537,0	2 009,2	2 275,8	5 822,1
Solde primaire S/CN	-5 588,1	-3 727,3	-4 396,1	-13 711,4
Solde opérationnel net (Solde global) S/CN	-7 125,1	-5 736,5	-6 671,9	-19 533,5

Source : DGPPB, à partir des résultats finaux de l'outil du FMI

Au regard de ce qui précède, la survenance d'inondations, dans un scénario ne prévoyant aucune mesure de réponse, ramènerait les recettes projetées dans le CBMT de **144.187,9 milliards de FC à 143.607,2 milliards de FC sur la période 2027–2029**. Pour la seule année 2027, elles s'établiraient à **41.995,8 milliards de FC**.

Parallèlement, les dépenses projetées augmenteraient, passant de **163.721,4 milliards de FC** à **165.164,7 milliards de FC** sur la même période, dont **49.958,6 milliards de FC en 2027**. Cette évolution combinant la diminution des recettes et d'augmentation des dépenses, entraînerait ainsi une détérioration du solde budgétaire prévisionnel, comme l'illustre le tableau 2.2.2.a ci-dessous.

Tableau n° 2.2.2.a : Scénario de catastrophe sans réponse (S/R) (en milliards FC)

Libelle	2027	2028	2029	Total
Recettes (propres + dons) S/R	41 989,8	47 674,9	53 942,5	143 607,2
Dépenses S/R	49 958,6	54 154,2	61 051,9	165 164,7
Intérêts (Frais financiers) S/R	1 537,0	2 009,2	2 275,8	5 822,1
Solde primaire S/R	-6 431,8	-4 470,1	-4 833,6	-15 735,5
Solde opérationnel net (solde global) S/R	-7 968,8	-6 479,3	-7 109,4	-21 557,5

Source : DGPPB, à partir des résultats finaux de l'outil du FMI

Dans le scénario intégrant les mesures de réponse aux risques, les recettes totales projetées diminueraient, passant de **144.187,9 milliards de FC** à **143.626,1 milliards de FC sur la période 2027–2029**, dont **41.995,8 milliards de FC en 2027**, comme l'indique le tableau 2.2.2.b ci-dessous.

Parallèlement, les dépenses totales augmenteraient de **163.721,4 milliards de FC** à **164.991,0 milliards de FC** sur la même période, pour atteindre **49.879,4 milliards de FC en 2027**.

Malgré la mise en œuvre des mesures de réponse, ce scénario se traduirait toujours par une contraction des recettes et un accroissement des dépenses. Toutefois, l'ampleur de ces effets serait sensiblement atténuée par rapport au scénario sans réponse, limitant ainsi la détérioration du solde budgétaire prévisionnel.

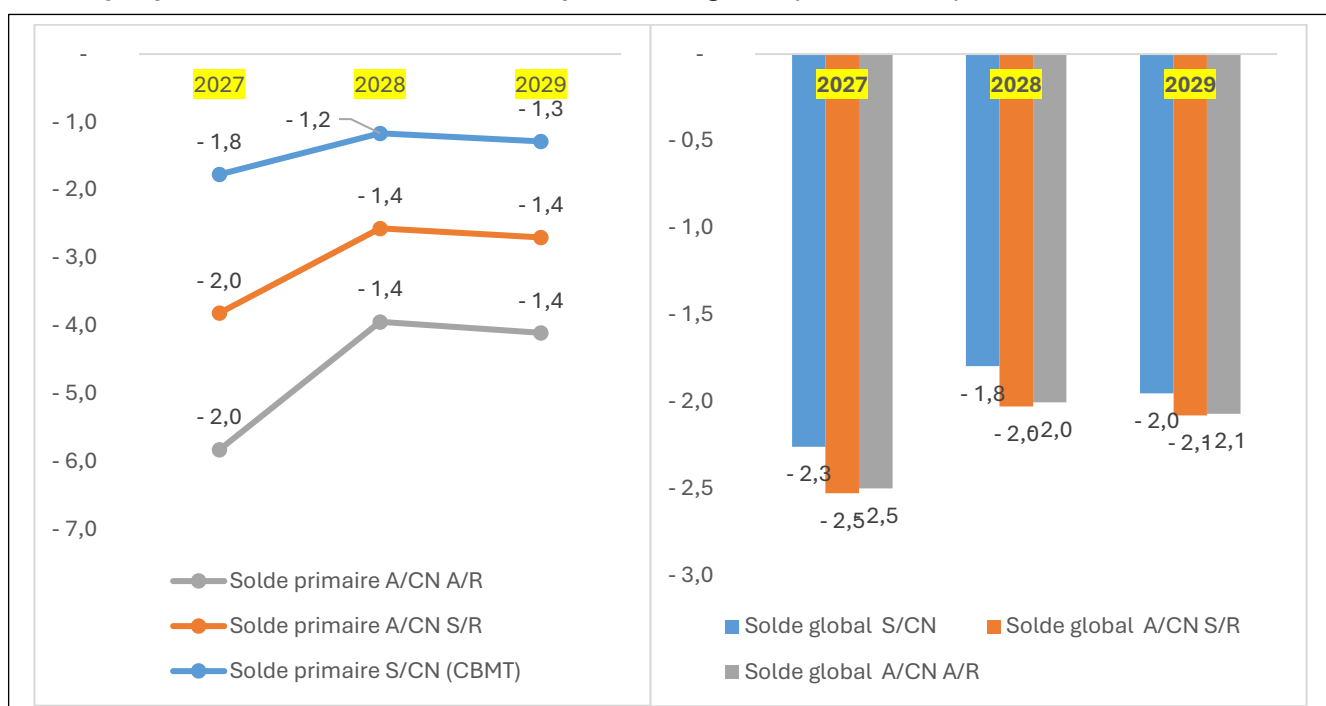
Tableau n° 2.2.2.b. : Scenario de catastrophe avec réponse (A/R) (en milliards FC)

Libelle	2027	2028	2029	Total
Recettes (propres + dons) A/R	41 995,8	47 681,2	53 949,0	143 626,1
Dépenses A/R	49 879,4	54 088,2	61 023,4	164 991,0
Intérêts (Frais financiers) A/R	1 537,0	2 009,2	2 275,8	5 822,1
Solde primaire A/R	-6 346,6	-4 397,7	-4 798,6	-15 542,9
Solde opérationnel net (Solde global) A/R	-7 883,6	-6 406,9	-7 074,4	-21 364,9

Source : DGPPB, à partir des résultats finaux de l'outil du FMI

L'évolution des soldes primaire et global en cas d'inondations varie selon que le scénario intègre ou non des mesures de réponse. En l'absence d'intervention, ces soldes se dégradent davantage, traduisant une aggravation des déséquilibres budgétaires. En revanche, la mise en œuvre de mesures de réponse permet d'en limiter la détérioration et d'améliorer leur trajectoire par rapport au scénario sans réponse. Le graphique 2.6 ci-dessous illustre leur évolution respective.

Graphique n°2.6 : Evolution des soldes primaire et global (en % du PIB) de 2027 à 2029



Source : DGPPB, à partir de l'Outil de quantification du FMI

Tableau n°2.2.3 : Analyse des risques d'inondations (en % du PIB)

Indicateurs	2027			2028			2029		
	Scenarior de base	Scenarior de risque	Différence	Scenarior de base	Scenarior de risque	Différence	Scenarior de base	Scenarior de risque	Différence
Impact total sur les recettes (en % PIB)	13,326	13,328	-0,002	14,930	14,932	-0,002	15,797	15,799	-0,002
Impact total sur les dépenses (en % PIB)	15,855	15,830	0,025	16,960	16,939	0,021	17,879	17,871	0,008
Impact sur le solde opérationnel net (solde global) (en % PIB)	-2,529	-2,502	-0,027	-2,029	-2,006	-0,023	-2,082	-2,072	-0,010

Source : DGPPB

2.1.8. Mesures de mitigation

La mise en place d'un dispositif de mitigation budgétaire adéquat est essentielle pour préserver les marges de manœuvre de la politique budgétaire et renforcer la résilience de l'État face à ces aléas.

La mise en œuvre coordonnée de certaines mesures permettra de réduire la vulnérabilité budgétaire du pays face aux catastrophes naturelles et d'améliorer la capacité de l'Etat à répondre efficacement aux chocs climatiques, dans un cadre de responsabilité financière et de gouvernance transparente. La présente section identifie et analyse les principaux mécanismes de mitigation budgétaire existants ou envisagés par le Gouvernement de la République, en distinguant les instruments ex ante (préventifs) des instruments ex post (réactifs).

2.1.8.1. Mécanismes ex ante de mitigation budgétaire

a. Dotations budgétaires spécifiques pour catastrophes naturelles

Pour faire face aux risques liés aux aléas naturels, plusieurs ministères disposent des dotations au titre d'intervention économique pour faire face notamment aux catastrophes et calamités naturelles.

Ces dotations sont positionnées dans les sections budgétaires suivantes : Actions Humanitaires (Secrétariat Général et Caisse de solidarité nationale et de gestion humanitaire des catastrophes), Santé publique (COUSP),

Prévoyance sociale, Intérieur (Protection civile), Infrastructure et Travaux Publics, Transport, Environnement et Développement durable, Agriculture et sécurité alimentaire ainsi que Pêche et élevage.

b. Marges de contingence budgétaire

Depuis quelques années, le Gouvernement prévoit au travers des Lois de finances une dotation budgétaire au titre de réserve pour sinistre et calamité, logée aux Actions Humanitaires et Solidarité Nationale dont l'usage est spécifiquement orienté vers les aléas naturels en cas de choc. Pour la période allant de 2027 à 2029, cette réserve s'élève à **387,00 milliards de FC**.

c. Transfert de risque via les assurances souveraines

Le Gouvernement a initié et développé le Programme National de Développement Agricole (PNDA) qui prévoit des mesures d'assurance agricole pour couvrir certains aléas à l'aide de seuils de précipitations déclencheurs.

Pour la période 2026-2028, le coût de cette assurance est estimé à **10,2 millions USD** en raison de **3,4 millions** par an.

d. Dotation au programme de résilience climatique

Le Gouvernement envisage explorer l'accès à des instruments financiers pré-accords, tels que les lignes de crédit contingentes de la Banque Mondiale (Cat-DDO), permettant un financement rapide à déclenchement automatique en cas de catastrophe naturelle. Il envisage entamer des études de faisabilité pour instituer un dispositif d'assurance souveraine climatique, en collaboration avec des partenaires internationaux, afin de protéger les finances publiques en cas de catastrophe majeure.

Ainsi, dans le cadre du Programme Régional de Préparation aux Situations d'Urgences et d'Accès à une Reprise Inclusive (REPAIR), le Gouvernement a souscrit à d'autres mécanismes de financement pré-arrangé via la Banque Mondiale pour un prêt chiffré à **150 millions de USD**, à raison de **50 millions de USD** par an, couvrant la période allant de 2026 à 2028 en vue de renforcer

les capacités nationales d'adaptation aux chocs climatiques. L'aboutissement de cette initiative devra promouvoir des investissements durables dans les secteurs sensibles au climat, réduisant ainsi la vulnérabilité structurelle de l'économie face aux aléas environnementaux.

e. Budgétisation sensible au climat

En vue d'introduire une budgétisation sensible au climat d'ici 2027, le Gouvernement entend intégrer les risques climatiques dans la planification budgétaire à travers l'évaluation ex-ante des projets d'investissements publics selon leur exposition aux aléas et l'utilisation d'outils d'identification des dépenses climato-compatibles.

2.1.8.2. Mécanismes ex-post de réponse budgétaire

a. Réaffectations budgétaires internes

En cas de catastrophe, le Gouvernement procède à des mouvements de crédits ou encore peut adopter une loi de finances rectificative si les circonstances l'exigent.

b. Crédits d'urgence et procédures dérogatoires

En cas de survenance des catastrophes naturelles, le Gouvernement peut envisager l'exécution des crédits d'urgence par des mesures dérogatoires aux procédures classiques de la chaîne de dépenses, afin de permettre un décaissement rapide et ce, conformément à l'Arrêté Interministériel n°110/MINETAT/MIN.BUDGET/2024 et CAB/MIN FINANCES/2024 123 du 20 décembre 2024 portant manuel révisé à titre transitoire des procédures et du circuit de la dépense en RDC.

c. Mobilisation de fonds spéciaux

Dans le but de répondre aux effets d'une catastrophe naturelle, le Gouvernement dispose notamment de la Caisse de solidarité nationale et de gestion humanitaire des catastrophes (CSN-GHC) à qui il dote régulièrement de moyens financiers chaque année pour réaliser sa mission.

d. Assistanes extérieures

En plus du dispositif institutionnel national, le Gouvernement envisage renforcer des partenariats bi et multilatéraux en faveur des interventions post-catastrophe avec les partenaires au développement, tels que les agences des Nations Unies (PAM, FAO, OCHA), la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

e. Renforcer la gestion et le suivi de toutes les ressources liées à la Gestion des Catastrophes Naturelles

Pour une gestion efficace des catastrophes naturelles, le Gouvernement entend centraliser toutes les ressources financières liées à la gestion des catastrophes naturelles au sein d'une seule structure dotée de procédures claires, d'une gouvernance multi-acteurs et d'un financement prévisible en vue de mieux suivre et en évaluer l'exécution.

f. Projet national de reboisement

Dans une logique de restauration des écosystèmes dégradés et de séquestration du carbone, le Gouvernement a lancé un projet ambitieux national de reboisement visant la plantation d'un milliard d'arbres.

Ce programme contribuera également au renforcement des capacités de résilience écologique du pays.

2.1.9. Conclusion et prochaines étapes

L'analyse présentée dans le présent document met en évidence le fait que la RDC est exposée à **un niveau de risque élevé et croissant** lié aux catastrophes naturelles, en particulier les inondations, dont la fréquence et l'impact se traduisent par des pertes humaines, des destructions d'infrastructures et des pressions budgétaires significatives. Les canaux de transmission identifiés sont les coûts directs et indirects (pertes économiques induites et matérialisation de passifs contingents, etc.) montrent que les finances publiques sont vulnérables face à la répétition de tels chocs.

Les résultats présentés montrent l'importance du (i) **le renforcement du cadre institutionnel et réglementaire**, notamment par l'adoption d'une loi-cadre et l'opérationnalisation d'une plateforme nationale de gestion des risques ; (ii) de **l'amélioration du cadre analytique**, via la production d'un profil de risque probabiliste complet, la mise en place d'une base de données et d'une cartographie nationale ; (iii) de **la consolidation et la transparence des mécanismes budgétaires** (réserves pour sinistres, dotations spécifiques, fonds dédiés) et l'introduction de la budgétisation sensible au climat ; (iv) du **développement de mécanismes de transfert de risque** (assurances souveraines, Cat-DDO, RSF) pour réduire l'exposition budgétaire ; et (v) de **l'institutionnalisation de la quantification des risques dans la Déclaration sur les risques budgétaires (DRB)**, en s'appuyant sur l'outil développé avec l'appui du département des finances publiques du FMI.

Concernant les prochaines étapes, les actions ci-dessous sont d'une importance capitale pour le Gouvernement. Il s'agit de :

- **Appropriation de la méthodologie** par la formation d'un noyau d'analystes nationaux (DGPPB, COREF, MINAS, METTELSAT, INS, etc.) et de l'intégration systématique de l'outil de quantification dans les travaux du Comité CDMT-RB ;
- **Extension à d'autres risques** par l'élargissement de la modélisation aux sécheresses, glissements de terrain, éruptions volcaniques et séismes, en intégrant progressivement les passifs contingents liés aux EP et PPP ;
- **Renforcement institutionnel** par l'adoption de la stratégie nationale de gestion des risques (2025-2030), la clarification des responsabilités interinstitutionnelles et l'assurance de la traçabilité des dépenses via un reporting consolidé ;
- **Budgétisation sensible au climat** à travers la mise en place du marquage des dépenses, relier les réserves à des déclencheurs documentés et publier un rapport budgétaire vert en annexe au PLF ;

- **Poursuite de la mise en œuvre des recommandations** de la mission d'assistance technique (AT) du FMI qui consiste à appliquer le canevas fourni pour la DRB 2027-2029, organiser des revues techniques annuelles, et institutionnaliser un registre national des risques budgétaires.

En définitive, la poursuite de la mise en œuvre progressive de ces réformes, appuyée par les recommandations du FMI et des partenaires techniques et financiers, permet au Gouvernement de réduire son exposition budgétaire aux aléas climatiques et de renforcer sa résilience institutionnelle, financière et sociale face aux catastrophes naturelles qui sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices.

2.2. Risques sécuritaires

a. Description et canaux de transmission

Depuis plus de vingt ans, la persistance de la guerre dans certaines localités de l'Est de la RDC, exacerbée par l'agression rwandaise et la recrudescence des groupes armés, notamment le M23, qui occupent depuis janvier 2025 les villes de Goma et de Bukavu, constitue l'un des principaux risques sécuritaires pesant sur les finances publiques du pays.

L'enlisement de la crise sécuritaire dans la partie Est en 2026 confirme que celle-ci n'est toujours pas résolue, malgré l'accord de Washington du 27 juin 2025 et la Déclaration des principes de DOHA du 19 juillet 2025.

Cette instabilité prolongée engendre des conséquences économiques désastreuses, limitant la capacité de l'État à mobiliser des ressources et à investir dans des infrastructures essentielles.

Parallèlement, la situation d'insécurité à Kwamouth, dans l'Ouest du pays, marquée par les conflits entre les communautés Teke et Yaka, s'apaise, mais demeure parmi les défis auxquels le Gouvernement est confronté.

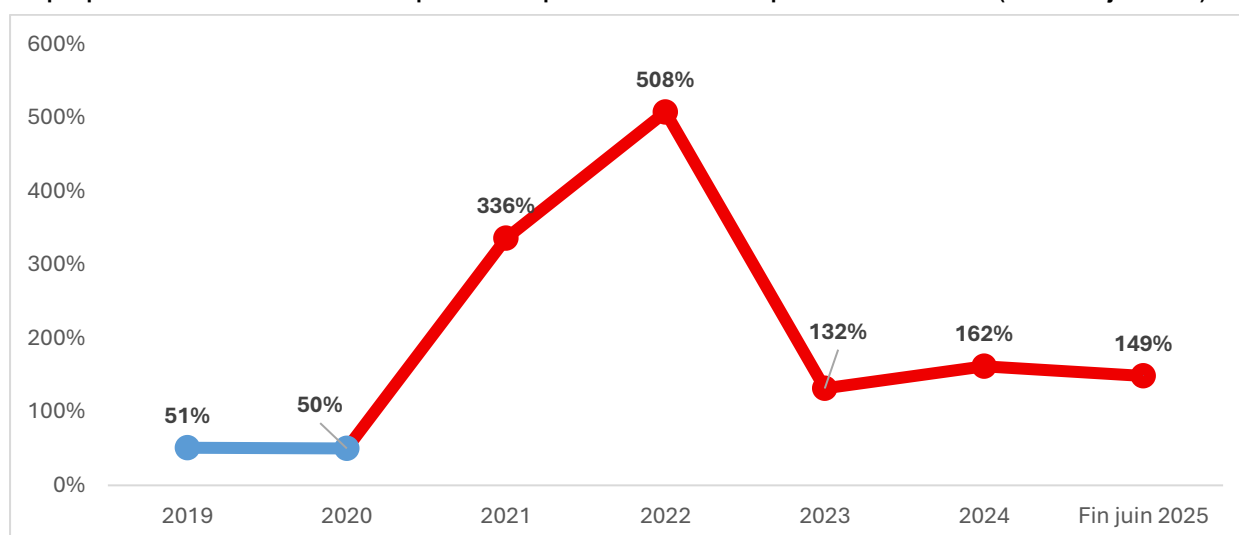
La persistance de ces tensions territoriales et ethniques sur la période 2027-2029 non seulement alimenterait la violence, mais compromettrait également

la confiance des investisseurs et la mise en œuvre des politiques publiques, rendant ainsi l'éviction de certaines dépenses d'investissement au profit des charges sécuritaires durant la période sous examen.

Le graphique 2.7 illustrant l'évolution du taux d'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires, révèle une dynamique alarmante et significative. En 2019, le taux d'exécution s'élevait à **51 %**, indiquant un niveau de dépenses relativement stable et maîtrisé. Cependant, ce taux a connu une augmentation spectaculaire, atteignant **149 %** à la fin juin 2025, ce qui représente une croissance impressionnante de **146 %** sur la période. L'année 2022 a été particulièrement marquante, avec un taux d'exécution atteignant **508 %**. Cette flambée est directement liée à l'escalade du conflit, notamment à la prise de BUNAGANA, qui a nécessité des dépenses exceptionnelles pour répondre aux menaces sécuritaires croissantes. NB : Actualiser les statistiques

Ce chiffre illustre non seulement la gravité de la situation sécuritaire, mais également la pression accrue sur les finances publiques pour faire face à ces défis.

Graphique 2.7 : Taux d'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires (2019 à fin juin 2025)



Source : DGPPB, à partir des PTR 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 et à fin juin 2025

Avant cette escalade, le taux moyen d'exécution des dépenses sécuritaires se stabilisait à **51 %** entre 2019 et 2020, indiquant une gestion relativement

prévisible des ressources allouées aux opérations sécuritaires. Toutefois, entre 2021 et juin 2025, ce taux a explosé pour atteindre **222 %**, reflet d'une intensification des conflits et d'une réponse budgétaire nécessaire pour maintenir la sécurité dans un contexte de crise continue.

Cette évolution soulève des préoccupations majeures pour les finances publiques de la RDC. L'augmentation exponentielle des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires peut rapidement éroder les ressources allouées à d'autres secteurs essentiels, tels que la santé, l'éducation et les infrastructures. De plus, une dépendance accrue aux dépenses sécuritaires peut entraver les efforts de développement économique et de stabilisation à long terme.

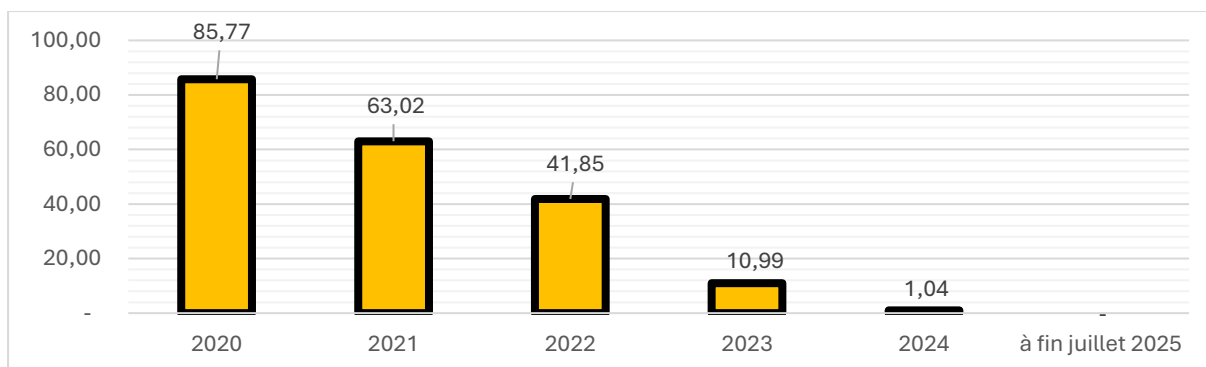
Par ailleurs, la situation d'insécurité ne reste pas sans effet négatif sur la mobilisation des recettes dans les zones affectées.

La Direction Générale des Impôts (DGI) a, après analyse de ses recettes dans certaines zones en situation de conflit, établi un lien de causalité entre ces zones et la diminution des recettes collectées. Ce constat est étayé par les faits observés dans les Centres d'Impôts Synthétiques (CIS), qui gèrent les petites et micro-entreprises, tant dans la province du Nord-Kivu, notamment dans le territoire de Rutshuru, que dans ceux de la province du Sud-Kivu.

❖ Pour le Nord-Kivu

L'occupation de BUNAGANA à partir de 2022 dans le territoire de RUTSHURU par l'armée Rwandaise et ses supplétifs du M23, les villes mortes décrétées par la société civile à BENI n'ont pas été sans conséquence sur les finances publiques. En effet, les recettes réalisées au Centre d'Impôt Synthétique de RUTSHURU indiquent une régression significative de **98,8%** entre 2020 et 2024, partant de **85,77 millions de FC** en 2020 à près de **1,04 millions de FC** en 2024 ; pour s'établir à **0 FC** à fin juillet 2025.

Graphique 2.9 : Evolution des recettes du Centre d'Impôts Synthétique (CIS) de RUSTHURU en millions de FC

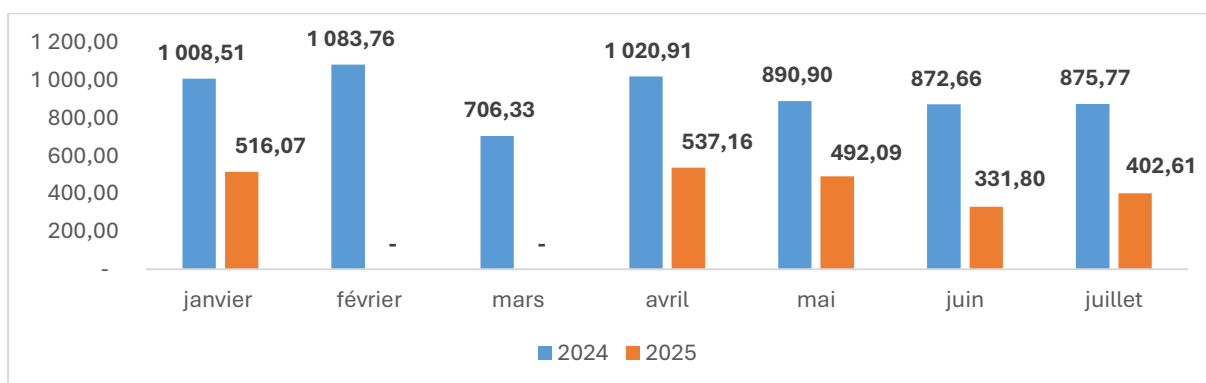


Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

La tendance baissière des recettes observées dans le graphique 2.8 s'explique notamment par les nouvelles attaques enregistrées à partir de 2022, entraînant ainsi une régression de **97,5%** entre 2022 et 2024 d'une part et niveau de réalisation quasi-nul de janvier à fin juillet 2025. Par rapport au niveau de recettes en 2020 où il y avait un calme relatif, il s'observe en 2024 une érosion (un manque à gagner important) des recettes de l'ordre de **84,7 millions de FC** sur les réalisations des impôts de cette localité de RUTSHURU.

Cette situation sécuritaire défavorable constitue un risque budgétaire latent de pour les 3 trois prochaines années (2027-2029).

Graphique 2.10 : Evolution des recettes globales des Centre d'Impôts Synthétiques (CIS) du Nord Kivu en millions de FC (Janvier – juillet 2025)



Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

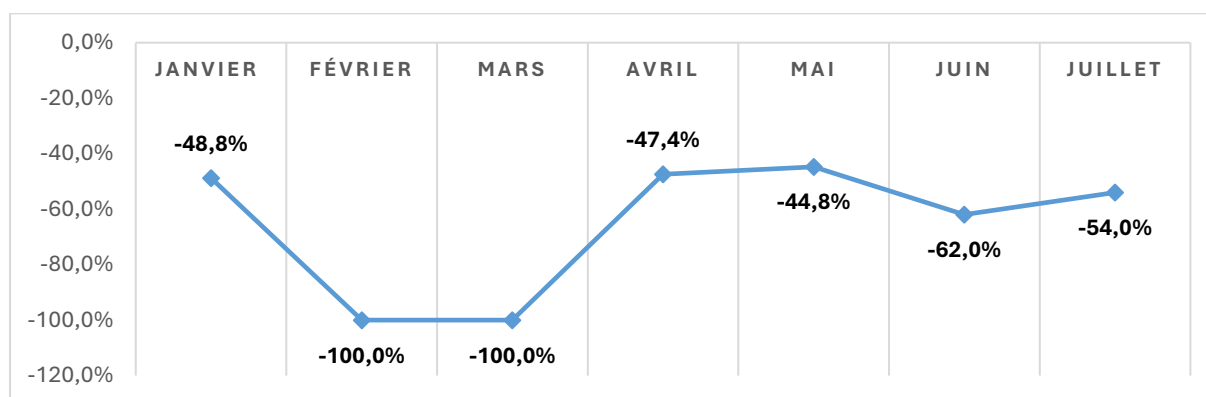
Le graphique 2.10 ci-dessus, illustrant l'évolution des recettes totales de tous les Centres d'Impôts Synthétiques (CIS) de la Direction Générale des Impôts (DGI) révèle une tendance préoccupante de régression. En janvier 2025, les recettes totales des CIS du Nord Kivu s'élevaient à **516,07 millions de FC**,

mais elles ont chuté à **402,6 millions de FC** à la fin juillet 2025, marquant une baisse significative de **22 %** sur cette période.

Le graphique 2.10 ci-dessous, illustrant la variation moyenne en glissement annuel des recettes des Centres d'Impôts Synthétiques (CIS) de la province du Nord-Kivu, révèle une situation alarmante. En effet, entre janvier et juillet 2025, les recettes ont chuté de **65 %** par rapport à la même période en 2024, passant de **6.458,85 millions de FC** à seulement **2.279,73 millions de FC**. Cette régression est le reflet direct d'un contexte sécuritaire extrêmement dégradé, exacerbé par la montée de l'agression Rwandaise et l'activité des groupes armés comme le M23 à janvier 2025.

Ces chiffres illustrent une tendance inquiétante, où chaque mois, les recettes fiscales continuent de s'effondrer, entravant ainsi la capacité de l'État à financer des services publics essentiels et à répondre aux besoins de la population.

Graphique 2.11 : Evolution des recettes des CIS du Nord Kivu en glissement annuel (2024-2025)



Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

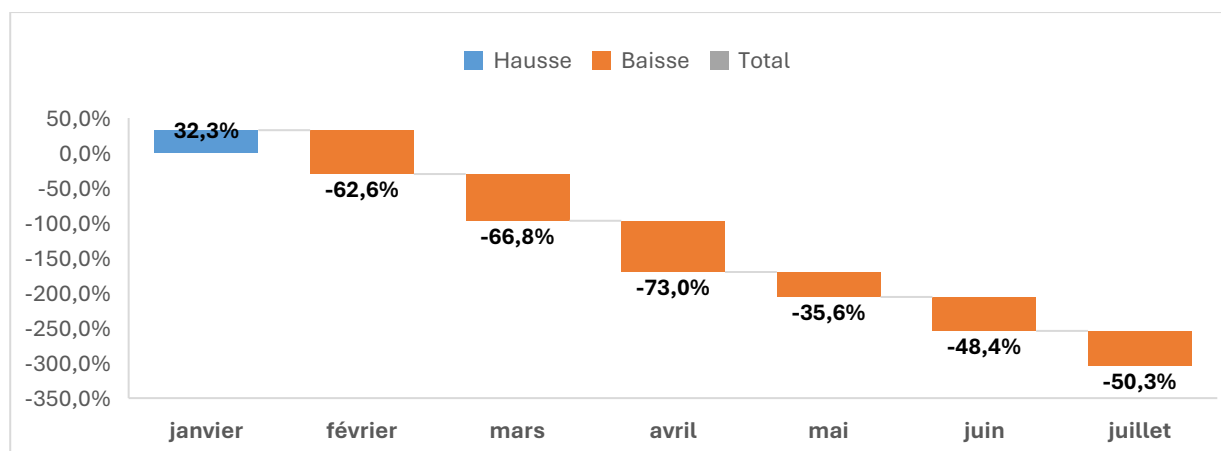
Il ressort du graphique 2.11 ci-dessus que les recettes des CIS du Nord Kivu en janvier 2025 ont chuté de **48,8 %** par rapport à janvier 2024. Celles de février et mars 2025 ont décliné de **100,0 %**, indiquant une absence totale de recettes, due à l'intensification des conflits.

Celles d'avril 2025 ont régressé de **47,4 %**, un chiffre criant, car il coïncide avec le dernier mois où le premier acompte d'impôt sur les bénéfices et profits est exigible, soulignant l'impact de la guerre sur la capacité des micros et petites entreprises de cette zone à s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Conjointement, les recettes du Centre d'Impôts (CDI) GOMA, une structure chargée de la gestion des moyennes entreprises de cette zone, n'ont pas été épargnées. En effet, entre janvier et juillet 2025, les recettes du CDI GOMA ont diminué de **43,5 %** par rapport à la même période en 2024, passant de **39 248,21 millions de FC** à **20 167,52 millions de FC**.

Cette diminution s'explique principalement par la détérioration de la situation sécuritaire dans la région, notamment en raison de l'intensification de l'agression Rwandaise et l'activisme accru des groupes armés, tels que le terroriste du M23 signalée au début de l'année 2025. Les recettes du CDI GOMA du mois d'avril 2025 ont régressé de **73,0 %**, un chiffre criant, car il coïncide avec le mois où le premier acompte d'impôt sur les bénéfices et profits est exigible, soulignant l'impact de la guerre sur la capacité des moyennes entreprises de cette zone à s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Graphique 2.12 : Evolution des recettes du CDI Goma en glissement annuel (2024-2025)



Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

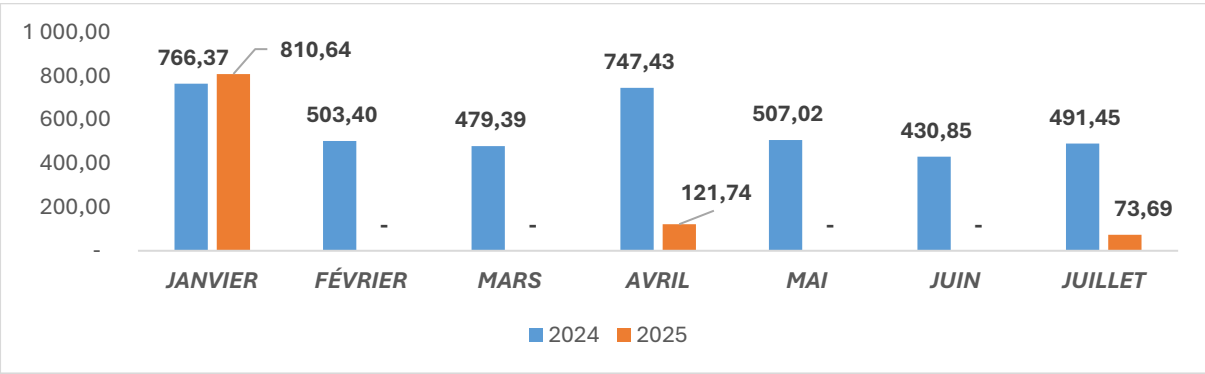
❖ Pour le Sud Kivu

En sus de la ville de la Goma, l'occupation de la ville de BUKAVU, Chef-lieu de la province du Sud Kivu et d'autres localités, par l'armée Rwandaise et ses supplétifs du M23 durant le 1^{er} semestre de l'année 2025 n'ont pas aussi été sans conséquence sur les finances publiques.

Selon les données des Centres d'Impôts Synthétiques de la province, les recettes totales ont connu une diminution importante de **290,2%** entre janvier et juillet 2025 par rapport à la même période en 2024.

Les recettes totales collectées par les CIS de la province sont passés de **3.925,90 millions de FC** entre janvier-juillet 2024 à **1.006,07 millions de FC** pour la période équivalente en 2025, soit une baisse de **76,71%** correspondant à **2.919,84 millions de FC**. Les détails correspondants figurent dans le graphique 2.12 ci-dessous.

Graphique 2.13 : Evolution des recettes totales des CIS du Sud Kivu en millions de FC

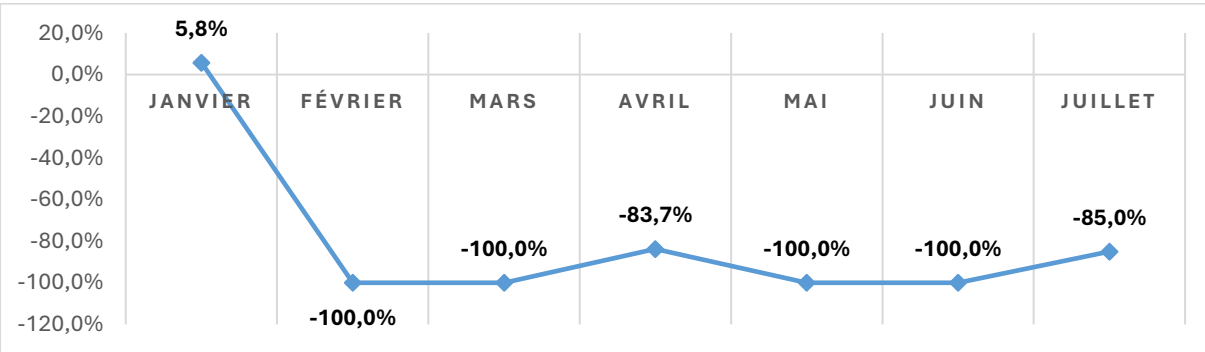


Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

En glissement annuel, ces recettes ont chuté de **80,4%** entre janvier et juillet 2025 par rapport à la même période en 2024.

Les recettes collectées durant le mois avril 2025 ont régressé de **83,7 %**, un chiffre criant, car il coïncide avec le dernier mois où le premier acompte d'impôt sur les bénéfices et profits est exigible, soulignant aussi l'impact de la guerre sur la capacité des micros et petites entreprises de cette zone à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Le graphique 2.13 en donne les détails.

Graphique 2.14 : Evolution des recettes des CIS du Sud Kivu en glissement annuel (2024-2025)



Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

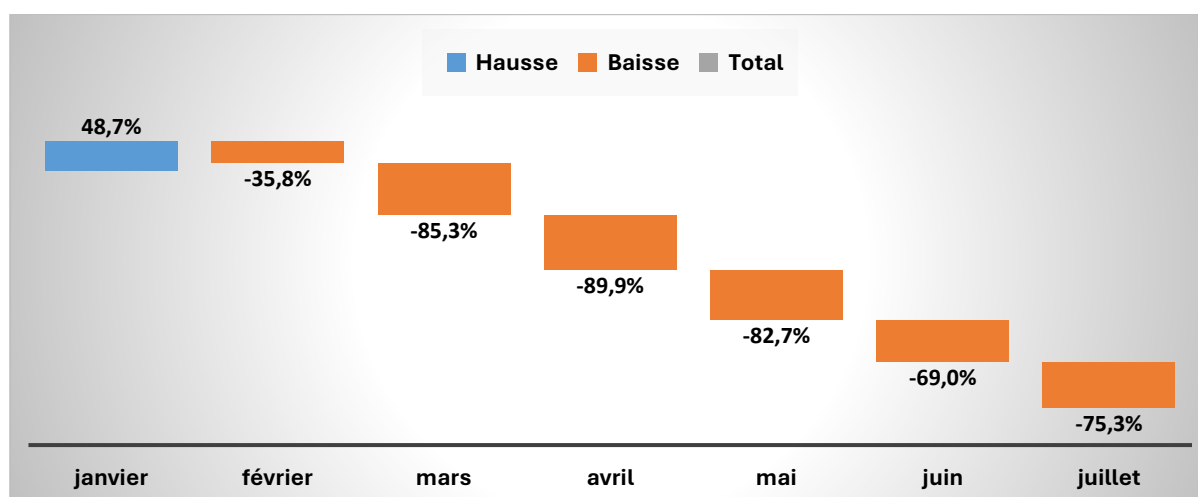
Simultanément, les recettes du Siège Modélisé et Modernisé (SMM) Sud Kivu, une structure chargée de la gestion des moyennes entreprises de cette zone, n'ont pas été épargnées. En effet, entre janvier et juillet 2025, ces recettes ont diminué de **61,9 %** par rapport à la même période en 2024, passant de **11.946,64 millions de FC** à **4.547,15 millions de FC**.

Ainsi, le repli des recettes du SMM met en lumière l'impact dévastateur de l'insécurité sur la collecte des impôts.

Ce repli est également dû à la dégradation de la situation sécuritaire dans la région, liée à l'agression accrue de l'armée Rwandaise et à l'intensification des activités de groupes armés comme le M23. Cela s'est manifesté par la prise de la ville de BUKAVU et d'autres localités à compter de février 2025.

La chute de **89,9%** marquée en avril, particulièrement, démontre que la guerre a gravement affecté non seulement la capacité de paiement des moyennes entreprises, mais aussi la confiance dans le système fiscal.

Graphique 2.15 : Evolution des recettes du SMM Sud Kivu en glissement annuel (2024-2025)



Source : DGPPB, à partir des données de la DGI

Le graphique 2.14, illustrant la variation en glissement annuel des recettes du Siège Modélisé et Modernisé (SMM) de la province du Sud-Kivu, révèle des fluctuations significatives entre janvier et juillet 2025 par rapport à la même période en 2024. En effet, bien que le mois de janvier 2025 ait enregistré une

augmentation des recettes de **48,7 %** par rapport à janvier 2024, les mois suivants montrent une tendance inquiétante de régression, culminant avec des baisses alarmantes.

En janvier 2025, l'augmentation de **48,7 %** témoigne d'une situation sécuritaire relativement stable dans la ville de Bukavu avant son occupation par l'armée rwandaise en février 2025, permettant ainsi une collecte fiscale efficace.

Cependant, en février 2025, une chute drastique de **35,8 %** signale les premiers impacts de l'instabilité croissante. En mars 2025, la baisse s'est intensifiée avec une régression de **85,3 %**, révélant les conséquences immédiates de l'escalade du conflit. En avril 2025, la situation a atteint un point critique avec une chute de **-89,9 %**, un chiffre alarmant puisque ce mois marque l'échéance du premier acompte d'impôt sur les bénéfices et profits. Cette baisse souligne l'incapacité des moyennes entreprises à s'acquitter de leurs obligations fiscales dans un contexte de guerre. En mai 2025, les recettes ont continué de s'effondrer, avec une baisse de **82,7 %**. En juin 2025, une diminution de **69,0 %** persiste, indiquant une guerre prolongée et ses effets dévastateurs sur l'économie locale. En juillet 2025, la baisse s'est établie à **75,3 %**, illustrant un environnement économique en détérioration.

b. Analyse des risques

La baisse des recettes des centres d'impôts synthétiques (CIS) du Nord et Sud Kivu, du CDI de Goma, du SMM Sud Kivu ainsi que la hausse des dépenses exceptionnelles liées aux opérations militaires constitue les cinq (5) principaux risques budgétaires identifiés dans ce point. Ainsi, l'analyse de ces risques consiste à les quantifier, pour la période 2027 à 2029, à travers trois composantes suivantes : l'évaluation de la probabilité de poursuite de la crise sécuritaire, l'évaluation de l'impact budgétaire qui en découlerait et la criticité.

b.1. Probabilité de la poursuite de la crise sécuritaire

Pour la période 2027 à 2029, le calcul de la probabilité de poursuite de la crise sécuritaire dans la partie Est de la RDC, caractérisée par l'agression

Rwandaise et ses supplétifs groupe terroriste du M23, implique plusieurs étapes essentielles, ainsi que la formulation d'hypothèses claires. Voici les quatre (4) éléments posés pour aborder cette analyse.

1. Collecte de données

1.1. Données historiques

L'analyse des données historiques des conflits dans la région, y compris la fréquence, la durée, et l'intensité des affrontements.

L'évaluation des tendances des groupes armés impliqués, notamment le groupe terroriste du M23 et d'autres acteurs régionaux.

1.2. Indicateurs socio-économiques

L'examen des indicateurs socio-économiques, tels que la pauvreté, l'accès aux ressources, et la gouvernance, qui pourraient influencer la stabilité.

1.3. Données politico-sécuritaires

La considération des accords de paix, tels que celui de Washington signé le 27 juin 2025 entre la RDC et le Rwanda sous l'égide des Etats-Unis et la Déclaration des principes signée le 19 juillet 2025 entre la RDC et le M23 sous la médiation du Qatar à Doha, sans oublier les interventions internationales, les dynamiques régionales et sous régionales ainsi que le discours à la Nation du Président de la République, Chef de l'Etat, annonçant la convocation du dialogue national le jeudi 27 août 2026.

2. Modélisation Statistique

2.1. Modèles de Prédiction :

L'utilisation des modèles statistiques (comme les modèles de séries chronologiques ou les modèles de régression) pour estimer la probabilité de continuation du conflit.

L'intégration des variables explicatives, telles que les événements politiques récents, les changements dans le leadership, et les dynamiques de pouvoir.

3. Hypothèses à formuler

Pour rendre cette analyse pertinente, cinq (5) hypothèses ont été posées :

3.1. Hypothèse de continuation des conflits

La guerre se poursuivra si les conditions socio-politiques et économiques restent défavorables, notamment en raison de l'agression rwandaise et des activités du M23.

3.2. Hypothèse de mobilisation des ressources

La capacité des groupes armés à mobiliser des ressources, tant humaines que matérielles, influencera la durée du conflit.

3.3. Hypothèse de soutien international :

L'absence ou la présence d'une intervention internationale significative (ONU, pays voisins, etc.) pourrait affecter la probabilité de durabilité du conflit.

3.4. Hypothèse de résilience des communautés

La résistance des communautés locales à l'agression et leur capacité à s'organiser pour la paix influenceront la dynamique du conflit.

3.5. Hypothèse de changements politiques

Des changements dans le leadership rwandais ou des évolutions dans les relations bilatérales pourraient modifier les perspectives de paix ou de guerre.

4. Analyse et interprétation

Une fois ces données et hypothèses établies, il est possible de calculer la probabilité de la poursuite de la guerre en utilisant les modèles statistiques et en interprétant les résultats au regard des hypothèses formulées. Les résultats ci-dessous sont présentés avec prudence, en tenant compte des incertitudes inhérentes à la prévision de conflits.

Tableau 2.2.4 : Probabilité de poursuite de l'agression rwandaise et ses supplétifs du M23

<i>Hypothèse : Continuation des conflits, car en dépit de la signature de l'accord de Washington le 27 juin 2025 et la Déclaration des principes du 19 juillet 2025, l'Armée Rwandaise et ses supplétifs du M23 continuent d'occuper une partie du territoire national et à mener des exactions sur les populations congolaises jusqu'à présent.</i>		2027	2028	2029
N°	Risques budgétaires	Prob (en %)	Prob (en %)	Prob (en %)
1	Baisse des recettes d'impôts des CIS Nord Kivu	100	100	100
2	Baisse des recettes d'impôts du CDI Goma	100	100	100
3	Baisse des recettes des CIS Sud Kivu	100	100	100
4	Baisse des recettes du SMM Sud Kivu	100	100	100
5	Hausse des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires	50,0%	75,0%	93,8%

Source : DGPPB

Si la situation reste inchangée, la probabilité de la baisse des recettes des CIS du Nord et Sud Kivu, du CDI Goma, du SMM Sud Kivu et de la hausse des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires sont élevées pour la période 2027-2029.

b.2. Impacts sur les finances publiques

En raison de la disponibilité des données, l'impact sur les finances publiques porte sur les recettes totales d'impôts des CIS du Nord Kivu, du CDI Goma et de dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires. Cet impact est estimé à partir des variations moyennes en glissement annuelle ainsi qu'à partir des recettes totales potentielles attendues sur base des données historiques.

Tableau 2.2.5 : Résultat de l'estimation de l'impact de la crise sécuritaire sur les finances publiques

N°	Risques budgétaires	2027		2028		2029	
		Montant en milliards de FC	en % du PIB	Montant en milliards de FC	en % du PIB	Montant en milliards de FC	en % du PIB
1	Baisse des recettes d'impôts des CIS du Nord Kivu	- 4,14	0,00%	- 1,75	0,00%	- 0,77	0,00%
2	Baisse des recettes d'impôts du CDI Goma	- 25,54	- 0,01%	- 12,83	0,00%	- 6,74	0,00%
3	Hausse des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires	3 074,83	1,14%	3 924,45	1,30%	5 008,83	1,48%

Source : DGPPB

b.3. Niveau des risques

Tableau 2.2.6 : Probabilité d'occurrence du risque de 2027 à 2029

N°	Risques budgétaires	2027			2028			2029		
		Prob (en %) (a)	Impact en milliards de FC (b)	Niveau du risque (a) * (b)	Prob (en %)	Impact en milliards de FC	Niveau du risque (a) * (b)	Prob (en %)	Impact en milliards de FC	Niveau du risque (a) * (b)
1	Baisse des recettes d'impôts des CIS du Nord Kivu	100%	- 4,14	- 4,14	100%	- 1,75	- 1,75	100%	- 0,77	- 0,77
		Très probable	Faible	Moyen	Très probable	Faible	Moyen	Très probable	Faible	Moyen
2	Baisse des recettes d'impôts du CDI Goma	100%	- 25,54	- 25,54	100%	- 12,83	- 12,83	100%	- 12,83	- 12,83
		Très probable	Faible	Moyen	Très probable	Faible	Moyen	Très probable	Faible	Moyen
3	Hausse des dépenses exceptionnelles liées aux opérations sécuritaires	50%	12 351,57	6 175,78	75%	12 351,57	6 175,78	93,80%	12 351,57	6 175,78
		Probable	Elevé	Haut	Très probable	Elevé	Critique	Très probable	Elevé	Critique

Source : DGPPB

c. Mesures d'atténuation

Les mesures d'atténuation envisagées par le Gouvernement consistent à :

- Exiger aux agresseurs le respect de l'application de l'accord de paix signé à Washington le 27 juin 2025 sous l'égide des Etats Unis ainsi que la Déclaration des principes signé le 19 juillet 2025 à Doha ;
- Renforcer continuellement les capacités de dissuasions et d'interventions des FARDC et de la PNC ;
- Poursuivre la mise en œuvre de la politique du trinôme FEC (Formation, Equipement et Casernement) ;
- Poursuivre de l'opérationnalisation du Fonds de soutien et de développement des FARDC afin de mobiliser des financements innovants au profit de l'Armée, notamment pour l'acquisition de matériels militaires adaptés aux évolutions technologiques ;
- Organiser le dialogue convoqué par le Chef de l'Etat.

2.3. Risques sanitaires (épidémies, urgences et catastrophes)

Au cours des deux dernières années, dans le domaine de la lutte contre les épidémies, le Gouvernement a renforcé les dispositifs de préparation, de réponse et de résilience face aux urgences de santé publique, notamment les épidémies d'Ebola, de choléra, de rougeole et de Mpox.

Le RDC a notamment réussi à contrôler en trois mois la 16^{ème} épidémie de la Maladie à Virus Ebola en RDC, dans la région Centrale du pays, déclarée par le Ministre de la Santé Publique, Hygiène et Prévoyance sociale en date du 04 Septembre 2025, dans la Zone de Santé de Bulape, cette dernière a été circonscrite dans quatre Aires de santé faisant au total **64 cas** (dont 53 cas confirmés et 11 cas probables) et **45 décès** soit une létalité globale de **70,3%**.

Au mois de mai 2026, le pays connaît la 17^{ième} épidémie de la maladie à virus Ebola dans les provinces de l'ITURI et Nord-Kivu. Au 10 août 2026, **4.449 cas** confirmés, **2.061 décès** et **886 guéris** ont été notifiés.

- Situation des alertes

Tableau 2.2.6: eSIMR – Situation des alertes par l'utilisation de la plateforme Ewars/2025

Années	Nbr Alertes Déclenchées	Nbr Alertes SBE	Nbr Alertes Confirmées	Nbr Alertes Rougeole	Nbr Alertes Choléra	Nbr Alertes Fièvre
2020	163	1	17	20	99	23
2021	1.434	2	663	64	533	439
2022	420	1	174	192	65	140
2023	6.359	953	1035	3003	334	295
2024	52.186	5.941	4.378	5.289	957	781
2025	64.201	9.119	9.760	4.707	2.959	5.674

Source : Ministère de la Santé Publique

Il y a une augmentation du nombre d'alertes déclenchées dont les alertes venant de la SBE à travers le pays au fil du temps. Le taux d'alertes confirmées sur les alertes déclenchées est de **15%**. La plupart des alertes concernent la rougeole, le choléra et la fièvre.

- Synthèse des MAPEPI en RDC au cours de l'année 2025

Le tableau de synthèse des MAPEPI en annexe, résume les cas et décès des maladies à potentiel épidémique. On note une létalité élevée pour les cas de

MVE rapportés par la surveillance de routine (**70%**), au TNN (**63,6%**), à la Méningite (**8,6%**), au Tétanos maternel (**6,2%**), au Chikungunya (**7%**), à la rage (**5,6%**) et au choléra (**2,8%**).

- **Etiologie et historique de la maladie à Virus Ebola**

La maladie à virus Ebola (MVE) autrefois appelée fièvre hémorragique à virus Ebola est une affection grave qui survient principalement dans les villages isolés d'Afrique centrale et d'Afrique de l'ouest dans les régions forestières.

La maladie a une incubation allant de 2 à 21 jours et commence le plus souvent par une forte fièvre, une diarrhée qui peut être sanglante et des vomissements. À cause du fait que la fièvre et l'hémorragie ne sont pas des signes communs chez tous les malades, l'appellation de fièvre hémorragique virale a cédé la place à celle de « maladie à virus Ebola ».

Par contre, les céphalées, les hoquets, les nausées et les douleurs abdominales sont fréquents. Des signes hémorragiques peuvent survenir tels que les conjonctives injectées, dysphagie, épistaxis, hémorragies gingivales, hématomatose, méléna. Ces signes sont présents chez **20 à 80%** des patients.

La maladie se transmet d'abord des animaux aux êtres humains soit par contact direct avec les animaux infectés malades ou morts trouvés dans la forêt (chauves-souris, chimpanzés, gorilles, singes, antilopes de forêt et porc-épic), soit lors de leur manipulation puis de personne à personne par contact étroit avec les malades, les corps ou les liquides biologiques infectés comme le sang, la salive, les vomissements, les selles, le sperme et la sueur.

Les contacts étroits avec un patient gravement malade, à l'occasion des soins à domicile ou à l'hôpital, et certaines pratiques funéraires sont des sources habituelles d'infection. La transmission par le biais de matériel d'injection contaminé ou de blessures accidentelles avec une aiguille contaminée est associée à des formes plus graves de la maladie. L'infection peut également se propager par contact avec les vêtements ou les draps de lit souillés d'un malade.

Plus de **3.070 cas** de la MVE avec plus de **1.951 décès** ont été documentés, depuis que le virus Ebola a été découvert en 1976. Les principales épidémies de fièvre Ebola se sont déclarées au Soudan, en République démocratique du Congo (RDC), en Côte d'Ivoire, au Gabon, en Ouganda et au Congo.

La principale menace de cette maladie pour la santé publique est la propagation nosocomiale potentiellement explosive dans les établissements de soins où les normes les précautions ou mesures barrières de lutte contre l'infection sont insuffisantes.

Le diagnostic se fait par l'isolement du virus dans le sang (ou urine, gorge pour le Lassa) et par la recherche des IgM (Elisa) ou IgG spécifiques³.

Actuellement, il existe un traitement homologué contre la Maladie à virus Ebola (souche Zaïre), il s'agit de Ebanga (MAB114), Régénéron et un vaccin homologué est actuellement sur le marché.

- Epidémiologie de la MVE

Les épidémies de la maladie à virus Ebola sont devenues de plus en plus récurrentes en RDC au point que le pays passe d'une épidémie à une autre confirmant le caractère émergent de cette maladie contrastant avec la faiblesse du système de santé. La lutte contre les maladies émergentes et re-émergentes est fondée sur la mise en œuvre des actions de santé publique notamment la surveillance épidémiologique dans le contexte « Une Santé », la surveillance biologique, les actions de prévention contrôle de l'infection, les Enterrements Dignes et Sécurisés ainsi que la et la capacité de réponse du système de santé publique.

L'émergence de ces épidémies de la MVE est, assurément, inattendue. Cependant, l'existence des survivants avec une persistance du virus dans le sperme, le cerveau représente un risque car ils peuvent constituer le point de départ des nouvelles épidémies.

Il y a ainsi une obligation d'une très bonne préparation du pays en général, plus particulièrement des provinces avec des survivants dans le but d'un contrôle dans un bref délai. De plus, la surveillance clinique, biologique et psychologique de ces guéris est indispensable en vue de la prévention de la résurgence de la maladie à virus Ebola.

Dans la gestion de ces épidémies, un pas important a été accompli par le pays au travers de la mise en place de l'Institut National de Santé Publique avec son Centre des Opérations d'Urgences de Santé Publique sur recommandations des instances tant internationales que nationales et sous l'impulsion de Son Excellence Monsieur le Président de la République de la RDC.

Dans sa lutte contre les grandes endémies, le Pays a enregistré des progrès significatifs dans la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme.

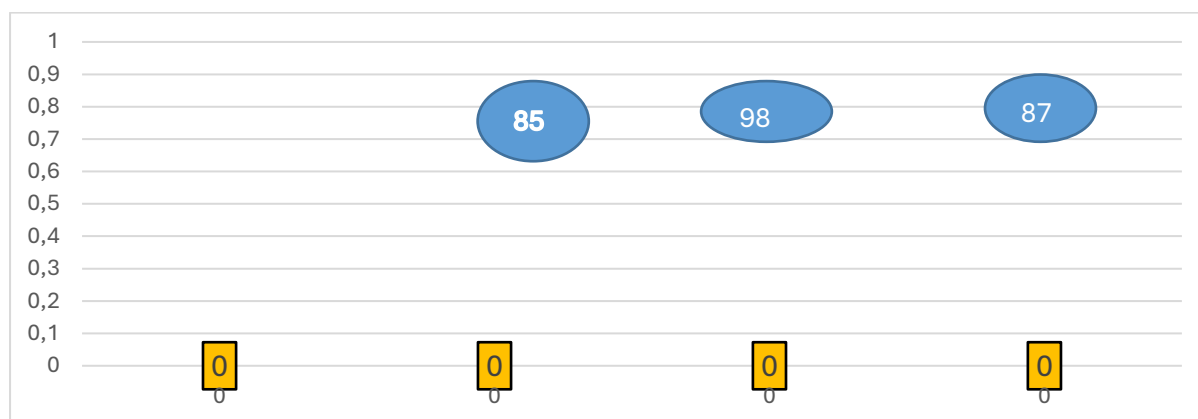
VIH/SIDA

La RDC fait face à une épidémie généralisée du VIH/ SIDA. Elle a réussi à augmenter sensiblement le nombre de personnes vivant avec le VIH sous traitement antirétroviral, passant de 256.854 personnes en 2018 à 407.600 en 2025.

Dans cette dynamique, l'Initiative Présidentielle pour l'élimination du VIH chez l'enfant a été lancée lors de la douzième Conférence des Gouverneurs de province.

Par ailleurs, dans le cadre de la riposte à l'épidémie du VIH, l'ONUSIDA a fixé comme objectif l'élimination du sida comme problème de santé d'ici 2030 à travers l'objectif 3X95.

Graphique 2.16 : Objectifs 3 et 95



Source : **Ministère de la Santé Publique**

Le progrès accompli au pays en 2024 que 85% des PVVIH connaissent leur statut VIH+, 98 % des PVVIH ayant connaissance de leur statut VIH+ sont sous ARV et 87% d'entre elles ont une charge virale supprimée.

Tuberculose

La Tuberculose (TB) est une maladie infectieuse contagieuse qui, non seulement entraîne un grand nombre de décès parmi ceux qui en souffrent, mais est également à la base des souffrances et de la pauvreté des millions des personnes. Elle demeure un problème majeur de santé publique dans le monde en général et en RDC en particulier.

La RDC figure parmi les 10 pays au monde qui portent le lourd fardeau de la charge de la TB, de la coïnfection TB-VIH et la tuberculose pharmaco résistance (TB-PR). En 2024, le PNLT a amélioré sa couverture en passant de 2243 CDT (en 2023) à 2385 CDT (en 2024), en réhabilitant le grand dépôt des médicaments et intrants spécifiques de l'unité centrale, en assurant la disponibilité des médicaments de la tuberculose pharmaco-résistante (sans rupture de stock et sans file d'attente des patients non mis en traitement).

L'amélioration de la disponibilité de l'information sanitaire se traduit par 291.158 cas dépistés de tuberculose toutes les formes, parmi lesquels et 285.576 cas incidents attendus de TB sensibles toutes formes notifiées, alors que les attendus dans le PSN sont de 287.378 cas.

La situation actuelle montre qu'il y a un taux d'atteinte de la cible de 99,4%. L'incidence est de 248 pour 100.000 habitants, comme moyenne nationale

(avec des provinces au-delà de 248, notamment Kasai Oriental, Sankuru, Haut Katanga, Lomami, Kasai Oriental).

Le Gouvernement a maintenu en 2025, le taux de succès thérapeutique de la tuberculose au-delà de 90 %.

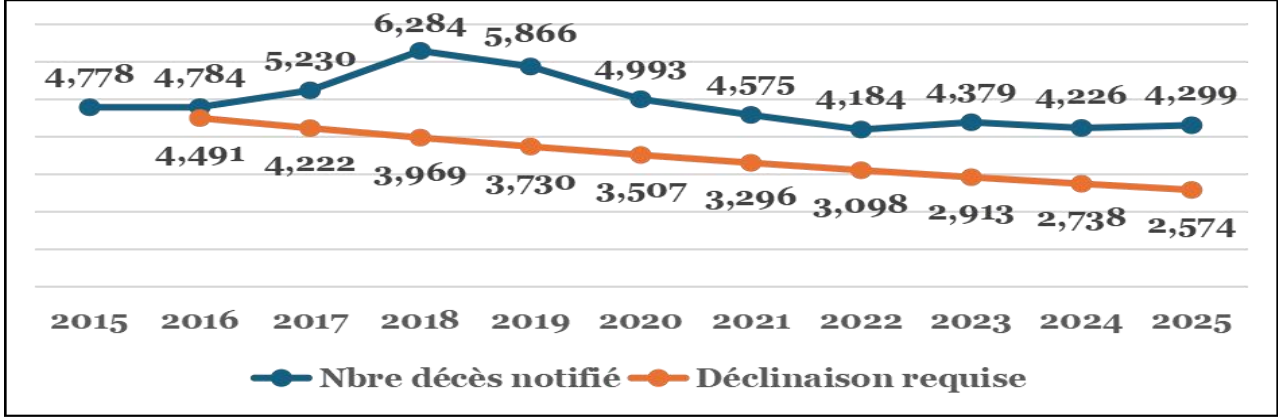
Evolution de cas et décès de 2021 à 2025

Table 2.2.8: Evolution des cas, décès et létalité selon les formes TB PS

Année	2021	2022	2023	2024	2025
Cas notifiés	215788	248825	260738	291084	282631
Décès	4575	4184	4379	4226	4299
Létalité	2%	2%	2%	2%	2%

Source : Ministère de la Santé Publique

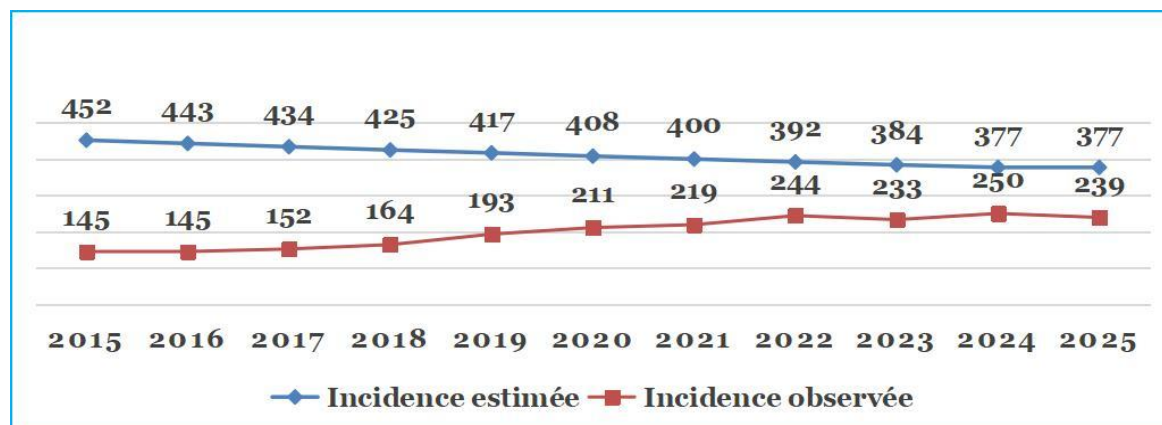
Graphique 2.17 : Evolution de décès de 2015 à 2025



Source : Ministère de la Santé Publique.

Le nombre de décès a connu une baisse jusqu'en 2022 puis une stagnation et une hausse en 2025 à la suite de plusieurs facteurs, notamment la rupture récurrente des médicaments.

Graphique 2.18 : Tendence de l'incidence pour 100000h en RDC de 2020 – 2025



Source : Ministère de la Santé Publique.

La déclinaison de l'incidence estimée est d'un pas chaque année, alors qu'elle devrait être de 215 pas pour atteindre l'objectif de la stratégie END TB, recommandant une incidence de moins de 10 cas pour 100 000 habitants.

En 2025, l'incidence estimée de l'OMS a été de 377, mais pour le pays est de 239. L'incidence continue à baisser, la notification s'améliore, le gap de détection se réduit progressivement.

- Paludisme

Le paludisme est l'une des maladies parasitaires la plus répandue et la plus meurtrière dans le monde. Elle est causée par les protozoaires du genre *Plasmodium*, qui sont responsables du paludisme chez l'homme : le *P. malariae*, le *P. ovale*, *P. vivax*, *P. knowlesi* et le *P. falciparum*. Cette dernière espèce la plus répandue sur le continent africain est responsable d'atteintes graves et de l'immense majorité de décès (99%).

En RDC, le paludisme reste un problème majeur de santé publique et constitue la première cause de morbidité et de mortalité selon le dernier rapport 2023 de l'OMS sur le paludisme dans le monde. Selon les estimations, le nombre des décès par paludisme est passé de 263 millions à 597 000. Cela représente environ 11 millions de cas de plus qu'en 2022, et presque le même nombre de décès (597 000 en 2023 contre 600 000 en 2022).

Le Pays pour l'année 2024 a été caractérisée par une baisse de l'incidence du paludisme (221 pour 1000 habitants en 2024 contre 224 en 2023) et de la mortalité due au paludisme (16 pour 100000 habitants en 2024 contre 20 pour 100000 en 2023)²⁶.

²⁶ Voir graphique 2.19 en annexe

La RDC a souscrit à la stratégie technique mondiale de lutte contre le paludisme 2016–2030 (GTS), à l'AIM 2016–2030 (Action and investment to defeat Malaria), ainsi qu'à l'AMS (African Malaria Strategy) pour éliminer le paludisme d'ici 2030. La RDC devra donc mettre au point des stratégies innovatrices pour booster la lutte et arriver à arrêter tout ou au moins ralentir sensiblement la progression de nombre des cas et décès de paludisme.

Commentaire : Comme le montre la courbe évolutive, la létalité a une tendance à la baisse. Ceci peut être dû à une certaine amélioration de la prise en charge mais aussi à un effet des mesures de prévention surtout que cette létalité est inférieure à 1% pendant 5 ans successifs.

Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, une réduction sensible du nombre de cas a été observée, passant de 29.123.262 cas en 2024 à 26.158.068 cas en 2025.

- Cholera

Le choléra demeure un réel problème de santé publique en République Démocratique du Congo (RDC).

A l'Est du pays, il présente un faciès endémique, en proie à des épidémies et la partie Ouest quant à elle, est touchée par les épidémies en intermittence avec de longue période de rémission complète.

L'année 2025 reste à ce jour, la période où la République démocratique du Congo (RDC) a été confrontée à l'une des épidémies de cholera les plus graves de son histoire, la plus importante enregistrée plus de 25 ans.

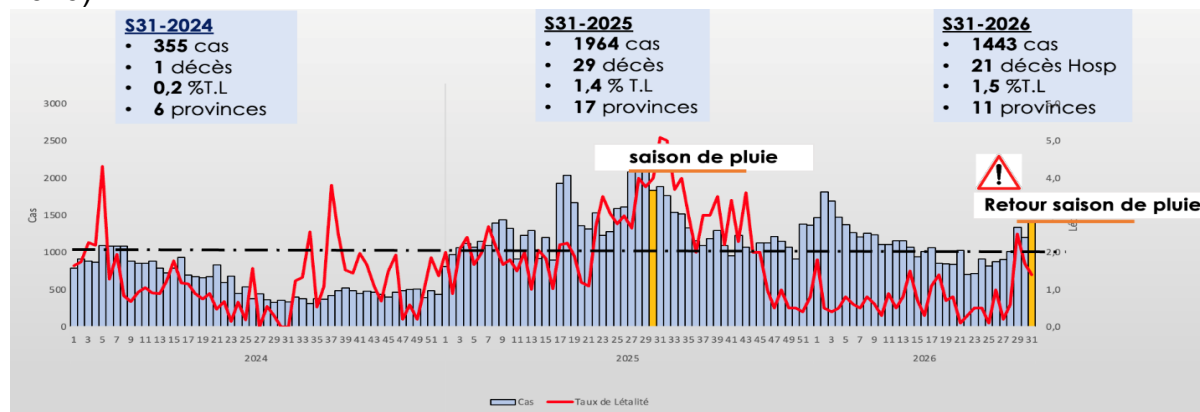
Les provinces à profil endémique ont connu de flambées qui diffusent vers 10 provinces à profil non endémique dont la ville province de Kinshasa. Vu la vitesse de propagation de l'épidémie et tenant compte de contexte régional devenant de plus en plus alarmant, pour mettre fin à cette épidémie, Son Excellence le Ministre de la santé publique, hygiène et prévoyance Sociale avait déclaré l'épidémie de choléra sur toute l'étendue de la République le 05 mai 2025.

L'Institut National de Santé Publique « INSP » à travers le Centre des Opérations des Urgences de Santé Publique « COUSP » a activé le Système de Gestion d'Incident « SGI » avait comme mission de mettre fin à cette l'épidémie :

- Réduire d'au moins à 500 cas suspects dans les provinces endémiques du choléra ;
- Réduire à zéro cas suspects dans les provinces épidémiques de choléra.

- Surveillance épidémiologique choléra en 2025

Graphique 2.20 : Incidence hebdomadaire de cas suspects de choléra et taux de létalité en RDC semaine 1-52, 2024, Semaine 31-2026 (source SGI Choléra Août 2026)



Source : Ministère de la Santé Publique

De 2024 à 2026, 5 flambées épidémiques ont été rapportées avec une notification du simple au triple de 2024 à 2026. La prise des villes de Goma et de Bukavu S4-S5 par les rebelles du M23 a entraîné des nombreux déplacés internes. La diffusion du choléra de l'Est vers l'Ouest s'est faite dans les deux sens du fleuve Congo par les mouvements des populations.

Parmi les facteurs favorisant cette expansion de l'épidémie et sa persistance dans les grandes villes longtemps en accalmie figurent le faible accès à l'eau potable, les mouvements de population, les inondations ayant affectées plus de 16 provinces y compris la ville province de Kinshasa, les infrastructures sanitaires souvent insuffisantes et les personnels non formés/préparés à gérer le choléra.

S'agissant de la lutte contre les maladies non transmissibles, avec la transition épidémiologique en cours, la RDC enregistre une augmentation des maladies non transmissibles, notamment :

- L'hypertension artérielle ;
- Le diabète sucré ;
- Les maladies rénales ;
- Les cancers.

Face à cette situation, le Gouvernement a entrepris plusieurs actions visant à subventionner la prise en charge du cancer, notamment :

- Dépistage ;
- La chimiothérapie ;

- La radiothérapie ainsi que le suivi des patients.

Bien qu'à mi-parcours du Programme d'Actions du Gouvernement 2024-2028, le pays a enregistré des avancées significatives dans la mise en œuvre dans le secteur de la santé.

Les résultats obtenus dans les domaines de l'approvisionnement en médicaments essentiels ainsi que de la lutte contre les épidémies et les grandes endémies témoignent de la volonté du Gouvernement de garantir un accès équitable et durable aux soins de santé.

Toutefois, des défis importants subsistent, notamment la mobilisation durable des ressources financières, à l'ensemble des provinces, le renforcement de la gouvernance sanitaire et l'amélioration continue de la qualité des soins.

Par ailleurs, il y a lieu de maintenir en matière de surveillance et de contrôle des grandes endémies (Paludisme, Tuberculose, Hépatites virales, VIH/Sida), qui représentent un lourd fardeau socioéconomique dans toutes les provinces de la RDC avec des taux d'incidence variables ; et compte tenu du suivi de la situation épidémiologique marquée par une morbidité élevée des maladies sous surveillance, le risque d'une perturbation de la trajectoire budgétaire pour le prochain cycle triennal 2027-2029 est considérable.

a. Impacts financiers des maladies infectieuses, parasitaires et endémiques au sein du secteur²⁷

La RDC s'est inscrite dans une dynamique de réforme, plaçant la résilience du système et la couverture sanitaire (CSU) au cœur des priorités.

En 2024, le pays a ciblé 15% du budget national pour la santé, luttant contre une forte dépendance aux financements extérieurs et un paiement direct des ménages élevé. Les dépenses totales de santé par habitant par an ont connu accroissement durant la période allant de 20,4 USD à 29,11 USD entre 2020 et 2024. En moyenne, elle représente 24,44 USD par habitant par an durant la période.

La majorité des financements de la santé a été allouée au niveau opérationnel, avec plus de 70% des DTS, dont plus de 40% dans les HGR, plus de 30% dans

²⁷ DEP Santé

les Centres de Santé et plus de 1% dans les BCZS. Le niveau central et le niveau provincial ont reçu respectivement 21% et 2% de la DTS.

Le budget de l'Etat alloué au Secteur de la santé (Administration de Santé) est passé de 504.587.140 à 854.382.881USD entre 2020 à 2024, soit augmentation de 41%.

Tandis que celui alloué à la « Fonction Santé » est passé de 527.035 000,5 à 873.478.512 USD, soit une augmentation de 40%.

Dans le cadre de la contrepartie des projets, le Gouvernement a dépensé 154.103.998,98 USD dont 2.097.000,00 USD pour les Contraceptifs / (PNSR), 2.268 000,00 USD pour le paludisme, 4.185.653,00 USD pour le VIH sida, 2 081.183,00 USD pour la Tuberculose, 3.861.414,00 USD pour les intrants la transmission sanguine (PNTS), 123.061.386,98 USD pour contrepartie du Gouvernement via UG-PDSS, 12.849.362,00 USD pour l'achat vaccin et 3.700.000,00 USD pour la nutrition.

Les dépenses des autres sources de financement (ONG et entreprises) sont passées de 73.112.530 à 72.306.050 USD, soit une diminution de 1,1%, et occupent la dernière place avec 3% du SAD en 2022 et 2023.

1. Dépenses de la santé liée aux maladies :

Toujours en 2024, les maladies infectieuses et parasitaires ont consommé 65% de la DCS, suivies par les maladies liées à la santé reproductive (12%), les carences nutritionnelles (10%), les maladies non transmissibles (9%), les traumatismes (2%) et d'autres maladies non spécifiées (4%).

- Les maladies infectieuses et parasitaires ont été financées à 46,3% par le Reste du monde, 35,7% par les ménages, 14,7% par l'Administration publique et 3,3% pour les Entreprises ;
- La santé de la reproduction à 80,1% par les ménages, 9,8% par le Reste du monde, 8,1% par le Gouvernement ;
- Les carences nutritionnelles à 37,7% par les ménages, 48,3% par le Reste du monde, 11,8% par le Gouvernement et 2,2% par les Entreprises;
- Maladies non transmissibles à 61,7% pour le gouvernement, 29,6% par le Reste du monde, 0,2 par les Entreprises, 8,2% par les ménages ;
- Traumatisme à 77,4% par le gouvernement, 20,3% reste du monde et 2.3 ONG et Fondation national.

La dépense augmente chaque année, passant de 754.974.103 à 1.135.973.051 USD, soit un taux d'augmentation de 34% entre 2020 et 2024²⁸.

²⁸ Voir l'évolution des crédits budgétaires par programme dans le tableau 2.2.7 en annexe.

b. Mesures d'atténuations

Pour atténuer les risques sanitaires, le Gouvernement a arrêté un certain nombre de mesures pour renforcer la prévention et la riposte contre ces maladies épidémiques, endémiques et urgences santé publique. Il s'agit notamment :

N°	Mesures d'atténuation	Coût estimatif de la mesure
1	Prévention et surveillance des maladies endemo-épidémiques ; renforcement de la surveillance épidémiologique et de l'alerte précoce (renforcement <i>des Ponts d'entrée et Points de contrôle ; équipements des équipes de surveillance ; système de numérique d'alerte et de notification ; formation des agents ; surveillance des survivants de MVE ; appui aux investigations d'épidémies</i>).	12.236.782.895 CDF
2	Gestion des urgences de santé publique, préparation et réponse aux urgences sanitaires et catastrophes (<i>Constitution de stocks stratégiques de médicaments et équipements ; équipements des structures de prise en charge ; formation et simulations ; équipements de protection individuelle ; appui logistique et communication des risques</i>).	650.000.000 CDF
3	Projet de renforcement de la surveillance sanitaire aux Points d'Entrée et Points de Contrôle (<i>Réhabilitation/aménagement des PoE et PoC prioritaires ; Équipements de surveillance et de dépistage ; Équipements de protection individuelle et hygiène ; Système de notification et de communication des alertes ; Formation des agents et exercices de simulation ; Coordination interservices et supervision et Fonctionnement et maintenance</i>).	240.000.000 CDF
4	Extension de la couverture santé universelle spécialement la prise en charge globale et continue de la femme enceinte, de l'accouché et du nouveau-né dans les 26 provinces (4.986.330 accouchements, et 1.994.532 nouveaux nés pris en charge en néonatalogie)	699.105.884.877 CDF

2.4. Risques politiques

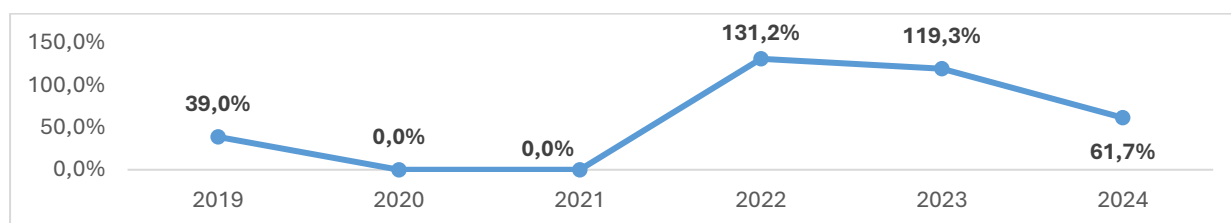
Le manque de consensus dans la gestion de certaines questions politiques et les manifestations de rue subséquentes constituent les principaux risques politiques, lesquels impacteraient négativement l'activité économique, les recettes publiques et la mise en œuvre des investissements publics sur la période allant de 2027-2029, surtout à l'approche des élections de 2028, comme le renseigne l'histoire politique récente du pays.

Dans le cas par exemple du processus électoral, les faits politiques sus-évoqués peuvent perturber la mise en œuvre du calendrier électoral et constituer des dépenses supplémentaires au cas où elles avaient déjà été engagées. Ce qui exercerait une pression sur les dépenses exceptionnelles.

Le renforcement du dialogue social, suivant les orientations du Chef de l'Etat, demeure la meilleure mesure de son atténuation.

Le graphique 2.16 ci-dessous indique l'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales. Il en ressort que le taux d'exécution de ces dépenses s'est chiffré respectivement à **131,2%** et **119,3%** en 2022 et 2023.

Graphique 2.21 : Taux d'exécution des dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales de 2019 à 2024



Source : Ministère du Budget/DGPPB, à partir des ESB

2.5. Risques liés aux entités du secteur public autres que l'état

Les risques présentés dans ce point concernent le risque lié aux entreprises et établissements publics ainsi que le risque lié au partenariat public-privé.

2.5.1. Risques liés aux entreprises publiques

2.5.1.1. Description des entreprises du portefeuille de l'Etat

Le Gouvernement a organisé du 09 au 14 décembre 2024, les états généraux des entreprises du portefeuille. Les constants majeurs ressortis de ces assises renseignent notamment que les entreprises du portefeuille de l'Etat font face à des défis majeurs et présentent des faiblesses structurelles importantes.

En effet, ces faiblesses sont dues principalement à une gouvernance inadéquate, un cadre légal et réglementaire inadapté, la difficulté de relance dans un climat des affaires affecté par la résistance au changement, des faibles performances économiques, une gestion peu orthodoxe, un faible niveau d'intervention de l'Etat dans le financement dans les secteurs stratégiques et à rentabilité économique avérée, faible implication sociale.

Par ailleurs, il a aussi été noté le faible dynamisme de l'Etat-entrepreneur appelé à une dynamique actionnariale, au regard de la couverture géographique des entreprises du portefeuille, de créer et développer les activités dans les secteurs et zones où les entreprises du portefeuille ne se trouvent pas en vue de palier à l'absence ou l'insuffisance d'intérêt public porté par l'activité considérée.

En outre, la gouvernance des entreprises du Portefeuille se caractérise par le non-respect des règles de gouvernance par certains mandataires publics, et, dans la plupart de cas, par une collaboration dysfonctionnelle entre les organes statutaires, une inefficacité des Conseils d'Administration qui au lieu de fonctionner comme des organes stratégiques, veulent se verser dans la gestion quotidienne. Il y a également lieu d'épingler les inefficacités dues aux difficultés de coordination de rôle des institutions étatiques nationales et organes statutaires. Et pourtant, toutes ces questions sont réglées par des lois et réglementations en matière qui doivent être respectées par toutes les parties prenantes. En rapport avec la performance des entreprises du portefeuille, il a été noté qu'elle est caractérisée par des résultats nets cumulés négatifs entre 2019 et 2023, en témoignent les indications données par le CSP, dû au manque de cette culture dans le chef de la plupart des dirigeants et cadres entraînant ainsi une faible rentabilité et une mauvaise utilisation des ressources.

En ce qui concerne la contribution des entreprises du Portefeuille de l'Etat au PIB et dans le Budget, il a été noté la réduction drastique qui est passée de **36%** en 1980 à seulement à **0,24 %** selon les dernières estimations, bien en deçà de leur potentiel, accompagner de perte de compétitivité et l'érosion des parts de marché. Elles n'ont pas su s'imposer dans les secteurs clés de l'économie, la structure de leur endettement limitent leur attractivité auprès des investisseurs et partenaires financiers, on note également la –réalisation des objectifs stratégiques ainsi qu'éloignement de certaines d'entre-elles de leur objet social.

Le rapport de la Banque Mondiale du Mars 2026 « du parking à la voie rapide » a mis en exergue, les interactions que jouent les entreprises tant au niveau du risque budgétaire qu'au niveau des coûts de production, de la compétitivité, à la croissance, à la diversification de l'économie, au finish à la réduction de la pauvreté. En RDC, les entreprises publiques ont largement échoué à remplir leur mission de développement et sont au contraire devenues une source de risque budgétaire. L'impact limité des entreprises publiques sur la croissance économique reflète les faiblesses persistantes des secteurs clés. Les services d'électricité, d'eau, de transport et de logistique restent coûteux, peu fiables et inégalement accessibles. Ces lacunes ont entraîné des coûts de production élevés pour l'ensemble de l'économie, ont nui à la compétitivité et ont entravé l'expansion des entreprises, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et des services. Comme ces secteurs clés sont dominés par les entreprises publiques, leurs faibles performances constituent un obstacle majeur à la croissance, à la diversification économique et à la réduction de la pauvreté.

Les pertes annuelles des entreprises publiques se sont élevées en moyenne à environ 532 millions de dollars américains entre 2014 et 2023.¹³ Au cours de cette période, les pertes cumulées ont atteint environ 5,3 milliards de dollars américains. Pour la seule année 2023, les pertes des entreprises publiques se sont élevées à 510 millions de dollars américains, soit 0.7 % du PIB, près de 6 % des recettes de l'administration centrale et presque la totalité du budget du secteur de la santé.

Plus de deux tiers des entreprises publiques pour lesquelles des données sont disponibles ont déclaré des pertes en 2023, contre 82 % en 2014, mais cette amélioration apparente doit être interprétée avec prudence, car 20 % des entreprises publiques n'ont pas communiqué leurs données financières en 2023. Les pertes les plus importantes ont été enregistrées dans les secteurs de l'énergie (SNEL), des transports (RVA, SNCC et ONATRA) et de l'eau (REGIDESO), c'est-à-dire les entreprises publiques soumises à d'importantes

obligations de service public. La Gécamines a enregistré le bénéfice le plus important.

Les mauvaises performances des entreprises publiques s'expliquent en partie par leur faible efficacité opérationnelle. Plusieurs entreprises publiques ont enregistré une valeur ajoutée négative et/ou un résultat d'exploitation négatif au moins une fois au cours de la dernière décennie, ce qui reflète des lacunes dans des domaines opérationnels essentiels. Il s'agit notamment de pertes techniques et commerciales élevées, d'une maintenance inadéquate, de faiblesses dans la facturation et la perception des recettes, et d'un effectif excessif

De nombreuses entreprises publiques sont tenues de fournir des services à des niveaux inférieurs au seuil de rentabilité — voire, dans certains cas, gratuitement — tout en exerçant des fonctions quasi budgétaires sans mandat clairement défini ni compensation budgétaire systématique.

Les politiques de tarification et les accords d'obligation de service public affaiblissent donc l'adéquation des recettes et compromettent la viabilité financière, indépendamment de l'efficacité opérationnelle. Ces pressions sont aggravées par les arriérés entre l'État et les entreprises publiques. Par exemple, à la fin de 2023, le gouvernement devait environ 658 millions de dollars américains à la REGIDESO et la SNEL.

Les mauvaises performances financières chroniques sont également étroitement liées aux faibles niveaux de capitalisation, qui ont accru la dépendance des entreprises publiques à l'égard du financement par emprunt.

Le ratio fonds propres/actifs des entreprises publiques a fortement baissé, passant de 45 % en 2020 à 31 % en 2023, laissant moins d'un tiers des actifs des entreprises publiques financés par les actionnaires, le reste étant financé par des emprunts.

La dette des entreprises publiques a atteint 7 % du PIB en 2023, ce qui a accru leur vulnérabilité financière et leur exposition aux ralentissements économiques

et aux chocs de taux d'intérêt. L'accumulation continue de passifs pose des risques budgétaires importants et souligne l'urgence d'une réforme globale des entreprises publiques.

Les coûts de personnel ont représenté 30 à 45 % du chiffre d'affaires des entreprises publiques entre 2014 et 2023 (hors valeurs aberrantes), contre une moyenne de 20 % pour les entreprises privées en RDC¹⁷ et de 33 % pour les entreprises publiques dans l'Union Européenne.

Pour plusieurs entreprises publiques, les coûts de personnel représentent une part substantielle du chiffre d'affaires total, ou le dépassent même, comme on le constate pour la MIBA (137 %), la RVA (75 %) et la SNCC (96 %).

L'expérience internationale montre que les coûts de personnel dans les entreprises publiques à vocation commerciale représentent généralement 15 à 25 % du chiffre d'affaires, ce qui est conforme aux références du secteur privé.

Les variations sectorielles sont considérables, allant de 10-20 % dans les services publics à forte intensité capitalistique à 20-30 % dans les transports et la logistique, tandis que les institutions financières se situent généralement en dessous de 20 %.

En RDC, les coûts de personnel des entreprises publiques dépassent largement ces niveaux, ce qui révèle des inefficacités structurelles dans la gestion des coûts de main-d'œuvre. Expliquant ainsi la Vulnérabilité Financière des Entreprises Publiques.

Plusieurs entreprises publiques stratégiques sont confrontées à d'importantes vulnérabilités financières qui menacent la stabilité budgétaire et limitent la prestation de services. Afin d'évaluer l'ampleur et les sources de ces risques, une évaluation ciblée de la vulnérabilité financière a été réalisée pour six entreprises publiques stratégiques non financières — SNCC (chemins de fer), ONATRA (chemins de fer et ports), SNEL (électricité), REGIDESO (eau), RVA (aéroports) et Gécamines (exploitation minière) — à l'aide d'un diagnostic de santé financière du FMI.

Ces entreprises publiques ont été sélectionnées en fonction de la disponibilité des états financiers audités et de leur importance systémique pour l'économie et la prestation de services, et elles représentent plus de 90 % de l'ensemble des actifs des entreprises publiques.

Les états financiers couvrent la période 2018 2024, avec des variations entre les entreprises publiques. Parmi celles-ci, la SNEL, la REGIDESO, l'ONATRA et la SNCC ont des obligations de service public, contrairement aux autres. L'évaluation a porté sur cinq dimensions : la solvabilité, la liquidité, l'adéquation des flux de trésorerie, la rentabilité et la capacité de remboursement de la dette.

L'analyse révèle une tension financière généralisée dans les six entreprises publiques, qui se caractérisent toutes par un effet de levier financier élevé et une faible génération de flux de trésorerie, ce qui contribue à d'importantes contraintes de liquidité.

Malgré une certaine amélioration récente des principaux indicateurs opérationnels, ces vulnérabilités se traduisent par des passifs éventuels et des arriérés importants, et elles constituent des risques tant pour la stabilité budgétaire que pour la prestation des services. À la fin de 2022, l'encours total de la dette des six entreprises publiques était estimé à environ 4,2 % du PIB, ce qui souligne leur importance macro-budgétaire. La dette est très concentrée, la SNEL et la Gécamines détenant la plus grande partie de la dette.

Les passifs éventuels qui en résultent pourraient générer des pressions budgétaires importantes, notamment par l'accumulation d'arriérés, des demandes d'aide publique ou des besoins de recapitalisation. Les vulnérabilités au niveau des entreprises sont étroitement liées à des lacunes structurelles en matière de gouvernance — faiblesse de la surveillance, nominations politisées et suivi inégal des performances, et elles présentent des risques budgétaires importants.

Les emprunts ont été de plus en plus utilisés pour faire face à des pénuries de liquidités à court terme plutôt que pour financer des investissements visant à améliorer la productivité.

En raison de la faiblesse persistante de leurs flux de trésorerie d'exploitation, du remboursement incomplet des obligations de service public et des arriérés importants du gouvernement envers les entreprises publiques, plusieurs entreprises publiques ne sont pas en mesure de rembourser leur dette à partir de leurs propres ressources et doivent plutôt recourir à de nouveaux emprunts pour combler leurs déficits de liquidités.

Cette dynamique compromet la viabilité financière des entreprises publiques et limite leur capacité à investir dans l'amélioration de la qualité des services ou l'extension de leur couverture. Si les ratios de liquidité globaux peuvent suggérer une couverture adéquate des actifs à court terme, ils surestiment la liquidité effective, masquant ainsi d'importantes insuffisances en matière de fonds de roulement.

Les inefficacités chroniques dans la gestion des comptes débiteurs et créditeurs continuent de peser sur les flux de trésorerie quotidiens de la plupart des entreprises publiques. Les retards importants et les arriérés considérables dans le recouvrement des créances, y compris celles provenant d'autres entreprises publiques et du secteur public, accentuent les contraintes de trésorerie et affaiblissent la liquidité opérationnelle. Dans le même temps, les entreprises publiques ont régulièrement recours à des arriérés prolongés auprès de leurs fournisseurs comme mécanisme informel de gestion de la liquidité.

Par conséquent, la liquidité du bilan ne se traduit pas par une liquidité de trésorerie effective, ce qui souligne la nécessité de réformes concernant la compensation par l'État des services fournis par les entreprises publiques, les systèmes de facturation, l'amélioration de la collecte des revenus, notamment par le biais de réformes tarifaires et de prix, et une plus grande discipline en matière de paiement, tant de la part du gouvernement que des entreprises publiques.

La capacité de remboursement de la dette varie considérablement, mais s'affaiblit parmi les entreprises publiques les plus vulnérables. Si la Gécamines et la REGIDESO semblent actuellement honorer leurs obligations en matière d'intérêts, la SNEL, la RVA, l'ONATRA et la SNCC sont confrontées à des difficultés accrues pour rembourser leur dette en raison d'un endettement élevé, d'une faible rentabilité (à l'exception de la Gécamines) et de réserves de trésorerie limitées.

Pour ces entreprises publiques, la capacité de remboursement de la dette est très sensible à la hausse des taux d'intérêt ou à la baisse des recettes, ce qui augmente le risque que les difficultés financières se traduisent par une accumulation d'arriérés ou par des demandes d'aide au gouvernement.

La rentabilité reste structurellement faible dans l'ensemble du portefeuille des entreprises publiques. Le rendement des actifs et des capitaux propres est majoritairement négatif, ce qui témoigne d'une capacité limitée à générer des bénéfices suffisants pour soutenir les activités ou absorber les chocs financiers.

Si les marges nettes de certaines entreprises publiques se sont améliorées, notamment celles de la Gécamines (à partir de 2024) et de la SNEL (à partir de 2022), la rentabilité des entreprises publiques dans leur ensemble subit une pression considérable.

Dans plusieurs cas, des indicateurs de recouvrement des coûts relativement modérés coexistent avec des performances financières faibles, ce qui suggère que la hausse des coûts des intrants, les inefficacités en matière de facturation et de recouvrement ou les lacunes en matière de gouvernance continuent d'éroder la situation financière des entreprises publiques.

Les pertes persistantes entraînent des inefficacités opérationnelles chroniques et, dans certains cas, une baisse de la capacité de production. La combinaison d'un endettement élevé, d'une faible génération de trésorerie, d'une liquidité effective fragile et d'opérations déficitaires persistantes présente un risque important pour la stabilité budgétaire et la prestation de services.

Les faibles performances des entreprises publiques en RDC accentuent les risques budgétaires en raison de leur impact sur les recettes publiques (impôts et dividendes) et la dette. La contribution des entreprises publiques aux recettes publiques est passée de 3,3 % du PIB en 2014 à 0,5 % du PIB en 2022.

De nombreuses entreprises publiques contribuent principalement au budget par le biais des recettes fiscales, et leurs pertes récurrentes ont entraîné une accumulation d'arriéré d'impôts représentant environ 1,8 % du PIB entre 2019 et 2023, soit presque le budget annuel consacré au secteur de l'éducation.

Sous l'impulsion principalement des sociétés minières et pétrolières, les versements de dividendes des entreprises publiques ont représenté environ 0,4 % du PIB en 2022, dépassant le montant des impôts payés par les entreprises publiques.

Les risques budgétaires découlant des entreprises publiques ont augmenté en raison de la hausse de leur stock de dette combiné de 5,7 % du PIB en 2019 à 7,3 % du PIB en 2023, représentant environ 42 % de la dette publique extérieure totale.

Un défaut de paiement de la dette des entreprises publiques augmenterait considérablement les obligations du gouvernement en matière de service de la dette, mettant en évidence l'interaction entre les faiblesses structurelles de la gouvernance et les vulnérabilités financières constatées au niveau des entreprises.

Sans tenir compte de la dette sociale ni des passifs éventuels implicites potentiels, les ratios d'endettement actuels des entreprises publiques suggèrent que la concrétisation des risques budgétaires au sein des principales entreprises publiques pourrait coûter jusqu'à 179 millions de dollars américains au gouvernement.

Même lorsque la dette des entreprises publiques n'est pas explicitement garantie, elle constitue un passif éventuel implicite pour le gouvernement central, reflétant l'obligation morale et politique d'empêcher le défaut de

paiement des entreprises publiques et de maintenir la fourniture des services publics essentiels.

En supposant une échéance de sept ans et un taux d'intérêt moyen de 9%, un défaut total des 11 principales entreprises publiques en une seule année obligerait le gouvernement à dépenser environ 179 millions de dollars américains pour couvrir les obligations de service de la dette qui en résulteraient.

Le ratio moyen d'indépendance financière parmi les 11 principales entreprises publiques est élevé (0,8), bien qu'il soit inférieur au seuil de 1,22 ce qui suggère la nécessité d'injecter des capitaux supplémentaires ou de réduire le rythme d'accumulation de la dette.

De même, Les réformes pourraient contribuer à réduire les risques budgétaires liés à un défaut sur les obligations de service de la dette des entreprises publiques.

Coûts budgétaires estimés d'un défaut partiel sur le service de la dette de 11 entreprises publiques dans différents scénarios Scénario 4 (Forte rationalisation de la main-d'œuvre et Meilleures pratiques de gestion) Scénario 3 (Meilleures pratiques de gestion) Scénario 2 (Forte rationalisation de la main-d'œuvre) Scénario 1 (Faible rationalisation de la main-d'œuvre).

Le moyen de capacité de remboursement est passé de 3,8 ans en 2019 à 14,3 ans en 2023, ce qui est bien supérieur à la fourchette prudente de 3 à 4 ans. De plus, les entreprises publiques sont peu susceptibles d'avoir des échéances de prêts supérieures à sept ans, et les entreprises publiques dans les secteurs de l'eau et de l'électricité pourraient avoir des passifs éventuels implicites importants qui ne sont pas pris en compte dans les estimations ci-dessus.

Enfin, la dette sociale des entreprises publiques, y compris les arriérés de salaires qui, dans certains cas, s'élèvent à plus de 100 mois, atteignait 1,3 % du PIB à la fin de l'année 2023. L'amélioration de la gouvernance d'entreprise

et la rationalisation des effectifs des entreprises publiques pourraient réduire considérablement les risques budgétaires.

Sur la base des scores de crédit des entreprises publiques (scores z d'Altman), un défaut partiel des 11 plus grandes entreprises publiques pourrait obliger le gouvernement à déboursier 61 millions de dollars américains pour couvrir les obligations liées au service de la dette.

En raison de l'ampleur de leurs engagements, la Gécamines et la SNEL entraîneraient les coûts budgétaires les plus élevés en cas de défaut. Dans l'ensemble, les entreprises présentant des indicateurs de santé financière plus faibles (c'est-à-dire des scores z plus bas) sont généralement associées à des pertes attendues plus élevées, reflétant une plus grande vulnérabilité et un risque budgétaire potentiel plus important.

L'amélioration de la gouvernance d'entreprise et la rationalisation de 25 % de l'effectif total des entreprises publiques pourraient réduire de moitié le coût d'un défaut partiel Impact Macroéconomique et Social des Réformes des Entreprises Publiques. La mauvaise allocation des ressources entre les entreprises, les secteurs et en particulier les entreprises publiques reste un frein structurel à la croissance à long terme de la RDC.

Le capital et la main-d'œuvre sont détournés d'utilisations à forte productivité, ce qui augmente les coûts pour l'ensemble de l'économie et freine les investissements. Au sein des entreprises publiques, la fragmentation de la fonction d'actionnariat, la faiblesse de la gouvernance et l'insuffisance du contrôle de la performance maintiennent une masse salariale élevée et une faible efficacité opérationnelle, tout en réduisant les dépenses consacrées à la maintenance, à la modernisation des réseaux et à la qualité du service.

Ces coûts sont amplifiés dans les secteurs en amont (électricité, eau, transports et logistique), où les mauvaises performances des entreprises publiques font augmenter les prix des intrants et les risques liés à la fiabilité pour l'ensemble

de l'économie, ce qui réduit la productivité totale des facteurs (PTF) et décourage les investissements dans les biens échangeables.

Au niveau macro-budgétaire, les pertes récurrentes des entreprises publiques et les activités quasi budgétaires absorbent les maigres ressources publiques sous forme de subventions et de règlement des arriérés plutôt que par des investissements visant à améliorer la productivité dans les infrastructures et le capital humain.

Des mesures visant à améliorer l'efficacité de la main d'œuvre et à renforcer la gouvernance d'entreprise sont nécessaires de toute urgence pour améliorer les résultats financiers des entreprises publiques. Une gouvernance d'entreprise défailante — incluant une fonction d'actionnariat fragmentée, des conseils d'administration politisés, un suivi des performances inégal et une transparence limitée — pèse sur les résultats, tandis que les coûts élevés de main-d'œuvre des entreprises publiques, entre autres facteurs, réduisent les marges d'exploitation et les flux de trésorerie.

Une rationalisation des effectifs contribuerait à ramener le coût marginal de la main d'œuvre des entreprises publiques congolaises (0,56 par unité de vente) aux niveaux observés dans les entreprises privées et publiques d'autres pays à faible revenu (0,22) et en Afrique subsaharienne (0,25).

Les réformes dans ces deux domaines auront des effets différents à court et à long terme sur les ménages et l'économie. À court terme, la rationalisation des effectifs pourrait avoir un impact négatif sur le bien-être des ménages qui dépendent de l'emploi dans les entreprises publiques. À moyen et long terme, cependant, le renforcement de la gouvernance et de la discipline financière des entreprises publiques, en particulier dans les secteurs en amont, peut permettre de réaffecter la main-d'œuvre et le capital à des usages plus productifs, d'améliorer les flux budgétaires nets, de réduire les coûts des intrants à l'échelle de l'économie et de soutenir une croissance tirée par la productivité.

Au demeurant, d'une manière synthétisée, au-delà de certaines informations capitales énumérées ci-dessus, on fait recours aux indicateurs microéconomiques voire mésoéconomies, ci-dessous pour capter les grandes informations de la gestion de la liquidité, de la trésorerie, de la rentabilité, du résultat net, de la dette, de la solvabilité des entreprises et leur incidence sur le risque budgétaire du point de vue macroéconomique, il s'agit de :

- Pression généralisé sur la solvabilité : toutes les entreprises publiques évaluées présentent un effet de levier élevé et des structures de capital faibles, ce qui limite leur capacité d'investissement et accroît le risque d'insolvabilité.
- Exposition macro-critique à la dette : la dette combinée des six entreprises publiques est estimée à environ 4,2 % du PIB, les risques étant concentrés dans quelques entreprises publiques.
- Faible génération de flux de trésorerie : les flux de trésorerie d'exploitation sont insuffisants pour assurer le service de la dette, ce qui conduit à recourir à l'emprunt pour combler les déficits de liquidité.
- Liquidité effective fragile : malgré des ratios de liquidité globaux acceptables dans certains cas, les créances chroniques et les retards de paiement prolongés des clients et des fournisseurs nuisent à la gestion quotidienne de la trésorerie.
- Rentabilité faible et résilience limitée : la plupart des entreprises publiques restent structurellement déficitaires, avec une capacité limitée à absorber les chocs financiers ou à poursuivre leurs activités sans soutien budgétaire.
- Risques budgétaires accrus : pour les entreprises publiques les plus vulnérables, les difficultés financières pourraient se traduire par une accumulation d'arriérés, des demandes d'aide publique ou des besoins de recapitalisation.

- Le profil de risque des deux entreprises publiques du secteur des transports (ONATRA et RVA) s'est détérioré pendant la période post-COVID, entraînant une dégradation de leur notation de crédit.

2.5.1.2. Description et canaux de transmission

La description de la situation globale des entreprises du portefeuille de l'Etat, en particulier celle des entreprises publiques, révèle plusieurs risques budgétaires susceptibles de compromettre l'exécution de la programmation budgétaire 2027-2029. Ces risques peuvent se situer tant en recettes qu'en dépenses.

En recettes, ils se traduisent par une diminution des recettes fiscales et non fiscales par rapport aux prévisions initiales. **En dépenses**, ils se manifestent par une augmentation de la dette publique ainsi que des transferts et interventions de l'État au bénéfice des entreprises publiques, également supérieure aux prévisions initiales.

2.5.1.2.1. Baisse des recettes

a. Baisse des recettes Non Fiscales

Les entreprises publiques sont soumises au paiement des droits, taxes et redevances divers relevant de leurs secteurs d'activités respectives, notamment, la redevance minière, la taxe d'implantation, la taxe rémunératoire annuelle et de pollution ainsi que les dividendes.

En général, la hauteur de ces paiements est tributaire du niveau d'activités et de rendement de ces entreprises. En effet, une entreprise publique confrontée à plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ses activités, consécutives à des facteurs internes ou externes, sera amenée à payer moins de droits, taxes et redevances. Ceci impacterait négativement les recettes non fiscales dans le budget.

Il sied de préciser, en ce qui concerne les dividendes que, depuis plusieurs décennies, les entreprises publiques ne décrètent plus les dividendes en raison

de résultats négatifs récurrents. Néanmoins, elles versent à l'Etat des recettes forfaitaires au titre de contribution au financement du budget de l'Etat.

La contribution des entreprises publiques versée au trésor public dans le cadre du budget de l'Etat s'est établie à **CDF 9,13 Milliards** en 2024 rapportés aux provisions de **CDF 12,71 milliards**, soit un taux d'exécution de **100,02%**. Dans l'approche dynamique, la contribution des entreprises publiques est passée de **CDF 7,55 milliards** en 2023 à **9,13 milliards** en 2024, soit une variation de **20,91%**.

En termes de taux d'exécution et des parts contributives, les plus significatifs, on retient la **GECAMINES SA** avec **81,8%** et **26,33%** ; la **SNEL SA** avec **100%** et **22,99%**, la **RVA SA** avec **199,07%** et **14,58%**.

Le revenu qu'a généré le secteur du portefeuille et versé au budget de l'Etat s'est chiffré à **CDF 263,14 milliards** en 2024 contre **CDF 145 milliards** en 2023, soit un taux de variation de **80,89%**.

Les réalisations de 2024 rapportées aux prévisions de **CDF 220,09 milliards** ont donné lieu à un taux d'exécution de **119,1%**.

Les plus grandes contributions en termes des parts ou poids parmi les actes générateurs du portefeuille sont : (i) les parts ou actions cédées à l'Etat dans le capital d'une société minière d'exploitation avec **28,47%** ; (ii) les participations pétrolières offshore avec **23,83%** ; (iii) les dividendes des entreprises d'économie mixte avec **15,11%** ; (iv) les dividendes des pétroliers on shore avec **12,13%** et (v) la redevance sur le chiffre d'affaires des entreprises publiques placées sous le régime de gestion avec **10,43%**.

Cependant, la part contributive (contribution au budget de l'Etat) des entreprises publiques reste molle voire quasi inexistante. Rapportée au revenu global secrété dans le secteur, la contribution des entreprises publiques ne représente que **3,47%**. La contribution des entreprises publiques versée au trésor public dans le cadre du budget de l'Etat s'est établie à **CDF 10,5 Milliards** en 2025 rapportés aux provisions de **CDF 11,8 milliards**, soit un taux

d'exécution de **92,57%**. Dans l'approche dynamique, la contribution des entreprises publiques est passée de **CDF 9,13 milliards** en 2024 à **10,5 milliards** en 2024, soit une variation de **20,13%**.

En termes de taux d'exécution et des parts contributives, les plus significatifs, on retient la **GECAMINES SA** avec **90,33%** et **28,85%** ; la **SNEL SA** avec **113,63%** et **25,98 %** et la **COBIL SA** avec **144,42 %** et **10,43 %**.

Le revenu qu'a généré le secteur du portefeuille et versé au budget de l'Etat s'est chiffré à **CDF 644,46 milliards** en 2025 contre **CDF 283,14 milliards** en 2024, soit un taux de variation de **127,61 %**.

Les réalisations de 2025 rapportées aux prévisions de **CDF 306,32 milliards** ont donné lieu à un taux d'exécution de **210,39 %**.

Les plus grandes contributions en termes des parts ou poids parmi les actes générateurs du portefeuille sont : (i) les parts ou actions cédées à l'Etat dans le capital d'une société minière d'exploitation avec **23,67 %** ; (ii) la quotité des 25 % versées aux entreprises publiques dans le secteur minier avec une part de 32,59 % ; (iii) la quotité de 50 % de pas de porte et loyer d'amodiation avec une part de 18,41% (iv) dividendes des entreprises d'économie mixte avec **13,26%**.

Cependant, la part contributive (contribution au budget de l'Etat) des entreprises publiques reste molle voire quasi inexistante. Rapportée au revenu global secrété dans le secteur, la contribution des entreprises publiques s'est détériorée davantage et ne représente que **1,70 %** en 2025 contre **3,47% en 2024²⁹**.

b. Baisse des recettes fiscales

Les entreprises publiques sont des entités détenues ou contrôlées par le Gouvernement sous la forme de société commerciale. De ce fait, elles sont soumises aux mêmes obligations fiscales que les entreprises privées, telles que le paiement de l'IPR, l'IBP et de la TVA.

²⁹ Voir Graphique 2.21 en annexe.

Le non-respect de ces obligations fiscales, résultant de divers facteurs, entre autres l'inefficacité de gestion, les difficultés de trésorerie, des erreurs comptables ou des problèmes de conformité fiscale, constitue les dettes fiscales des entreprises publiques vis-à-vis de l'Etat. Ces dettes engendrent **des manques à gagner** en termes des recettes fiscales dans le budget général.

Le graphique 2.18 en annexe, illustrant l'évolution des dettes fiscales des entreprises publiques entre 2021 et 2022 révèle une dynamique préoccupante. En 2021, les dettes fiscales s'élevaient à **2.716,30 milliards de FC**, tandis qu'elles ont augmenté à **2.930,60 milliards de FC** en 2022, ce qui représente un rythme de croissance de **7,9%**. Parallèlement, le montant de l'impôt sur bénéfice et profit (IBP) payés par les entreprises publiques a connu une diminution significative de **23,7 %** entre 2021 et 2022, passant de **31,37 milliards de FC** à **23,93 milliards de FC**. En 2023, cette dette a décru de **2,6%** par rapport à 2022 pour s'établir à **2.853,80 milliards de FC** ; inversement, les recettes au titre de l'IBP payés ont augmenté de **13,66%**, passant de **23,93 milliards de FC** en 2022 à **27,2 milliards de FC** en 2023³⁰.

Ce comportement témoigne de la corrélation inverse qui existe entre l'augmentation des dettes fiscales et le paiement de IBP observé sur la même période. La diminution de l'IBP traduit que les entreprises publiques n'ont pas été en mesure de s'acquitter de leurs obligations fiscales, ce qui a conduit à une accumulation de dettes fiscales. Cette situation pose des questions sérieuses sur la viabilité financière des entreprises publiques et leur capacité à contribuer aux recettes fiscales de l'État.

Ainsi, une augmentation des dettes fiscales, couplée à une baisse de l'IBP, constitue un risque budgétaire pour le Gouvernement, car ce phénomène implique la réduction des ressources disponibles de l'Etat pour financer des projets de développement et des services publics essentiels.

³⁰ Voir Graphique 2.22 en annexe

2.5.1.2.2. Au niveau de dépenses

a. Des transferts et interventions de l'Etat

En sa qualité de puissance publique, l'Etat est appelé à apporter son appui aux entreprises publiques, sous forme de subventions, d'interventions économiques et de prise de participation. Ces subventions et interventions, justifiées par un intérêt public, servent soit au renouvellement de leurs équipements soit au soutien de leur exploitation. En effet, la détérioration de l'outil de production entraîne, entre autres, la contre-performance des entreprises publiques, l'effritement des capitaux propres et la génération des dettes sociales importantes susceptibles d'exiger l'intervention de l'Etat.

Le graphique 2.23 en annexe, illustrant l'évolution des dettes sociales des entreprises publiques montre une dynamique intéressante entre 2021 et 2023. En 2021, les dettes sociales étaient de **2.598,40 milliards de FC**, et elles ont diminué à **2.058,08 milliards de USD** en 2022, représentant un rythme de croissance de **-20,8 %** (une diminution des dettes sociales). Cette tendance pourrait indiquer une meilleure gestion des obligations sociales par ces entreprises ou une amélioration de leur rentabilité. En 2023, ces dettes ont cru de **15,8%** comparée à 2022, car elles se sont établies à **2.382,95 milliards de FC**. Parallèlement, les subventions versées à la SCPT ont connu une tendance inverse.

b. Hausse de la dette publique

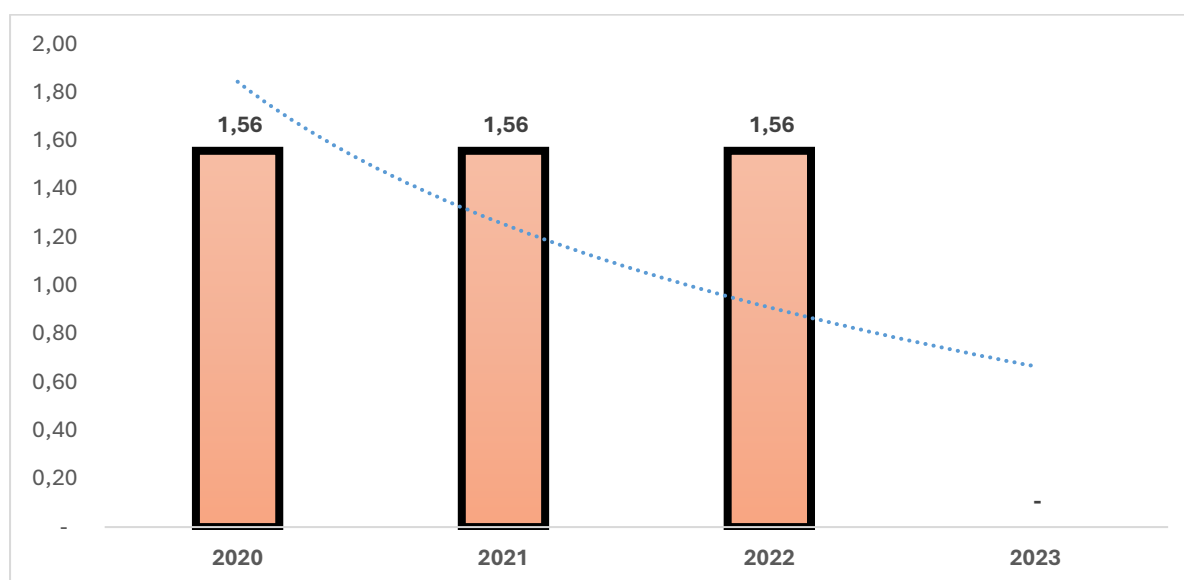
Les entreprises publiques, en particulier celles œuvrant dans les secteurs comme l'énergie ou les transports, nécessitent de lourds investissements pour maintenir et développer leurs activités (construction de nouvelles lignes de train, centrales électriques, rénovations, etc.). Ces investissements sont souvent financés par l'emprunt.

Pour leur permettre d'accomplir leurs missions de service public et de développement économique, l'Etat intervient dans le processus d'endettement de certaines entreprises publiques à travers les prêts rétrocédés et les

emprunts garantis. En cas de défaut de paiement de ces prêts par les entreprises publiques, l'Etat est tenu de les rembourser. Ce qui constitue une pression sur les dépenses liées à la dette publique.

Le graphique ci-dessous 2.20, illustrant l'évolution du stock de la dette publique liée aux prêts rétrocédés aux entreprises publiques, démontre une situation stable entre 2020 et 2022. En 2020, le stock de la dette s'élevait à **1,56 milliard de USD** et est resté inchangé à ce même montant en 2022, affichant ainsi un rythme constant de variation nulle.

Graphique 2.24 : Stock de la dette publique liée aux prêts rétrocédés aux entreprises publiques en milliards de USD (2020-2022)



Source : Equipe de travail

2.5.1.3. MESURES D'ATTENUATION

L'atténuation des risques que présentent les entreprises du portefeuille de l'Etat sur les finances publiques devra passer par :

- ✓ L'assainissement des charges d'exploitation notamment celles liées aux charges du personnel et aux conventions collectives ;
- ✓ Le renforcement du contrôle, suivi et audit externe des entreprises publiques (Cour des Comptes, Ministère du Portefeuille, Ministère des Finances et IGF) ;

- ✓ Le parachèvement du processus de la réforme des entreprises publiques dans son volet comptable et financier ;
 - ✓ L'amélioration de la qualité de la gouvernance, du mode de désignation des mandataires actifs ou passifs ;
 - ✓ La finalisation du processus de règlement des dettes croisées ;
 - ✓ L'élaboration de la stratégie sectorielle et la stratégie de l'Etat-actionnaire.
- ✓ (i) un renforcement des capacités de facturation et de recouvrement ;
 - ✓ (ii) une augmentation progressive des tarifs afin d'atteindre des niveaux reflétant les coûts, et/ou des mesures visant à garantir que les obligations de service public soient définies de manière transparente, correctement chiffrées, comptabilisées séparément et compensées en temps utile par le budget ;
 - ✓ (iii) une amélioration de la gestion des performances ;
 - ✓ et (iv) un assainissement du bilan, y compris, le cas échéant, une restructuration ou un rééchelonnement ciblé de la dette publiques était estimé à environ 4,2 % du PIB, ce qui souligne leur importance macro-budgétaire.

2.5.2. Risques liés à la gestion des établissements publics.

La gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo (RDC) fait face à des défis considérables, exacerbés par des risques budgétaires qui menacent la soutenabilité et l'efficacité des politiques économiques. Parmi ces risques, ceux liés aux établissements publics revêtent une importance particulière, en raison de leur impact direct sur les recettes et les dépenses de l'État.

Deux risques budgétaires majeurs sont abordés dans ce chapitre, à savoir :

- ***la baisse des recettes non fiscales issues d'excédents de gestion des établissements publics ;***
- ***la hausse des dépenses de subventions et d'interventions de l'État envers ces établissements.***

Ce chapitre se propose d'analyser en profondeur ces deux risques budgétaires, en examinant leurs mécanismes de transmission, leurs probabilités de survenance, leurs impacts potentiels sur les finances publiques et les mesures d'atténuation nécessaires pour préserver la stabilité budgétaire de la RDC.

Une compréhension claire de ces enjeux est essentielle pour garantir une gestion rigoureuse et proactive des finances publiques, dans un contexte où les défis économiques et sociaux demeurent prégnants.

1. Description et canaux de transmission des risques

1.1. *Baisse des recettes non fiscales issues d'excédents de gestion des établissements publics*

La baisse des recettes non fiscales provenant des excédents de gestion des établissements publics constitue un risque budgétaire dans la mesure où ces établissements, souvent générateurs de revenus additionnels pour l'État, peuvent rencontrer des difficultés financières en raison de divers facteurs, tels qu'une gestion inefficace ou des conditions économiques défavorables.

Lorsque ces établissements enregistrent des pertes, les excédents de gestion diminuent, entraînant inévitablement une réduction des recettes non fiscales qui alimentent le budget de l'État, compromettant ainsi les prévisions budgétaires et la capacité de l'État à financer ses engagements³¹.

La figure ci-dessus met en évidence, en cinq (5) étapes, la chaîne de transmission où chaque étape conditionne la suivante, illustrant comment un choc au niveau de la gestion ou de l'environnement économique international ou national peut remonter et impacter directement la solidité financière de l'État.

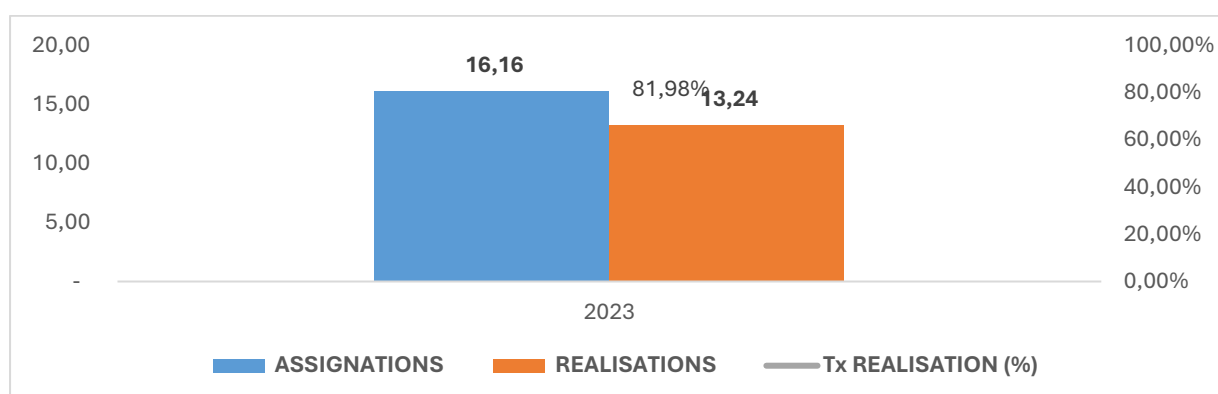
³¹ Voir la figure 2.4 en annexe.

En effet, les conditions économiques défavorables (ex. : crise, contraction de la demande, inflation) ou une gestion inefficace (ex. : mauvaise allocation des ressources, manque de contrôle interne) (étape 1) mènent à des pertes financières dans les établissements publics (étape 2).

Ces pertes entraînent une baisse des excédents de gestion qu'ils versent à l'État (étape 3). Les recettes non fiscales issues de ces excédents diminuent, réduisant les ressources disponibles pour le budget de l'État (étape 4). Cette réduction crée un risque budgétaire : incapacité à financer certains postes, déficit accru, ou nécessité de recourir à l'emprunt ou à des ajustements budgétaires (étape 5).

En outre, la baisse des ressources peut affecter la qualité et la disponibilité des services offerts par ces établissements, créant un cercle vicieux de détérioration de la performance.

Graphique 2.25 : Excédent de gestion versés par 12 établissements publics sur 15 en milliard de FC



Source : DGPPB, à partir de la Loi de finances 2024 et la Loi de finances rectificative 2025

L'excédent de gestion versé au budget de l'Etat durant l'exercice est passé de **CDF 161,5 milliards** en 2023 à **CDF 172,39 milliards** en 2024, soit un taux de variation de **6,72%**. Un taux d'exécution de **94,77%**, pour des prévisions de l'ordre de **CDF 181,9 milliards**.

Les excédents de gestion les plus significatifs en termes de leur part, sont ceux : (i) de l'**OCC** avec **37,89%** ; (ii) du **FPI** avec **20,48%** ; (iii) de l'**OGEFREM** avec **7,89%** et (iv) du **FONER** avec **6,36%**.

Rapporté au revenu global secrété dans le secteur du Portefeuille, l'excédent de gestion des établissements publics ne représente que **6,55%, en termes de part**. Cette contribution insignifiante au budget de l'Etat résulte en grande partie de la mission dévolue à une grande partie des établissements publics, celle de l'intérêt général, loin de chercher le profit, quoique qu'une infime partie bénéficie des redevances et des recettes résultant des services vendus et rendus. Cependant, il sied de souligner que la mauvaise gouvernance caractérise la gestion de la quasi-totalité des établissements publics.

Par rapport à l'exercice 2025, l'excédent de gestion versé au budget de l'Etat durant l'année est passé de **CDF 172,39 milliards** en 2024 à CDF 138,20 milliards, soit un taux de variation de **19,83 %**. Un taux d'exécution de **79,99 %**, pour des prévisions de l'ordre de **CDF 172,78 milliards**.

Les excédents de gestion les plus significatifs en termes de leur part, sont ceux : (i) de l'**OCC** avec **21,81 %** ; (ii) du **FPI** avec **26,11%** ; (iii) de l'**OGEFREM** avec **21,88%** ; (iv) du **FONER** avec **5,03%** et (v) la **CEEC** avec **5,24 %**.

Rapporté au revenu global secrété dans le secteur du Portefeuille, l'excédent de gestion des établissements publics s'est effrité davantage se situant à 2,14 % contre **6,55% une année auparavant, en termes de part**.

Cette contribution insignifiante au budget de l'Etat résulte en grande partie de la mission dévolue à une grande partie des établissements publics, celle de l'intérêt général, loin de chercher le profit, quoique qu'une infime partie bénéficie des redevances et des recettes résultant des services vendus et rendus. Cependant, il sied de souligner que la mauvaise gouvernance caractérise la gestion de la quasi-totalité des établissements publics.

1.2. Hausse des dépenses de subventions et des interventions

La hausse des dépenses de subventions et d'interventions économiques, scientifiques ou culturelles de l'État envers les établissements publics représente un autre risque budgétaire.

Afin de soutenir ces établissements confrontés à des difficultés financières croissantes, le Gouvernement se voit dans l'obligation d'accroître ses subventions et interventions afin d'assurer la continuité des services publics.

Ces subventions et interventions, bien que nécessaires, exercent une pression supplémentaire sur les finances publiques et réduisent les ressources pour d'autres besoins³².

En effet, les pertes financières dans les établissements publics, générées notamment par une gestion inefficace ou par des conditions économiques défavorables (étape 1), impliquent la sollicitation d'aide ou de soutien financier supplémentaire adressée au Gouvernement par ces établissements confrontés à des difficultés (étape 2).

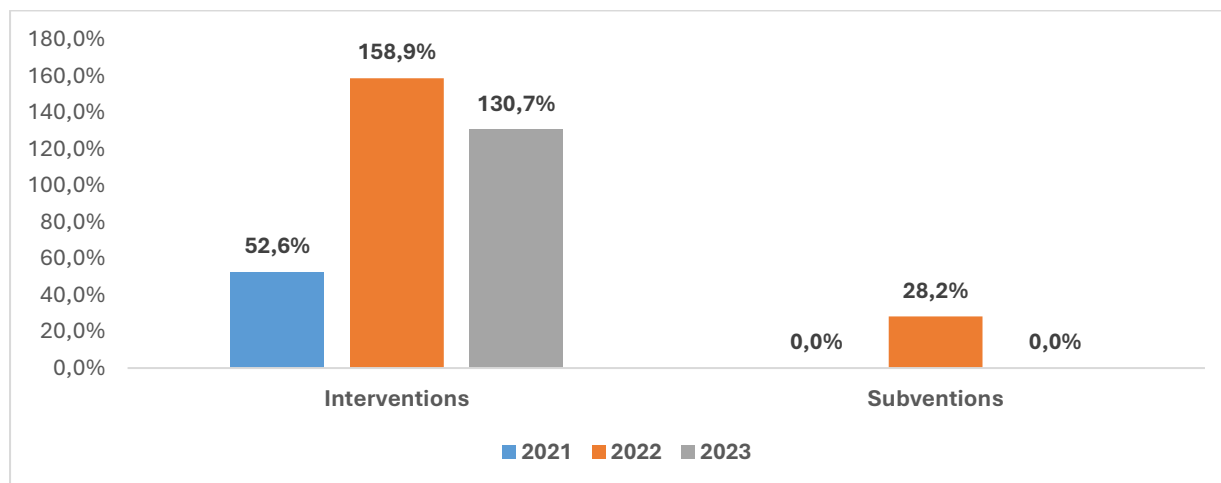
Pour assurer la continuité de services publics, la décision de soutien ou d'intervention est souvent prise par le Gouvernement (étape 3). Ce choix d'accorder de nouvelles subventions ou d'aides se matérialise par l'augmentation concrète des dépenses de transferts et interventions de la part de l'État vers les établissements concernés (étape 4).

Cela peut entraîner d'autres risques budgétaires tels qu'une augmentation du déficit ou de l'endettement public, la réduction des marges de manœuvre budgétaires et l'exposition à des tensions financières (étape 5).

Par ailleurs, les fonds destinés à d'autres secteurs peuvent être redirigés vers ces subventions, réduisant ainsi les investissements dans d'autres domaines cruciaux.

³² Voir la figure 2.5 en annexe, illustre, en cinq (5) étapes, les canaux de transmission du risque budgétaire associé à une augmentation des dépenses de subventions et interventions du Gouvernement envers les établissements publics consécutives aux pertes financières subies par ces derniers.

Graphique 2.26 : Evolution du taux d'exécution de dépenses de subventions et interventions des établissements publics sous examen de 2021 à 2023



Source : DGPPB, à partir des Etats de suivi budgétaire (ESB)

Le graphique 2.26 ci-dessus indique qu'entre 2022 et 2023, les dépenses d'interventions du Gouvernement envers les établissements publics sous examen ont subi une pression accrue car, leur exécution s'est établie à **158,9%** en 2022 et à **130,7%** en 2023.

Quant aux dépenses de subventions de la même période, elles ont été exécutées dans les limites de la contrainte budgétaire.

2. Analyse des Risques

2.1 Probabilité de Survenance

2.1.1. Baisse des Recettes Non Fiscales

La probabilité de survenance de ce risque est considérée comme élevée. Les établissements publics en RDC, souvent exposés aux aléas économiques et politiques, sont vulnérables à des pertes de revenus dues à une gestion inefficace et à des conditions de marché défavorables.

2.1.2. Hausse des Dépenses de Subventions

Ce risque a également une probabilité de survenance élevée, surtout en période de crise économique ou sociale. L'État pourrait être amené à

augmenter les subventions pour éviter des fermetures d'établissements et garantir la continuité des services.

2.2 Impacts sur les Finances Publiques

2.2.1. Baisse des Recettes Non Fiscales

- **Impact direct** : Une diminution des recettes non fiscales de 10 à 20 % pourrait entraîner un manque à gagner significatif, compromettant les prévisions budgétaires pour 2027-2029.
- **Impact indirect** : La baisse des ressources peut engendrer des coupes budgétaires dans d'autres secteurs, affectant ainsi le développement économique global.

2.2.2. Hausse des Dépenses de Subventions

- **Impact direct** : Une augmentation des dépenses de subventions de 15 à 30 % pourrait exacerber le déséquilibre budgétaire, rendant difficile le financement des autres priorités de l'État.
- **Impact indirect** : Cette hausse pourrait engendrer une dépendance accrue des établissements publics vis-à-vis de l'État, limitant leur capacité à générer des recettes autonomes.

3. Mesures d'Atténuation

3.1 Pour la Baisse des Recettes Non Fiscales

- **Amélioration de la Gestion** : le Gouvernement entend renforcer les capacités de gestion des établissements publics par des formations et des audits réguliers.
- **Transparence et Responsabilité** : le Gouvernement envisage mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des performances des établissements pour assurer une utilisation efficace des ressources.

3.2 Pour la Hausse des Dépenses de Subventions

- **Évaluation des Besoins** : le Gouvernement compte réaliser des études approfondies pour évaluer les besoins réels des établissements publics avant d'accorder des subventions ;
- **Diversification des Sources de Financement** : le Gouvernement entend encourager les établissements à explorer d'autres sources de revenus, telles que des partenariats public-privé, pour réduire leur dépendance aux subventions de l'État.

2.5.3. Risques liés aux Partenariats Publics – Privés

a. Description et canaux de transmission

Les Partenariats Publics-Privés (PPP), régis en République Démocratique du Congo par la Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 et ses textes d'application, constituent un instrument stratégique de mobilisation des investissements privés dans les secteurs d'infrastructure traditionnellement assumés par l'État.

Bien qu'ils offrent des opportunités d'efficacité et de rendement, ils génèrent des engagements financiers qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, peuvent compromettre la soutenabilité budgétaire et la crédibilité des politiques publiques.

Ces engagements se déclinent en deux catégories :

- **Engagements explicites et directs** : flux financiers déterminés ou déterminables, tels que les garanties de l'État ou les avantages fiscaux (par exemple, l'allègement de l'impôt sur les bénéfices et profits de **15 %** sur trois ans). Ces engagements, bien que prévisibles, n'ont pas été intégrés dans la programmation budgétaire 2027–2029, exposant ainsi certaines lignes de dépenses, notamment celles liées aux interventions économiques, à des pressions imprévues.
- **Engagements contingents (implicites)** : obligations éventuelles qui ne se matérialisent qu'en cas de survenance d'événements spécifiques

(déséquilibre financier d'un projet, appel de garantie, compensation contractuelle). Leur caractère incertain et dépendant de facteurs exogènes accroît la vulnérabilité budgétaire, car ils peuvent générer des passifs non anticipés et perturber l'exécution des dépenses publiques.

Ces risques se transmettent principalement par :

- la **mobilisation imprévue de ressources budgétaires** en cas d'appel de garantie ou de compensation contractuelle ;
- la **volatilité des paramètres exogènes** (cours des matières premières, taux de change, conjoncture économique) qui affectent la rentabilité des projets PPP ;
- la **complexité contractuelle** qui limite la transparence et la prévisibilité des engagements de l'État ;
- l'**absence d'intégration systématique** des engagements PPP dans la programmation budgétaire pluriannuelle, ce qui fragilise la planification et la discipline budgétaire.

b. Mesures de mitigation

Afin de préserver la stabilité des finances publiques et de renforcer la gouvernance budgétaire, le Gouvernement a déclenché les mesures suivantes :

1. Recensement exhaustif des projets PPP par l'Unité de Conseil et de Coordination du Partenariat Public-Privé (UC-PPP), afin d'évaluer les engagements financiers et les risques budgétaires associés, projet par projet ;
2. Amélioration de la préparation et de la structuration des projets pour garantir une répartition équilibrée des risques entre l'État et le partenaire privé ;

3. Publication et transparence des contrats PPP, permettant leur analyse par les institutions de contrôle et leur prise en compte dans la programmation budgétaire ;
4. Conclusion de contrats préservant les finances publiques, en limitant les garanties excessives et en privilégiant des mécanismes de partage des risques ;
5. Renforcement des capacités institutionnelles des acteurs impliqués dans l'analyse et la gestion des PPP, notamment en matière d'évaluation des risques budgétaires ;
6. Dotation des structures compétentes en outils modernes d'analyse des risques, incluant logiciels spécialisés et méthodologies de stress budgétaire ;
7. Intégration progressive des engagements PPP dans la programmation budgétaire pluriannuelle, afin d'assurer une meilleure visibilité et une discipline accrue dans la gestion des finances publiques.

2.6. Risques financiers liés au secteur bancaire

1. Brève description du secteur bancaire

Le secteur bancaire congolais compte, à fin décembre 2024, quinze (15) banques dont quatorze (14) opérationnelles et une (1) en résolution.

Le total bilantaire est passé de **16.820,18 millions de USD** en 2023 à **20.717,63 millions de USD** en 2024 enregistrant ainsi une croissance de **23,17 %** d'une année à l'autre.

2. Description et canaux de transmission

Suivant les statistiques de la Banque Centrale du Congo, la ventilation des crédits à la clientèle révèle que le crédit octroyé aux entreprises privées représente une part prépondérante, **66,47 %** en moyenne de 2022 à 2024.

Cette situation serait susceptible de réduire les recettes courantes de l'Etat, dans la mesure où la baisse du niveau de crédit à l'économie constitue des entraves à la promotion de l'investissement et de la consommation privée en particulier, ce qui peut entamer la mobilisation de certaines natures des recettes publiques, notamment l'impôt sur les bénéfices et profits (IBP), l'impôt professionnel sur les rémunérations et la TVA.

L'analyse empirique dénote une corrélation positive (dont le coefficient $r = 0,45$) entre le crédit net au secteur privé et les recettes courantes de 2005 à 2023.

En effet, de 2021 à 2023, le crédit accordé au secteur privé a été d'une importance capitale pour stimuler les investissements privés, ce qui a également renforcé la mobilisation des recettes courantes de **3,6 points** entre 2021 et 2022, partant de **10,5%** du PIB en 2022 à **14,1%** du PIB en 2023.

Aussi, le niveau du crédit au secteur privé a joué un rôle non négligeable dans le niveau des recettes courantes mobilisées au cours de la période allant de 2019 à 2020 correspondant à la crise de la pandémie à COVID-19³³.

Le graphique 2.27 en annexe illustre les canaux de transmission de la baisse du niveau de crédit à l'économie sur les finances publiques, via les recettes courantes.

Les principaux risques bancaires susceptibles d'affecter les finances publiques sont notamment le risque de crédit, le risque de liquidité et le risque systémique.

Le risque sur le crédit porte sur les crédits dont le remboursement demeure incertain. Ce risque affecterait les finances publiques notamment en cas de pertes sur les prêts et garanties publics ainsi qu'en cas de soutien de l'Etat au secteur financier.

En effet, lorsque les entreprises publiques ou les ménages (les fonctionnaires notamment) font défaut sur les prêts bénéficiant de la garantie de l'Etat, cela

³³ Voir graphique 2.27 en annexe.

engendrait des coûts budgétaires directs dans la mesure où l'Etat devrait supporter les pertes liées à ces défauts de paiement.

A titre d'illustration, le stock de la dette des prêts rétrocédés ou d'emprunts garantis par l'Etat pour les entreprises publiques s'est établi à USD 1,6 milliard à fin 2022. Cette situation traduit le risque budgétaire d'augmentation de la dette publique si les entreprises publiques concernées par ces prêts font l'objet d'un défaut de paiement.

En outre, en cas de crise du crédit dans le secteur privé, l'Etat peut être amené à intervenir pour recapitaliser ou soutenir les banques. Ces interventions représenteraient un coût important pour les finances publiques.

S'agissant du risque de liquidité, il représente la possibilité pour une banque de ne pas pouvoir faire face à ses engagements de paiement à court terme, faute de disposer de liquidités suffisantes. Ce risque peut également affecter les finances publiques de plusieurs manières via notamment le soutien direct des banques par l'Etat, la contraction du crédit à l'économie et la fragilisation de la stabilité financière.

En effet, en cas de crise de liquidité, l'Etat peut être amené à injecter des liquidités dans le système bancaire pour éviter une faillite. Ces interventions se traduisent par un coût direct pour les finances publiques, à travers des prêts, des garanties ou des recapitalisations.

Une raréfaction du crédit bancaire en raison de problèmes de liquidité pèserait sur l'activité économique. Cela se répercuterait négativement sur les recettes courantes et alourdirait notamment les dépenses publiques en matière de lutte contre le chômage et les appuis aux secteurs sociaux.

De plus, des tensions de liquidité récurrentes dans le secteur bancaire affaiblissent la confiance des agents économiques. Cela pèserait sur la notation souveraine et la capacité de financement de l'Etat à long terme. Aussi, cela réduirait les sources de financement disponibles sur le marché et l'Etat pourrait

être contraints d'emprunter à des conditions plus onéreuses sur les marchés obligataires.

Concernant le risque systémique lié au secteur bancaire, il fait référence à la possibilité qu'un problème dans une ou plusieurs banques se propage à l'ensemble du système financier, pouvant entraîner une crise généralisée.

Ce risque affecterait les finances publiques notamment à travers la hausse des coûts à l'emprunt pour l'Etat. En effet, la perception accrue du risque sur le secteur bancaire peut se répercuter sur les taux d'intérêt auxquels l'Etat emprunte. Cette situation impacterait les finances publiques à travers une charge de la dette plus élevée. En outre, en cas de crise systémique, l'Etat peut être amenés à recapitaliser ou soutenir les banques en difficulté. Ces interventions représentaient un coût budgétaire direct qui se traduit par une hausse de dépenses de transferts.

3. Etat de lieux de différents risques bancaires

Ce point porte sur l'état de lieux des principaux risques bancaires susceptibles d'entraver la soutenabilité des finances publiques. Il s'agit du risque sur les crédits octroyés, sur le risque de liquidité et sur le risque systémique.

3.1. Risque de crédits

Le portefeuille crédit brut du secteur est passé de l'équivalent en CDF de **USD 7.220,45 millions** en 2023 à **USD 8.530,01 millions** en 2024, soit une croissance de **18,14 %**. Le crédit octroyé aux entreprises privées demeure prépondérant par rapport au secteur public et aux ménages car, il représente en moyenne **67,34 %** de 2022 à 2024³⁴.

Suivant les données des tableaux, la qualité du portefeuille à fin décembre 2024 indique que **86,86 %** des prêts sont sains, **6,15 %** sont à surveiller et **6,94 %** sont non-performants (pré-douteux, douteux et compromis). Ces deux derniers ont affiché un ratio supérieur au plafond de **5 %** selon les saines pratiques.

³⁴ Voir tableaux 2.2.10 et 2.2.11 en annexe.

Dans le même ordre d'idées, le taux de couverture des prêts non-performants par les provisions s'est établi à **56,58 %**.

Il s'en suit que de 2022 à 2024, le risque sur le crédit demeure très faible car, le niveau du risque sur les créances à surveiller, les créances pré douteuses et créances douteuses est négligeable.

3.2. Risque de liquidité

Le risque de liquidité bancaire est la possibilité pour une banque de ne pas pouvoir faire face à ses engagements de paiement à court terme, faute de disposer de liquidités suffisantes.

Appréciée de façon consolidée pour l'ensemble du secteur bancaire, la liquidité du système bancaire est globalement convenable et se situe à **146,6 %** à fin décembre 2024 contre **153,64 %** en décembre 2023.

3.3. Risque systémique

Le risque systémique lié au secteur bancaire fait référence à la possibilité qu'un problème dans une ou plusieurs banques se propage à l'ensemble du système financier, pouvant entraîner une crise généralisée.

En effet, les banques sont en certains cas liées les unes aux autres par des prêts, des investissements et des services financiers. Les difficultés d'une banque peuvent donc se transmettre rapidement à d'autres établissements.

Suivant les informations contenues dans le tableau 2.2.12 en annexe, il est constaté que le système bancaire est résilient car, les normes prudentielles sont respectées au 31 décembre 2024.

Au regard de ce qui précède, les risques financiers liés au secteur bancaire sont négligeables. De cet effet, pour la période allant de 2027 à 2029, les risques financiers liés au secteur bancaire susceptible d'entraver la soutenabilité des finances publiques sont très faibles.

3. RISQUES BUDGETAIRES INSTITUTIONNELS

- Les risques institutionnels abordés dans ce point concernent :
- Le risque lié à l'évolution de la masse salariale ;
- Le risque lié à la retraite ;
- Le risque lié à la faible mise en œuvre de la politique fiscale ;
- Le risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure ;
- Le risque de non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo ;
- Le risque lié au retard dans la mise en œuvre des investissements publics ;
- Le risque lié à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles ;
- Le risque lié à l'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI.

3.1. Risque lié à l'évolution de la masse salariale

3.1.1. Description du risque et canaux de transmission

La masse salariale peut être définie comme la somme de rémunérations brutes versée aux Agents et Fonctionnaire de l'Etat tant du régime général que particulier.

En RDC, la rémunération est l'une des dépenses contraignantes de la Loi de finances auxquelles le Gouvernement fait face chaque année. Elle est souvent influencée par l'augmentation de la masse salariale, due essentiellement à la prise en charge des agents et fonctionnaires de l'Etat non payés.

Les travaux d'élaboration du document de la nouvelle politique salariale des agents publics de l'Etat, lancés en date du 24 avril 2025 au Centre Culturel et Artistique pour les pays de l'Afrique centrale, à Kinshasa par le Chef de l'Etat, ont permis de mettre en évidence les points saillants de la nouvelle politique salariale. Il s'agit de :

- L'introduction d'un système de rémunération suivant une grille indiciaire par point d'indice dont la valeur est fixée sur base du panier de la ménagère sur fond des données de l'INS ce qui aboutit par exemple à un traitement indiciaire brut plancher de CDF 808.951 pour l'Huissier à l'entrée et CDF 8.089.510 pour le Secrétaire Général à l'entrée, hormis primes et avantages (tension salariale de 1 à 10). L'avancement ou la promotion de l'Agent Public sont liés au mérite ou à la performance après évaluation de ce dernier ;
- La valeur de la prime ne peut être calculée qu'en proportion du traitement (salaire de base) et seul un Agent ayant déjà un traitement peut prétendre obtenir une prime ;
- La non double rémunération au taux plein en cas de cumul autorisé des fonctions ou de participation à une commission interministérielle. Un texte réglementaire particulier devra définir les modalités de création et de rémunération des commissions interministérielles autres que celles Gouvernementales. L'Agent qui a un deuxième emploi public autorisé y est rémunéré au prorata du temps presté et les primes versées dans le cadre d'une commission permanente se calculent comme primes pour prestations supplémentaires ;
- Seules les primes énumérées dans la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des Agents de carrières des services publics de l'Etat telle que modifiée et complétée à ce jour, doivent être payées et leur cumul ne peut excéder les 2/3 du traitement. En vue de revenir dans les limites de la Loi, la mise en œuvre progressive de la nouvelle grille de traitement doit être couplée avec la rationalisation des primes au cas par cas ;
- Ainsi, l'option la plus soutenable de mise en œuvre de la nouvelle politique salariale est de procéder par une intégration progressive des primes dans le traitement, section par section et par annuités, en allant des administrations qui peuvent se prendre en charge dans l'immédiat vers les administrations pour lesquelles il y a nécessité de faire des efforts budgétaires supplémentaires. Cela appelle à un gel des augmentations

pour les premières sections citées ci-dessus. En corollaire, toutes les augmentations devront consister à l'amélioration des agents des autres sections ;

- La mise à la retraite de l'ensemble du stock actuel des éligibles à la retraite sans remplacement sur une période correspondant à celle nécessaire à l'atteinte de la valeur de rémunération cible. C'est-à-dire le gel de tout mouvement de recrutement ou régularisation administrative sauf ceux impératifs dans le cadre du programme de rajeunissement compétitif et qualitatif de l'Administration Publique. Aussi, les mécanisations ne peuvent être opérées, dans un premier temps, que sur base des économies réalisées lors de l'assainissement du fichier de la paie ;
- Poursuite des opérations de contrôle des effectifs et de mise à la retraite pour dégager des économies salariales.

La nouvelle politique salariale en cours d'élaboration pourrait constituer un risque budgétaire si la gestion des effectifs n'est pas adéquate au travers la mise à la retraite, le gel des recrutements et la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines et de la paie.

Dans la présente section, l'analyse du risque lié à l'évolution de la masse salariale portera uniquement sur la catégorie des agents et fonctionnaires de l'Etat issue du régime général.

La courbe ci-dessous indique l'évolution du salaire de base des Agents du Régime général, de 2021 à nos jours. Il s'observe dans ce graphique, une évolution croissante de l'enveloppe salariale en 2022, avec un pic en 2023, liée essentiellement à la pression des bancs syndicaux sur le Gouvernement pour mécaniser tous les non payés.

La tendance en 2025 serait la même, qu'en 2023, si le Gouvernement exécutait, au cours de cet exercice budgétaire, l'accord signé le 02 novembre 2024, avec

l'INAP, consistant à l'augmentation salariale de **CDF 50.000** par Agent, pour un impact total de **CDF 18.547.650.000**³⁵.

3.1.2. Mesures d'atténuation

Pour le Gouvernement, l'atténuation de ce risque passe notamment par :

- L'adoption et la mise en place d'une politique salariale en cours d'élaboration ainsi que le respect des effectifs des cadres organiques ;
- le respect de l'article 107 de la LOFIP qui stipule que « Tout projet de loi, toute décision ou convention quelconque pouvant avoir une répercussion immédiate ou future, tant sur les recettes que sur les dépenses ainsi que tout acte d'administration portant création d'emploi, extension des cadres organiques, ou modification du statut pécuniaire des agents de carrière des services publics du pouvoir central, doivent être soumis à l'avis préalable du Ministre ayant le budget dans ses attributions et, le cas échéant, du Ministre ayant les Finances dans ses attributions comme prévu à l'article 108 de la LOFIP. »
- la poursuite de la mise en place du plafonds d'autorisations des emplois rémunérés par le pouvoir central, la création d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés ;
- l'application de l'Arrêté interministériel n°125/CAB.VPMIN/FP-MA-ISP/JPL/2023, n°CAB.MINETAT/BUDGET/003/2023 et n° CAB.MIN.FINANCES/054B/2023 du 28 juillet 2023 portant modalités de mise en œuvre des engagements du Gouvernement en matière de rémunération des Agents Publics de l'Etat.
- Promouvoir la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et la nécessité de ne pas proposer les nouveaux barèmes après le bouclage du Budget ;

³⁵ Voir les graphiques 3.1 et 3.2 en annexe.

- la poursuite du recensement biométrique en vue d'assainir la base des données des fonctionnaires de l'Etat par « le Fichier de Référence de l'Administration publique en sigle FRAP »
- l'assainissement régulier du fichier de paie, tant du régime général que des Agents émergeant au Budget annexe ;
- la poursuite de la mise à la retraite par un plan de mise à la retraite à court et à moyen terme devant dégager les postes d'emplois.

3.2. Risque lié à la retraite

3.2.1. Description et canaux de transmission

Le système de sécurité sociale en RDC est géré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAP). La CNSS est l'organe de sécurité sociale des travailleurs soumis au Code du travail, tandis que la CNSSAP s'occupe de ceux soumis au statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.

La principale source de financement des systèmes de retraite demeure les cotisations sociales acquittées par les salariés (et/ou fonctionnaires) et l'employeur. Pour le cas du Fonctionnaire (celui-ci cotise 4%), et l'employeur à travers les finances publiques supportent une quotité de pension de retraite (8% du traitement de base mensuel) pour le régime obligatoire.

En sus, les Agents publics cotisent à raison de 4% sur l'ensemble de leurs primes au titre de régime complémentaire par capitalisation.

En ce qui concerne la mise à la retraite, la courbe du graphique 3.3 en annexe illustre l'évolution de l'enveloppe de mise à la retraite de 2021 à nos jours³⁶.

En 2021, les **5.000.000.000 de FC** alloués au processus de mise à la retraite n'ont pas été décaissés.

³⁶ Voir le tableau 3.3. en annexe.

En 2022 par exemple, notre Administration a connu deux vagues de mise à la retraite dont la première (**3.899 Fonctionnaires**) payée dans la même année en septembre avec un montant de **CDF 90.604.567.628,00** dont seuls **CDF 40.604.567.628,00 CDF** étaient budgétisés.

Quant à la deuxième vague, les actes de mise à la retraite signés en décembre pour un effectif de **6.209** ont été payés sur les crédits budgétaires de mise à la retraite de 2023 pour un montant de **120 milliards de FC**, pourtant initialement engagé sur le prétexte d'un appui budgétaire par le Partenaire.

Les crédits de **CDF 240.000.000.000** alloués au processus de mise à la retraite en 2023, n'ont pas donc été affectés à l'activité comme prévu.

A ce jour, l'effectif des Agents éligibles à la retraite physiquement identifiés et remontés dans la base de données de la Fonction Publique s'élève à **90.962** avec un impact financier de l'ordre de **CDF 2.065.081.188.538**, tel que réparti dans le tableau 3.1 en annexe.

L'idéal est d'apurer ces effectifs dans trois ans, avec un effectif de **30.320** pour un impact de **CDF 688.360.396.179** mais les contraintes budgétaires exigent de s'aligner sur les allocations budgétaires qui ne permettent pas de mettre à la retraite plus de **5000** Agents éligibles par an. D'où l'accumulation des Agents éligibles à la retraite qui continuent à élarger au budget de l'Etat, avec une faible rentabilité.

A cause d'une mise en œuvre inadéquate de la Loi susvisée, les services de la Fonction Publique enregistrent de plus en plus des plaintes des ayants-droits des Agents, tant du régime général que des régimes spécifiques, décédés inopportunistement en cours de carrière, après avoir atteint l'un ou l'autre critère de mise à la retraite, sans avoir bénéficié du droit y afférent.

Aussi, plusieurs demandes de départs volontaires à la retraite des Agents ayant largement atteint les critères légaux et/ou affaiblis par les maladies sont enregistrées par nos Services.

Quelques risques budgétaires liés au processus de mise à la retraite

- Le paiement de salaire aux Agents recrutés sans respect du principe de la GPEEC entraine également l'augmentation de la quote-part de l'Etat-Employeur à verser à la CNSSAP et peut exploser le budget de rémunération ;
- Le paiement de l'enveloppe supérieure à celle allouée au processus de mise à la retraite dans la Loi de Finances occasionnerait les dépenses supplémentaires et exercerait une pression la trésorerie publique ;
- La non-exécution des crédits alloués au processus de mise à la retraite, conformément à la Loi de Finances jette un discrédit sur la qualité de l'exécution de la Loi de Finances ;
- Les Agents ayant largement dépassés les critères de mise à la retraite continuent d'émarger presque inutilement au budget de l'Etat qui continue à payer les Agents à une faible rentabilité.

3.2.2. Mesures d'atténuation

Pour éviter la pression sur les finances publiques, le Gouvernement entend mettre en œuvre les mesures suivantes :

- le respect de la procédure de recrutement des Fonctionnaires de l'Etat conformément à la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des Agents de carrière de Services Publics de l'Etat ainsi que ses mesures d'applications ;
- mettre en place un mécanisme de financement de la mise à la retraite, soit par la parafiscalité, soit par les partenaires extérieurs ;
- le respect de la politique de recrutement au sein de l'Administration.

3.3. Risques liés à la faible mise en œuvre de la politique fiscale

3.3.1. Description et canaux de transmission

Les prévisions des recettes inscrites dans les lois de finances sont aussi fonctions des mesures des politiques fiscales préalablement définies.

Les travaux d'évaluation des politiques publiques couvrant la période allant de 2020 à 2024 ont révélé que plusieurs mesures relatives aux recettes fiscales et non fiscales n'ont pas été mises en œuvre.

Tableau 3.3.1 : Nombre de mesures fiscales prévues de 2020 à 2023

N°	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre des mesures fiscales	38	48	47	92	29

Source : Rapport d'Evaluation des politiques publiques 2020-2024

En effet, la période de 2020 à 2024 a enregistré un total de 254 mesures fiscales relatives aux recettes courantes prévues dans les lois de finances des exercices 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024 qui n'ont pas totalement été exécutées, ce qui entame la crédibilité du budget.

Parmi les mesures non exécutées ou partiellement exécutées pendant cette période, nous pouvons citer notamment les mesures fiscales ou administratives ci-après :

- l'élargissement de l'assiette fiscale notamment en finalisant les procédures de recouvrement transfrontalier des recettes fiscales ;
- la mise en œuvre de la facture normalisée produite par les dispositifs électroniques fiscaux ;
- la présentation d'un Quitus fiscal délivré par le receveur des impôts attestant que le requérant est en règle de Paiement ;
- la finalisation du protocole d'accord avec l'hôtel de Ville de Kinshasa sur la maîtrise du répertoire de la volatilité des assujettis en matière d'impôts forfaitaire en charge des micros entreprises ;
- la mise en œuvre intégrale du contrat sur le suivi de monitoring et traçabilités des produits soumis aux droits d'accises ;
- la rationalisation des exonérations douanières et de la prohibition de celles des dérogatoires ;
- les signatures des arrêtés interministériels qui fixent les taux des droits, taxes et redevances du pouvoir central ;

- la poursuite de l'octroi du nouveau permis de conduire ainsi que des mesures d'application de la facture normalisée.

Cependant, l'atteinte du niveau des recettes courantes projetées sur la période 2027-2029, établie à **118.951 milliards de FC** dont **34.486 milliards de FC** pour l'exercice 2026 est tributaire de l'exécution globale des mesures fiscales. Il va sans dire qu'une mise en œuvre partielle de ces politiques devra perturber le recouvrement et la maximisation des recettes.

3.3.2. Mesure d'atténuation

La principale stratégie devant réduire ce risque reste la mise en œuvre des mesures idoines par les administrations financières (DGI, DGDA et DGRAD) et les services d'assiettes. Le Gouvernement entend faire le suivi de la bonne exécution des différentes mesures en vue de la mobilisation accrue des recettes et l'exécution de la qualité de la dépense Publique.

3.4. Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieur

3.4.1. Description et canaux de transmission

La programmation budgétaire 2027-2029 prévoit le recourt aux appuis budgétaires et aux emprunts provenant des partenaires multi et bilatéraux, conformément aux engagements souscrits. La non-maîtrise des procédures et calendrier de décaissement de fonds des partenaires contribueraient au faible captage des recettes extérieures projetées au cours de la période 2027- 2029 comme cela s'était observé au cours des périodes 2016-2018 et 2021-2022³⁷. Cette situation pourrait perturber la mise en œuvre des projets d'investissement inscrits sur la période précitée.

3.4.2. Mesures d'atténuation

Pour atténuer ce risque, le Gouvernement compte :

- renforcer le contact entre le Ministère du Plan (PGAI), les Ministères sectoriels et les PTF à travers la mise en place d'un cadre de concertation

³⁷ Voir graphique 3.4 en annexe.

ad hoc permanent, conformément à l'Arrêté n°216/CAB/ MINPLAN/2011 du 17 décembre 2011 portant réglementation du circuit d'information sur les ressources extérieures ;

- renforcer le cadre de dialogue PTF-Gouvernement à travers la réactivation des groupes thématiques ;
- inciter les secteurs bénéficiant des ressources extérieures à communiquer (à la PGAI et CSPP) de façon permanente les informations liées au décaissement de fonds dont ils bénéficient ;
- retenir dans les projets de loi de finances des ressources extérieures dont les accords et conventions ont été signés et certifiés ;
- connaître la souscription des bailleurs avant l'adoption de la Loi de finances par le Parlement pour la prise en compte de leurs engagements.

3.5. Risques liés au non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo

Le Gouvernement de la République et la Banque Centrale du Congo ont conclu le 18 août 2020 un pacte visant à stabiliser le niveau général des prix et le taux de change d'une part, et d'autre part, à éviter le recours aux avances de la BCC.

Le non-respect du pacte entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo présente des risques budgétaires significatifs, allant de l'inflation et de la dévaluation de la monnaie à des tensions sociales. Il est crucial pour le Gouvernement de respecter cet accord pour préserver la stabilité économique, renforcer la confiance des investisseurs et assurer le développement durable du pays.

L'augmentation des dépenses publiques liées aux coûts des biens et services importés ainsi que l'augmentation de la dette publique constituent les deux principaux risques budgétaires identifiés dans ce point.

En effet, si le Gouvernement recourt à des avances de la Banque Centrale, cela peut entraîner une augmentation de la masse monétaire, ce qui risque de

provoquer une inflation. Une inflation élevée peut éroder le pouvoir d'achat des ménages et créer une instabilité économique.

Parallèlement, le non-respect du pacte pourrait entraîner une dévaluation de la monnaie nationale, aggravant les coûts des importations et créant une instabilité sur les marchés financiers. Cela pourrait également affecter les investissements étrangers, augmentant ainsi le risque de fuite des capitaux.

Une dévaluation de la monnaie peut entraîner une augmentation des coûts des biens et services importés, ce qui pourrait accroître les dépenses publiques, surtout si le Gouvernement dépend d'importations pour des biens essentiels.

Si le Gouvernement doit emprunter pour compenser la perte de revenus due à l'inflation ou à la dévaluation, cela peut augmenter le service de la dette, rendant le budget moins flexible. Un accroissement de l'endettement peut également nuire à la crédibilité de l'État sur les marchés financiers.

L'inflation et la dévaluation peuvent exacerber les tensions sociales, entraînant des mécontentements populaires. Des mouvements sociaux ou des manifestations peuvent survenir si la population ressent une détérioration de ses conditions de vie, conduisant l'État à augmenter ses dépenses de transferts et d'interventions pour apaiser ces tensions.

Une détérioration des finances publiques due à ces risques peut compromettre la capacité de l'État à financer des projets de développement, créant un effet domino sur la croissance économique à long terme.

Les mesures d'atténuation portent essentiellement sur la redynamisation des rencontres mensuelles entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo sur l'évolution des autres éléments susceptibles de peser sur la demande des biens et services ainsi que sur la demande des devises, d'une part, et des éléments susceptibles de peser sur l'offre des devises, d'autre part.

3.6. Risques liés à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles

La mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles en l'absence de stratégies claires représenterait un risque budgétaire majeur pour l'État. Cela pourrait entraîner une mauvaise allocation des ressources, une augmentation des coûts, et une érosion de la confiance publique. Pour garantir une gestion budgétaire saine et atteindre les objectifs de développement, il est crucial d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies sectorielles bien définies et pertinentes.

En effet, sans une stratégie claire, *les ressources budgétaires peuvent être mal allouées*, conduisant à des investissements dans des projets peu pertinents ou non prioritaires. Cela peut réduire l'impact des dépenses publiques sur le développement.

En outre, des politiques mal définies peuvent engendrer des coûts supplémentaires liés à des révisions fréquentes, des retards dans l'exécution des projets et des inefficacités opérationnelles. Cela peut éroder les marges budgétaires.

Par ailleurs, l'inefficacité des politiques sectorielles peut entraîner une insatisfaction parmi les citoyens, qui peuvent percevoir une mauvaise gestion des fonds publics. Cela peut fragiliser la confiance dans les institutions et compromettre la stabilité politique.

Si les programmes ne sont pas bien ciblés et efficaces, le Gouvernement peut être contraint d'emprunter pour financer des déficits budgétaires croissants, augmentant ainsi le niveau de la dette publique.

L'inefficacité des politiques sectorielles peut retarder l'atteinte des objectifs de développement économique et social, compromettant les efforts de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie.

Une mise en œuvre inefficace des politiques peut accroître la dépendance du pays à l'égard de l'aide extérieure, rendant les finances publiques vulnérables aux fluctuations des financements internationaux.

3.7. Risques liés à l'arrêt de la mise en œuvre des Programmes FEC et FRD conclus avec le FMI

L'arrêt de la mise en œuvre des programmes conclus avec le FMI, notamment la Facilité Élargie de Crédit (FEC) et le Fonds de Résilience et de Durabilité (FRD), présente plusieurs risques budgétaires considérables pour la République Démocratique du Congo (RDC) pour la période 2027-2029. Voici les principaux risques associés :

- **Perte de soutien financier**

Ces programmes sont souvent associés à des financements et à des prêts concessionnels importants. Un arrêt pourrait signifier la perte d'accès à ces ressources, augmentant ainsi le besoin de trouver d'autres sources de financement, souvent plus coûteuses.

- **Augmentation de la dette publique**

Si le financement du FMI est interrompu, le Gouvernement pourrait être contraint d'emprunter davantage sur les marchés financiers, augmentant le niveau de la dette publique. Cela pourrait également entraîner une dégradation de la notation de crédit du pays.

- **Instabilité Économique**

Les programmes du FMI sont liés à des réformes économiques cruciales. Leur arrêt pourrait entraîner un retour à des pratiques budgétaires non durables, augmentant les déséquilibres économiques et budgétaires.

- **Risque d'Inflation**

L'absence de contrôle sur les finances publiques, exacerbée par un manque de soutien du FMI, pourrait mener à une augmentation de la masse monétaire non contrôlée, provoquant une inflation accrue.

- **Diminution de la confiance des investisseurs**

Un arrêt des programmes pourrait nuire à la crédibilité du Gouvernement, entraînant une diminution de la confiance des investisseurs nationaux et étrangers. Cela pourrait affecter les flux d'investissements étrangers directs.

- **Retard dans les objectifs de développement**

L'arrêt des programmes peut compromettre les financements destinés à des projets de développement essentiels, exacerbant les problèmes de pauvreté et d'inégalités.

- **Pression sur les infrastructures publiques**

La réduction des financements peut entraîner une détérioration des services publics, affectant la santé, l'éducation, et d'autres secteurs essentiels, ce qui peut également provoquer des tensions sociales.

- **Risques de tensions sociales**

La détérioration des services et des conditions de vie peut générer des mécontentements sociaux, entraînant des mouvements de protestation qui peuvent déstabiliser le climat politique.

CONCLUSION

L'analyse des risques budgétaires pour la période 2027-2029 met en évidence la vulnérabilité des finances publiques de la République démocratique du Congo aux chocs macroéconomiques, sécuritaires, catastrophes naturelles et sanitaires, ainsi qu'aux fragilités des entreprises et établissements publics.

Sur le plan macroéconomique, un écart défavorable de 1,3 point de pourcentage par rapport à la croissance projetée pourrait entraîner une perte de recettes courantes pouvant atteindre 3,2 % du PIB, tout en accentuant la pression sur les dépenses publiques.

La persistance des conflits armés dans la partie Est du pays compromet la mobilisation des recettes et accroît les besoins de financement militaires et humanitaires. Ces contraintes réduisent les marges budgétaires disponibles pour les autres priorités de développement.

Les inondations récurrentes et les phénomènes climatiques extrêmes exposent également le budget à des dépenses imprévues. À ces risques s'ajoutent les épidémies d'Ebola, de choléra, de rougeole et de Mpox, qui exigent une mobilisation accrue de moyens financiers et logistiques, fragilisant davantage la trajectoire budgétaire.

Les faibles performances financières et les déficits chroniques des entreprises et établissements publics constituent une autre source de vulnérabilité. Les garanties accordées par l'État et les éventuels besoins de soutien financier exposent le budget à la matérialisation de passifs contingents, dans un contexte de tensions de liquidité et de refinancement.

Face à ces risques, dont les effets peuvent se cumuler, la consolidation des mécanismes d'atténuation demeure essentielle. Elle repose sur la constitution de réserves budgétaires, la prise en compte de scénarios alternatifs dans la préparation des lois de finances, le renforcement de la surveillance épidémiologique et climatique, ainsi que l'amélioration de la gouvernance et du suivi financier des entreprises et établissements publics.

La mise en œuvre cohérente de ces mesures doit permettre de mieux anticiper les chocs, de préserver la crédibilité du budget et de renforcer la confiance des partenaires. Elle contribuera à la résilience des finances publiques et à la soutenabilité de la politique budgétaire, tout en protégeant les priorités nationales de développement.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Encadré 1.1 : Méthode de calcul de la probabilité de survenance d'une baisse des recettes courantes de 2027 à 2029

Le calcul de la probabilité de survenance se présente de la manière suivante :

1. Identification de l'horizon d'analyse

La probabilité d'occurrence d'une baisse du taux de croissance a été calculée sur l'horizon d'analyse sous examen, c'est-à-dire 2027 à 2029 (soit 3 ans). C'est le premier paramètre à prendre en compte dans l'identification d'un risque budgétaire. Il agit ensuite de s'interroger sur la probabilité de matérialisation du risque sur l'horizon de projection (2027 – 2028).

2. Analyse de la survenance du risque dans le passé

L'analyse de l'occurrence du risque d'une baisse du taux de croissance sur le passé donne une idée de la probabilité future de matérialisation de ce risque.

La source des données de la série temporelle des recettes courantes est le CPCM.

La démarche a consisté à sélectionner les occurrences sur la base d'un intervalle de confiance sur une série stationnaire du taux de croissance allant de **2006 à 2025, soit durant les 20 dernières années**, c'est-à-dire une série sans tendance.

La probabilité d'occurrence sur une année sera alors le nombre d'occurrences du risque sur la longueur de la période d'analyse. Elle est déterminée par la formule suivante :

$$Pr_{(x)} = \frac{n}{N} = \frac{4}{20} = 0,20 \text{ soit } 20\%$$

Avec :

- Pr** : Probabilité d'occurrence du risque d'une baisse du taux de croissance sur un an
- n** : Nombre d'observation d'une baisse du taux de croissance en dessous de la moyenne moins l'écart type ($\bar{X} - \sigma$), indiquant le choc, valeur aberrante ou baisse significative
- N** : Nombre total d'observation de la chronique.

En économétrie, la différence entre la moyenne et l'écart type d'une série temporelle représente deux concepts statistiques fondamentaux qui fournissent des informations distinctes sur la distribution des données.

La moyenne est une mesure de tendance centrale qui indique la valeur moyenne d'une série temporelle. Elle résume le niveau général des observations et permet de comprendre où se situe la majorité des données par rapport à une échelle de mesure.

L'écart type, quant à lui, est une mesure de dispersion qui indique comment les données s'écartent de la moyenne. Un écart type élevé signifie que les valeurs sont largement dispersées autour de la moyenne, tandis qu'un écart type faible indique que les valeurs sont regroupées près de la moyenne. L'écart type est essentiel pour évaluer la volatilité dans une série temporelle.

La différence entre la moyenne et l'écart type permet de donner un aperçu de la position relative des données.

Si la moyenne est supérieure à l'écart type, cela peut indiquer que la série temporelle est relativement stable et que les valeurs ne s'éloignent pas beaucoup de la moyenne. En revanche, si l'écart type est supérieur à la moyenne, cela pourrait indiquer une grande volatilité ou des valeurs aberrantes extrêmes présentes dans la série des données. Cette différence est utilisée pour évaluer la probabilité du risque d'une baisse des recettes courantes. Ainsi, la probabilité d'occurrence sur chaque horizon de projection (**t**) est calculée par la formule suivante dans le cas d'événements échappant complètement à tout facteur interne ou externe.

$$P_t = 1 - (1 - x)^t$$

Avec

- X** : Probabilité d'occurrence sur un an
- t** : Horizon de projection

3. Application

- | | | |
|------|--|----------------------|
| 3.1. | Moyenne du taux de croissance de 2006 à 2025 ($\bar{X}$) | = 6,0% soit 0,006 |
| 3.2. | Ecart type (σ) | = 0,021, soit 2,1%, |
| 3.3. | Seuil critique ($\bar{X} - \sigma$) | = 3,9%, soit 0,038 |
| 3.4. | $Pr(t=1) = 1 - (1 - 0,20)^1$ | = 0,2, soit 20 % |
| 3.5. | $P(t=2) = 1 - (1 - 0,20)^2$ | = 0,36, soit 36 % |
| 3.6. | $P(t=3) = 1 - (1 - 0,20)^3$ | = 0,488, soit 48,8 % |
| 3.7. | Probabilité Moyenne de survenance (2027 - 2029) | = 0,349, soit 34,9 % |

ANNEXE 2 : Encadré 1.2. : Méthode de calcul de l'impact du risque lié à la baisse du taux de croissance économique

L'analyse de l'impact du risque de la baisse du taux de croissance économique sur les recettes et des dépenses publiques projetées sur la période 2027-2029, est effectuée selon une méthode simple mais qui sera approfondie par les techniques avancées, prenant en compte l'interaction de quatre secteurs macroéconomiques, développées dans le modèle de cadrage macroéconomique et budgétaire (MCMB), en cours de finalisation.

La méthodologie est assise sur trois étapes : (i) simuler le choc du taux de croissance économique, (ii) déterminer les niveaux des recettes et des dépenses après le choc survenu sur le taux de croissance économique, (iii) déterminer l'impact du choc par comparaison des recettes et des dépenses obtenues après le choc avec celles projetées pour la période 2027-2029.

La simulation du choc sur le taux de croissance économique projeté sur la période a consisté à calculer l'écart-type (1,3 %) de la série du taux de croissance économique des trois dernières années (8,9 % en 2022 ; 8,6 % en 2023 et 6,5 % en 2024) et à le soustraire des taux de croissance projetés sur la période 2027-2029, à savoir 5,3% en 2026, 5,4 % en 2027 et 5,4 % en 2028.

L'exercice donne des résultats repris dans le tableau 1.2 ci-dessous. Ce dernier renseigne ce qui suit : (croissance – choc) :

- ✓ Le choc à observer sur les taux de croissance économique postulés entre 2026 et 2028, situerait ces derniers à 4,0 % en 2026, 4,1 % en 2027 et 4,1 % en 2028 ;
- ✓ Ces chocs baisseraient les recettes courantes projetées en 2026, 2027 et 2028 respectivement à 9,7 % ; 9,9 % et 10,1 % du PIB ;
- ✓ Ces chocs baisseraient les dépenses du budget général (hors dettes publiques) projetées en 2026, 2027 et 2028 respectivement à 14,3 % ; 13,7 % et 12,2 % du PIB.

Tableau 1.2 : Choc négatif sur les taux de croissance économique et analyse de sensibilité sur le CBMT 2027-2029

Variables	CBMT 2027-2029			Simulation du choc (Taux de croissance 1,3%)			Niveau recettes et dépenses après choc			Impact du choc sur le CBMT 2027-2029		
Années	2026	2027	2028	2026	2027	2028	2026	2027	2028	2026	2027	2028
Taux de croissance PIB (%)	5,3	5,4	5,4	4,0	4,1	4,1	-	-	-	-	-	-
Recettes courantes (% du PIB)	12,8	13,1	13,3	-	-	-	9,7	9,9	10,1	-3,1	-3,2	-3,2
Dépenses hors Dette Pu (% du PIB)	19,0	18,0	16,1	-	-	-	14,3	13,7	12,2	-4,7	-4,3	-3,9

ANNEXE 3 : Tableau n°1.4 : Répartition des exportations de marchandises de la RDC par produit de 2019 à 2023 (montant en millions de USD)

Produits	2019		2020		2021		2022 ^(p)		2023 ^(p)		Moyenne (2019-2023)	
	Montant	Part (en %)	Montant	Part (en %)	Montant	Part (en %)	Montant	Part (en %)	Montant	Part (en %)	Montant	Part (en %)
1. Produits miniers et hydrocarbures	13 071,88	99,15	13 637,50	98,90	21 979,63	99,07	28 516,86	99,42	29 473,35	99,57	21 335,84	99,22
Cuivre	8 226,87	62,40	9 411,99	68,26	16 024,17	72,23	20 081,65	70,01	23 198,01	78,37	15 388,54	70,25
Cobalt	2 561,61	19,43	2 244,52	16,28	3 500,91	15,78	5 977,37	20,84	3 558,53	12,02	3 568,59	16,87
Zinc	2,95	0,02	27,43	0,20	33,92	0,15	33,05	0,12	22,27	0,08	23,92	0,11
Diamant	146,39	1,11	113,44	0,82	137,71	0,62	139,25	0,49	77,90	0,26	122,94	0,66
Plomb	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Or	1 387,22	10,52	1 202,02	8,72	1 267,92	5,72	1 123,82	3,92	1 427,39	4,82	1 281,67	6,74
Cassitérite	77,18	0,59	211,11	1,53	385,51	1,74	301,33	1,05	367,35	1,24	268,49	1,23
Pétrole brut	508,86	3,86	386,90	2,81	595,21	2,68	786,73	2,74	775,63	2,62	610,67	2,94
Autres	160,80	1,22	40,11	0,29	34,27	0,15	73,67	0,26	46,27	0,16	71,02	0,42
2. Produits agricoles et bois	100,68	0,76	139,79	1,01	203,19	0,92	156,72	0,55	119,79	0,40	144,04	0,73
Café	25,85	0,20	27,00	0,20	39,95	0,18	51,78	0,18	58,68	0,20	40,65	0,19
Thé	0,00	0,00	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00
Cacao	24,48	0,19	60,59	0,44	118,60	0,53	13,61	0,05	50,27	0,17	53,51	0,28
Caoutchouc	11,51	0,09	4,47	0,03	3,95	0,02	7,37	0,03	4,74	0,02	6,41	0,04
Bois	27,71	0,21	32,86	0,24	31,53	0,14	72,35	0,25	6,11	0,02	34,11	0,17
Quinquina	11,13	0,08	14,54	0,11	9,14	0,04	11,62	0,04	0,00	0,00	9,29	0,05
Autres	0,00	0,00	0,06	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00
3. Produits industriels	10,93	0,08	11,41	0,08	2,43	0,01	9,88	0,03	7,79	0,03	8,49	0,05
Divers ⁽¹⁾	10,93	0,08	11,41	0,08	2,43	0,01	9,88	0,03	7,79	0,03	8,49	0,05
Total	13 183,49	100,00	13 788,70	100,00	22 185,26	100,00	28 683,46	100,00	29 600,93	100,00	21 488,37	100,00

Source : DGPPB / Ministère du Budget, à partir des données du Rapport Annuel 2023 de la BCC, page 159, avec (p) =provisoire et (Divers) = Ciments, produits chimiques, électricités, et autres.

ANNEXE 4 : Encadré 1.3 : Méthode de calcul de la probabilité de survenance du risque de baisse de la Redevance minière

Le calcul de la probabilité de survenance se fait en **trois (3)** étapes suivantes :

1. Identification de l'horizon d'analyse

La probabilité d'occurrence du risque de baisse de la redevance minière a été calculée sur l'horizon d'analyse sous examen, c'est-à-dire 2027 à 2029 (soit 3 ans). C'est le premier paramètre à prendre en compte dans l'identification d'un risque budgétaire. Il s'est agi de s'interroger sur la probabilité de matérialisation du risque sur l'horizon de projection (2026 – 2028).

2. Analyse de la survenance du risque d'une baisse de la redevance minières dans le passé

L'analyse de l'occurrence de ce risque sur le passé permet de donner une idée de la probabilité future de sa matérialisation. La démarche a consisté à sélectionner les occurrences sur la base d'un intervalle de confiance sur une série stationnaire de la redevance minière réalisée de **2021 à 2024**, c'est-à-dire une série sans tendance de **4 ans**.

La probabilité d'occurrence sur un an sera alors le nombre d'occurrences du risque sur la longueur de la période d'analyse. Elle est déterminée par la formule suivante :

$$Pr_{(x)} = \frac{n}{N} = \frac{1}{4} = 0,25, \text{ soit } 25 \%$$

Avec :

- Pr** : Probabilité d'occurrence du risque de baisse de la redevance minière sur un an ;
- n** : Nombre de fois qu'on observe la baisse de la redevance minière en dessous de la moyenne moins l'écart type
($\bar{X} - \sigma$), indiquant un choc ou une valeur aberrante.
- N** : Nombre total d'observation de la chronique (4 ans)

En économétrie, une **valeur aberrante** (ou outlier) désigne une observation qui se situe significativement en dehors de la tendance générale des données. Ces valeurs peuvent influencer de manière disproportionnée les résultats des analyses statistiques et des modèles économétriques, entraînant des estimations biaisées ou des interprétations erronées.

Les valeurs aberrantes se distinguent par leur distance par rapport à la moyenne ou à la médiane des données. Elles peuvent se trouver à la fois en haut (valeurs extrêmes positives) et en bas (valeurs extrêmes négatives) de la distribution.

Dans le cadre de la présente analyse, seules les valeurs extrêmes négatives de la distribution sont considérées.

Ainsi, la probabilité d'occurrence sur chaque horizon de projection (**t**) est calculée par la formule suivante dans le cas d'événements échappant complètement à tout facteur interne ou externe :

$$P_t = 1 - (1 - x)^t$$

Avec

- x** : Probabilité d'occurrence sur un an
- t** : Horizon de projection

3. Application

3.1.	Moyenne de la redevance minière réalisée de 2021 à 2024 ($\bar{X}$)	= 1.345,5 milliards de FC
3.2.	Ecart type (σ)	= 440,22 milliards de FC
3.3.	Seuil de valeurs aberrantes ($\bar{X} - \sigma$)	= 905,3 milliards de FC
3.4.	$Pr(t=1) = 1 - (1 - 0,25)^1$	= 25,0 %
3.5.	$P(t=2) = 1 - (1 - 0,25)^2$	= 43,8 %
3.6.	$P(t=3) = 1 - (1 - 0,25)^3$	= 57,8 %
3.7.	Probabilité moyenne de survenance (2027 à 2029)	= 42,2 %

ANNEXE 6 : Encadré 1.4 : Méthode de calcul de la probabilité de survenance du risque de baisse significatives des recettes des pétroliers producteurs

Le calcul de la probabilité de survenance de la baisse significative des recettes des pétroliers producteurs se fait mutatis mutandis avec celui de la baisse significative de la redevance minière.

1. Identification de l'horizon d'analyse

La probabilité d'occurrence du risque de baisse de la redevance minière a été calculée sur l'horizon d'analyse sous examen, c'est-à-dire 2027 à 2029 (soit 3 ans). C'est le premier paramètre à prendre en compte dans l'identification d'un risque budgétaire. Il s'est agi de s'interroger sur la probabilité de matérialisation du risque sur l'horizon de projection (2026 – 2028).

2. Analyse de la survenance du risque d'une baisse significative des recettes des pétroliers producteurs dans le passé

L'analyse de l'occurrence de ce risque sur le passé permet de donner une idée de la probabilité future de sa matérialisation. La démarche a consisté à sélectionner les occurrences sur la base d'un intervalle de confiance sur une série stationnaire des recettes des pétroliers producteurs réalisée de **2015 à 2024**, c'est-à-dire une série sans tendance de **10 ans**. La probabilité d'occurrence sur un an sera alors le nombre d'occurrences du risque sur la longueur de la période d'analyse. Elle est déterminée par la formule suivante :

$$Pr_{(x)} = \frac{n}{N} = \frac{2}{10} = 0,20, \text{ soit } 20 \%$$

Avec :

- Pr** : Probabilité d'occurrence du risque de baisse significative des recettes des pétroliers producteurs sur un an ;
- n** : Nombre de fois qu'on observe la baisse de la redevance minière en dessous de la moyenne moins l'écart type ($\bar{X} - \sigma$), indiquant un choc ou une valeur aberrante.
- N** : Nombre total d'observation de la chronique (**10 ans**)

En économétrie, une **valeur aberrante** (ou outlier) désigne une observation qui se situe significativement en dehors de la tendance générale des données. Ces valeurs peuvent influencer de manière disproportionnée les résultats des analyses statistiques et des modèles économétriques, entraînant des estimations biaisées ou des interprétations erronées. Les valeurs aberrantes se distinguent par leur distance par rapport à la moyenne ou à la médiane des données. Elles peuvent se trouver à la fois en haut (valeurs extrêmes positives) et en bas (valeurs extrêmes négatives) de la distribution.

Dans le cadre de la présente analyse, seules les valeurs extrêmes négatives de la distribution sont considérées.

Ainsi, la probabilité d'occurrence sur chaque horizon de projection (**t**) est calculée par la formule suivante dans le cas d'évènements échappant complètement à tout facteur interne ou externe :

$$P_t = 1 - (1 - x)^t$$

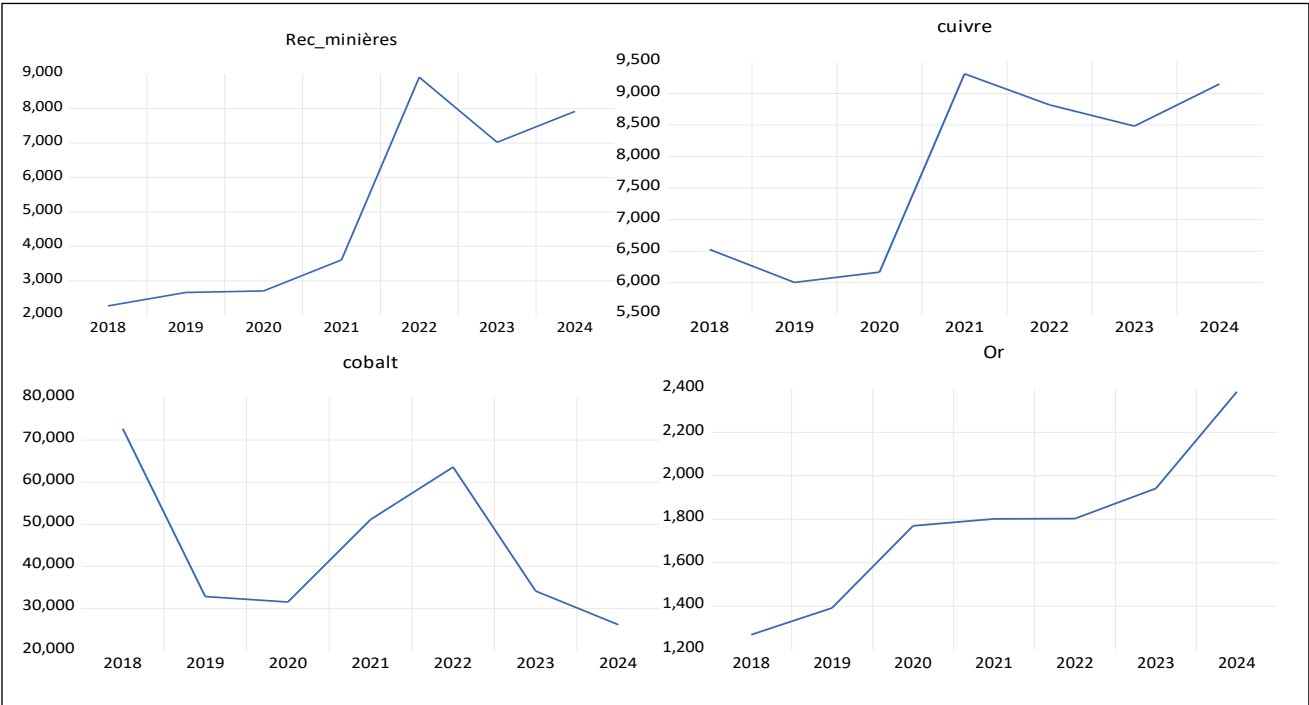
Avec

- x** : Probabilité d'occurrence sur un an
- t** : Horizon de projection

3. Application

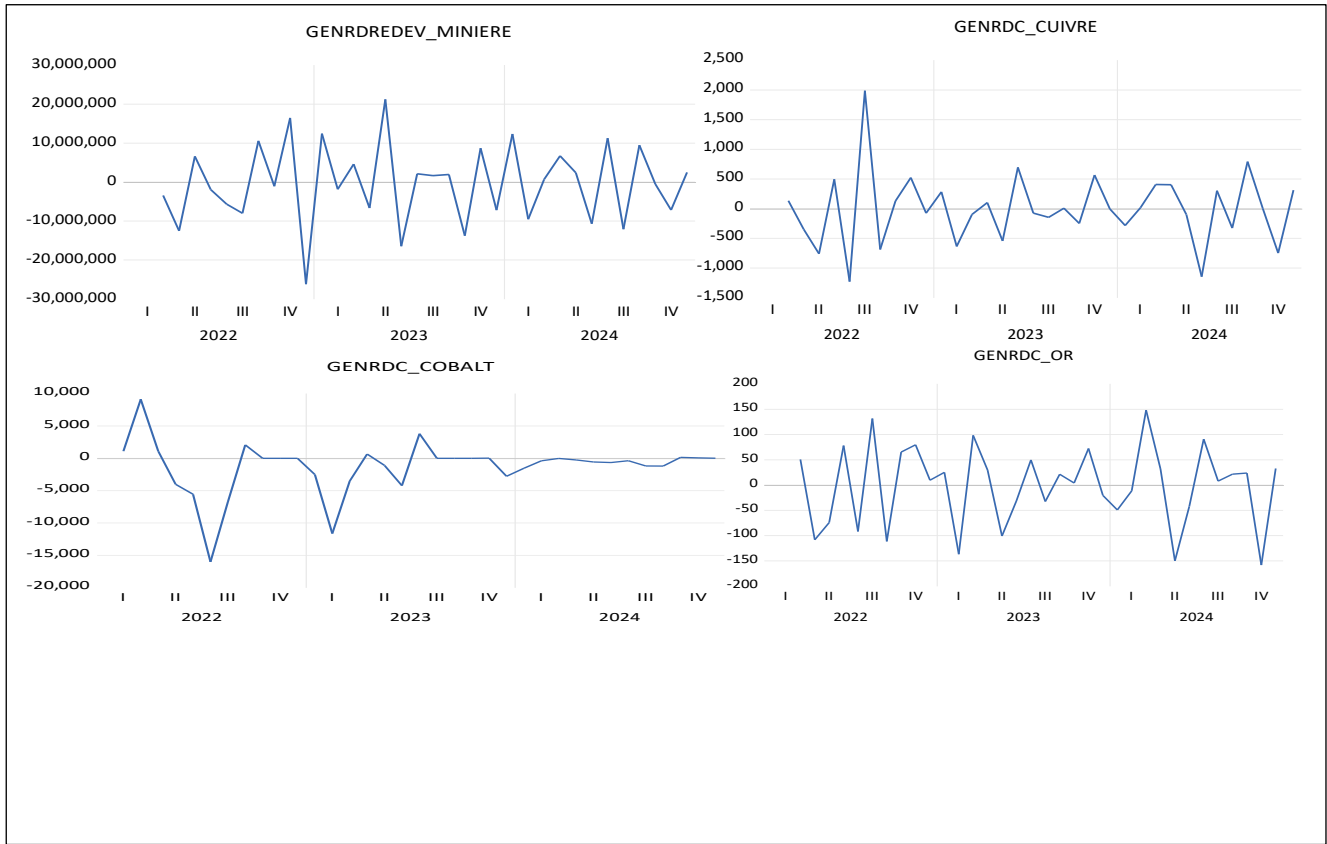
3.8.	Moyenne des recettes des pétroliers producteurs réalisée de 2015 à 2024 ($\bar{X}$)	= 342,97 milliards de FC
3.9.	Ecart type (σ)	= 181,81 milliards de FC
3.10.	Seuil de valeurs aberrantes en valeur absolue ($\bar{X} - \sigma$)	= 161,16 milliards de FC
3.11.	$Pr(t=1) = 1 - (1 - 0,20)^1$	= 20,0 %
3.12.	$P(t=2) = 1 - (1 - 0,20)^2$	= 36,0 %
3.13.	$P(t=3) = 1 - (1 - 0,20)^3$	= 48,8 %
3.14.	Probabilité moyenne de survenance (2027 à 2029)	= 34,9 %

ANNEXE 5 : Encadré 1.5. : Aperçu des variables non stationnaires (recettes minières, cours cuivre, cobalt et or)

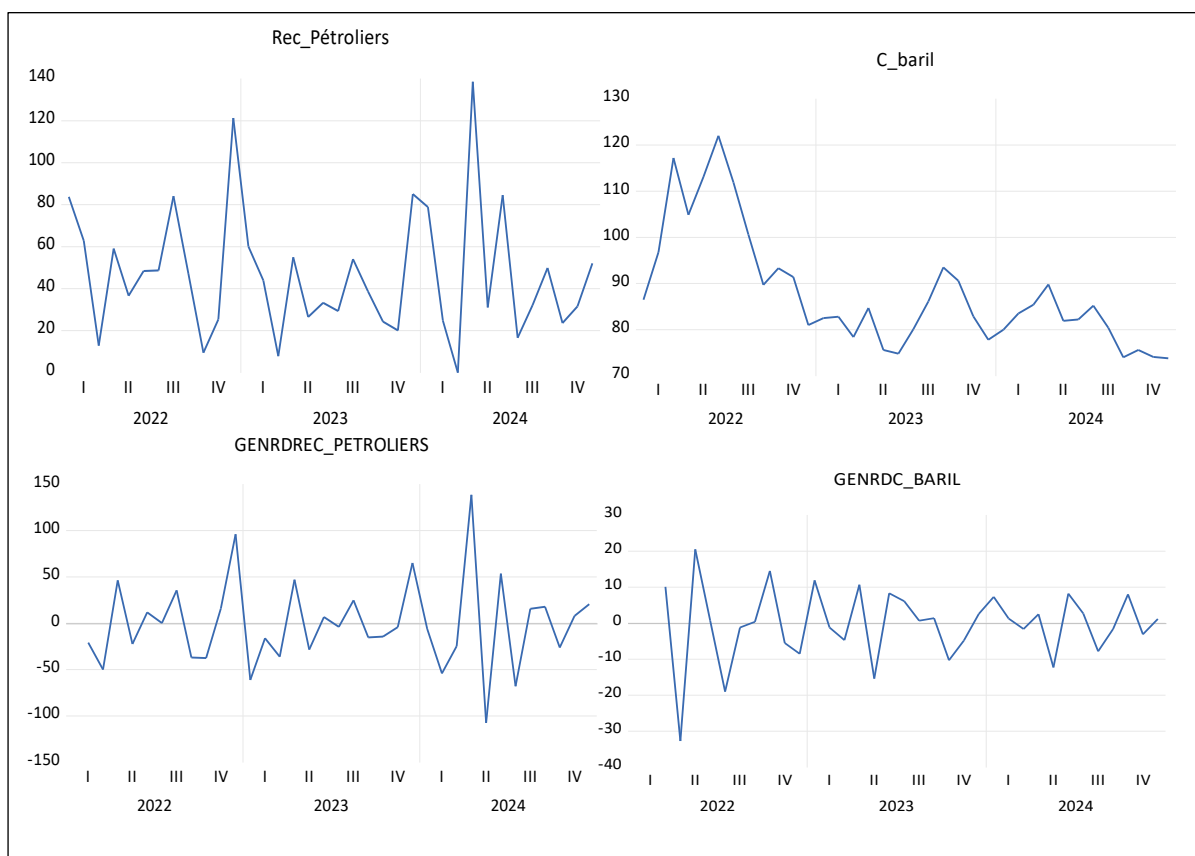


Source : DGPPB

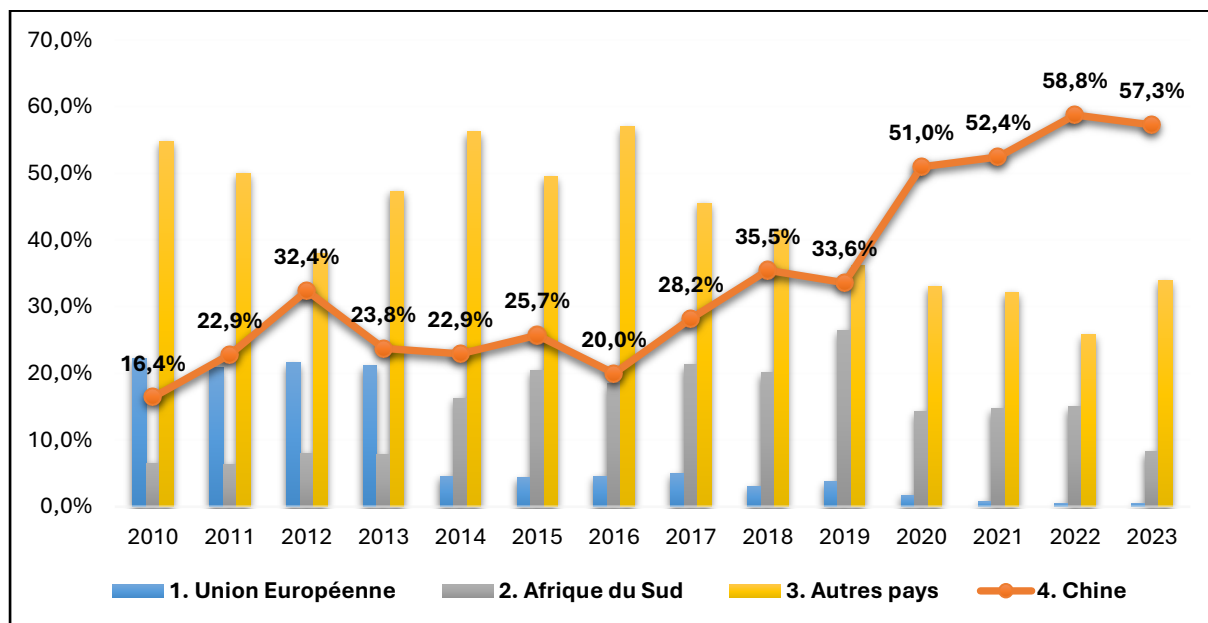
Encadré 1.6. : Aperçu des variables stationnaires (recettes minières, cours cuivre, cobalt et or)



Source : DGPPB

Encadré 1.7 : Aperçu des variables non stationnaires et stationnaires (recettes pétrolières et cours du baril)

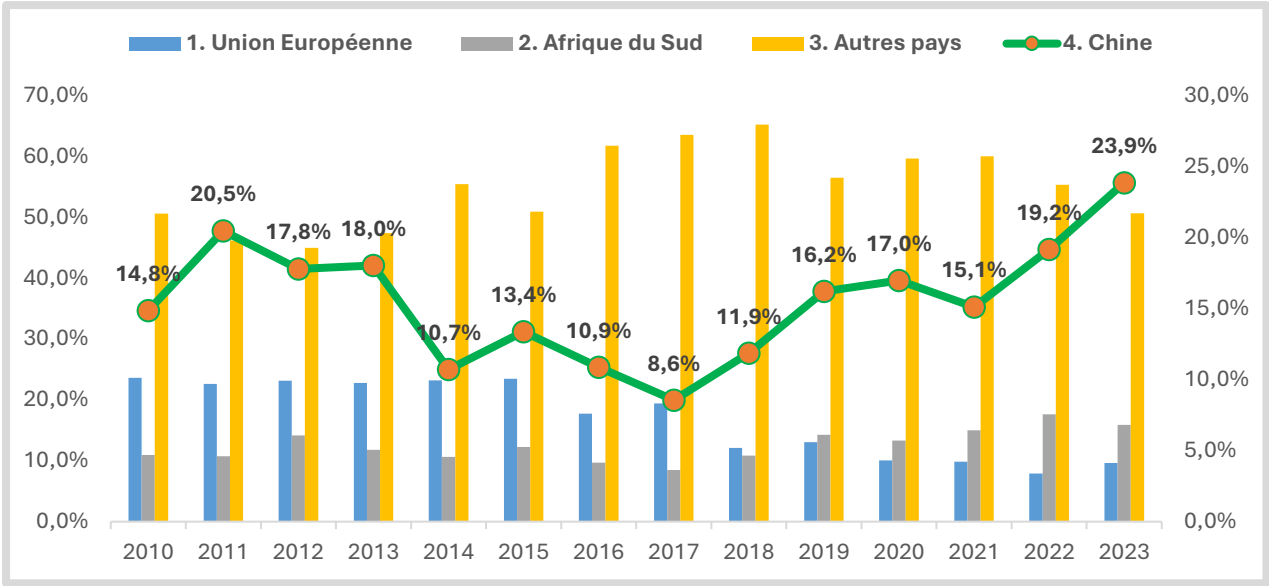
Source : DGPPB

ANNEXE 6**Graphique 1.7 : Exportations de la RDC par principaux pays de destination en % de 2010 à 2023**

Source : DGPPB / Ministère du Budget, à partir des données de la Banque Centrale du Congo

ANNEXE 7

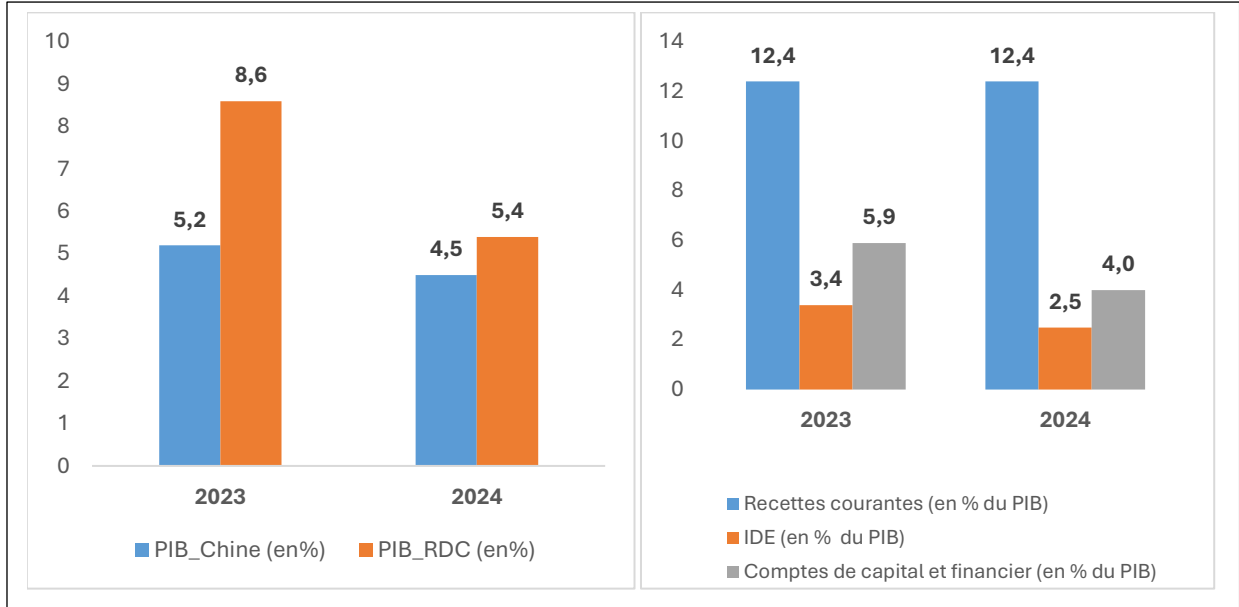
Graphique 1.8 : Importations de la RDC par principaux pays de provenance en % de 2010 à 2023



Source : DGPPB / Ministère du Budget, à partir des données de la Banque Centrale du Congo

ANNEXE 8

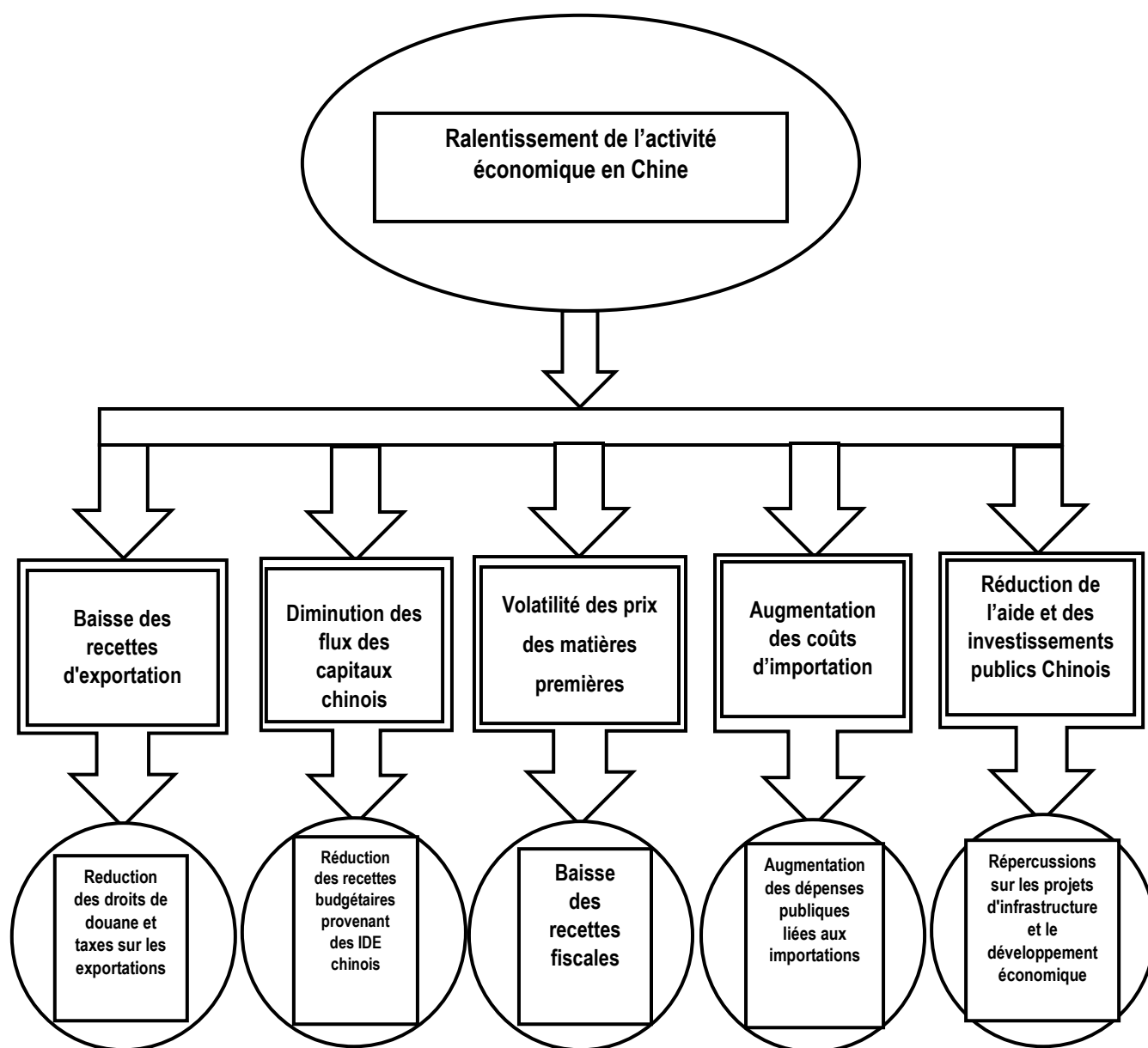
Graphique 1.9. : Croissance du PIB réel (en %), recettes courantes (en % du PIB), comptes de capital et financier (en % du PIB) et IDE (en % du PIB) de 2023 à 2024



Source : DGPPB, Ministère du Budget

ANNEXE 9

Figure n°1.5 : Canaux de transmission des effets du ralentissement de l'activité économique en Chine sur l'économie congolaise



Source : DGPPB, Ministère du Budget

ANNEXE 10

Tableau n° 1.11. : Analyse du choc de taux de change sur le service de la dette

Type de scénario	Libelle	2027	2028	2029
Scénario de base	Service de la Dette publique extérieure et titres publics + Eurobonds (USD)	1 049 062 924,78	531 992 773,65	713 721 682,32
	Taux de change moyen (FC/USD)	2 402,73	2 498,84	2 598,80
	Service de la Dette publique extérieure et titres publics+Eurobonds (en milliards de CDF)	2 520,62	1 329,37	1 854,82
Scénario de choc modéré	4,00%	2 498,84	2 598,79	2 702,75
	Service de la Dette publique extérieure et titres publics (en milliards de CDF)	2 621,44	1 382,54	1 929,01
	Impact (en milliards de CDF)	100,82	53,17	74,20
Scénario de choc extrême	8,00%	2 594,95	2 698,75	2 806,70
	Service de la Dette publique extérieure et titres publics+Eurobonds (en milliards de CDF)	2 722,27	1 435,72	2 003,20
	Impact (en milliards de CDF)	201,65	106,35	148,39

Source : DGDP

Tableau 1.13 : Résumé des risques macroéconomiques

N°	Risques budgétaires	2027			2028			2029		
		Prob (en %)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (en %)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque	Prob (en %)	Impact en milliards de CDF	Niveau du risque
1.1. Risques liés à la baisse du taux de croissance économique										
1	Baisse des recettes courantes	15,0	8 336,3	Elevé	27,8	9 655,1	Elevé	38,6	10 832,8	Elevé
1.2.1. Risques liés à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut										
2	Baisse de la redevance minière	25,0	30,9	Faible	43,8	30,9	Faible	57,8	30,87	Faible
3	Baisse des recettes de pétroliers producteurs	20,0	7,7	Faible	36,0	7,7	Faible	48,8	7,7	Faible
1.2.2. Risques liés à la hausse du prix du baril										
4	Hausse du manque à gagner lié à la fiscalité pétrolière	14,3	1 324,3	Moyen	26,5	1 694,2	Moyen	37,0	2 167,4	Moyen
	1.3. Risques liés au ralentissement de l'activité économique en Chine									
5	Réduction des droits de douane et taxes sur les exportations des produits de la RDC vers la Chine	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
6	Réduction des recettes budgétaires provenant des IDE chinois	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
7	Baisse des recettes issues des redevances et des impôts sur les sociétés minières	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
8	Augmentation des dépenses publiques liées aux importations chinoises	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1.4. Risques liés à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne										
9	Baisse de dépenses d'investissement	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
10	Augmentation de la subvention pétrolière	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
11	Baisse de la TVA sur certains produits de première nécessité	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1.5. Risques liés à la dette publique										
12	Risque de refinancement	10,0	2 610,3	Haut	10,0	2 644,6	Haut	10,0	2 676,0	Haut
13	Risque de taux d'intérêt	19,0	1 357,9	Faible	19,0	1 081,0	Faible	19,0	0,8	Faible
14	Risque de taux de change	6,0	234,9	Non pertinent	11,7	147,2	Faible	17,0	78,6	Faible
15	Risque de garantie	50,0	34,9	Haut	75,0	35,4	Critique	87,5	35,8	Critique

Source : DGPPB

ANNEXE 12

Encadré 2.1. : Brève description de la démarche de quantification

Étape 1 : Identification du Risque

La première étape a consisté à identifier le risque étudié. Dans ce cas, un focus est fait sur les inondations extrêmes de 2024 compte tenu de la fréquence et de l'intensité de cette catastrophe naturelle au pays. Cette identification est cruciale, car elle a permis de fixer le cadre d'analyse et de mieux cibler les données nécessaires pour les étapes suivantes.

Étape 2 : Formulation des Hypothèses initiales

Cette étape a impliqué la formulation d'hypothèses de base en fonction des projections macro- budgétaires et des coûts unitaires historiques des inondations de 2024. Les hypothèses ont tenu compte des tendances économiques passées et des prévisions futures, afin de fournir un point de départ solide pour les analyses.

Étape 3 : Projections des coûts budgétaires potentiels directs (Phase Ascendant)

Les coûts budgétaires directs ont été ensuite projetés à court et à moyen termes, tant pour les réponses immédiates que pour la reconstruction des infrastructures endommagées. Cela s'est fait en s'appuyant sur le plan actualisé de réponses aux inondations de 2024, élaboré par le Ministère des Affaires Sociales, Actions Humanitaires et Solidarité Nationale, dont le coût total est chiffré à **415,1 millions de USD** pour **370 milles ménages affectés**, soit près de **2 millions de personnes affectées**.

Cette projection comprend les dépenses relatives à la reconstruction des infrastructures de transport, dont le coût total s'élève à **309,4 millions de USD** pour l'année 2024, ainsi que celles concernant les infrastructures scolaires dans les deux provinces les plus touchées par les inondations de 2024, pour un montant de **35,2 millions de USD**.

Elle intègre également les investissements nécessaires à la reconstruction des infrastructures hydrauliques (Eau) de l'entreprise publique REGIDESO, estimés à **1,2 millions de USD** en 2024.

Ainsi, la projection des coûts budgétaires directs potentiels est estimée à **1.262,8 millions de USD** au titre de dépenses supplémentaires pour trois prochaines années, dont **7.381,1 millions de USD** en 2026.

Étape 4 : Projections des coûts budgétaires indirects (Phase descendante)

Cette étape a permis d'évaluer les coûts indirects en termes des pertes de production dans des secteurs exposés et en déduire les effets sur les recettes fiscales et non fiscales. Les secteurs touchés incluent l'agriculture, l'énergie (eau et électricité), l'industrie et les services hors mines et télécommunications. Ces projections se sont appuyées sur la matrice de comptabilité sociale de 2018 (MCS), qui a permis de comprendre comment les inondations affectent les différents secteurs économiques.

Étape 5 : Non Applicable

Cette étape n'est pas applicable pour l'instant faute de données disponibles ; ce qui permet de se concentrer sur les autres étapes essentielles à l'évaluation.

Étape 6 : Agrégation des Coûts

Les coûts directs et indirects ont été ensuite agrégés pour obtenir une estimation globale de l'impact budgétaire potentiel pour les trois prochaines années (2027-2029). Cette agrégation a permis de fournir une vue d'ensemble des besoins financiers de l'État pour faire face aux inondations pour les trois prochaines années.

Étape 7 : Identification des mécanismes de financement

Il a été crucial d'identifier les mécanismes de financement disponibles pour répondre à cette catastrophe naturelle (inondation). Cela a inclus les ressources budgétaires allouées et les financements externes, comme l'aide internationale ou les prêts. Cette étape a permis de déterminer comment les coûts estimés peuvent être couverts.

Étape 8 : Déduction du risque budgétaire

À cette étape, le risque budgétaire a été calculé en faisant la différence entre le coût global estimé et les mécanismes de financement identifiés.

Étape 9 : Présentation des scénarios

Enfin, il a été important de présenter différents scénarios de base et à risque sur les principaux agrégats macro budgétaires projetés, tels que le solde primaire et le solde global en pourcentage du PIB. Cela contribue à aider le Gouvernement à anticiper les besoins futurs et à planifier des réponses adéquates aux inondations.

Source : DGPPB

ANNEXE 13

Synthèse des MAPEPI en RDC au cours de l'année 2025

Nombre de cas, décès et létalité des MAPEPI en RDC, S1-S52/2025

N°	MALADIE	TOTAL CAS	TOTAL DECES	Létalité (%)
1	Chikungunya	9	1	11,11
2	Choléra	71.922	2.044	2,84
3	Coqueluche	1.744	7	0,42
4	COVID-19	1.962	-	-
5	Décès maternels	2.452		
6	Diarrhée sanglante	42.470	43	0,10
7	Diarrhée déshydratation majeure	1.006.590	1.444	0,14
8	Diphthérie	61	-	-
8	Dracunculose	2	-	-
9	FHA (MVE)	64	45	70,31
10	Fièvre jaune	2.331	61	2,62
11	Fièvre typhoïde	2.474.395	856	0,03
12	Grippe	3.567.395	193	0,10
13	IRA	6.524.086	1.135	0,20
14	MAPI graves	564	3	0, 54
15	MAPI légères	22.754	10	0,04
16	Méningite	5.620	486	8,65
17	Mpox	93.009	845	0,91
18	Paludisme suspect	27.327.833	4 620	0,02
19	Paludisme confirmé	17.426.738	15.939	0,09
20	Peste	44	1	2,25
21	PFA	3.866	6	0,16
21	Rage	248	14	5,65
22	Pneumonie	1.900.174	1.127	0,06
23	Rougeole	87.059	1 231	1,41
24	Tétanos maternel	97	6	6,19
25	TNN	467	297	63,60

Source : Ministère de la Santé Publique de la RDC.

ANNEXE 14

Graphique 2.19 : Evolution des indicateurs clés de 2021 à 2025



Source : Ministère de la Santé Publique.

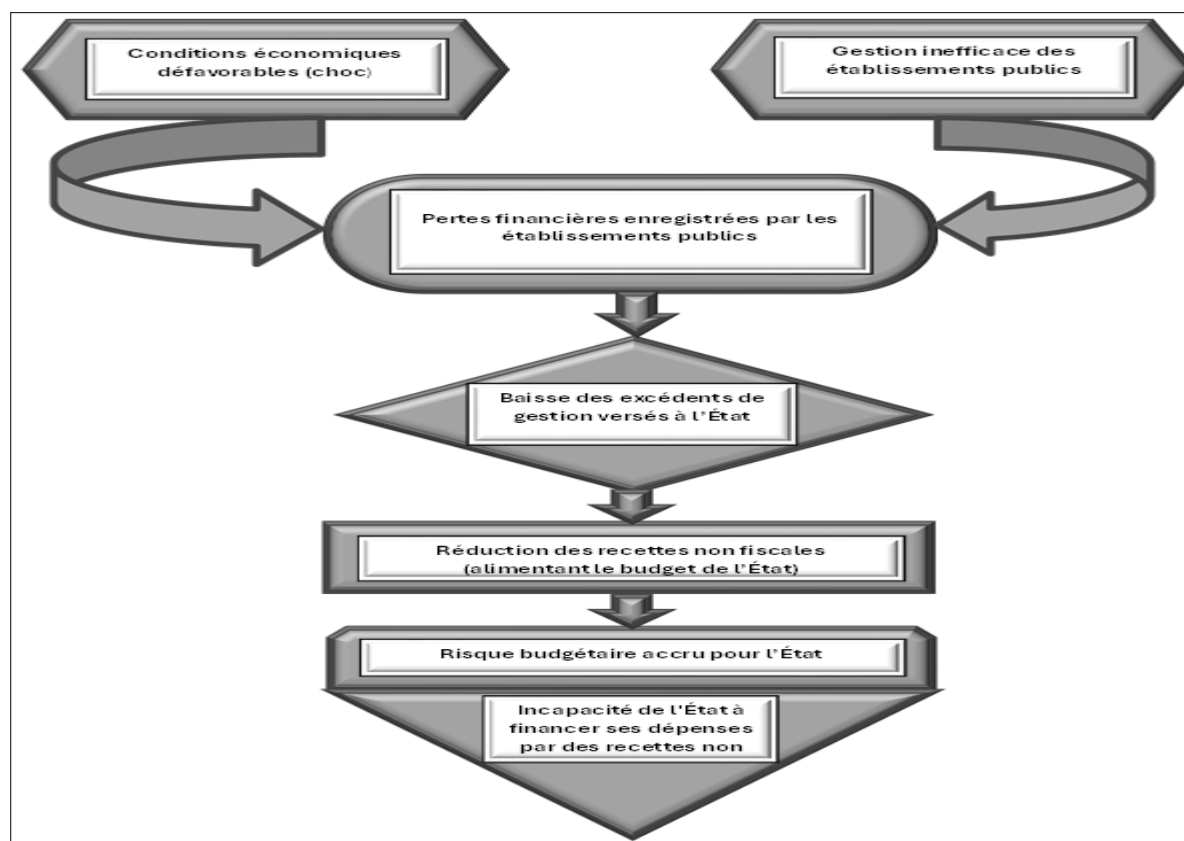
ANNEXE 15

Tableau 2.2.7 : Evolution des crédits par action du programme

N°	Code action	Intitulé de l'action	REALISATIONS LFR 2024		EXERCICE ENCOURS LFR 2025		Prévisions 2026 en FC
			Crédits votés en FC	Exécution en FC	Crédits votés en FC	Exécution à fin Juin en FC	
1	0601	Epidémie et Endémies	1 520 631 322	-	899 182 467	27 526 248	43 394 035 921
2	0602	Urgences Sanitaires et catastrophes	4 507 631 568		8 888 487 413	1 025 374 709	194 900 562
3	0603	Maladies transmissibles et non transmissibles	32 554 876 928		42 617 201 620	-	13 083 076 776
4	0604	Appui à l'action sanitaire communautaire	22 194 730 123		30 137 585 084	19 515 570	129 567 370 575
5	0605	Hygiènes aux frontières	1 730 517 585		-	19 515 570	2 120 507 397
Total			62 508 387 526		82 742 456 584	1 091 932 097	188 359 891 231

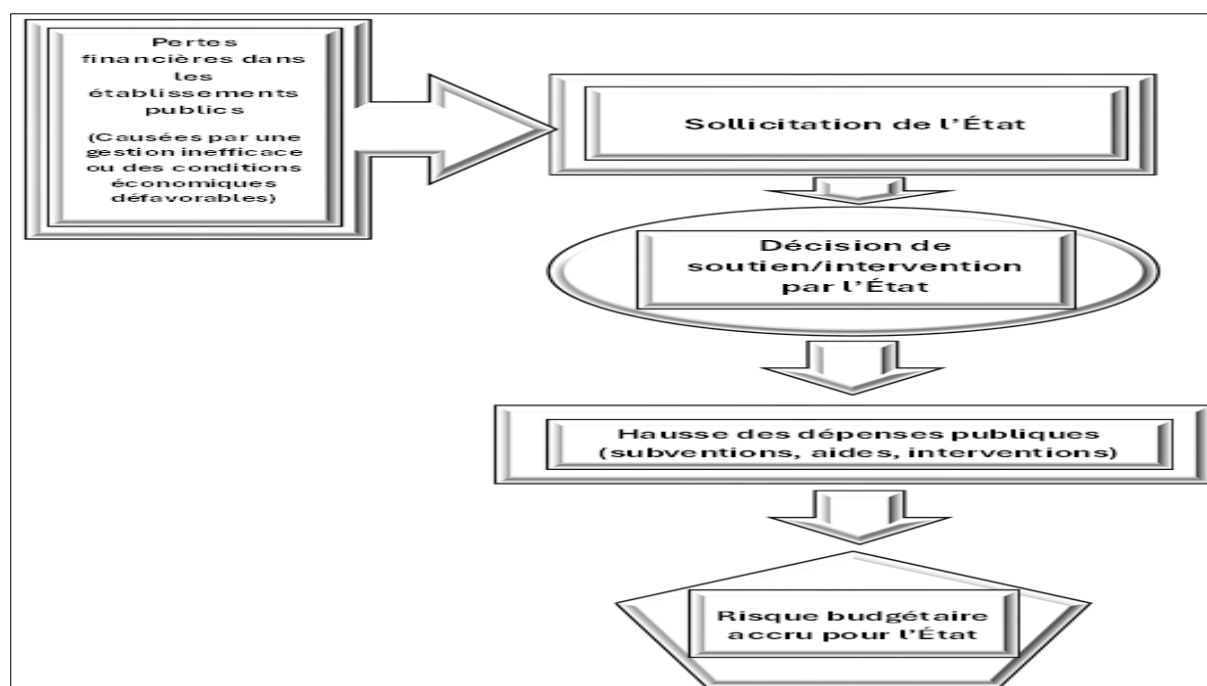
Commentaire : Comme vous pouvez le remarquer, l'exécution par intitulé de l'action reste très faible, évaluer à hauteur de 1,31% crédits votés.

Figure 2.4 : Canaux de transmission des risques budgétaires liés aux établissements publics en recettes



Source : DGPPB

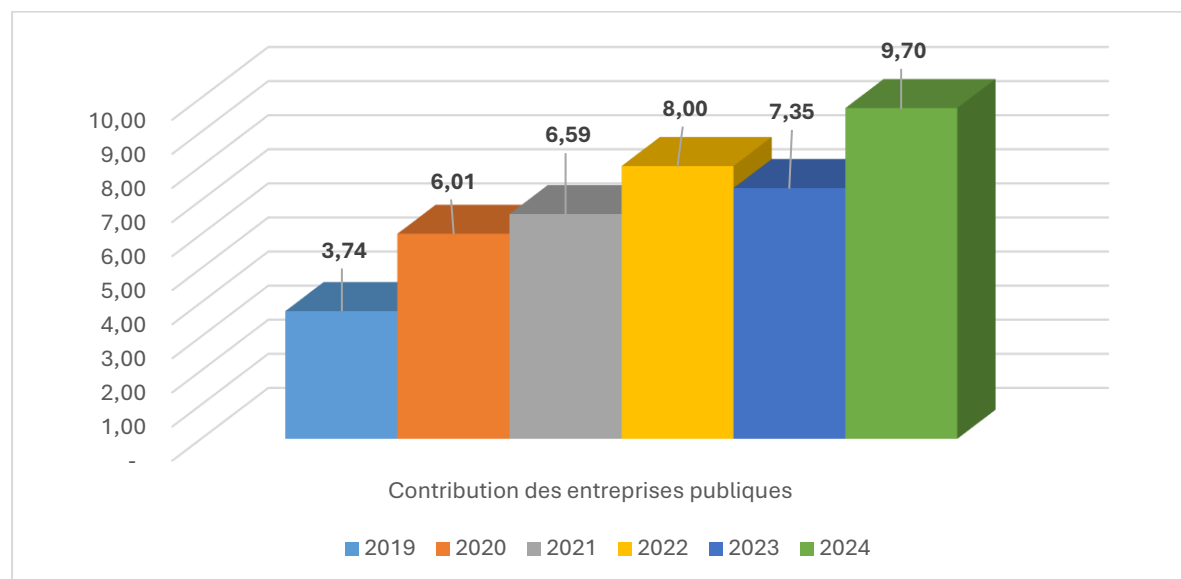
Figure 2.5 : Canaux de transmission des risques budgétaires liés aux établissements publics en Dépenses



Source : DGPPB

ANNEXE 16 :

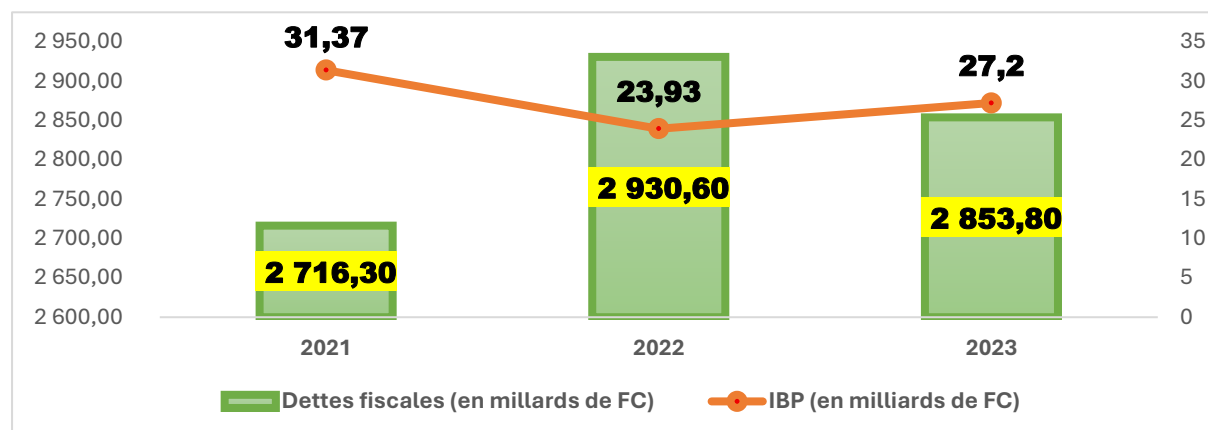
Graphique 2.21: Evolution des contributions des entreprises publiques en milliards de FC (2019-2023)



Source : Equipe de travail

ANNEXE 17

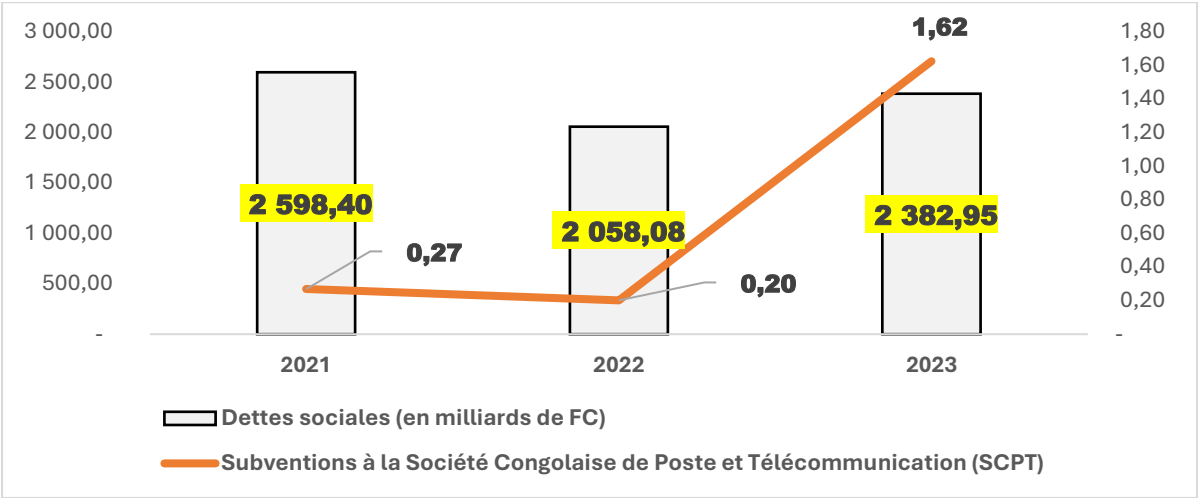
Graphique 2.22 : Evolution des dettes fiscales des entreprises publiques et de l'IBP (2021-2023)



Source : Ministère du Budget / DGPPB, à partir des données du CSP

ANNEXE 18

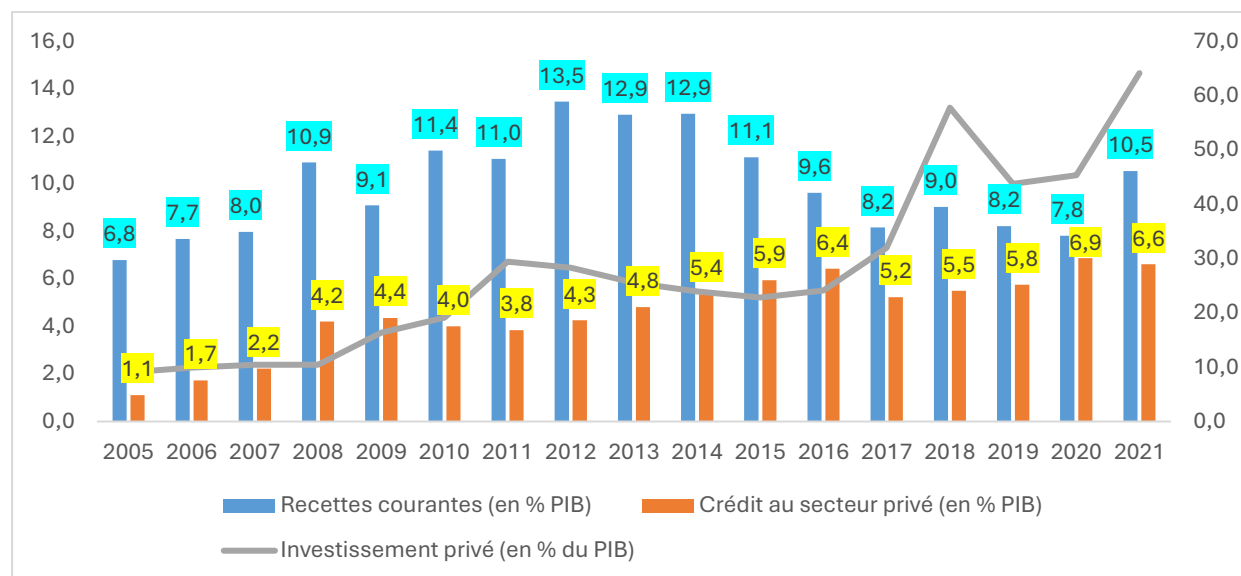
Graphique 2.23 : Evolution des dettes sociales des entreprises publiques en milliards de USD



Source : Equipe de rédaction) partir des données du CSP et des ESB

ANNEXE 19

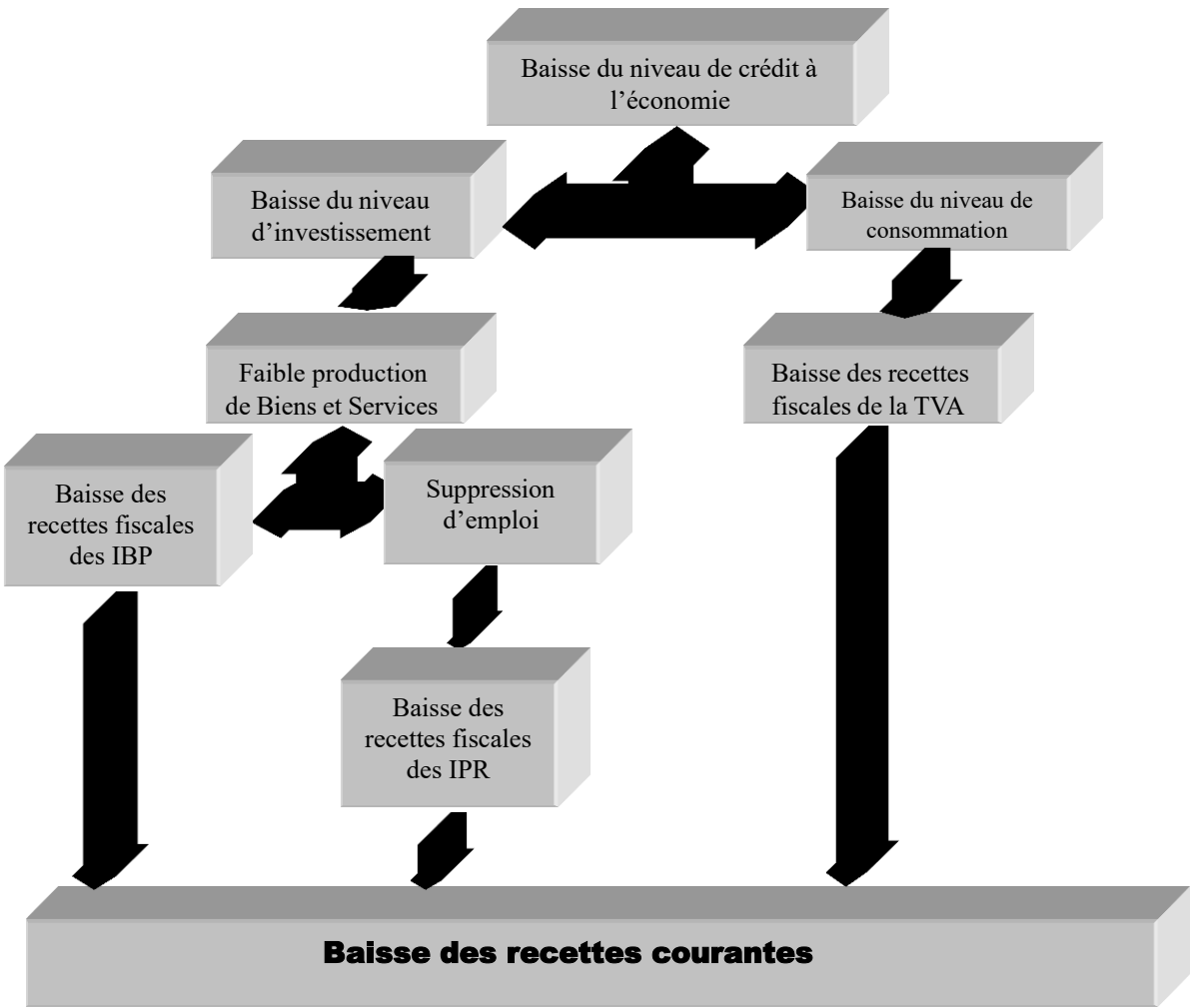
Graphique 2.27 : Evolution du crédit net au secteur privé, des recettes courantes et des investissements privés en% du PIB de 2005 à 2023



Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du CPCM

ANNEXE 20

Figure 2.6. : Canaux de transmission de risque lié à la baisse du crédit à l'économie sur les finances publiques



Source : DGPPB, Ministère du Budget

ANNEXE : 21

Tableau 2.2.10 : Portefeuille des crédits à la clientèle de 2022 à 2024 (en millions de USD)

Crédits à la clientèle (en millions de USD)					
	2022(**)	2023	2024	var. (2023/2024)	
				Val	%
01. Crédits bruts à la clientèle (maturité)	5 633,53	7 220,45	8 530,01	1 309,57	18,14%
A. Crédits nets par terme	5 334,17	6 897,81	8 162,83	1 265,02	18,34%
Crédits à long terme	339,75	251,97	266,14	14,17	5,62%
Crédits à moyen terme	1 901,01	2 143,36	2 989,08	845,72	39,46%
Total Crédit à court terme	2 395,80	3 705,86	4 153,94	448,08	12,09%
Crédit à court terme	1 314,72	2 113,96	2 334,83	220,87	10,45%
Découvert bancaire	1 081,09	1 591,89	1 819,11	227,22	14,27%
Crédits en souffrance	697,61	796,62	753,67	- 42,95	-5,39%
B. Provisions	299,36	322,64	367,19	44,55	13,81%
02. Ventilation des crédits par monnaies	5 334,17	6 897,81	8 162,83	1 265,02	18,34%
Crédits Monnaies Nationales	277,53	257,42	246,02	- 11,41	-4,43%
Crédits Monnaies Etrangères	5 056,64	6 640,38	7 916,81	1 276,43	19,22%
03. Secteur Institutionnel	5 633,26	7 220,53	8 530,01	1 309,48	18,14%
Administration publique centrale	179,86	141,73	318,89	177,16	124,99%
Administration publique locale	105,65	95,21	96,89	1,68	1,77%
Entreprises publiques	497,94	601,76	655,73	53,97	8,97%
Entreprises privées	2 995,05	4 248,75	4 870,63	621,88	14,64%
PME	567,81	720,16	873,30	153,14	21,26%
Ménages	1 157,85	1 259,59	1 556,36	296,77	23,56%
ISBLM	51,71	55,07	89,22	34,15	62,02%
Autres	77,40	98,25	69,12	- 29,13	-29,65%
Total créances radiées et sorties du bilan	77,70	88,30	132,05	43,75	49,55%
<i>Total créances sorties du bilan</i>	-	-	23,09	23,09	0,00%
<i>Total créances radiées</i>	77,70	88,30	108,96	20,66	23,40%

Source : Banque centrale du Congo

ANNEXE : 22

Tableau 2.2.10 : Classification des créances de 2022 à 2024 (en millions de USD)

Classification des créances (en millions de USD)			
Classification des créances	2022	2023	2024
1) Créances brutes	5633,53	7220,45	8530,01
2) créances saines	4636,56	6101,19	7409,16
3) Créances à surveiller	492,07	555,70	489,47
Provisions pour créances à surveiller	27,66	36,13	35,13
4) Créances non performantes	205,54	240,92	264,19
Provisions pour créances non performantes	271,70	286,51	344,25
créances prédouteuses	51,95	83,92	105,19
Provisions pour créances predouteuses	20,54	23,70	21,86
créances douteuses	41,98	46,38	56,17
Provisions pour créances douteuses	30,29	29,87	50,81
Créances compromises	111,61	110,62	102,83
Provisions pour créances compromises	221,63	222,75	255,26
Créances saines/créances brutes	82,30%	84,50%	86,86%
Créances à surveiller/créances brutes	9,23%	8,20%	6,15%
Créances non-performantes/créances brutes	8,47%	7,30%	6,94%
Créances prédouteuses/Créances brutes	1,29%	1,49%	1,49%
Créances douteuses/Créances brutes	1,28%	1,06%	1,25%
Créances compromises/créances brutes	5,90%	4,76%	4,20%
<i>Taux de provisionnement des créances non perfor</i>	56,93%	54,32%	56,58%

Source : Banque centrale du Congo

ANNEXE 23

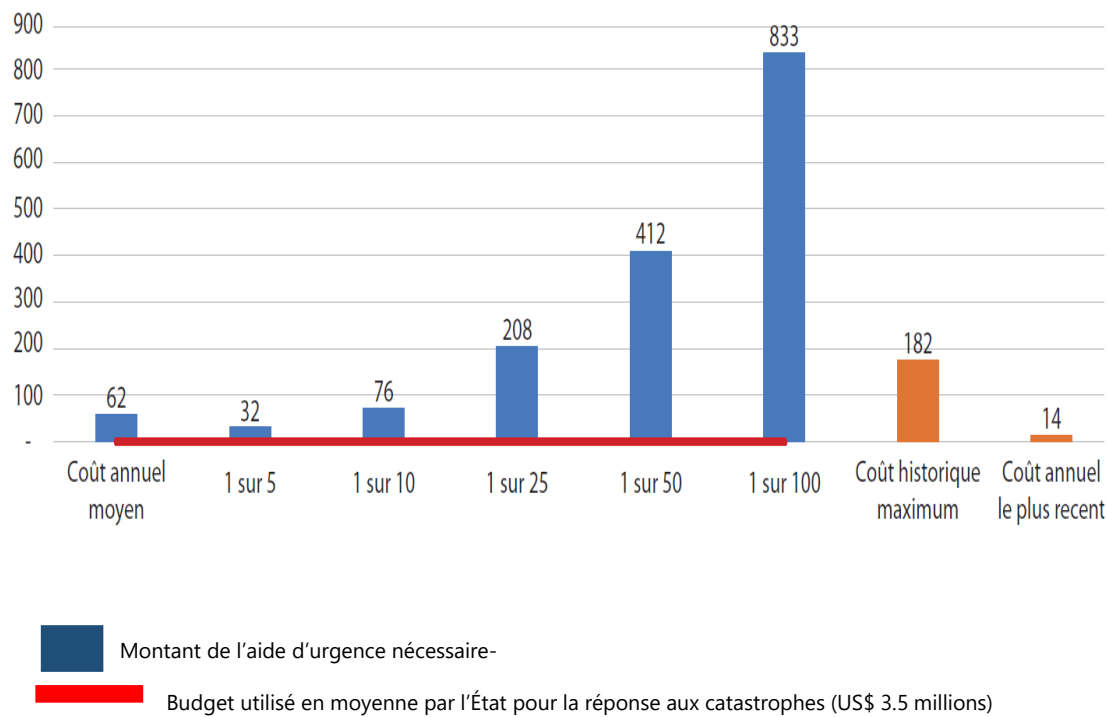
Tableau 2.2.12 : Normes prudentielles de gestion (en millions de USD)

Normes prudentielles de gestion (en millions de USD)					
	2022(**)	2023	déc-24	var. (2023/2024)	
				Val	%
01. Fonds propres de base	1 082,4	1 465,5	1 425,6	- 39,9	-2,72%
02. Fonds propres complémentaires	204,1	211,3	250,1	38,8	18,37%
05. Fonds propres réglementaires	1 286,5	1 676,8	1 675,7	- 1,1	-0,06%
06. TOTAL ACTIFS A RISQUE (Risques Ban	8 886,5	9 290,9	11 323,3	2 032,3	21,87%
07. Ratio de solvabilité globale $\geq 10\%$	14,5%	18,0%	14,8%	-3,2%	
08. Ratio de solvabilité tier 1 $\geq 7,5\%$	12,2%	15,8%	12,6%	-3,2%	
Ratio de levier $\geq 5\%$	6,7%	8,4%	6,7%	-1,7%	
Norme de couverture des immo. par les l	335,7%	416,5%	457,0%	40,5%	
Liquidité					
Ratio de liquidité globale $\geq 100\%$	140,3%	153,6%	146,6%	-7,0%	
Ratio de liquidité MN $\geq 100\%$	371,8%	499,1%	438,6%	-60,5%	
Ratio de liquidité ME $\geq 100\%$	112,4%	130,0%	128,6%	-1,4%	
Ratio de la position nette de change [-15	40,6%	5,1%	8,0%	2,9%	

Source : Banque centrale du Congo

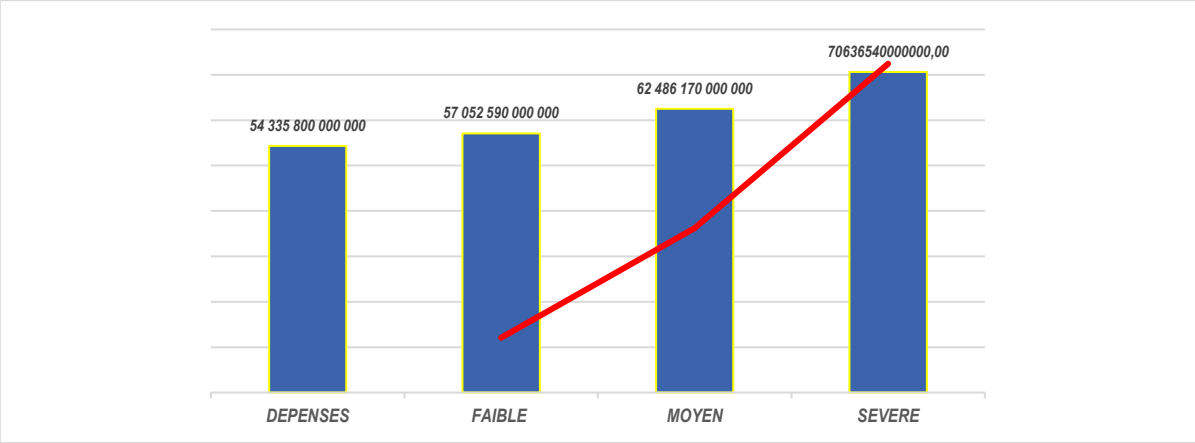
ANNEXE 24

Graphique 2.2.30 : Coût modélisé des interventions d'urgence en cas d'inondation et de sécheresse pour différentes périodes de retour, en millions de dollars



Source : Modélisation stochastique de la Banque mondiale avec des données EM-DAT et diverses sources académiques et humanitaires pour la période 2000-2025.

Graphique 2.2.31 : Evolution des dépenses selon les scenarios de risque climatique.



Source : Loi de Finances N°25/060 du 29 décembre 2025 pour l'exercice 2026, Page vii, Volume 3.

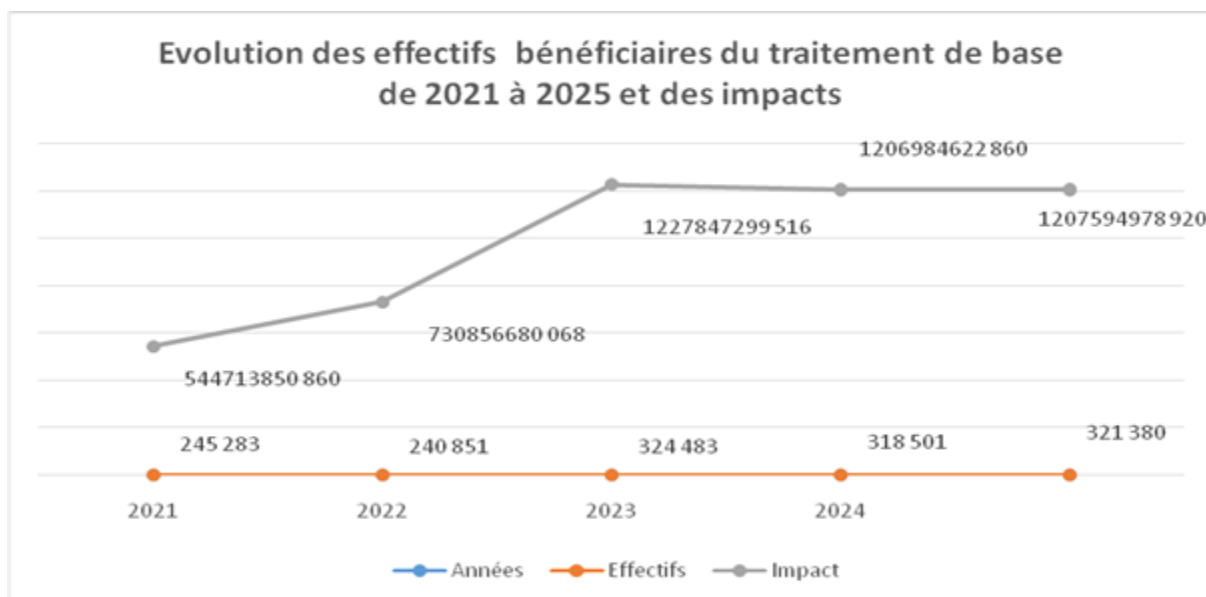
ANNEXE 25

Figure 2.7 : Schémas de transmission du risque climatique



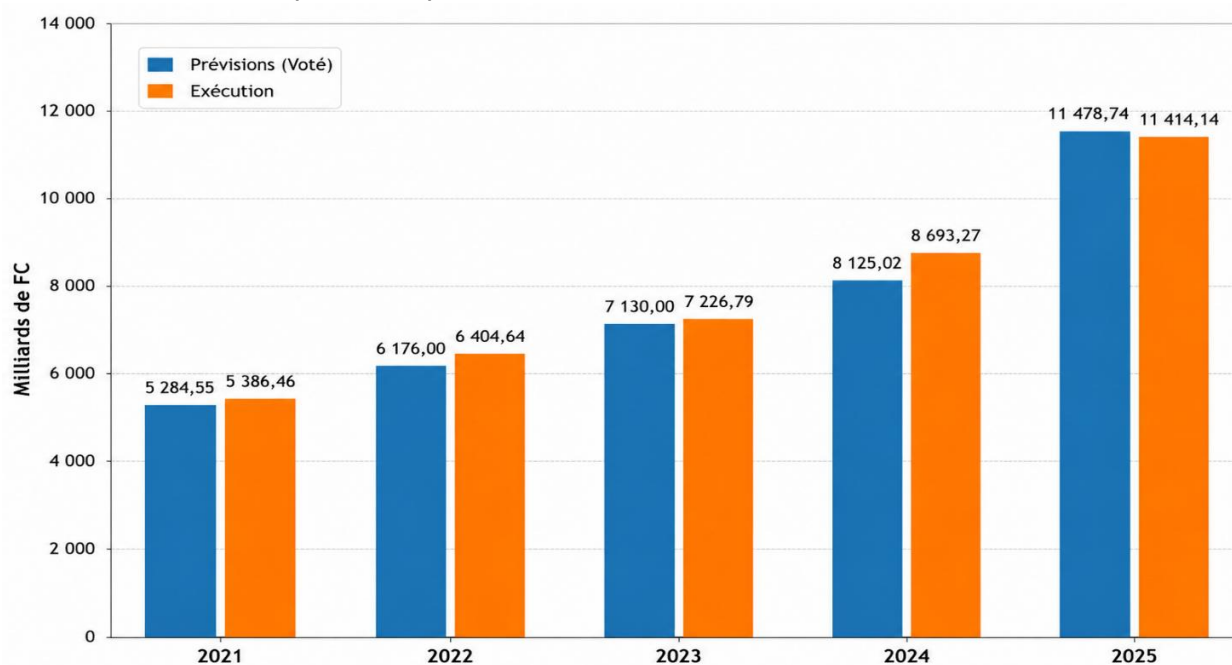
ANNEXE 26

Graphique 3.1 : Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2021 à mi 2025



Source : Ministère de la Fonction Publique / Direction Contrôle des Effectifs et Eléments de paie de la Fonction Publique

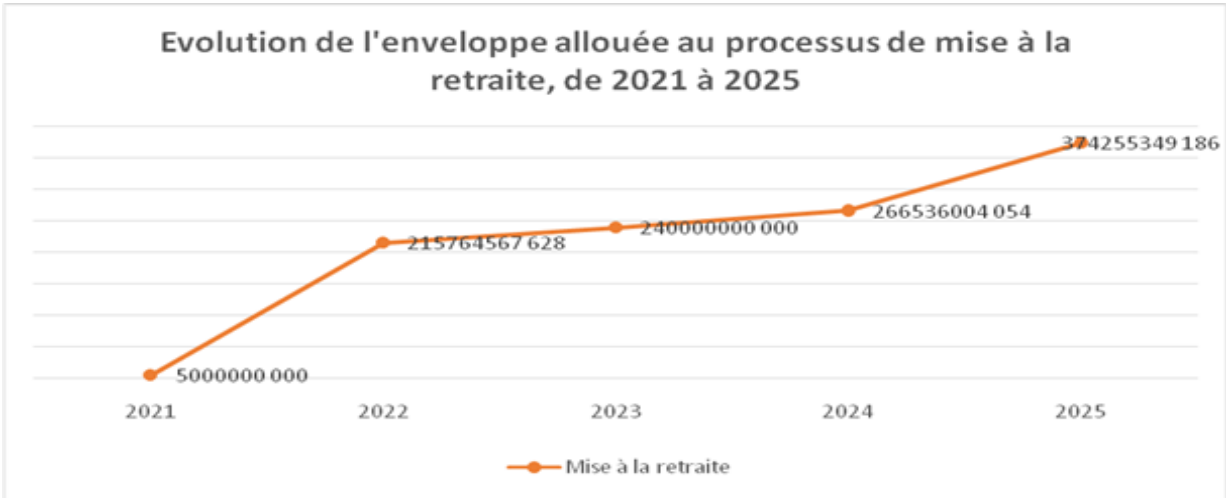
Graphique 3.2 : Evolution de la rémunération prévue et exécutée en milliards de FC (2021-2025)



Source : Ministère du Budget / DGPPB, sur base des données des Lois de finances et de l'ISC/Direction de la Paie

ANNEXE 27

Graphique 3.3 : Evolution de l'enveloppe allouée au processus de mise à la retraite de 2021 à mi 2025



Source : Ministère de la Fonction Publique / Direction Contrôle des Effectifs et Eléments de paie de la Fonction Publique

ANNEXE 28

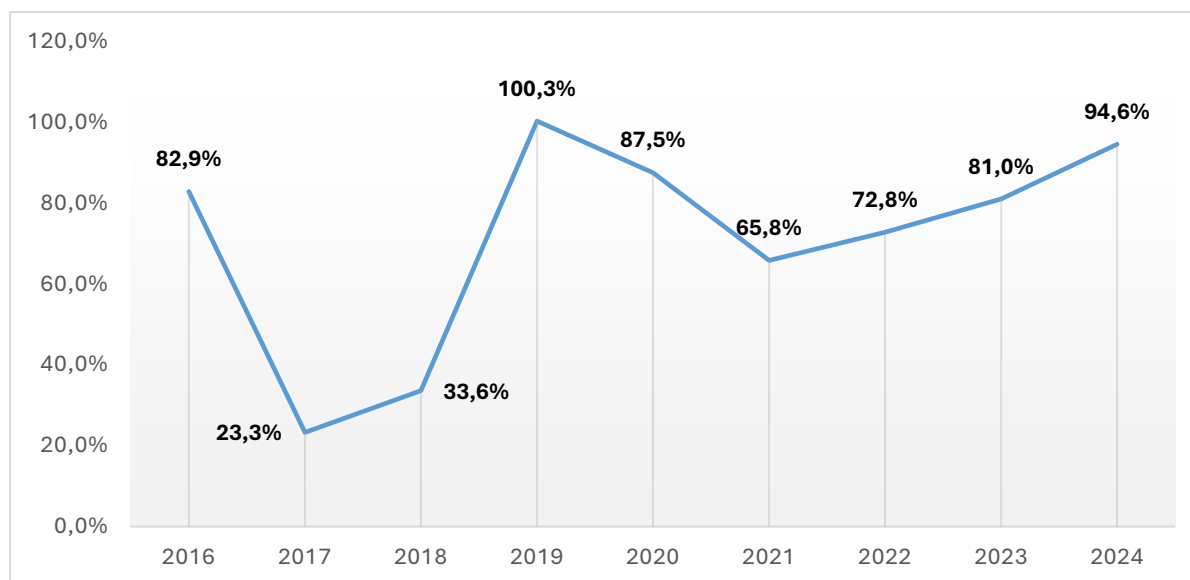
Tableau 3.1 : Effectif des Agents éligibles à la retraite et impact financier

N°	Catégorie	Effectif Identifié	Impact financier en CDF	Effectif par Grade										
				110	120	130	140	210	220	310	320	330	340	350
1	≥ à 35 d'ancienneté et moins de 65 d'âge	5 656	131 624 756 290	26	217	390	706	771	1 818	818	584	202	87	37
2	65-69 ANS	39 334	885 639 341 002	155	902	1 960	3 655	3 785	11 539	5 693	6 648	2 950	1 369	678
3	70-74 ANS	24 924	567 743 391 572	182	858	1 355	2 708	2 747	6 862	3 409	3 583	1 779	972	469
4	75-79 ANS	14 152	324 123 517 708	149	555	766	1 520	1 725	4 084	1 759	1 607	1 063	593	331
5	80-84 ANS	4 117	93 951 602 764	62	203	193	329	438	1 207	515	540	312	186	132
6	85-89 ANS	1 988	44 567 588 840	28	60	51	125	210	587	295	248	213	108	63
7	90-94 ANS	600	13 229 658 912	8	14	3	21	57	170	111	88	68	34	26
8	95-99 ANS	188	4 136 211 702	5	5	2	3	9	53	35	32	28	14	2
9	PLUS DE 100	3	65 119 748						2			1		
Total		90 962	2 065 081 188 538	615	2 814	4 720	9 067	9 742	26 322	12 635	13 330	6 616	3 363	1 738

Source : Ministère de la Fonction Publique / Direction Contrôle des Effectifs et Eléments de paie de la Fonction Publique

ANNEXE 29

Graphique 3.4 : Evolution du taux de réalisation des recettes extérieures de 2016 à 2024



Source : DGPPB/Ministère du Budget, à partir des Lois de finances et Lois de finances rectificatives 2016-2024

ANNEXE 30

CONDENSE DE L'ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES

L'analyse des risques budgétaires 2027-2029 avec leur probabilité d'occurrence et les mesures éventuelles d'atténuation de leurs impacts sur le budget peuvent se résumer comme repris dans le tableau ci-dessous.

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
RISQUES MACROECONOMIQUES				
Risque lié à la baisse du taux de croissance économique			*	Politique de diversification de l'économie via : • la création de la valeur ajoutée aux activités minières en cours d'exploitation à travers la transformation des produits de base avant leurs exportations ; • la mécanisation et l'industrialisation de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage ; • l'exploitation forestière et la promotion de l'agroforesterie ; • la production d'hydrocarbures et de gaz naturel ; • la création, la réhabilitation et la sécurisation des sites touristiques.
Risque lié à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut			*	• Poursuivre la politique de la diversification de l'économie, notamment par la mise en place des entreprises de raffinage du pétrole brut en vue de favoriser la création de la chaîne de valeur ; • Évaluer les bénéfices et les coûts des subventions (Analyse Coût - Bénéfice) et communiquer régulièrement sur le sujet ; • Réduire les subventions de manière progressive et mettre en place des transferts sociaux ciblés permettant de compenser la libéralisation des prix pour les populations les plus pauvres ; • Adopter un mécanisme de tarification automatique, avec un plafond tributaire des cours internationaux et des variations des taux

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				de change.
Risque lié à l'interruption de la production dans les usines chinoises			*	• Encourager la diversification économique afin de multiplier la gamme des biens exportés et les destinations des marchés d'exportation ; • Renforcer l'intégration régionale pour compenser la taille modeste des marchés nationaux ; • Renforcer l'appui des pouvoirs publics au secteur privé, en vue de réduire le poids du secteur informel dans l'économie congolaise ; • Poursuivre l'amélioration du climat des affaires ; • Développer les activités locales de transformation des ressources naturelles.
Risque lié à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne		*		• Renforcer la résilience de l'économie en termes d'accélération de sa diversification et de développement de son industrie agroalimentaire ; • Apurer les arriérés des pétroliers producteurs ; • Accélérer le processus de l'exploitation des blocs pétroliers et gaziers ainsi que leurs transformations (raffinage) au niveau national.
Risque lié à la dette publique : (1) Risque de refinancement		*		Allongement progressif de la maturité des instruments intérieurs en recourant plus aux Bons du Trésor de plus six mois et aux Obligations du Trésor à remboursement in fine.
Risque lié à la dette publique : (2) Risque de change			*	• Poursuite du développement du marché domestique des titres publics par le recours aux instruments de financement intérieur du déficit ; • Recours aux prêts concessionnels libellés en dollars.
RISQUES SPECIFIQUES				

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
Risque lié aux catastrophes naturelles et autres calamités			*	• Création/renforcement des cadres institutionnels de la réduction des risques de catastrophes naturelles ; • Renforcement des capacités managériales et opérationnelles des ministères impliqués en matière de réduction des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique en fournissant des moyens humains, techniques et financiers nécessaires ; • Amélioration des connaissances techniques et pratiques d'identification et d'évaluation des risques, des vulnérabilités et des capacités et l'élaboration des guides de procédure.
Risques sécuritaires			*	• Promotion du dialogue social avec les communautés en conflit ; • Implication davantage des autorités coutumières et des communautés locales des zones concernées par le processus de pacification ; • Poursuite de l'organisation des élections locales (ETD) ; • Recours aux instruments de justice transitionnelle pour bâtir le chemin de la réconciliation nationale et de la paix ; • Mise en œuvre des engagements de pacification régionaux et sous- régionaux.
Risques sanitaires			*	• Poursuite de la conception, élaboration et mise en œuvre des politiques, stratégies, normes et directives relatives à la surveillance épidémiologique ainsi qu'à l'hygiène et à la salubrité publique ; • Assurance de la biosécurité et de la bio sûreté, de l'hémovigilance, ainsi que des normes analytiques des boissons et des denrées alimentaires et autres analyses toxicologiques ; • Renforcement de l'hygiène-salubrité publique et le contrôle sanitaire aux frontières des maladies chroniques transmissibles et non transmissibles;

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				- Amélioration de la communication entre les provinces et le MSPHP sur la qualité des données financières des provinces (éviter la disparité des données entre provinces et MSPHP) ; - Poursuite ou intensification de la politique de la gratuité des soins des femmes enceintes, accouchements et nouveau nés.
Risques liés aux entreprises et établissements publics			*	- Renforcement du mécanisme du contrôle interne et externe via notamment l'IGF, la Cour des Comptes et le CPCC ; - Analyse permanente des indicateurs de rentabilité, de solvabilité, de profitabilité et de liquidité des entreprises et fixation des limites d'emprunt qui doit être justifié en se basant sur la capacité de remboursement des entreprises.
Risques liés aux Partenariats Publics – Privés			*	- Engagements explicites et directs, se traduisant par des flux déterminés ou déterminables (notamment la garantie de l'Etat et les allègements de l'impôt sur les bénéfices et profits accordés dans le cadre des PPP) ; - Engagements implicites ne se concrétisant qu'à la survenance d'un événement déterminé. Ils comprennent notamment les compensations dues par le Gouvernement au partenaire privé dans le cas où cet événement conduit à un déséquilibre financier du projet.
Risques liés au secteur financier (secteur bancaire)	*			- Réduire les taux d'intérêt pour stimuler la demande de crédit et augmenter les investissements et la consommation des entreprises et de ménages ; - Encourager la concurrence bancaire en facilitant l'entrée de nouveaux acteurs, en réduisant les barrières réglementaires à l'entrée ou en encourageant les prêteurs non traditionnels, tels que les plateformes de prêt en ligne ; - Améliorer la qualité du cadre réglementaire pour les prêteurs et les emprunteurs, en réduisant les

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				coûts et les délais d'obtention des prêts.
Risques politiques			*	• Renforcement du dialogue social via l'organisation du dialogue national convoqué par le Chef de l'Etat
RISQUES INSTITUTIONNELS				
Risque lié à l'évolution de la masse salariale			*	• Mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) ; • Nécessité de ne pas proposer de nouveaux barèmes après le bouclage du Budget ; • Poursuite du recensement biométrique en vue d'assainir la base des données des fonctionnaires de l'Etat ; • Poursuite de la mise à la retraite devant dégager les postes d'emplois ; • Respect de la politique salariale des agents publics et fonctionnaires de l'Etat arrêtée dans le budget.
Risque lié à la retraite	*			• Respect de la procédure de recrutement des fonctionnaires de l'Etat conformément à la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière de services publics de l'Etat ainsi que ses mesures d'applications ; • Alignement du budget à la programmation de la retraite.
Risque lié à la faible mise en œuvre de la politique fiscale	*			Suivi régulier et évaluation à mi-parcours du niveau de mise en œuvre des mesures fiscales et douanières par toutes les Administrations financières (DGI, DGDA et DGRAD) et la DGPPB ainsi que du cadre de performance établi entre les Administrations financières et le Ministère des Finances.
Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure		*		• Renforcer le contact entre le Ministère du Plan (PGAI), les ministères sectoriels et les PTF à travers la mise en place d'un cadre de concertation ad hoc permanent conformément à l'Arrêté n°216/CAB/MINPLAN/2011 du 17 décembre 2011 portant réglementation du circuit

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				d'information sur les ressources extérieures ; • Renforcer le cadre de dialogue PTF-Gouvernement à travers la réactivation des groupes thématiques ; • Exhorter les secteurs bénéficiant des ressources extérieures de communiquer (à la PGAI et CSPP) de façon permanente les informations liées au décaissement de fonds dont ils bénéficient ; • Retenir dans les projets de loi de finances des ressources extérieures dont les accords et conventions ont été signés et certifiés
Risque de non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo	*			Respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo
Risque lié à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles		*		Financement de l'élaboration des stratégies sectorielles pour la plupart des secteurs et renforcement des capacités des acteurs sectoriels dans le processus de prospection, planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation.
Risque lié à l'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI	*			Respect des critères quantitatifs contenus dans le mémorandum des politiques économiques et financières (MPEF), engageant le Gouvernement à mener un certain nombre de réformes structurelles.