

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



MINISTERE DU BUDGET

Document n° 8

**DECLARATION SUR LES
RISQUES BUDGETAIRES
2025 - 2027**

Kinshasa, Septembre 2024

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
LISTE DE TABLEAUX	4
LISTE DE GRAPHIQUES	5
LISTE DE FIGURES ET ENCADRES	6
INTRODUCTION	7
1. RISQUES MACROECONOMIQUES	9
1.1. Risques liés à la baisse du taux de croissance économique	G
1.2. Risques liés aux fluctuations des cours mondiaux des produits miniers et du pétrole brut	13
1.3. Risques liés au ralentissement de l'activité économique en Chine	24
1.4. Risques liés à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne	2G
2. RISQUES LIES A LA DETTE PUBLIQUE	31
2.1. Situation de la dette publique	31
2.2. Risque de refinancement	33
2.3. Risque de taux d'intérêt	35
2.4. Risque de change	36
2.5. Risque lié aux garanties	3G
3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT	40
3.1. Risques liés aux entreprises publiques	40
3.2. Risques liés aux Partenariats Publics – Privés	53
4. RISQUES FINANCIERS LIES AU SECTEUR BANCAIRE	57
4.1. Description du secteur bancaire	57
4.2. Description et canaux de transmission des risques	57
4.2.1. Risque lié à la baisse du crédit à l'économie	57
4.2.2. Risque de crédits	61
4.2.3. Risque de liquidité	63
4.2.4. Risque systémique	63
5. AUTRES RISQUES SPECIFIQUES	65
5.1. Risques liés aux catastrophes naturelles et autres calamités	65
5.2. Risques sanitaires	6G
5.3. Risques sécuritaires	75
5.4. Risques politiques	78
6. RISQUES INSTITUTIONNELS	79
6.1. Risque lié à l'évolution de la masse salariale	7G
6.2. Risque lié à la retraite	81
6.3. Risque lié à la faible mise en œuvre de la politique fiscale	83
6.4. Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure	84
6.5. Risque de non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo	86
6.6. Le risque lié au retard dans la mise en œuvre des investissements publics	86
6.7. Risque lié à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles	8G
6.8. Risque lié à l'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI	8G
7. RISQUES LIES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	91
8. RESUME DE L'ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES	99
CONCLUSION	109

SIGLES ET ABREVIATIONS

BCC	: Banque Centrale du Congo
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNSSAP	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat
Covid-19	: Maladie à coronavirus 2019
CPCM	: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique
DCS	: Dépenses Courantes de Santé
DGDSP	: Direction Générale de Suivi et Développement des Performances
DGPPB	: Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGDA	: Direction Générale des Douanes et Accises
DGRAD	: Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation
FEC	: Facilité Elargie de Crédit
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
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	Choc négatif sur les taux de croissance économique et analyse de sensibilité sur le CBMT 2025-2027	12
1.2	Répartition des exportations de la RDC de 2019 à 2023 (en millions de USD)	15
2.1	Evolution de l'encours de la dette publique de 2020 à 2023 en millions de USD	31
2.2	Evolution de l'encours de la dette extérieure par type de taux d'intérêt de 2021 à 2023 (montant en millions de USD)	35
2.3	Encours de la dette publique extérieure par devise de 2020 à 2023	37
2.4	Analyse du choc du taux de change sur le service de la dette	38
3.1	Classification de la santé financière des entreprises du Portefeuille	41
3.2	Evolution de la dette fiscale des entreprises publiques de 2021 à 2022	46-47
3.3	Evolution des dettes sociales des entreprises publiques de 2021 à 2022	48-49
3.4	Evolution des Interventions économiques accordées aux entreprises publiques de 2020 à 2022 en FC	50
3.5	Evolution des rétrocessions d'emprunts aux entreprises publiques et établissement public en 2020 et 2023 en USD	51
3.6	Répertoire des Projets en Partenariat Public-Privé en phase de préparation et de lancement des travaux	54-55
3.7	Répertoire des Projets en Partenariat Public-Privé en phase d'exécution	57
4.1	Ventilation du crédit à la clientèle	63
4.2	Qualité du portefeuille- crédits de 2021 à 2023 (En millions de USD)	63
4.3	Normes prudentielles de gestion du système bancaire	65
5.2	Evaluation des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles et autres calamités de 2025-2027	68-69
5.3	Dépenses exceptionnelles de lutte contre les épidémies de 2016 à 2022 (en milliards de CDF)	70
6.1	Nombre de mesures fiscales prévues de 2020 à 2023	84
6.2	Evolution du taux de réalisation des recettes extérieures de 2016 à 2023	86
7.1	Zones climatiques	92
7.2	Prévisions des pluies et de la température en RDC de 2005 à 2100	94
7.3	Aspects fondamentaux actuels de la vulnérabilité aux changements climatiques en RDC	94
7.3	Évolution des émissions de GES de la RDC par secteur pour la période 2014- 2018 (en Mt éq-CO2)	96
7.4	Probabilité de survenance de risque lié au changement climatique et l'impact Financier associé pour la période 2025-2027	96

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 2023	11
1.2	Parts des recettes des industries extractives dans les recettes courantes de 2011 à 2023 (en % des recettes courantes)	16
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	17
1.4	Evolution du prix annuel du baril de pétrole en USD et des dépenses fiscales liées aux carburants en milliard de FC de 2018 à 2023	22
1.5	Exportations de la RDC par principaux pays de destination en % de 2010 à 2023	24
1.6	Importations de la RDC par principaux pays de provenance en % de 2010 à 2023	25
1.7	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	27
2.1	Evolution de la dette publique de 2019-2023 en millions de USD et en % du PIB	33
2.2	Profil de remboursement de la dette publique au 31 décembre 2023 (en millions USD)	34
2.3	Encours de la dette extérieure à fin 2023 (en %) par types de taux d'intérêt	36
2.4	Répartition de la dette publique extérieure par devise après ventilation du DTS à fin 2023	36
3.1	Evolution du taux de réalisation et d'accroissement des recettes de contributions des entreprises publiques de l'Etat de 2019 à 2023 (en %)	44
3.2	Evolution Taux de réalisation et d'accroissement des recettes de participations des entreprises du portefeuille de l'Etat de 2019 à 2023 (en %)	44
3.3	Evolution des contributions des entreprises publiques de 2014 à 2023 (en milliards de CDF)	45
4.1	Evolution du crédit net au secteur privé, des recettes courantes et des investissements privés en% du PIB de 2005 à 2021	59
5.1	Taux d'exécution des dépenses (en %) liées aux catastrophes naturelles de 2016 à 2023	68
5.2	Dépenses exceptionnelles de lutte contre les épidémies de 2016 à 2022 (en milliards de CDF)	71
5.3	Nombre des cas et décès d'hépatites virales notifiés de 2018 à 2022	72
5.4	Evolution du taux d'exécution des dépenses liés au fonds spécial d'intervention de la Santé de 2018 à 2023	74
5.5	Taux d'exécution des dépenses sécuritaires exceptionnelles et d'interventions	76
5.6	Evolution des recettes du Centre d'Impôts Synthétique (CIS) de RUSTHURU en 2020 et 2023 en CDF	77
5.7	Evolution des recettes du CIS de MAMBASA en 2020 et 2023 (en CDF)	78
5.8	Evolution des prévisions et réalisations des dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales de 2019 à 2022	79
6.1	Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2021 à 2023	81
6.2	Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissements publics de 2020 à 2023 (en %)	89
6.3	Evolution du taux de réalisation des recettes extérieures de 2016 à 2023	86
6.4	Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissements publics de 2020 à 2023 (en %)	89
7.1	Aspects fondamentaux actuels de la vulnérabilité aux changements climatiques en RDC	95
7.2	Émissions de GES de la RDC, 2000-2018 et émissions projetées (avec mesures)	73
7.3	Projection des émissions et cible de réduction à l'horizon 2030	73
7.4	Projections des émissions du secteur Déchets	74
7.5	Projection des émissions de secteur Agriculture	75
7.6	Evolution des émissions du secteur Energie	75

LISTE DE FIGURES ET ENCADRES

A. Figures

N°	Dénomination	Page
1.1	Croissance économique et contribution sectorielle au PIB de 2021 à 2023	10
1.2	Canaux de transmission des effets du choc de la baisse des cours de principales matières premières exportées par la RDC sur les finances publiques	18
1.3	Canaux de transmission des effets du ralentissement de l'activité économique en Chine sur l'économie congolaise	28
4.1	Canaux de transmission de la baisse du niveau de crédit à l'économie sur les finances publiques	60
7.1	Arbre à problème du changement climatique en RDC	93

B. Encadrés

N°	Dénomination	Page
1.1	Analyse de la sensibilité des recettes courantes face à la volatilité des cours mondiaux de principales matières premières exportés par la RDC	19

INTRODUCTION

La crédibilité budgétaire est sérieusement compromise par la survenance des événements imprévisibles (politico-socio-économiques et sécuritaires) défavorables à la trajectoire des finances publiques dont le dérapage hypothèque la soutenabilité du budget, la viabilité des finances publiques et, par ricochet, la matérialisation du Programme d'Actions du Gouvernement 2024-2028, basé sur les six (6) engagements majeurs prônés par Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat.

Ces événements sont qualifiés des facteurs des risques budgétaires car, ils perturbent la programmation budgétaire déclinée dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme 2025-2027 et entraînent des conséquences négatives sur les finances publiques.

Les risques budgétaires se réfèrent aux dangers qui peuvent affecter la gestion des finances publiques du Gouvernement. Ces risques peuvent compromettre l'équilibre budgétaire, la capacité à financer les politiques et les programmes publics, ainsi que la stabilité économique.

Concrètement, la réalisation de ces risques peut notamment entraîner une pression sur certaines dépenses, une augmentation du stock de la dette publique et une baisse des recettes fiscales, entamant ainsi la soutenabilité du cadre budgétaire pour la période 2025-2027.

Ainsi, il est essentiel de gérer ces risques et leurs conséquences, qu'ils soient endogènes ou exogènes, en vue de préserver efficacement le CBMT 2025-2027 des chocs qui découleraient de leurs survenances.

Ce document examine les principaux facteurs de risque identifiés, décrit comment ils affectent les finances publiques, quantifie leur impact et propose des mesures d'atténuation.

Les risques présentés dans ce document sont :

- les risques macroéconomiques ;
- les risques liés à la dette publique ;
- les risques liés aux entités du secteur public autres que l'Etat ;
- les risques financiers liés au secteur bancaire ;
- les autres risques spécifiques ;
- les risques institutionnels et,
- les risques liés au changement climatique.

1. RISQUES MACROECONOMIQUES

Les risques macroéconomiques abordés dans ce point concernent :

- ✓ Le risque lié à la baisse du taux de croissance économique ;
- ✓ Les risques liés aux fluctuations des cours mondiaux des produits miniers et pétroliers ;
- ✓ Le risque lié au ralentissement de l'activité économique en Chine ;
- ✓ Le risque lié à la poursuite de la guerre russo-ukrainienne.

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

a. Description du risque et canaux de transmission

La baisse du taux de croissance économique peut entraîner des risques budgétaires importants, notamment **la réduction des recettes courantes**. En effet, lorsque la croissance économique ralentit, cela suppose que les entreprises génèrent moins de revenus, ce qui se traduit par une baisse des recettes fiscales pour le Gouvernement.

Les impôts sur les bénéfices des entreprises, la taxe sur la valeur ajoutée et tant d'autres sources de revenus fiscaux peuvent également diminuer, ce qui peut exercer des pressions sur le budget de l'État.

Ainsi, la diminution du taux de croissance économique est considérée comme un risque macroéconomique majeur en raison de son impact considérable sur les recettes publiques. Ceci parce que le PIB constitue l'assiette de remplacement indiquée pour la plupart de recettes fiscales.

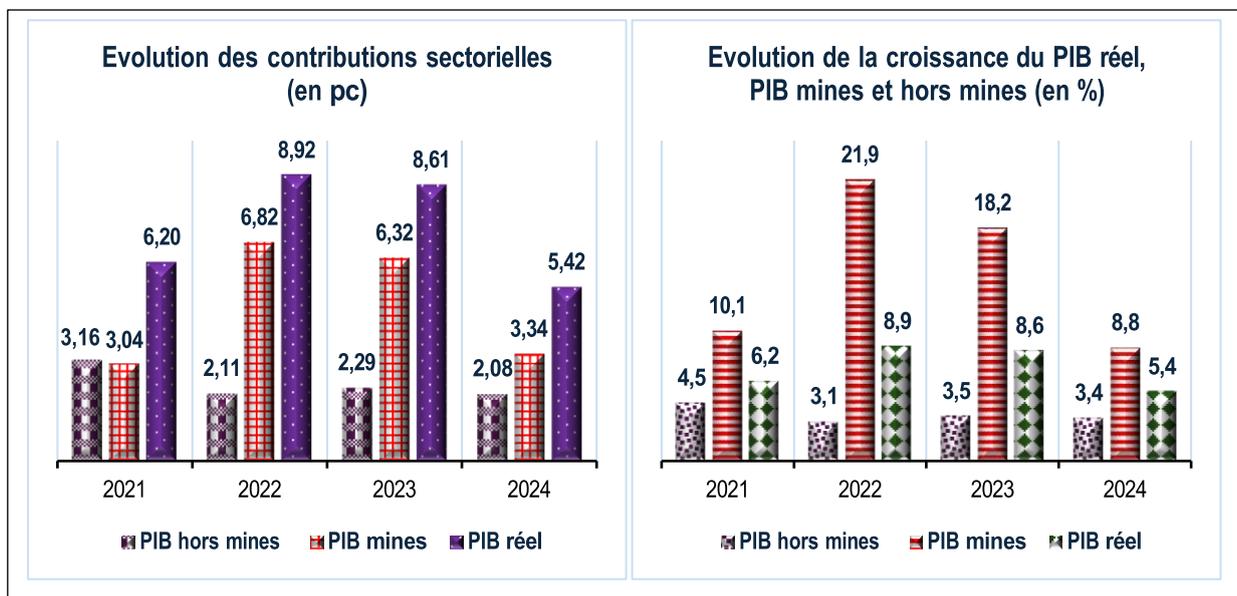
Au cours des dernières années, l'économie de la RDC a fait preuve de résilience, malgré un contexte très difficile marqué par les effets de la pandémie de Covid-19 et de la guerre russo-ukrainienne ainsi que l'escalade des conflits dans la partie Est du pays. Malgré ce contexte difficile, l'activité économique s'est maintenue sur un sentier de croissance.

En effet, la croissance économique s'est établie à **8,6 %** en 2023 contre **8,9 %** en 2022 et **6,2 %** en 2021. En conséquence, les recettes courantes se sont situées à **12,4 % du PIB** en 2023 contre **14,1 %** en 2022 et **10,5 %** en 2021. Il est évident qu'un choc sur le PIB entraînerait des répercussions sur les recettes courantes.

Le dynamisme des industries extractives a principalement contribué à la croissance économique observée au cours de ces dernières années (avec une contribution à la croissance estimée à **6,30 points** en 2023 venant de **6,82** en 2022 et **3,04** en 2021), sur fond principalement du bon comportement des cours des principaux minerais exportés par la RDC.

En effet, le PIB minier s'est accru de **18,2 %** en 2023 contre **21,9 %** en 2022 et **10,1 %** en 2021. La croissance des industries extractives devrait ralentir à **8,8 %** en 2024 ; par conséquent, la croissance économique devrait connaître un ralentissement à **5,4 %** en 2024.

Figure 1.1 : Croissance économique et contribution sectorielle au PIB de 2021 à 2024



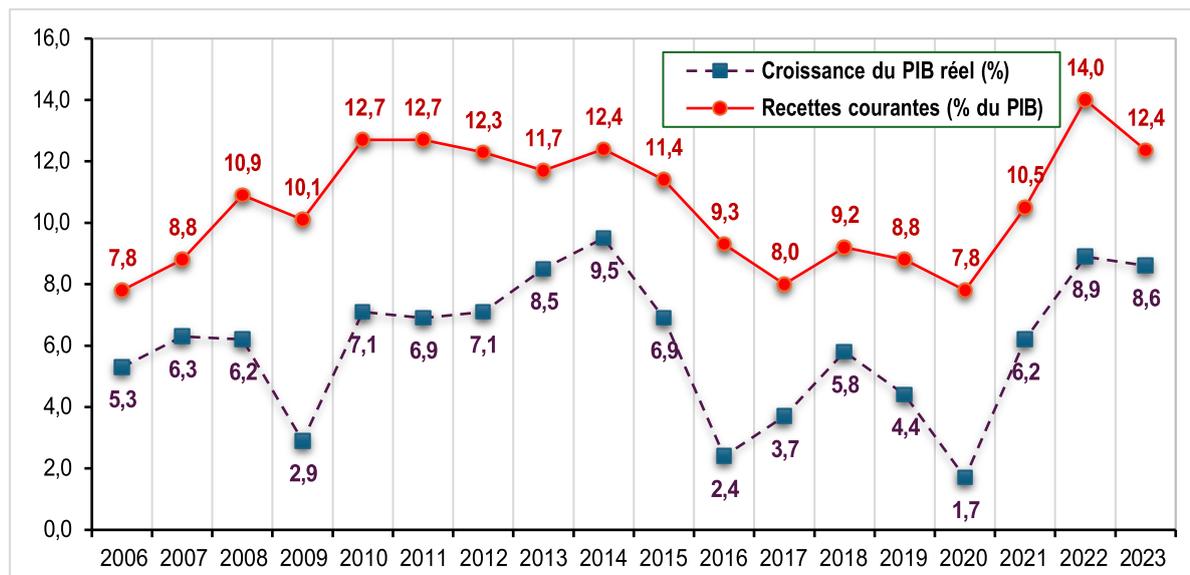
Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du CPCM

PC : Point de croissance

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

Le graphique 1.1 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 des recettes à l'évolution de l'activité économique. Le coefficient de corrélation simple (r) estimé à ce sujet est de 0,75.**

Graphique 1.1 : Evolution des taux de croissance économique (en %) et des recettes courantes (en % du PIB) de la RDC de 2006 à 2023



Source : DGPPB, sur base des données du CPCM

b. Analyse de la sensibilité

L'analyse de sensibilité des recettes et des dépenses publiques projetées sur la période 2025-2027, par rapport au risque lié à la baisse du taux de croissance économique, 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 2025-2027.

La simulation du choc sur le taux de croissance économique projeté sur la période a consisté à calculer l'écart-type (**1,5 %**) de la série du taux de croissance économique des trois dernières années (**6,2 %** en 2021, **8,9 %** en 2022 et **8,6 %** en 2023) et à le soustraire des taux de croissance projetés sur la période 2025-2027, à savoir **5,7%** en 2025, **6,5%** en 2026 et **6,9%** en 2027.

L'exercice donne des résultats repris dans le tableau 1.1 ci-dessous. Ce dernier renseigne ce qui suit : (croissance – choc)

- ✓ Le choc à observer sur les taux de croissance économique postulés entre 2025 et 2027, situerait ces derniers à **4,2 %** en 2025, **5,0 %** en 2026 et **5,4 %** en 2027 ;
- ✓ Ces chocs baisseraient les recettes courantes projetées en 2025, 2026 et 2027 respectivement à **10,6 %** ; **11,2 %** et **11,7 %** du PIB ;
- ✓ Ces chocs baisseraient les dépenses du budget général projetées en 2025, 2026 et 2027 respectivement à **15,6 %** ; **15,7 %** et **15,7 %** du PIB.

Tableau 1.1 : Choc négatif sur les taux de croissance économique et analyse de sensibilité sur le CBMT 2025-2027

Variables	CBMT 2025-2027			Simulation du choc (Taux de croissance 1,5%)			Niveau recettes et dépenses après choc			Impact du choc sur le CBMT 2025-2027		
	2025	2026	2027	2025	2026	2027	2025	2026	2027	2025	2026	2027
Taux de croissance PIB (%)	5,7	6,5	6,9	4,2	5,0	5,4	-	-	-	-	-	-
Recettes courantes (% du PIB)	14,4	14,6	15,0	-	-	-	10,6	11,2	11,7	-3,8	-3,4	-3,3
Dépenses (% du PIB)	21,2	20,4	20,0	-	-	-	15,6	15,7	15,7	-5,5	-4,7	-4,3

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

c. 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.

Dans ce contexte, la diversification de l'économie reste la mesure d'atténuation essentielle pour réduire l'influence négative du choc du taux de croissance économique sur les recettes publiques.

Pour le Gouvernement, cette diversification¹ passerait par l'exploitation d'autres potentialités dont regorge le pays, notamment :

- ✓ 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.

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

La fluctuation des cours des produits miniers et du pétrole brut peut impacter les recettes et les dépenses publiques du pays durant la période 2025-2027, du fait de la dépendance de l'économie congolaise vis-à-vis du secteur extractif.

En recettes, la baisse de ces cours peut entraîner une baisse de la production nationale et par conséquent, une diminution des recettes courantes en général ainsi que celles provenant des industries extractives en particulier. En dépenses, la hausse des cours des produits pétroliers, incitée essentiellement par l'accroissement du prix du Brent, peut exercer des pressions notamment sur les dépenses publiques de transfert au titre des subventions pétrolières.

¹ Plan National Stratégique de Développement (PNSD) / pilier 3

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

a. Description des risques et canaux de transmission

La baisse des prix des produits miniers et du pétrole brut peut entraîner un risque budgétaire important pour les pays qui dépendent fortement de ces industries ; il s'agit notamment de **la réduction des recettes minières et 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 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 1.2 ci-dessous, entre 2019 et 2023, ces produits ont représenté **99,22 %** en moyenne des exportations du pays et les autres produits n'ont représenté que **0,78%**. Il s'agit des produits agricoles et du bois (**0,73 %**) ainsi que des produits industriels (**0,05 %**).

En raison de leur importance, trois produits dominent la structure des produits miniers exportés. Il s'agit du cuivre, du cobalt et de l'Or avec une part moyenne entre 2019 et 2023 respectivement de **70,25 %**, **16,87 %** et **6,74 %**.

Tableau 1.2 : Répartition des exportations de la RDC 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 de la BCC avec (p) =provisoire et (Divers) = Ciments, produits chimiques, électricités, et autres.

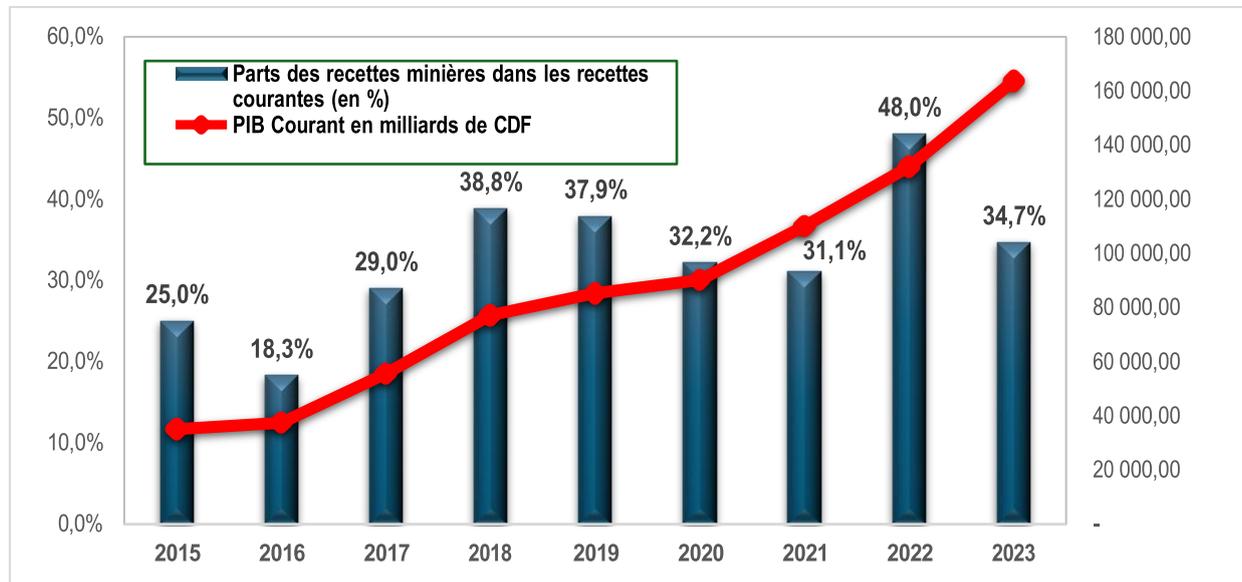
Le risque lié à la baisse des prix de principaux produits miniers et du pétrole brut provient des incertitudes liées à ces prix. En effet, un choc entraînant une baisse des prix amputerait la mobilisation des recettes provenant des industries extractives telle que prévue, notamment la redevance minière.

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. Pour combler ce déficit, le Gouvernement peut être contraint de contracter des emprunts supplémentaires, ce qui peut entraîner une augmentation de la dette publique.

Le graphique 1.2 ci-dessous illustre l'évolution de la part des recettes minières dans les recettes courantes entre 2015 et 2023.

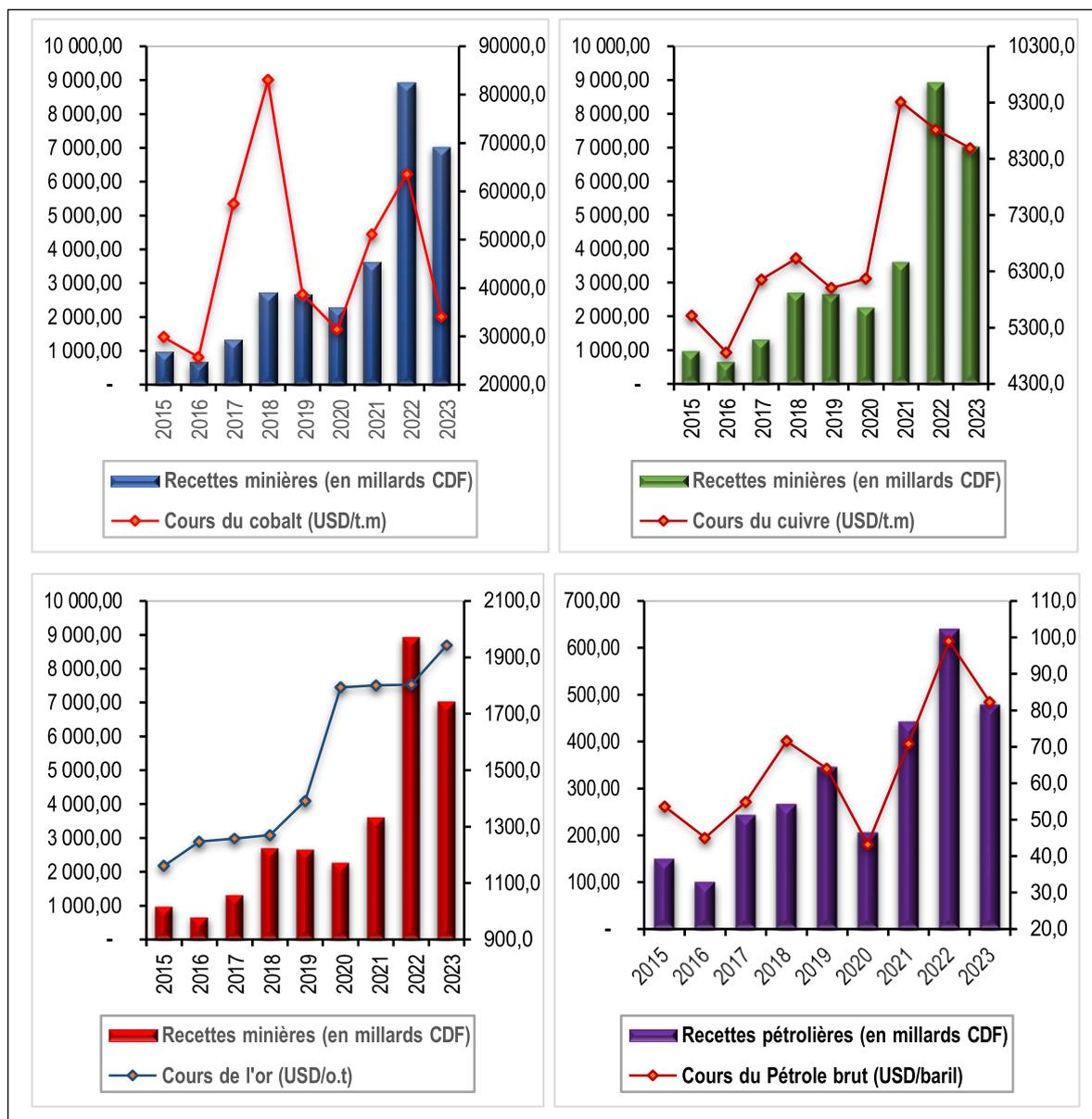
Graphique 1.2 : Parts des recettes minières dans les recettes courantes (en % des recettes courantes) et PIB courant (en milliards de CDF) de 2015 à 2023



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

En 2022, près de **50%** des recettes courantes étaient constituées des recettes minières à la suite de la hausse principalement des cours du cuivre, du cobalt et de l'Or.

Graphique 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



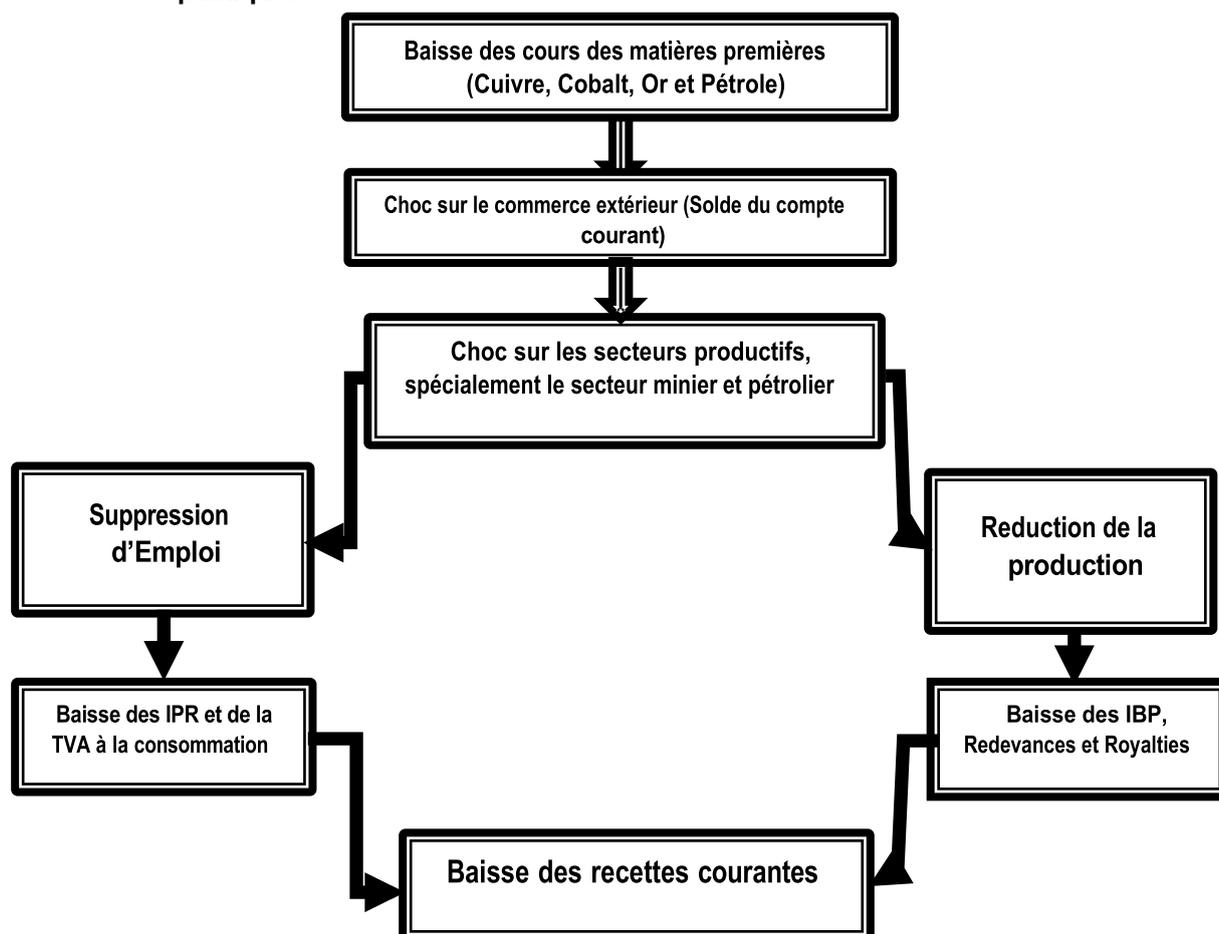
Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du Min. Finances et de la BCC

Le graphique 1.3 ci-dessus révèle le lien entre les recettes courantes et les cours des principaux minéraux et des hydrocarbures exportés par la RDC, à savoir : le Cuivre, le Cobalt, l'Or et le Pétrole brut. En effet, lorsque les cours des principales matières premières augmentent, les recettes courantes augmentent également, dénotant ainsi la sensibilité des recettes publiques aux fluctuations des cours mondiaux. Si les cours des minéraux augmentent, les exportations de ces minéraux deviennent plus rentables, ce qui peut se traduire par une augmentation des recettes d'exportation.

Cependant, il est important de noter que la relation entre les cours des minéraux et les recettes courantes peut être influencée par d'autres facteurs tels que la demande mondiale de minéraux, les politiques commerciales et fiscales des pays producteurs ainsi que le niveau de production de minéraux dans ces pays.

Ainsi, la volatilité persistante des prix du cuivre, du cobalt, de l'or et du baril du pétrole sur le marché international serait perçue comme une source de vulnérabilité des finances publiques en RDC. Elle pourrait affecter le secteur productif (minier et pétrolier) et entraîner, à long terme, la suppression d'emploi et la réduction de la production, ce qui affecterait les revenus des sociétés et les royalties ainsi que les dépenses publiques.

Figure 1.2 : Canaux de transmission des effets du choc de la baisse des cours de principales matières premières exportées par la RDC sur les finances publiques



b. Analyse de sensibilité

La présente analyse consiste à quantifier l'impact de la baisse des cours des principaux produits miniers et du pétrole brut sur les recettes courantes. Pour ce faire, il est fait usage du modèle de régression multiple à partir de la technique MCO (moindres carrés ordinaires).

Tenant compte du résultat de ce modèle décrit dans l'encadré n°1 ci-dessous, il en ressort ce qui suit :

- la baisse du prix du baril de pétrole **d'un dollar américain** durant la période N entrainerait une diminution des recettes courantes de près de **6,5 millions de dollar américain** au cours de la période N+1 ;
- l'amointrissement du prix de l'once d'Or **d'un dollar américain** pendant la période N entrainerait une réduction des recettes courantes de près de **313 mille dollars américains** au cours de la période N+1 ;
- l'abaissement de la tonne du cours du cobalt **d'un dollar américain** durant la période N emmènerait une diminution des recettes courantes de l'ordre de **882,7 dollars américains** durant la période N+1.

Encadré 1 : Analyse de la sensibilité des recettes courantes face à la volatilité des cours mondiaux de principales matières premières exportés par la RDC

1. Définition, choix du modèle et présentation

L'analyse de sensibilité ou des interactions entre les recettes courantes et les fluctuations des cours de principales matières premières exportées par la RDC est faite à partir du modèle de moindres carrés ordinaires, également connu sous le nom de méthode des moindres carrés, qui est une technique statistique couramment utilisée pour estimer les paramètres d'un modèle mathématique afin d'ajuster au mieux les données observées.

Le modèle de moindres carrés ordinaires permet d'estimer les valeurs des paramètres inconnus d'un modèle mathématique en minimisant la somme des carrés des écarts entre les valeurs observées et les valeurs prédites. Cela permet d'obtenir les meilleures estimations possibles des paramètres et d'ajuster le modèle aux données.

2. Données et choix des variables

Dans le cadre de cette analyse, les données utilisées sont des données mensuelles qui couvrent la période allant d'avril 2018 à décembre 2023, soit 70 observations. Les données relatives aux cours du cuivre, du cobalt, Or et du baril de pétrole proviennent des Ministères de Mines et Hydrocarbure. Les données relatives aux recettes courantes proviennent du TOFE.

Cinq variables sont définies dans le cadre de cette analyse dont quatre variables exogènes (cours de la tonne du cuivre, du cobalt, or et du baril du pétrole en dollar américain) et une variable endogène (les recettes courantes en dollar américain).

3. Spécification du modèle

$$\text{Recc} = C + K * \text{Ccu} + L * \text{Ccob} + M * \text{Cor} + N * \text{Cpetr} + \text{€}$$

Avec Recc = Recettes courantes ; Ccu = Cours de la tonne de cuivre ; Ccob = Cours de la tonne du cobalt ; Cor = Cours de l'Once d'Or ; Cpetr = Prix du baril du pétrole brut et K, L, M et N = paramètres du modèle.

4. Estimation du modèle

$$\text{Recc} = -507236920.775 - 4449.28637733 * \text{CCU} + 882.68971647 * \text{CCOB} + 313039.632932 * \text{COR} + 6535774.96922 * \text{CPETR}$$

c. Mesures d'atténuation

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 prévoit appliquer une politique budgétaire contracyclique (c.à.d. éviter d'augmenter les dépenses au même rythme que la hausse des recettes courantes), afin de mieux tirer profit des booms des cours des matières premières.

A moyen et long termes, le Gouvernement compte poursuivre le processus de la transformation structurelle de l'économie afin de réduire sa forte dépendance à l'égard des industries extractives.

Pour ce faire, le Gouvernement s'appuie sur la trajectoire définie dans son Plan National Stratégique de Développement, dont l'un des domaines de concentration² porte sur la diversification de l'économie. Ce domaine de concentration vise à :

- mécaniser et industrialiser l'agriculture et transformer les produits miniers et les hydrocarbures avant leur exportation ;
- mettre en place des moyens permettant de développer un tourisme local des nationaux en améliorant les infrastructures touristiques en attendant de réunir tous les moyens nécessaires pour aller en quête du tourisme des étrangers ;
- promouvoir les industries manufacturières, l'entrepreneuriat et les PME en améliorant l'environnement des affaires afin de permettre la création des millions d'emplois et promouvoir l'émergence de la classe moyenne d'hommes et des femmes d'affaires millionnaires ;
- faire de la RDC un acteur majeur sur le marché unique africain en cours de formation dans le cadre de la ZLECAf et des communautés économiques régionales dont elle est membre.

² Plan National Stratégique de Développement 2024-2028 (en cours de finalisation)

1.2.2. Risques liés à la hausse du prix du baril

a. Description et canaux de transmission

La flambée du cours du baril de pétrole impacte de nombreux secteurs d'activités de la vie nationale. Cette flambée exerce une pression sur trois principaux paramètres, à savoir le prix moyen frontalier (PMF), le taux de change et le volume d'importation des produits pétroliers.

Ces paramètres influencent régulièrement la révision de la structure des prix dans la mesure où si la variation de l'un des paramètres est positive, elle entraîne une augmentation du prix du carburant à la pompe.

Ainsi, pour éviter la grogne sociale résultant de l'application de la vérité du prix du carburant à la pompe et garantir la stabilité de prix des biens et services sur le marché, le Gouvernement subventionne de deux manières le prix des produits pétroliers via les dépenses fiscales et celles de transfert.

En effet, la hausse du prix du baril de pétrole entraîne deux principaux risques budgétaires pour le Gouvernement, à savoir **l'augmentation inattendue des dépenses fiscales liées aux carburants et des dépenses de transfert liées à la subvention pétrolière.**

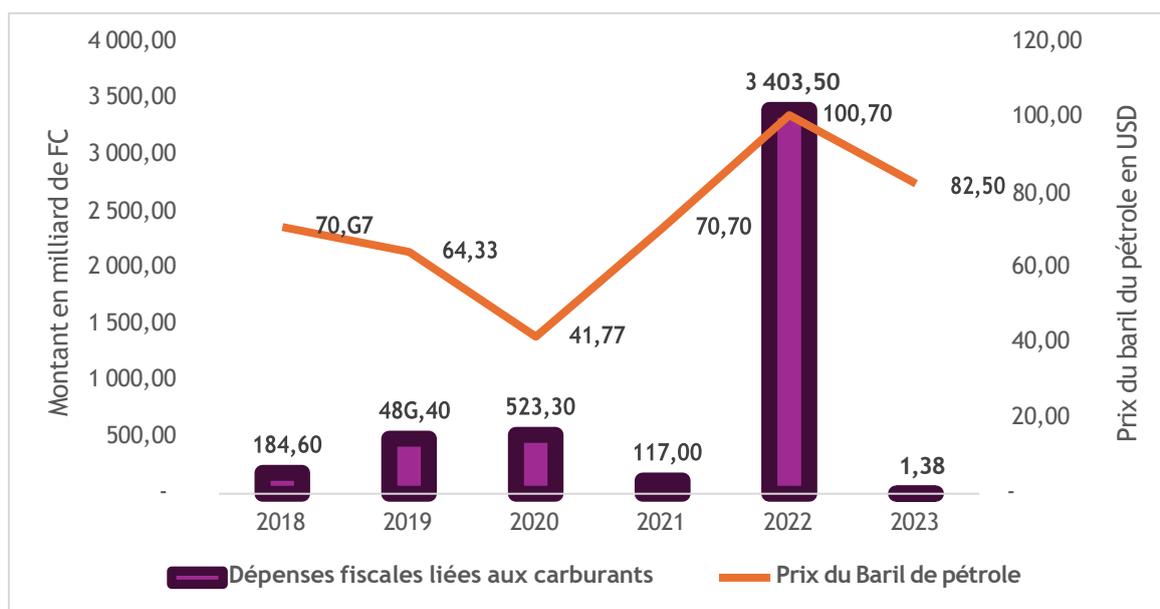
Lorsque le prix du pétrole augmente, ces subventions augmentent aussi pour compenser la hausse des coûts du carburant. Cela entraîne une augmentation des dépenses fiscales et des subventions pétrolières ; ce qui conduit à un alourdissement du fardeau budgétaire.

Ces deux catégories de dépenses tirent leur origine de la différence entre les droits et taxes qui auraient dû être payés si le prix des carburants payé par la population et les entreprises n'avait pas été fixé par le Gouvernement.

Les dépenses fiscales liées aux carburants correspondent à des manques à gagner car, elles constituent des recettes fiscales auxquelles le Gouvernement renonce dans le souci de maintenir le prix du carburant à la pompe dans les limites acceptables et de préserver le pouvoir d'achat de la population.

En d'autres termes, il s'agit des sommes d'argent que l'Etat aurait pu gagner en cas de l'application de la vérité du prix à la pompe. Le manque à gagner lié aux dépenses fiscales sur les carburants porte sur 4 natures d'impôts, à savoir **(i) la taxe d'accise sur le carburant, (ii) le droit de douane sur le carburant, (iii) la TVA à l'importation sur le carburant et (iv) la TVA intérieur sur le carburant.**

Graphique n°1.4 : Evolution du prix annuel du baril de pétrole en USD et des dépenses fiscales liées aux carburants en milliard de FC de 2018 à 2023



Source : DGPPB, Ministère du Budget à partir des données contenues dans les Loi des Finances allant de 2018 à 2024 et Ministère de l'Economie Nationale.

Le graphique n°1.4 ci-dessus met en évidence la corrélation entre le prix du baril de pétrole et les dépenses fiscales associées au carburant. **Il s'observe une forte corrélation positive entre ces deux variables car, le coefficient de corrélation simple (r) estimé à ce sujet est de 0,62 ; exprimant la forte liaison entre le prix du baril et les dépenses fiscales liées au carburant.**

En 2022, il s'est observé une flambée du prix du baril de pétrole sur le marché international car, le prix du baril s'est situé à **100,07 USD** contre **70,70 USD** une année auparavant, soit une variation + **42,4%**, à la suite du conflit russo-ukrainien.

Cela a occasionné six fois la révision de la structure nationale de prix du carburant de manière inattendue, avec pour conséquence, une augmentation des dépenses fiscales liées aux carburants, chiffrées à **3.403,5 milliards de**

FC, représentant **17%** de revenus mobilisés et **2,7%** du PIB en 2022. Ces dépenses ont été importantes car elles ont représenté **53%** de l'ensemble des dépenses fiscales estimées en 2022.

Hormis les dépenses fiscales liées au carburant, le Gouvernement verse aux sociétés pétrolières une autre subvention.

En effet, en 2022, le prix du baril de pétrole a connu une variation de **42,4% par rapport** à son niveau de l'année précédente, notamment à cause du conflit russo-ukrainien ; par conséquent, la subvention pétrolière payée par le Gouvernement en 2022 était chiffrée à **1.167,4 milliards de FC** contre **166,7 FC** prévue dans la Loi de Finances de l'exercice 2022 ; soit un taux d'exécution de **700,30%**. Cette dépense budgétaire, associée à celle des dépenses fiscales liées au carburant, a porté le montant total de la subvention accordées aux carburants en 2022 à **4.571,0 milliards de FC**, représentant **3,6%** du PIB de la même année.

b. 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 :

- ✓ la poursuite de la politique de la diversification de l'économie, notamment par la diversification des sources d'énergie, la promotion des énergies renouvelables ainsi que la mise en place des entreprises de raffinage du pétrole brut en vue de favoriser la création de la chaîne des valeurs ;
- ✓ la réduction progressive des subventions énergétiques inefficaces et la mise en place des transferts sociaux ciblés, permettant de compenser la libéralisation des prix pour les populations les plus pauvres ;
- ✓ la mise en place de politiques budgétaires prudentes pour maintenir la stabilité financière et réduire la dépendance à l'égard du pétrole ;
- ✓ l'évaluation permanente des bénéfices et coûts de la subvention pétrolière et la communication régulière sur le sujet ;
- ✓ l'adoption d'un mécanisme de tarification automatique, avec un plafond tributaire des cours internationaux et des variations des taux de change.

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

a. Description et canaux de transmission

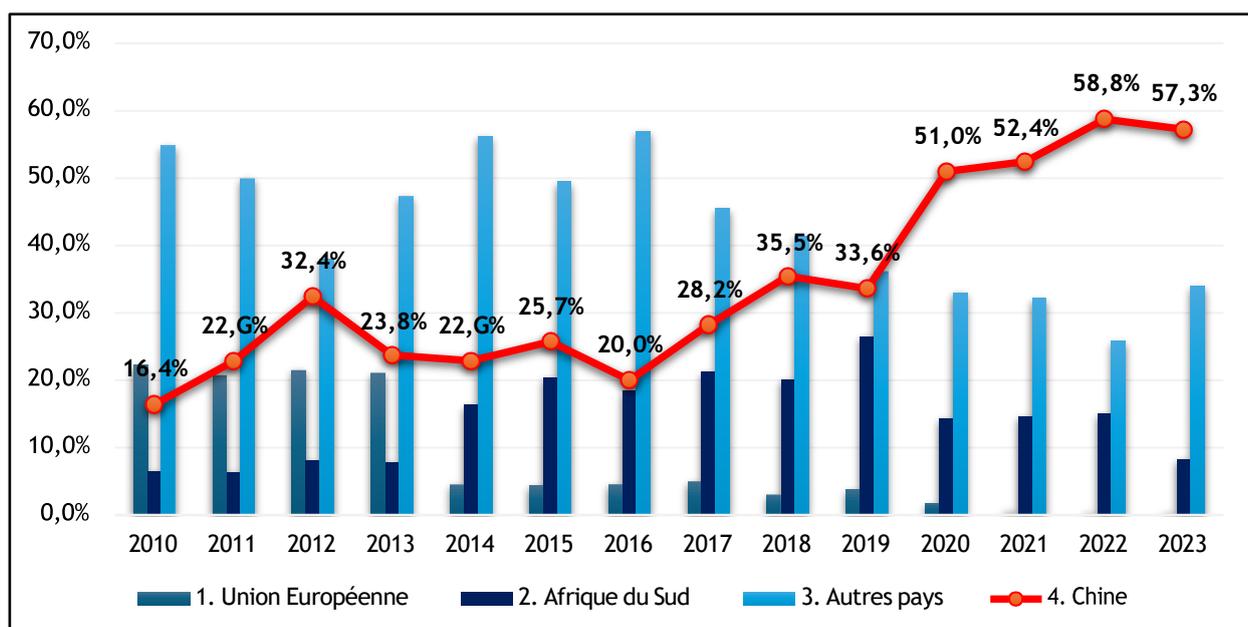
Le ralentissement de l'activité économique en Chine entraîne des répercussions indésirables sur l'activité économique Congolaise, qui est étroitement liée à l'économie chinoise.

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 1.5 ci-dessous, 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 2023.

Graphique 1.5. : Exportations de la RDC par principaux pays de destination en % de 2010 à 2023

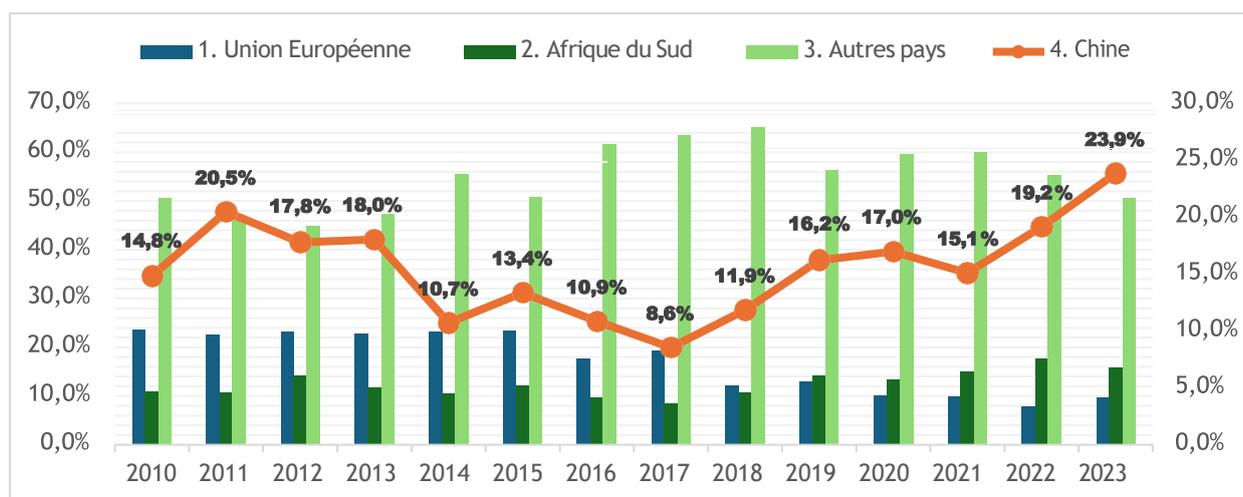


Source : DGPPB / Ministère du Budget, à partir des données de la Banque Centrale du Congo

De même, suivant le graphique 1.6. 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'U.E.

Graphique 1.6. 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

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 risques budgétaires auxquels la RDC est exposée à la suite du ralentissement de l'activité économique en Chine sont : (1) la baisse des recettes d'exportations ; (2) la diminution des flux des capitaux chinois ; (3) la volatilité des prix des matières premières ; (4) l'augmentation des coûts d'importation ; (5) la réduction de l'aide et des investissements publics chinois.

1. Baisse des recettes d'exportation

L'économie congolaise dépend fortement de ses exportations vers la Chine pour ses recettes en devises. Si l'activité économique chinoise ralentit, la demande de produits et de matières premières en provenance de la Chine pourrait diminuer, ce qui entraînerait une baisse des recettes d'exportation. Cela réduirait les recettes publiques provenant des droits de douane, des taxes sur les exportations et d'autres sources de recettes liées aux exportations.

2. Diminution des flux de capitaux chinois

Le ralentissement économique en Chine entraînerait une diminution des flux de capitaux vers la RDC. En effet, les investisseurs étrangers chinois pourraient réduire leurs investissements ou retirer leurs capitaux sur les marchés congolais, en raison de l'incertitude économique. Cela aurait un impact sur les recettes budgétaires provenant des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et des prêts chinois.

3. Volatilité des prix des matières premières

La RDC, pays exportateur de matières premières, est particulièrement vulnérable aux fluctuations des prix de celles-ci, qui sont souvent influencées par la demande chinoise. Si la demande chinoise diminue en raison du ralentissement économique, les prix des matières premières pourraient chuter et entraîner une baisse des revenus des exportateurs de la RDC et partant une baisse des recettes courantes de l'Etat.

4. Augmentation des coûts d'importations

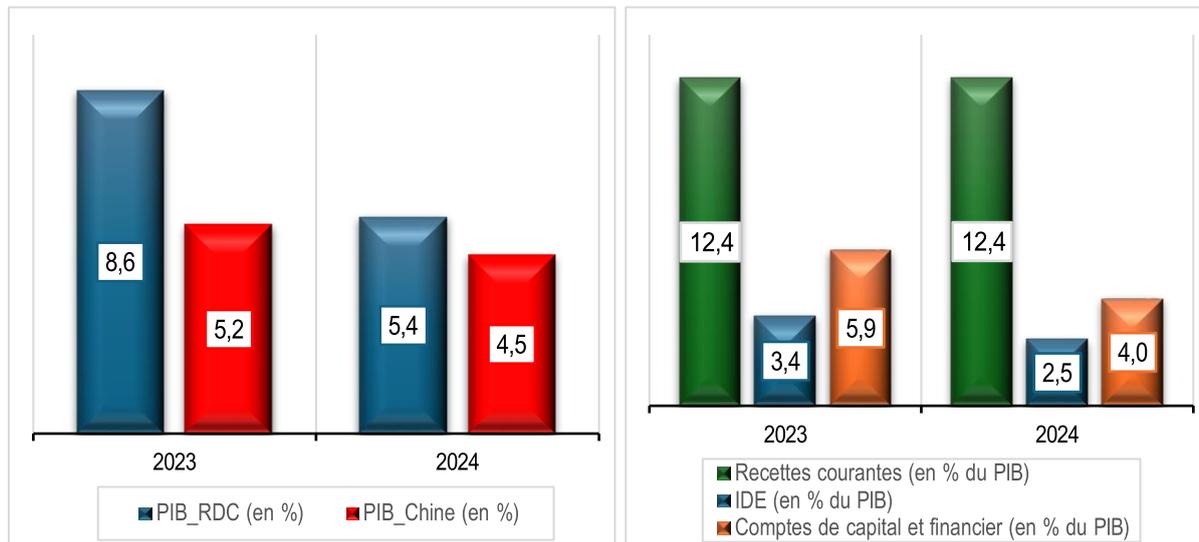
Il se pourrait qu'un ralentissement de l'économie chinoise entraîne une contraction de l'offre, ce qui impliquerait un renchérissement de ses exportations à destination notamment de la RDC. Cette situation pourrait se répercuter sur l'économie congolaise en rendant ses importations plus coûteuses, étant donné que l'économie congolaise dépend essentiellement de la Chine pour ses importations de biens et services. Par conséquent, les dépenses publiques relatives aux importations pourraient augmenter, exerçant ainsi une pression sur le budget de l'Etat.

5. Réduction de l'aide et des investissements chinois

La Chine est un acteur clé en matière d'aide et d'investissements en RDC. De ce fait, un fléchissement de la croissance en Chine entraînerait une réduction de ses flux d'aide (recettes extérieures) et d'investissements en RDC. Une telle situation entraînerait des répercussions notamment sur le financement des projets d'infrastructure, le développement économique et les finances publiques du pays.

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.

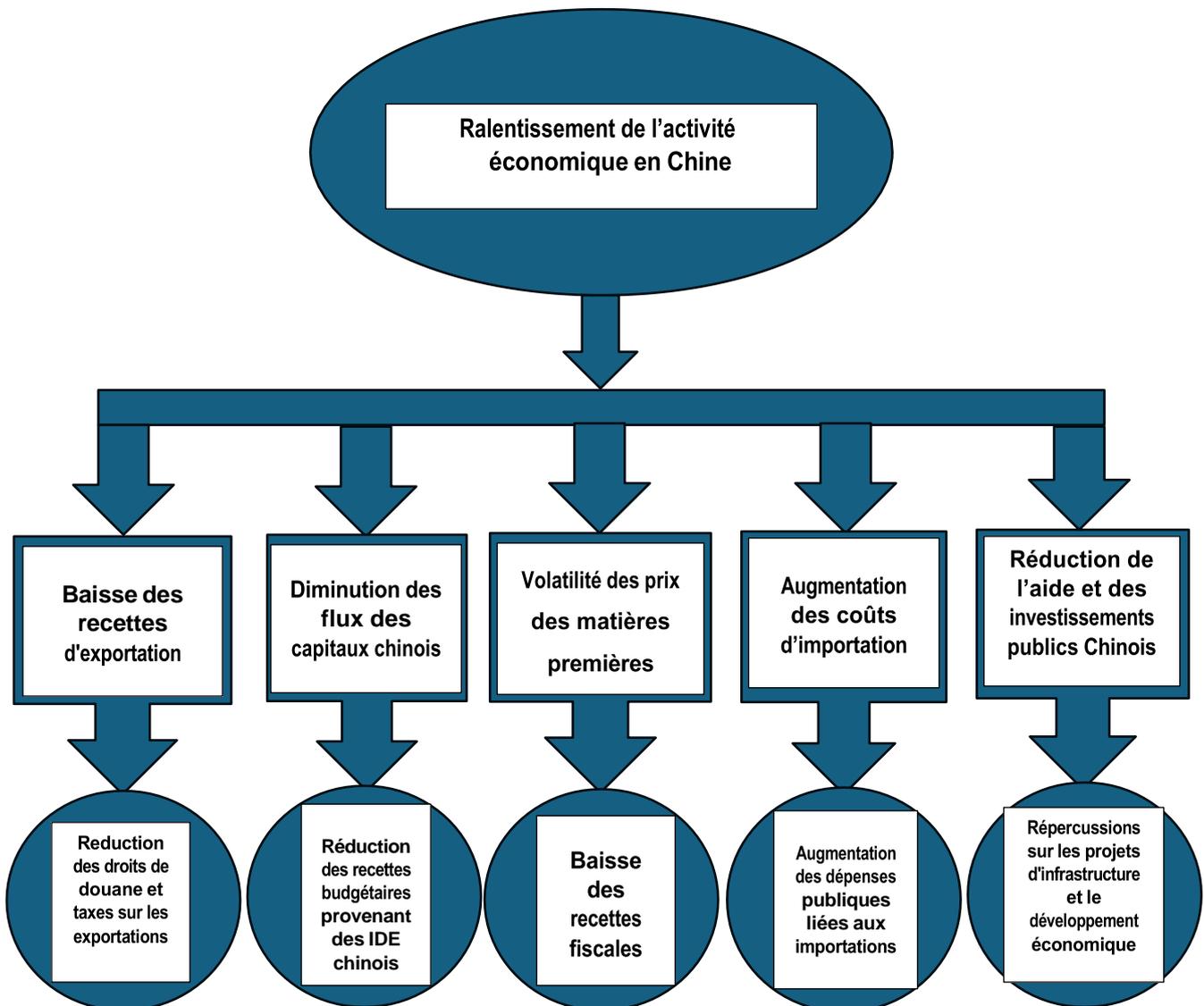
Graphique 1.7. : Croissance du PIB réel (en %), recettes courantes (en % du PIB), comptes de capital et financier (en % du PIB) et IDE (en % du PIB) de 2023 à 2024



Source : DGPPB, Ministère du Budget

Comme illustré dans les graphiques ci-haut, 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 PIB**.

Figure n°1.3 : Canaux de transmission des effets du ralentissement de l'activité économique en Chine sur l'économie congolaise



Source : DGPPB, Ministère du Budget

b. Mesures d'atténuation

Pour faire face aux risques associés au ralentissement de l'activité économique en Chine, le Gouvernement compte diversifier ses sources de revenus, renforcer sa résilience économique et adopter des politiques budgétaires prudentes. Cela inclut la diversification des marchés d'exportation, la promotion de l'investissement et de l'innovation ainsi que la mise en place des politiques fiscales et budgétaires solides pour réduire la dépendance vis-à-vis de la Chine et atténuer les effets des fluctuations économiques mondiales. Additionnellement, les mesures suivantes seront prises :

- ✓ Renforcer l'intégration régionale pour compenser la taille modeste des marchés nationaux ;
- ✓ Accélérer la mise en œuvre des réformes visant à réduire le taux d'informalité de l'économie congolaise ;
- ✓ Poursuivre l'amélioration du climat des affaires ;
- ✓ Développer les activités locales de transformation des ressources naturelles ;
- ✓ Tirer profit du soutien financier de 50 milliards de dollars pour les trois prochaines années, annoncé par le Président chinois Xi Jinping lors du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC) 2024 tenu du 04 au 6 septembre 2024.

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

a. Description et canaux de transmission

A la suite du maintien de la situation de conflit qui prévaut actuellement en Europe, du fait de la guerre en Ukraine déclenchée depuis le 24 février 2022, causant ainsi des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et la flambée des prix des produits pétroliers et céréaliers, les finances publiques de la RDC seraient négativement impactées des effets induits de cette situation pour la période allant de 2025 à 2027.

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 suit³:

- ✓ 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

³ Ministère du Plan, « Conséquences de la guerre russo-ukrainien sur l'économie congolaise », avril 2022

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 2025 à 2027, 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 ;
- ✓ 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.

b. Mesures d'atténuation

Face à ces risques, le Gouvernement s'emploie à prendre les mesures suivantes : (i) renforcer la résilience de l'économie en termes d'accélération de sa diversification et de développement de son industrie agroalimentaire ; (ii) apurer les arriérés des pétroliers producteurs, (iii) accélérer le processus de l'exploitation des blocs pétroliers et gaziers ainsi que leurs transformations (raffinage) au niveau national.

2. RISQUES LIES A 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, ce point présente la situation de la dette publique au 31 décembre 2023.

2.1. Situation de la dette publique

Au 31 décembre 2023, la dette de l'Administration centrale de la RDC se situe à **17,81% du PIB**. Comparativement à son niveau de **16,02%** de 2022, il s'observe une augmentation de **1,79 points de pourcentage**. En nominal, l'encours de la dette publique à la même date se chiffre à **10,56 milliards de USD** dont **3,71 milliards de USD** de dette intérieure et **6,85 milliards de USD** de dette extérieure, soit respectivement **35%** et **65%** du stock total. Par rapport à l'encours de **9,50 milliards de USD** à fin 2022, il s'observe une augmentation de la dette publique de **1,06 milliards de USD**.

Tableau 2.1 : Evolution de l'encours de la dette publique de 2020 à 2023 en millions de USD

LIBELLÉ	2020	2021	2022	2023	Variation entre 2022 et 2023
Dettes publiques	6 194,92	7 385,02	9 499,87	10 558,53	11,14%
D.P en % du PIB	12,88%	14,28%	16,02%	17,81%	1,79%
Dettes Extérieures	4 249,13	4 867,98	5 659,32	6 845,44	20,96%
Dont arriérés techniques	188,43	157,28	157,63	156,93	-0,27%
D.E en % du PIB	8,84%	9,20%	9,54%	11,54%	2,01%
D.E-Part en %	68,60%	65,27%	59,57%	64,83%	5,27%
Dettes Intérieures	1 944,99	2 517,04	3 840,54	3 713,09	-3,32%
D.I en % du PIB	4,05%	5,08%	6,48%	6,26%	-0,22%
D.I-Part en %	31,40%	34,73%	40,43%	35,17%	-5,19%
Dettes Publiques (Milliards de CDF)	12 213,60	14 913,28	19 150,69	28 292,63	47,77%

Source : Bulletin de la dette publique au quatrième trimestre 2023, DGDP

Au 31 décembre 2023, l'encours de la dette extérieure de la RDC s'est évalué à **6,85 milliards de USD**. Il représente **65%** de la dette publique, soit **11,54%** du PIB. Comparativement à l'encours **5,66 milliards de USD** de l'année 2022, il s'observe une hausse de **1,19 milliard de USD**, résultant surtout des tirages effectués par le FMI dans le cadre du Programme soutenu par la Facilité Elargie des Crédits (FEC), et ceux effectués par d'autres créanciers, notamment l'IDA.

En termes de créanciers, les plus importants bailleurs de fonds de la RDC sont les institutions multilatérales avec **78,49%** de parts et les bilatéraux avec **18,32%** de parts. Les créanciers multilatéraux les plus importants sont l'IDA et le FMI. Leurs parts respectives sont des **44%** et **28%** du total de l'encours extérieur.

Quant à la dette bilatérale, elle est essentiellement dominée par les pays émergents notamment la Chine et l'Inde. Ces pays détiennent à eux seuls environ **13%** du total de l'encours de la dette extérieure. Depuis l'atteinte du point d'achèvement en 2010, la Chine s'affirme comme le bailleur le plus important avec environ **11%** de l'encours total de la dette extérieure.

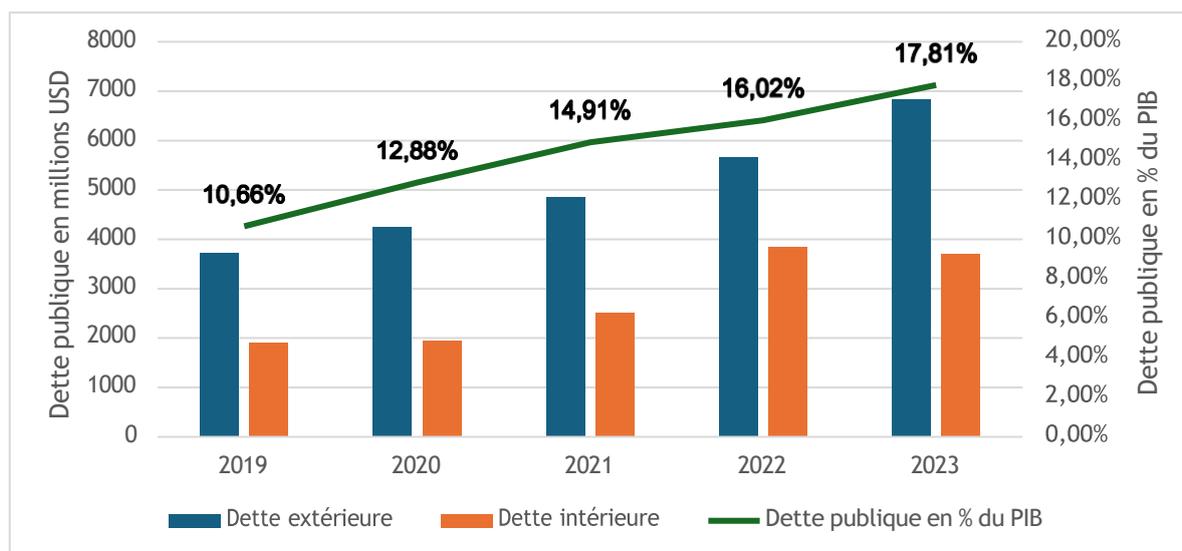
A fin décembre 2023, le stock de la dette intérieure se chiffre à **3,7 milliards USD**. Les titres publics (Obligations et Bons du Trésor) ne représentent que **4%** de l'encours de la dette intérieure, tandis que la créance de la BCC sur le Gouvernement congolais représente **55%** et les arriérés budgétaires **41%**.

Par rapport à l'année 2022, il s'observe que, à la suite de certains paiements, l'encours de la dette intérieure a baissé d'environ **127 millions USD**. Il sied de noter que la créance BCC représente les avances faites à l'Etat depuis plus d'une décennie et qui ont été titrisées au terme d'un accord passé entre les deux parties.

Quant au marché domestique des titres publics, il a été mis en place depuis octobre 2019, et les banques commerciales participent aux adjudications pour leur propre compte et pour le compte de leurs clients. Les dispositions sont prises pour son élargissement aux investisseurs institutionnels, notamment la CNSS, la CNSSAP et les sociétés d'assurance.

Par rapport au coût de la dette, l'analyse du portefeuille de la dette révèle que le taux d'intérêt moyen pondéré au 31 décembre 2023 se situe à **1,11%**. Ce taux relativement faible résulte de l'encours élevé des prêts à taux nul dans le portefeuille, de la présence d'un montant important des prêts concessionnels, et du faible niveau des titres publics. Il convient de noter qu'après le point d'achèvement, la quasi-totalité des prêts étaient réaménagés à taux nul.

Graphique 2.1 : Evolution de la dette publique de 2019-2023 en millions de USD et en % du PIB



Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des données du bulletin du 4^{ème} trimestre 2023 de la dette publique

2.2. Risque de refinancement

a. Description et canaux de transmission

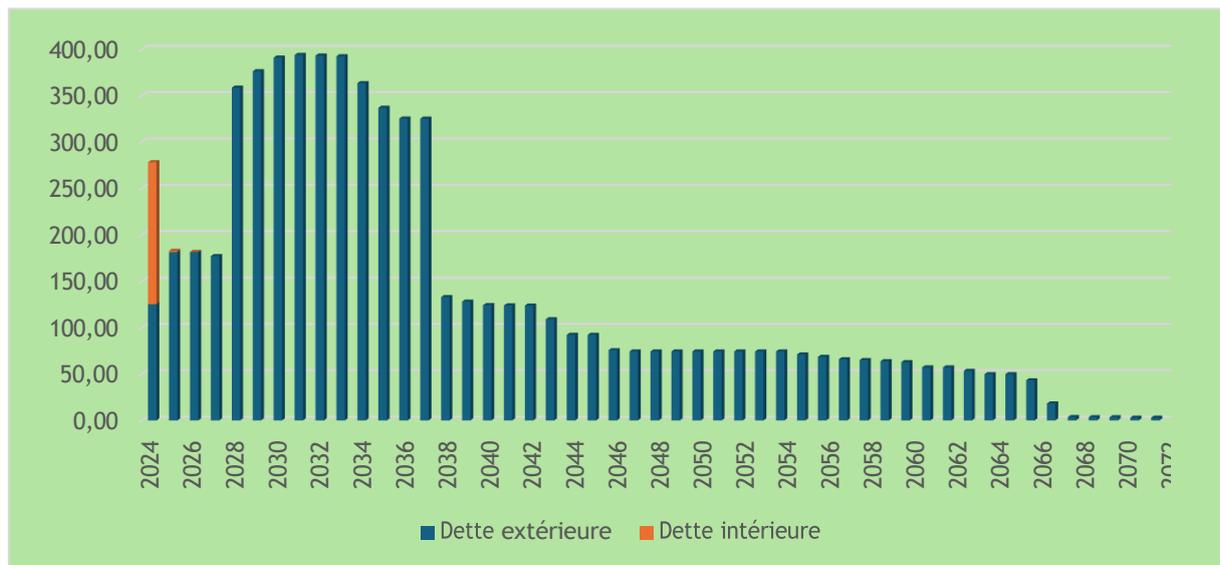
Le risque de refinancement fait référence à l'incertitude de rembourser une dette à l'échéance ou de la rembourser à un coût plus élevé par rapport aux conditions initiales. Il est apprécié notamment par le profil de remboursement, l'échéance moyenne (en année), la dette à amortir à court et moyen terme.

A fin 2023, la maturité moyenne du portefeuille de la dette de l'Administration centrale est de **14,25 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. Quant à la dette échéant à court et moyen terme, elle représente respectivement **1,87%** pour un an et **15,30%** pour cinq ans. Cependant, le pic observé en 2024 dans le profil de remboursement (voir le graphique 2.2 ci-dessous), indique la présence du risque de refinancement.

En effet, appelé à déboursier environ **300 millions USD** au titre d'amortissement de la dette publique, le Trésor public ferait face à une forte pression en 2024.

Outre l'enveloppe à payer aux multilatéraux, bilatéraux et autres, cette colossale somme comprend également la totalité des Bons du Trésor émis en 2023 mais dont l'échéance intervient en 2024, sans oublier les coupons et la quotité du principal pour les Obligations échéant en 2024.

Graphique 2.2 : Profil de remboursement de la dette publique au 31 décembre 2023 (en millions USD)



Source : Bulletin statistique de la dette publique, DGDP, 4^{ème} trimestre 2023.

b. Mesures d'atténuation

Pour le Gouvernement, l'atténuation du risque de refinancement passe par l'allongement progressif de la maturité des instruments intérieurs. Ainsi, il est envisagé le recourt aux Bons du Trésor 6 mois, 12 mois et aux Obligations du Trésor à remboursement in fine. Ces instruments à maturité longue permettent d'espacer les remboursements, de façon à atténuer la pression qu'exerce le service de la dette sur le Trésor public.

Le profil de remboursement peut également aider à atténuer cette pression, lorsqu'il s'agit de négocier de nouveaux prêts, en fixant les échéances de façon à éviter les années déjà chargées (années avec pic).

2.3. Risque de taux d'intérêt

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 du taux d'intérêt. Il ne concerne que la dette contractée à taux variable.

Le service de la dette pour la période 2025-2027 n'est que faiblement exposé au risque de taux d'intérêt. En effet, avec un portefeuille de la dette constitué presque totalement des prêts à taux fixe (**99,56%**) et un temps moyen pour la révision du taux d'intérêt de **14,24** années, la RDC est à l'abri du risque de taux d'intérêt.

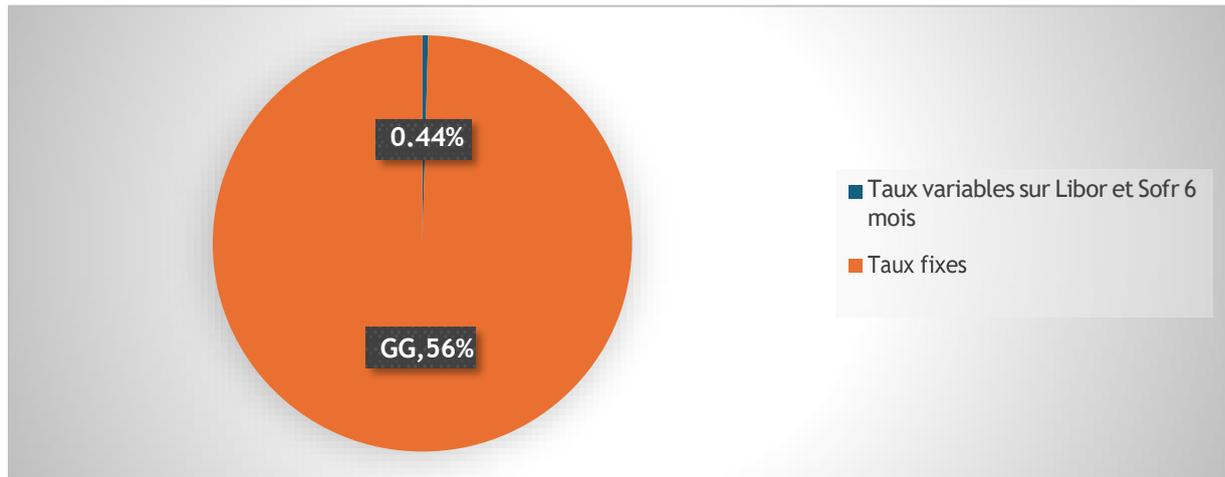
Le faible coût de la dette congolaise reflétant la domination des prêts concessionnels et prêts à taux nuls, maintient les dépenses relatives aux intérêts à environ **0,01%** du PIB. Nonobstant ce niveau de **2,32%** représentant la part de la dette dont le taux est révisable à court terme, le Trésor public ne sera que faiblement impacté d'une éventuelle variation de taux d'intérêt.

Tableau n° 2.2 : Evolution de l'encours de la dette extérieure par type de taux d'intérêt de 2021 à 2023 (montant en millions de USD)

Rubriques	2021		2022		2023	
	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %
1. Taux Variables basées sur :	0	0,00%	0	0,00%	30	0,44%
1.1. Libor 6 mois	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
1.2. Sofr 6 mois	0	0,00%	0	0,00%	30	0,44%
2. Taux fixes	4 867,98	100,00%	5 659,32	100,00%	6 791,96	99,56%
2.1. Dettes sans taux d'intérêt	312,37	6,42%	308,23	5,45%	371,67	5,45%
2.2. Concessionnel	4 555,61	93,58%	5 351,09	94,55%	6 420,29	94,11%
2.3. Dette avec 3% à 10%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Total Encours	4 867,98	100,00%	5 659,32	100,00%	6 821,96	100,00%

Source : DGDP/Ministère des Finances, bulletin statistique de la dette publique, 2023

Graphique 2.3 : Encours de la dette extérieure à fin 2023 (en %) par types de taux d'intérêt



Source : DGDP / Ministère des Finances, bulletin statistique de la dette publique, 2023

2.4. Risque de change

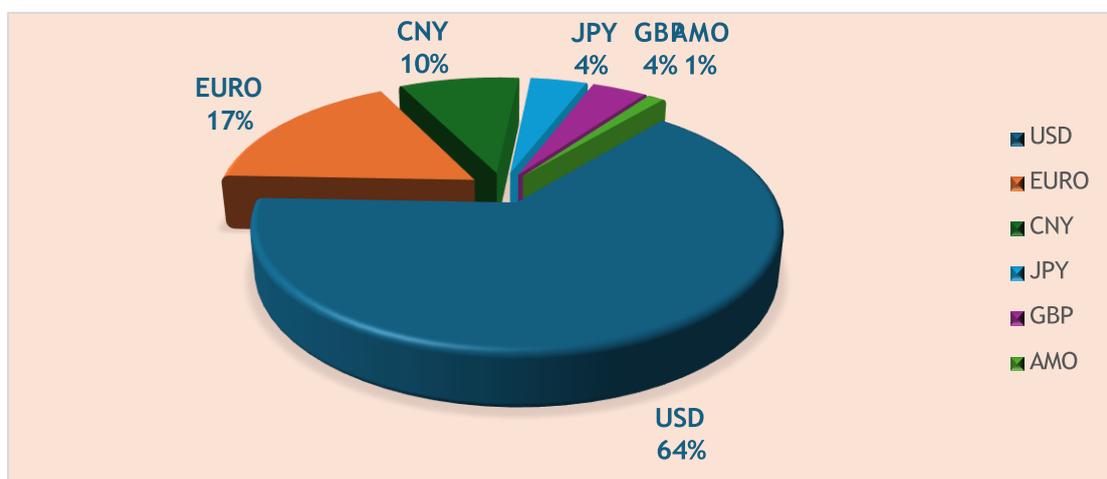
a. Description et canaux de transmission

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, par la suite d'une dépréciation de la monnaie nationale.

Il ressort de l'analyse du portefeuille de la dette publique à fin 2023 que la dette extérieure domine à hauteur de **98%** (hormis les arriérés intérieurs), exposant ainsi le pays à un risque majeur de taux de change.

Le même portefeuille indique que la devise dominante, après ventilation du DTS, est le dollar américain avec **64%** de part.

Graphique 2.4 : Répartition de la dette publique extérieure par devise après ventilation du DTS à fin 2023



Source : DGDP, Bulletin statistique 4^{ème} trimestre 2023

De ce fait, la volatilité du taux de change constitue un risque important sur le service de la dette de la RDC dont le dollar américain constitue la principale monnaie de paiement.

Le service de la dette publique à exécuter au cours de la période 2025-2027 pourrait connaître des variations importantes par rapport à celui prévu dans le CBMT, du fait de la dépréciation de la monnaie nationale par rapport au dollar américain. Le tableau 2.3 renseigne sur la répartition du stock de la dette en devise en vue d'apprécier le niveau d'exposition du portefeuille de la dette au risque de taux de change. Les arriérés techniques qui s'élèvent à **USD 156,93 millions** ne sont pas pris en compte.

Tableau n°2.3. : Encours de la dette publique extérieure par devise de 2020 à 2023 (montant en millions de dollars)

Devises	A fin 2020		A fin 2021		A fin 2022		A fin 2023	
	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %
1. Droits de Tirages	2 264,81	53,3	2 641,32	54,26	3 235,03	57	3 494,54	52,25
2. Dollar Américain	1 356,92	31,83	1 629,95	33,48	1 929,03	34	2 771,17	41,43
3. Euro (Eur)	191,4	4,5	127,44	2,62	127,81	2	88,75	1,33
4. Yuan Renminbi	243,81	5,74	265,71	5,46	256,3	5	255,51	3,82
Sous-Total	4 056,94	95,37	4 664,42	95,82	5 548,17	98	6 609,97	98,83
5. Autres devises	192,15	4,51	203,56	4,18	103,01	2	78,53	1,17
TOTAL	4 249,09	100	4 867,98	100	5 651,17	100	6 688,50	100

Source : DGDP / Ministère des Finances, Bulletin 4^{ème} trimestre 2023

b. Analyse de sensibilité

L'impact des variations des taux de change sur le service de la dette peut être 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 de dépréciation en glissement annuel enregistré l'année précédente.

En 2023, le Franc Congolais s'est fortement déprécié, jusqu'à atteindre **24,6%** en glissement annuel. Pour besoin d'analyse, cette variation est arrondie à **25%**.

Quant au choc extrême, il consiste à doubler la variation modérée, soit **50%**. Les mêmes variations sont utilisées sur la période de projection 2025 à 2027.

Ainsi, comme l'indique le tableau 2.4 ci-dessous, une variation modérée du taux de change impacterait à la hausse le service de la dette de **127,4 milliards de FC** en 2025 ; **300,4 milliards de FC** en 2026 et **339,5 milliards de FC** en 2027, traduisant ainsi une pression sur le Trésor public. Ces valeurs sont doublées par rapport au choc extrême de **50%**.

Tableau n° 2.4. : Analyse du choc de taux de change sur le service de la dette

Libellé		2025	2026	2027
Scénario de base	Dette Publique extérieure (USD)	172 538 016	400 896 523	447 120 202
	Taux de change	2 954,40	2 997,30	3 037,00
	Service de la dette extérieure en FC	509 746 313 783	1 201 607 148 112	1 357 904 054 779
Scénario de choc modéré	Choc modéré (25%)	3 693,00	3 746,63	3 796,25
	Service de la dette extérieure en FC	637 182 893 088,0	1 502 010 939 967	1 697 380 066 843
	Impact en FC	127 436 579 305,0	300 403 791 855	339 476 012 064
Scénario de choc extrême	Choc extrême (50%)	4 431,60	4 495,95	4 555,50
	Service de la dette extérieure en FC	764 619 471 706	1 802 410 722 582	2 036 856 080 211
	Impact en FC	254 873 157 923	600 803 574 470	678 952 025 432

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

c. Mesures d'atténuation

L'atténuation du risque de taux de change passe par la mise en œuvre des actions ci-après :

- ✓ Le développement du marché domestique des titres publics par un recours accru aux instruments de financement intérieur, notamment les Obligations du Trésor et les Bons du Trésor. Ils serviront à la couverture du déficit budgétaire, tout comme de besoin de trésorerie.

Le recours à ces instruments de la dette domestique, constitue un moyen efficace pour réduire la dominance de la dette extérieure dans le

portefeuille de la dette publique. Pour rappel, le marché des titres publics en RDC a été mis en place en 2019. Après un timide départ, ce marché s'enracine progressivement et a atteint **413 milliards de FC** (environ **USD 155 millions**) à fin 2023.

- ✓ Le recours aux prêts concessionnels libellés en dollars. En effet, plus de **60%** de la dette de la RDC est contractée en dollars. Dans l'entre-temps le Trésor renseigne qu'entre **30** à **40%** des recettes courantes sont effectuées en dollars américains. Ainsi, il y a lieu de considérer ces entrées en dollars comme étant une couverture naturelle aux dépenses de service de la dette effectuées à la même monnaie. De ce fait, s'endetter en dollars américains constitue un moyen d'atténuation du risque de change pour la RDC. Cependant, pour préserver la viabilité de notre dette, il serait prudent de ne recourir surtout qu'aux prêts concessionnels libellés en dollars.

2.5. Risque lié aux garanties

Une garantie de l'Etat se réfère à un accord en vertu duquel l'Etat s'engage à verser la totalité ou une partie du montant dû au titre d'un instrument d'emprunt en cas de défaut de paiement de l'emprunteur⁴.

Le risque lié aux garanties se définit comme l'ensemble d'événements, situations ou facteurs susceptibles d'avoir un impact négatif sur la dette publique en raison d'une garantie de l'Etat.

Depuis le 31 décembre 2021, en dehors des rétrocessions d'emprunt (prêts rétrocédés), le Gouvernement n'a accordé aucune garantie souveraine explicite (ni au secteur public, ni au secteur privé). En conséquence, le risque lié aux garanties est faible.

⁴ Ordonnance-Loi n°23/021 du 11 septembre 2023 relative à l'endettement public, article 3, page 8

3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT

Les risques présentés dans ce point concernent le risque lié aux entreprises publiques et le risque lié au partenariat public-privé.

3.1. Risques liés aux entreprises publiques

3.1.1. Description des entreprises du portefeuille de l'Etat

Une entreprise du portefeuille de l'Etat est toute société dans laquelle l'Etat ou toute personne morale de droit public détient la totalité des actions ou une participation. En revanche, une entreprise publique est celle dans laquelle l'Etat ou toute personne morale de droit public détient la totalité ou la majorité absolue des actions ou parts sociales⁵.

En ce qui concerne son contenu, le périmètre des participations directes de l'Etat au 31 décembre 2022 est formé de **97 sociétés** réparties de la manière suivante⁶ :

- **18** sociétés commerciales appartenant à 100% à l'Etat, issues de la transformation des anciennes entreprises publiques ;
- **4** sociétés nouvellement constituées à 100% des participations de l'Etat ;
- **8** sociétés d'économie mixte dont l'Etat est propriétaire de la majorité du capital social ;
- **18** sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat est dans une situation paritaire ou détient une minorité de blocage (plus de 25% du capital social) ;
- **48** sociétés d'économie mixte à participation étatique minoritaire ;
- **1** société commerciale de droit étranger de participations résiduelles de l'Etat.

⁵ LOI N° 08/010 DU 07 JUILLET 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, article 3.

⁶ Rapport Consolidé de la situation financière des entreprises publiques, exercice 2022.

La situation globale et individuelle des entreprises publiques présente un tableau très dégradé de leurs principaux indicateurs de gestion, tel qu'il ressort du rapport sur la situation financière consolidée des entreprises publiques de l'exercice 2022.

L'état des lieux ainsi réalisé a été soutenu par un diagnostic détaillé de l'ensemble des fonctions de chaque entreprise, en mettant en évidence les dysfonctionnements qui empêchent l'atteinte des performances attendues par les diverses parties prenantes, notamment l'Etat-actionnaire⁷.

Suivant les résultats des analyses faites par la méthode des ratios, les entreprises publiques ont été classées en trois groupes suivants :

- ✓ Les entreprises relativement saines ;
- ✓ Les entreprises en difficulté ;
- ✓ Les entreprises en faillite non déclarée.

Tableau n° 3.1 : Classification de la santé financière des entreprises du Portefeuille

Entreprises relativement saines	Entreprises en difficulté	Entreprises en faillite non déclarée
<ul style="list-style-type: none"> - COBIL - SOCOF - SOFIDE - SONAL 	<ul style="list-style-type: none"> - CONGO AIRWAYS - CVM - GECAMINES - REGIDESO - RVA - SCPT - SCTP - SNCC - SNEL - SONAHYDROC - SONAS 	<ul style="list-style-type: none"> - CADECO - CINAT - COMINIÈRE - LMC - MIBA - PARCAGRI (*) - SAKIMA (*) - SCFUF - SCKM-Mn - SEPAGRI (*) - SODIMICO (*) - SOKIMO (*) - SOSIDER

Source : Rapport annuel 2021 de l'Etat actionnaire, Ministère du Portefeuille

Les entreprises jugées relativement saines sont caractérisées de manière générale par le maintien de leurs équilibres financiers fondamentaux.

Celles jugées en grande difficulté ont, en règle générale, un fonds de roulement négatif, une liquidité générale en deçà du seuil minimum admissible et une rentabilité faible, voire négative.

⁷ Rapport annuel 2021 de l'Etat actionnaire, Ministère du Portefeuille.

Celles en état de faillite non déclarée sont celles qui ont des capitaux propres négatifs et n'ont quasiment plus d'activités. Le niveau de leurs capitaux propres est tombé en deçà du seuil autorisé par l'OHADA, c'est-à-dire **50 %** du capital social.

Les dysfonctionnements des entreprises du portefeuille de l'Etat se traduisent notamment par :

- ✓ la vétusté et l'obsolescence des infrastructures et de l'outil de production ;
- ✓ l'insuffisance d'équipements, les besoins élevés en investissement et un faible niveau de production qui, du reste, baisse constamment ;
- ✓ une quasi-absence de maintenance de l'outil de production et de la politique y relative ;
- ✓ une détérioration des principaux indicateurs de l'équilibre financier et une liquidité générale en deçà du seuil minimum admissible et une rentabilité faible, voire négative.

3.1.2. Description des risques et canaux de transmission

Tenant compte de la description de la situation globale des entreprises du portefeuille de l'Etat, en particulier les entreprises publiques, il en ressort que celles-ci présentent plusieurs risques budgétaires susceptibles de compromettre l'exécution du Budget de l'Etat pour les trois prochaines années. Ces risques peuvent se situer tant en recettes qu'en dépenses.

En recettes, ils portent sur :

- la baisse des recettes non fiscales ;
- et, la baisse des recettes fiscales.

En dépenses, ils portent sur :

- la hausse des dépenses des transferts et interventions de l'Etat ;
- l'augmentation de la dette publique.

3.1.2.1. 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. En général, la hauteur de ces paiements est tributaire du niveau d'activités et de rendement de ces entreprises.

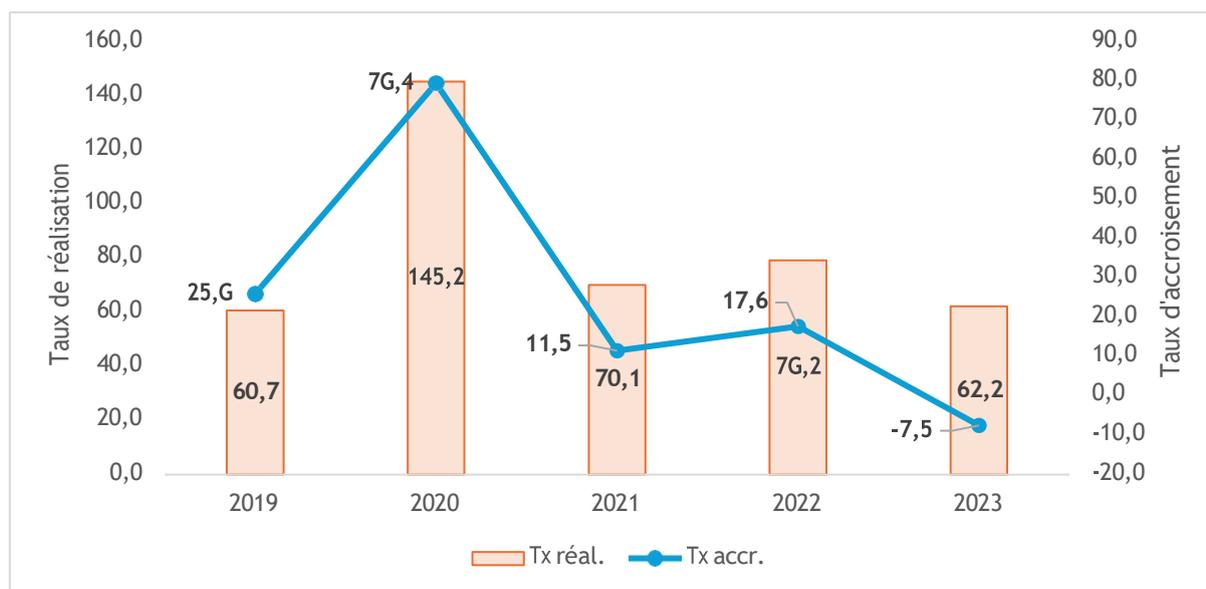
En effet, une entreprise publique confrontée à plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ses activités, consécutives à des facteurs internes ou externes, sera amenée à payer moins de droits, taxes et redevances. Ceci impacterait négativement les recettes non fiscales dans le budget.

En outre, l'Etat est actionnaire dans plusieurs entreprises commerciales ou dans des sociétés d'économie mixte. A ce titre, en tant que propriétaire, il bénéficie des dividendes conformément à ses placements dans lesdites entreprises. Sur le plan des finances publiques, ces dividendes constituent les recettes de participations comptabilisées dans les recettes non-fiscales dont le niveau est tributaire des activités et des rendements de ces entreprises.

Cependant, il convient de noter que, depuis plusieurs décennies, les entreprises publiques ne versent plus les dividendes à l'Etat actionnaire en raison de résultats négatifs récurrents. A cet effet, elles versent à l'Etat des recettes forfaitaires au titre de contribution au financement du budget de l'Etat.

Cette contribution est tributaire de plusieurs facteurs, notamment l'environnement économique international et national y compris sécuritaire. Si les activités d'une entreprise publique évoluent dans un environnement économique ou sécuritaire défavorable, elle devra payer une contribution moindre. Ce qui impacterait négativement le budget de l'Etat.

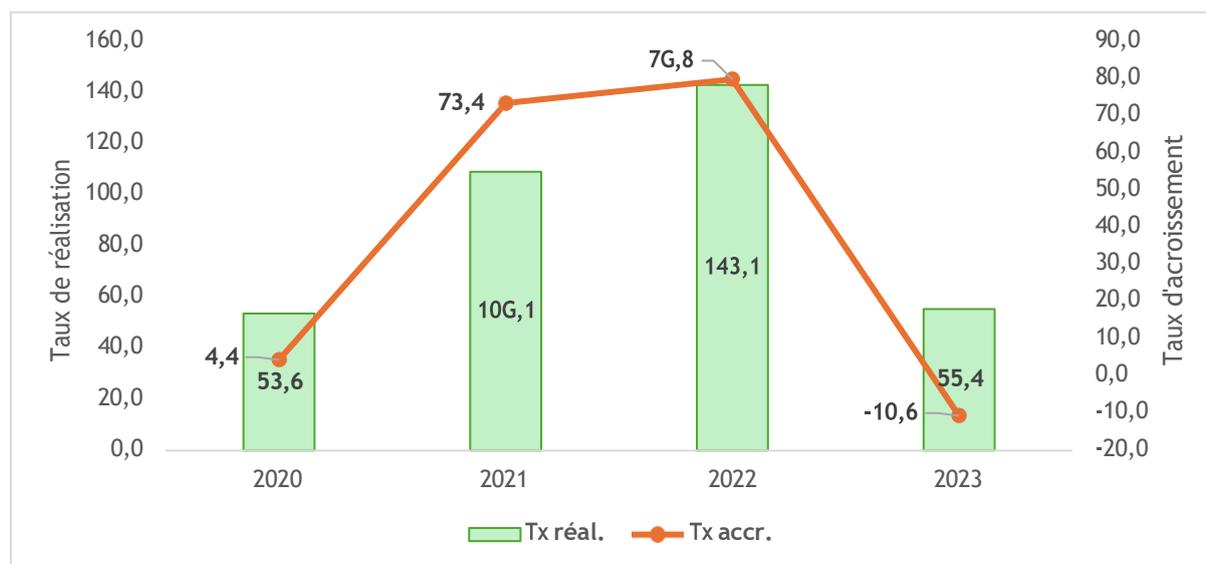
Graphique n° 3.1 : Evolution du taux de réalisation et d'accroissement des recettes de contributions des entreprises publiques de l'Etat de 2019 à 2023 (en %)



Source : DGPPB, à partir des données du Secrétariat Général au Portefeuille et de la Loi de Finances Rectificative 2020 et 2021

Il convient de noter que le contexte de la Covid-19 avait entamé les réalisations des recettes de contributions en 2020, car, avant la Loi de Finances Rectificatives 2020, le taux de réalisation de ces recettes s'était situé à moins de **50%**. À la suite de la Loi précitée, ce taux s'est situé à **145,2%**, démontrant la vulnérabilité des recettes de contributions face à la pandémie de Covid-19.

Graphique n°3.2 : Evolution Taux de réalisation et d'accroissement des recettes de participations des entreprises du portefeuille de l'Etat de 2019 à 2023 (en %)



Source : DGPPB, à partir des données du Secrétariat Général au Portefeuille

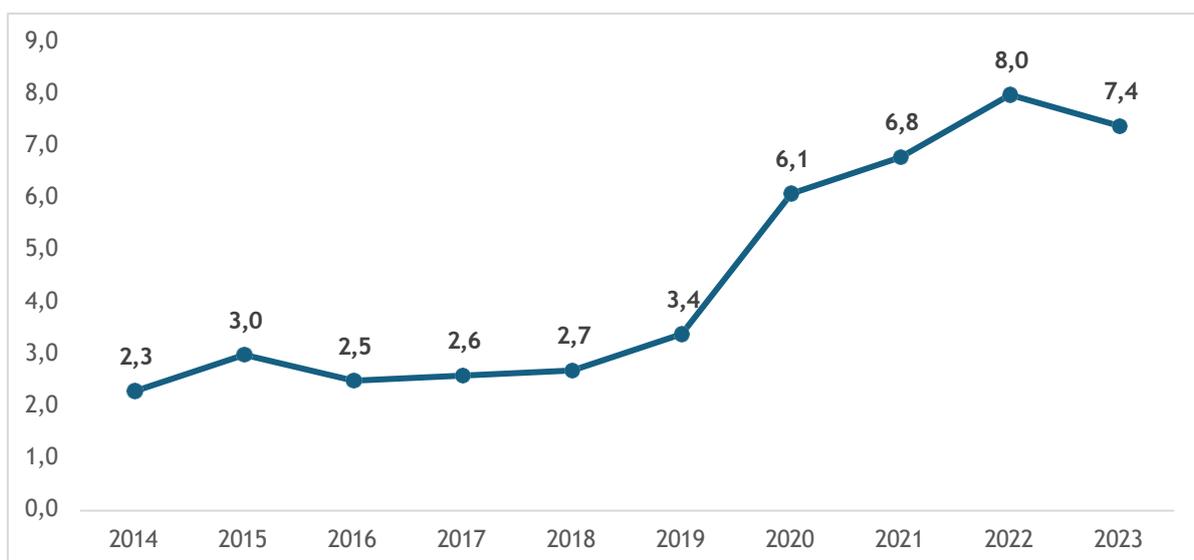
Parallèlement, le contexte de la Covid-19 avait aussi entamé les réalisations des recettes de participations en 2020. Partant de **79,55%** en 2019, le taux de réalisation⁸ de ces recettes a chuté pour s'établir à **53,6%** en 2020.

La relance de l'économie nationale en 2021 grâce aux mesures de riposte contre la Covid-19 a permis de hausser le taux de réalisation de ces recettes à **109,1 %**, engendrant une croissance de ces dernières à **73,4 %** par rapport à son niveau de 2020.

La même performance s'est poursuivie en 2022 où le recouvrement des recettes de participations a atteint **143,1%** et un accroissement de près de **80%** par rapport à 2021. Cet accroissement est consécutif notamment à la bonne exploitation des sociétés minières.

En 2023, le niveau des recettes de participations ainsi que celles de contributions des entreprises publiques s'est justifié par plusieurs facteurs qui expliquent la non-viabilité des entreprises publiques, notamment (i) les problèmes structurels auxquels elles font face, (ii) leur mauvaise gouvernance et (iii) certaines contraintes spécifiques.

Graphique n° 3.3 : Evolution des contributions des entreprises publiques de 2014 à 2023 (en milliards de CDF)



Source : DGPPB, à partir des données du Secrétariat Général au Portefeuille

⁸ Ministère du Portefeuille

Au regard de ce qui précède, il ressort que la baisse de l'exploitation de ces entreprises pour une raison ou une autre constitue un risque sur les recettes de participations et les contributions de ces entreprises versées à l'Etat pour le financement de son budget.

4. Baisse des recettes fiscales

Les dettes fiscales des entreprises publiques font référence aux montants d'impôts, de taxes ou d'autres obligations fiscales impayées ou en souffrance par les entreprises publiques. Elles sont des entités détenues ou contrôlées par le Gouvernement, et sont soumises aux mêmes obligations fiscales que les entreprises privées.

Les dettes fiscales des entreprises publiques peuvent résulter de divers facteurs, tels que des difficultés financières, une mauvaise gestion, des erreurs comptables ou des problèmes de conformité fiscale.

En effet, les entreprises publiques par leur exploitation et leurs transactions, versent à l'Etat les impôts directs et indirects. Les impôts directs concernent l'impôt des sociétés, tributaire de leur résultat de gestion, et l'impôt des personnes physiques, à travers leurs employés. Les impôts indirects impliquent les actes liés aux transactions et commerce extérieur qu'elles effectuent, notamment la TVA à l'importation et les droits de douanes.

Lorsqu'une entreprise publique ne parvient pas à payer ses dettes fiscales, celles-ci constituent **des manques à gagner** en termes des recettes fiscales dans le budget général. Le tableau n°3.2 ci-dessous indique l'évolution de la dette fiscale des entreprises publiques.

Tableau n°3.2 : Evolution de la dette fiscale des entreprises publiques de 2021 à 2022 en FC

N°	ENTREPRISES PUBLIQUES PAR BRANCHE D'ACTIVITES	2021		2022		Variation 2022-2021 en %
		Montant en FC	Structure	Montant en FC	Structure	
	MINES	862 022 027 276	42,3%	724 516 127 377	33,5%	-16,0%
1	GECAMINES SA	786 456 412 977	91,2%	641 978 639 023	88,6%	-18,4%
2	SODIMICO SA	-	0,0%	-	0,0%	-

N°	ENTREPRISES PUBLIQUES PAR BRANCHE D'ACTIVITES	2021		2022		Variation 2022-2021 en %
		Montant en FC	Structure	Montant en FC	Structure	
3	SOKIMO SA	-	0,0%	-	0,0%	-
4	SCMK/Mn SA	-	0,0%	-	0,0%	-
5	SAKIMA SA	-	0,0%	-	0,0%	-
6	COMINIÈRE SA	-	0,0%	-	0,0%	-
7	MIBA SA	75 565 614 299	8,8%	82 537 488 354	11,4%	-
	HYDROCARBURES	18 565 661 422	0,9%	17 853 789 510	0,8%	-3,8%
8	SONAHYDROC SA (ex COHYDRO)	18 565 661 422	100,0%	17 853 789 510	100,0%	-3,8%
9	COBIL SA	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
-	EAU ET ELECTRICITE	638 969 927 449	31,3%	852 149 790 353	39,4%	33,4%
10	REGIDESO SA	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
11	SNEL SA	638 969 927 449	100,0%	852 149 790 353	100,0%	33,4%
	TRANSPORTS	507 812 059 951	24,9%	550 153 773 587	25,5%	8,3%
12	RVA SA	449 880 225 658	88,6%	479 302 088 179	87,1%	6,5%
13	LMC SA (ex CMDC)	8 408 544 895	1,7%	11 279 651 455	2,1%	8,1%
14	CVM SA (ex RVM)	14 425 098 058	2,8%	19 661 033 159	3,6%	0,0%
15	SNCC SA	35 098 191 341	6,9%	39 911 000 794	7,3%	13,7%
16	ONATRA (ex SCTP SA)	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
17	CONGO AIRWAYS SA	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
	POSTE & TELECOM	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
18	SCPT SA (ex OCPT)	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
	FINANCE ET BANQUE	11 422 429 783	0,6%	16 058 000 972	0,7%	40,6%
19	SONAS SA	11 422 429 783	100,0%	16 058 000 972	100,0%	40,6%
20	CADECO SA	-	0,0%	-	0,0%	-
	TOTAL GENERAL	2 038 792 105 881	100,0%	2 160 731 481 800	100,0%	6,0%

Source : DGPPB/Ministère du Budget, élaboré à partir des données du CSP.

Il ressort du tableau ci-dessus que les dettes fiscales des entreprises publiques ont connu une progression de **6,0%** entre 2021 et 2022. Sur l'ensemble du montant de la dette fiscale en 2022 chiffrée à près de **2.160,7 milliards de FC**, GECAMINES SA détient **29,71%** du montant total. Ce montant a représenté un manque à gagner pour les recettes fiscales du budget général au cours de l'exercice concerné.

5. Hausse de dépenses de transfert (subventions et interventions économiques)

Durant leur cycle de vie, les entreprises publiques prennent des engagements envers leurs employés et retraités, notamment en termes de régimes de retraites, indemnités de départ, les congés payés, etc.

Ces engagements constituent les dettes sociales qui représentent un défi majeur dans la gestion financière à long terme de ces entreprises publiques. En effet, les dettes sociales des entreprises publiques se réfèrent aux montants dus en matière de salaires, de cotisations sociales et de contributions aux régimes de sécurité sociale par les entreprises publiques.

Lorsqu'une entreprise publique ne parvient pas à payer ses dettes sociales, cela amène l'Etat à intervenir afin d'apaiser les tensions sociales par obligation morale en tant que propriétaire ; ce qui entraîne une pression **sur les dépenses de transfert**.

Tableau n°3.3 : Evolution des dettes sociales des entreprises publiques de 2021 à 2022

N°	ENTREPRISES PUBLIQUES PAR BRANCHE D'ACTIVITES	2021		2022		Variation 2022-2021 en %
		Montant en FC	Structure	Montant en FC	Structure	
	MINES	667 837 278 651	25,7%	666 428 658 352	23,6%	-0,2%
1	GECAMINES SA	164 408 327 838	24,6%	137 633 789 149	-	-16,3%
2	SODIMICO SA	84 700 197 478	12,7%	107 170 999 700	-	-
3	SOKIMO SA	-	0,0%	-	-	-
4	SCMK/Mn SA	-	0,0%	-	-	-
5	SAKIMA SA	53 944 206 825	8,1%	48 799 111 230	-	-
6	COMINIÈRE SA	-	0,0%	361 202 361	-	-
7	MIBA SA	364 784 546 510	54,6%	372 463 555 912	-	-
	HYDROCARBURES	69 281 002 115	2,7%	85 806 014 988	3,0%	23,9%
8	SONAHYDROC SA (ex COHYDRO)	16 557 788 964	23,9%	17 308 045 809	20,2%	4,5%
9	COBIL SA	52 723 213 150	76,1%	68 497 969 179	79,8%	29,9%
-	EAU ET ELECTRICITE	460 415 248 616	17,7%	569 843 331 666	20,2%	23,8%
10	REGIDESO SA	418 214 359 753	90,8%	518 952 873 400		24,1%
11	SNEL SA	42 200 888 863	9,2%	50 890 458 265		20,6%

N°	ENTREPRISES PUBLIQUES PAR BRANCHE D'ACTIVITES	2021		2022		Variation 2022-2021 en %
		Montant en FC	Structure	Montant en FC	Structure	
	TRANSPORTS	1 331 265 148 666	51,2%	1 434 147 037 649	50,8%	7,7%
12	RVA SA	209 801 652 218	15,8%	256 561 961 109	17,9%	22,3%
13	LMC SA (ex CMDC)	10 334 205 056	0,8%	9 261 159 418	0,6%	1,3%
14	CVM SA (ex RVM)	82 729 289 965	6,2%	91 819 519 372	6,4%	0,0%
15	SNCC SA	545 625 212 413	41,0%	545 208 432 303	38,0%	-0,1%
16	ONATRA (ex SCTP SA)	423 638 449 355	31,8%	490 879 114 933	34,2%	67,3%
17	CONGO AIRWAYS SA	59 136 339 659	4,4%	40 416 850 513	2,8%	-31,7%
	POSTE & TELECOM	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
18	SCPT SA (ex OCPT)	-	0,0%	-	0,0%	0,0%
	FINANCE ET BANQUE	69 645 642 645	2,7%	65 357 927 100	2,3%	-6,2%
19	SONAS SA	67 302 431 314	96,6%	65 357 927 100	-	-2,9%
20	CADECO SA	2 343 211 331	3,4%	-	-	-
	TOTAL	2 598 444 320 692	100,0%	2 821 582 969 755	100,0%	8,6%

Source : DGPPB/Ministère du Budget, élaboré à partir des données du CSP

Il découle du tableau ci-dessus que les dettes sociales des entreprises publiques ont connu un accroissement de **8,6%** entre 2021 et 2022. Sur l'ensemble du montant de la dette sociale en 2022 chiffrée à près de **2.821,5 milliards de FC**, SNCC SA, REGIDESO SA, SCTP SA et MIBA SA détiennent respectivement **19,32%**, **18,39%**, **17,40%** et **13,20%** du montant total. Cette dette représente un risque pouvant donner lieu à une pression sur les dépenses d'intervention économique.

Comme l'indique le tableau n°3.4 ci-dessous, ce risque s'est matérialisé en 2022 car, la SNCC a bénéficié d'une intervention économique de l'Etat chiffrée à **8,6 milliards de FC** contre une prévision de **1,0 milliards de FC**, soit un taux d'exécution **864,20%**. Il en est de même de la SONAHYDRO qui a bénéficié 10,2 milliards de FC contre une prévision de **0,15 milliards de FC**, soit un taux d'exécution de **6.795,28%**.

Tableau n°3.4 : Evolution des Interventions économiques accordées aux entreprises publiques de 2020 à 2022 en FC

N°	Entreprises publiques	2020			2021			2022		
		Voté	Payé	Tx d'exéc.	Voté	Payé	Tx d'exéc.	Voté	Payé	Tx d'exéc.
1	SONAHYDRO	1 000 000 000	-	0,00%	149 789 733	-	0,00%	149 789 733	10 178 630 952	6795,28%
2	Congo Air Ways	30 000 000 000	5 367 227 336	17,89%	2 000 000 000	1 730 238 600	86,51%	1 000 000 000	-	0,00%
3	LMC	10 766 905 787	-	0,00%	628 031 705	-	0,00%	628 031 705	-	0,00%
4	SCTP	14 416 029 891	-	0,00%	840 884 466	-	0,00%	840 884 466	654 958 959	77,89%
5	SNCC	19 000 000 000	-	0,00%	1 000 000 000	6 048 496 502	604,85%	1 000 000 000	8 642 031 512	864,20%
6	SCPT	29 012 632	77 138 589	265,88%	-	-	-	-	-	-
	Total	75 211 948 310	5 444 365 925	7,24%	4 618 705 904	7 778 735 102	168,42%	3 618 705 904	19 475 621 422	538,19%

Source : Etat de Suivi Budgétaire 2022, DGPPB/Ministère du Budget

Globalement, les interventions économiques accordées aux entreprises publiques en 2022 se sont chiffrées à près de **19,48 milliards de FC** contre une prévision de **3,62 milliards de FC**, représentant un taux d'exécution de l'ordre de **538,19%**. Ce montant résulte entre autres des interventions de l'Etat pour alléger les dettes sociales de quelques entreprises publiques en 2022.

6. Hausse de la dette publique

Les entreprises publiques, en particulier celles œuvrant dans les secteurs comme les infrastructures, 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 rétrocessions d'emprunt (prêts rétrocédés)** et **les garanties de l'Etat (emprunts garantis)**.

Une rétrocession d'emprunt est une opération par laquelle les fonds empruntés par l'Etat sont prêtés à une tierce partie de droit congolais, normalement avec l'accord préalable du créancier moyennant signature d'un accord de Prêt subsidiaire aux conditions financières différentes de celles de l'accord de base⁹. Dans le cas précis, les rétrocessions d'emprunts ou prêts rétrocédés sont des

⁹ Ordonnance-Loi n°23/021 du 11 septembre 2023 relative à l'endettement public, article 3, page 9.

emprunts contractés par l'Etat (premier emprunteur ou emprunteur primaire) et qui les prête à son tour aux entreprises publiques (emprunteurs secondaires). Tandis qu'une garantie de l'Etat est un accord en vertu duquel l'Etat s'engage à verser la totalité ou une partie du montant dû au titre d'un instrument d'emprunt en cas de défaut de paiement de l'emprunteur.¹⁰

Dans ce cas précis, les garanties de l'État ou les emprunts garantis représentent des engagements ou obligations pris par l'État à la suite des emprunts contractés par les entreprises publiques.

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

Tableau n°3.5 : Evolution des rétrocessions d'emprunts aux entreprises publiques et établissement public en 2020 et 2023 en USD

N°	ENTREPRISES PUBLIQUES	2021	2022	2023				Stock de la Dette (5) au 31/12/2023 = (1+4)
		Stock de la Dette au 31/12/2021	Stock de la Dette au 31/12/2022	Encours (1)	Arriérés			
					Principal (2)	Intérêts dus à l'Etat (3)	Service de la Dette (4) = (2+3)	
1	REGIDESO SA	13 505 243,11	13 505 243,11	9 174 723,09	2 387 748,52	1 942 771,50	4 330 520,02	13 505 243,11
2	RVF	12 052 030,76	12 052 030,76	-	6 926 294,19	5 125 736,57	12 052 030,76	12 052 030,76
3	SCPT (OCPT)	241 410 711,74	241 410 711,74	191 986 451,83	38 397 290,35	11 026 969,56	49 424 259,91	241 410 711,74
4	SINELAC	65 270 399,84	65 270 399,84	642 555,28	34 386 075,73	30 241 768,83	64 627 844,56	65 270 399,84
5	SNCC	-	-	-	-	-	-	-
6	GECAMINES	-	-	-	-	-	-	-
7	SNEL SA	1 143 668 634,41	1 143 668 634,41	889 339 730,53	156 650 895,82	97 678 008,06	254 328 903,88	1 143 668 634,41
8	STUC	14 749 918,72	14 749 918,72	4 292 669,38	8 585 338,86	1 871 910,48	10 457 249,34	14 749 918,72
9	MIBA	2 487 946,08	2 487 946,08	-	2 000 000,00	506 937,52	2 506 937,52	2 506 937,52
10	RVA SA	62 716 407,05	62 716 407,05	49 090 912,00	-	4 230 043,42	4 230 043,42	53 320 955,42
		1 555 861 291,71	1 555 861 291,71	1 144 527 042,11	249 333 643,47	152 624 145,94	401 957 709,41	1 546 484 831,52

Source : DGPPB/Ministère du Budget, à partir des données fournies par la DGDP

Le tableau ci-dessous renseigne que le stock de la dette, au titre des rétrocessions d'emprunts ou des prêts rétrocédés aux entreprises publiques s'élève à près de **1,5 milliards de USD** au 31 décembre 2023 ; rapporté à 2022, il s'observe une régression de **6,25%**. Il sied de noter que la RVF est un

¹⁰ Idem, page 8.

établissement public et non une entreprise publique.

La SNEL occupe la première place des entreprises publiques ayant bénéficié de ce prêt car, elle détient **73,95%** sur l'ensemble de ce montant, suivi de la SCPT avec **15,61%**. Il apparaît que, si les 10 entreprises publiques (emprunteurs secondaires) reprises dans le tableau ci-dessus ne sont pas en mesure ou refusent tout simplement, en raison d'une dégradation de leur situation financière ou par mauvaise foi, de rembourser les prêts de **1,5 milliards USD** qui leur ont été octroyés, l'Etat, en sa qualité d'emprunteur primaire, sera tenu de rembourser ce montant.

a. Mesures d'atténuation

Pour atténuer les risques que présentent les entreprises du portefeuille de l'Etat sur les finances publiques, le Gouvernement compte notamment :

- ✓ Assainir les charges d'exploitation notamment celles liées aux charges du personnel et aux conventions collectives ;
- ✓ Renforcer le contrôle, suivi et audit externe des entreprises publiques (Cour des Comptes, Ministère du Portefeuille, Ministère des Finances et IGF) ;
- ✓ Parachever du processus de la réforme des entreprises publiques dans son volet comptable et financier ;
- ✓ Améliorer la qualité de la gouvernance, du mode de désignation des mandataires actifs ou passifs ;
- ✓ Diligenter un audit de toutes les dettes de chaque entreprise publique par des cabinets d'audit indépendants de grande renommée, notamment pour établir l'existence de chaque dette, son origine, sa hauteur et des mesures spécifiques concernant les différents types de dettes ; Poursuivre et finaliser le processus de règlement des dettes croisées ;
- ✓ Elaborer la stratégie sectorielle et la stratégie de l'Etat-actionnaire.

3.2. Risques liés aux Partenariats Publics – Privés

a. Description du risque et canaux de transmission

Les Partenariats Publics Privés (PPP) sont des contrats à long terme en vertu desquels le secteur privé fournit des biens et des services d'infrastructure qui sont traditionnellement du ressort de l'État. Les PPP peuvent être un atout d'efficience et de rendement mais génèrent des passifs certains et éventuels, qui peuvent compromettre la viabilité budgétaire.

En RDC, les PPP sont régis par la Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 et ses mesures d'application comprenant le Décret n°21/04 du 02 avril 2021 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé Unité de Conseil et de Coordination du Partenariat Public-Privé « UC-PPP » et le Décret n°23/38 du 26 octobre 2023 portant modalités d'application de la loi susmentionnée. Ces dernières années, le Gouvernement de la République a signé plusieurs contrats dans le cadre de PPP, notamment dans les secteurs de route, de port et d'électricité.

Ces contrats peuvent engendrer des engagements financiers de deux ordres :

- ✓ les engagements explicites et directs, qui se traduisent par des flux déterminés ou déterminables (notamment les garanties, des allègements de l'impôt sur les bénéfices et profits de **15%** (trois ans) accordés au bénéficiaire de PPP) ;
- ✓ les engagements contingents (implicites) qui ne se concrétisent 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. Ces derniers types d'engagements ne sont pas toujours couverts sous la forme de garanties d'un montant de passif, mais il s'agit souvent des dispositions contractuelles complexes auxquelles l'État s'engage.

Ces engagements constituent un risque dans la mesure où ils peuvent varier par rapport aux prévisions faites dans les contrats, du fait qu'ils dépendent également de facteurs exogènes aux PPP.

Ainsi, ils peuvent perturber les prévisions des dépenses de l'Etat lorsque, par exemple, la garantie de l'Etat serait appelée ou un événement impliquant l'intervention de l'Etat survienne lors de la mise en œuvre des projets PPP.

En effet, les engagements explicites relatifs aux contrats PPP n'ont pas été reflétés dans la programmation budgétaire 2025-2027, moins encore le risque y lié. Cela pourrait exercer une pression sur certaines dépenses, notamment celles d'interventions économiques.

C'est pourquoi, un travail de recensement des projets de PPP est en cours au niveau de l'Unité de Conseil et de Coordination du Partenariat Public-Privé « UC-PPP ». Ce travail permettra d'évaluer les engagements et les risques budgétaires y liés, lesquels devront être examinés au cas par cas en fonction du montage financier de chaque projet. Le tableau ci-dessous reprend les projets de PPP recensés à ce jour.

Le tableau 3.5 ci-dessous reprend la liste de quelques projets de PPP en cours de mise en œuvre répertoriés dans la base de données de l'UC-PPP. Ces projets sont regroupés en deux parties, à savoir : (i) les projets en phase de préparation et de lancement des travaux et (ii) les projets en phase d'exécution.

Tableau n° 3.6 : Répertoire des Projets en Partenariat Public-Privé en phase de préparation et de lancement des travaux

N°	INTITULE DU PROJET	COUT ESTIMATIF (en USD)	FORME CONTRACTUELLE	STATUT
1	Construction et modernisation de l'Aéroport International de Ndjili	1.200.000.000	Concession	Projet en phase de préparation
2	Réhabilitation et modernisation du Chemin de Fer Kinshasa-Matadi	956.000.000	Concession	Projet en phase de préparation
3	Développement des lignes dédiées aux bus à haut niveau de service (BRT : Bus Rapid Transit) de Kinshasa	78.900.000 (Coût d'investissement)	EPC & affermage	Projet en phase de préparation
4	Construction du port en eaux profondes de Banana	1.100.000.000	BOT	Projet en phase de mise en œuvre
5	Réhabilitation et extension de l'usine de	220.900.000 (Coût d'investissement)	Concession (BOT)	Projet en phase de préparation

N°	INTITULE DU PROJET	COÛT ESTIMATIF (en USD)	FORME CONTRACTUELLE	STATUT
	traitement d'eau de Lukunga			
6	Construction de la centrale solaire photovoltaïque au sol de 100 MW dans la ville de Kinshasa	158.799.800	Concession	Projet en phase initiale
7	Construction de la centrale solaire photovoltaïque flottante de 1000 MW dans la ville de Kolwezi	1.472.739.004	Concession	Projet en phase initiale
8	Construction de la centrale solaire photovoltaïque au sol de 20 MW dans la ville de Lisala	62.658.400	Concession de travaux et de service	Projet en phase initiale
9	Construction de la centrale solaire photovoltaïque au sol de 40 MW dans la ville de Mbuji Mayi	100.176.088,4	Concession de travaux et de service	Projet en phase initiale
10	Mise en place d'un système de vidéo verbalisation pour la gestion des contraventions routières	A évaluer	A définir	Projet en phase de préparation
11	Digitalisation et collecte des redevances maritimes	11.511.238	Concession	Contrat approuvé par l'Autorité compétente
12	Conception, implémentation, exploitation et maintenance d'une plateforme numérique de gestion intégrée de visa électronique – « EVISA RDC »	53.300.000	Concession	Projet en phase d'approbation du contrat
13	Mise en place d'une plateforme intégrée du système éducatif numérisé en RDC – « E-KELASI »	20.630.931	Concession	Projet en phase de préparation

Source : UC-PPP.

Concernant les projets ou contrats PPP actuels sujets à risque pour l'Etat, l'on peut citer le contrat ONIP-AFRITECH sur la production du Fichier Général de la Population et la délivrance de la Carte d'Identité Nationale dont le coût est de **USD 697.000.000** avec un paiement d'une avance de **USD 104.000.000**, au titre d'engagement direct de l'Etat.

Tableau n° 3.7 : Répertoire des Projets en Partenariat Public-Privé en phase d'exécution

N°	INTITULE DU PROJET	COUT ESTIMATIF (USD)	DUREE	FORME CONTRACTUELLE
1	Financement, conception, construction, élargissement, maintenance et exploitation – Route KINSHASA - MATADI	514.369.000	14 ans	Concession
2	Financement, conception, construction, élargissement, maintenance et exploitation – Route LUBUMBASHI - KASUMBALESA	148.357.133	19 ans	Concession
3	Financement, conception, construction, élargissement, maintenance et exploitation – Route LUBUMBASHI – LIKASI – KOLWEZI	299.276.688	17 ans	Concession
4	Financement, conception, construction, élargissement, maintenance et exploitation – Route KASUMBALESA - SAKANIA	229.044.000	25ans	Concession
5	Financement, conception, construction, aménagement, entretien, maintenance et exploitation de 94 Km de route, 1 poste frontière à guichet unique, 1 pont à haubans de 359 m sur la rivière LUAPULA et installation des stations de péage - Route KASOMENO-KASENGA-CHALWE	252.421.000	26 ans	Concession
6	Exploitation et gestion du réseau de la fibre optique	60.000.000	15 ans	Affermage

Source : UC-PPP

b. Mesures d'atténuation

En vue d'atténuer les risques budgétaires liés aux PPP, les mesures suivantes sont envisagées par le Gouvernement :

- ✓ la finalisation du processus de recensement des projets de PPP ;
- ✓ l'amélioration de la préparation et la structuration des projets de PPP ;
- ✓ la publication des contrats PPP afin de permettre leur analyse et la prise en compte de leur impact financier sur le budget de l'Etat ;
- ✓ la nécessité de conclusion des contrats PPP qui préservent les finances publiques et le renforcement des capacités des acteurs de PPP notamment dans l'analyse des risques budgétaires ;
- ✓ la dotation des structures impliquées dans l'analyse des risques budgétaires liés au PPP, des instruments et/ou logiciels d'analyse des risques appropriés.

4. RISQUES FINANCIERS LIES AU SECTEUR BANCAIRE

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

4.1. Description du secteur bancaire

En 2023, le paysage bancaire congolais a été caractérisé, d'une part, par l'entrée d'une nouvelle banque dénommée « CDRB Bank » agréée par la Banque Centrale du Congo et, d'autre part, la migration d'Advans Banque en, microfinance.

Le secteur bancaire congolais compte, à fin décembre 2023, quinze (15) banques dont quatorze (14) opérationnelles et une (1) dans le processus de démarrage après agrément.

Le total bilantaire est passé de 15.334,48 millions de USD en 2022 à 16.887,69 millions de USD, enregistrant ainsi une croissance de **10,13 %** d'une année à l'autre.

4.2. Description et canaux de transmission des risques

4.2.1. Risque lié à la baisse du crédit à l'économie

Suivant les statistiques de la Banque Centrale du Congo, la ventilation des crédits à la clientèle révèle que le crédit octroyé au secteur privé représente une part prépondérante, **66,82 %** en moyenne de 2021 à 2023.

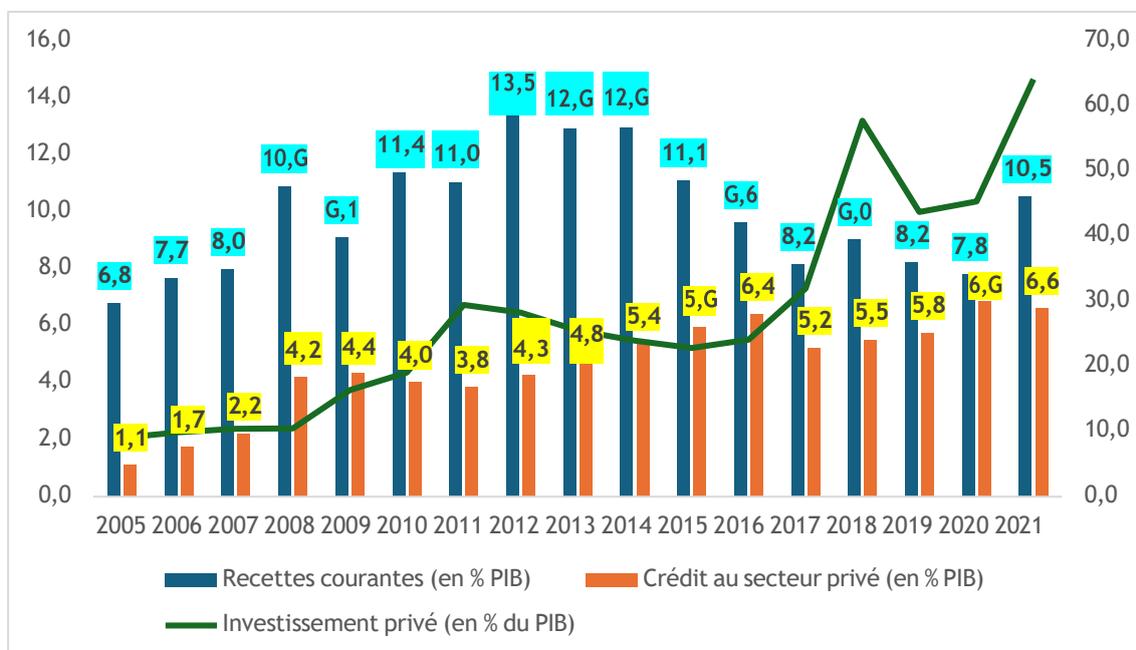
Cette situation serait susceptible de réduire les recettes courantes de l'Etat, dans la mesure où la baisse du niveau de crédit à l'économie constitue des entraves à la promotion de l'investissement et de la consommation privée en particulier, ce qui peut entamer la mobilisation de certaines natures 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.

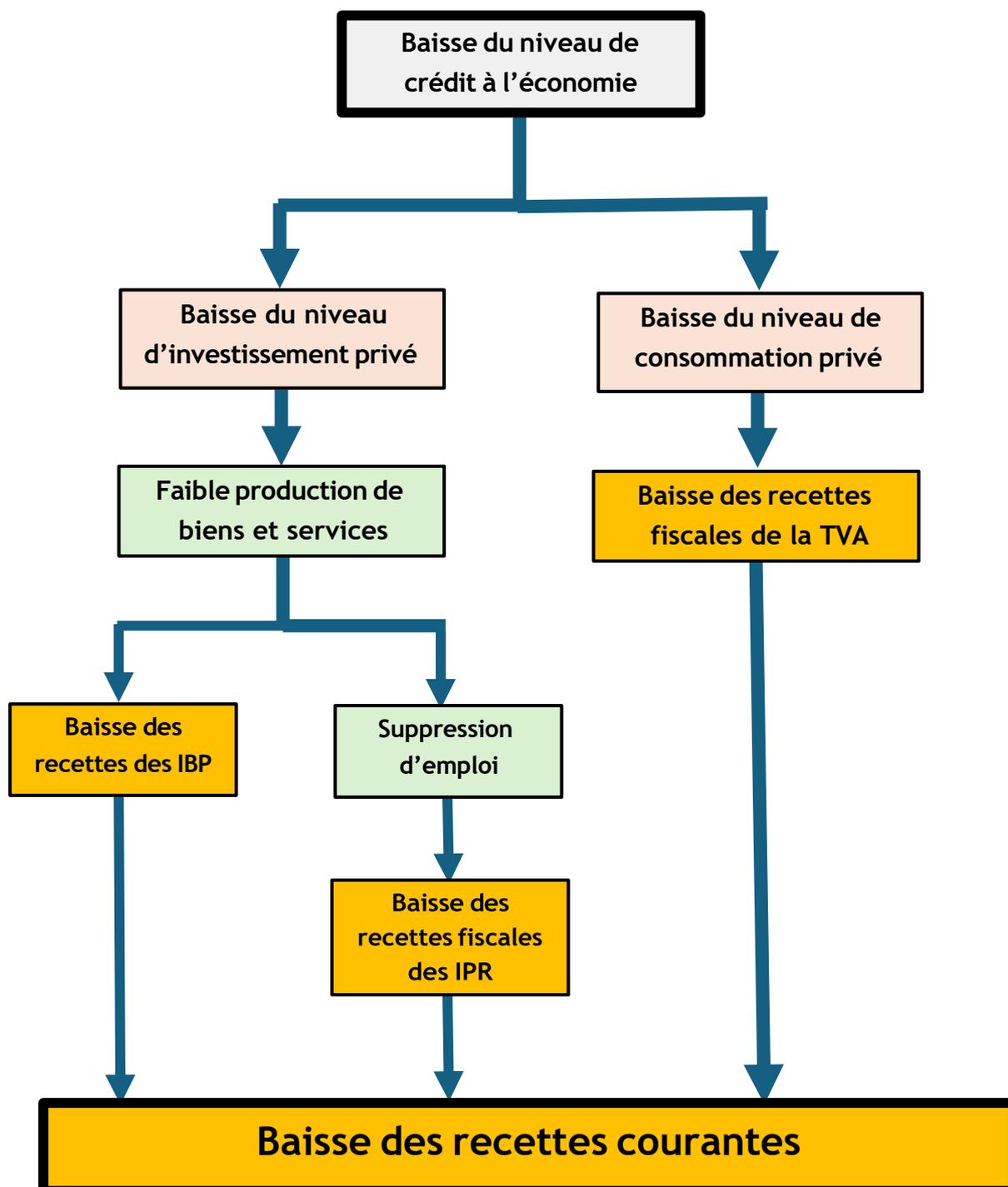
Aussi, le niveau du crédit au secteur privé a joué un rôle non négligeable dans le niveau des recettes courantes mobilisées au cours de la période allant de 2019 à 2020 correspondant à la crise de la pandémie à COVID-19.

Graphique n°4.1 : Evolution du crédit net au secteur privé, des recettes courantes et des investissements privés en% du PIB de 2005 à 2021



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

La figure n°4.1 ci-dessous illustre les canaux de transmission de la baisse du niveau de crédit à l'économie sur les finances publiques, via les recettes courantes.



Source : DGPPB, Ministère du Budget

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'État, cela 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 contraint 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 représenteraient un coût budgétaire direct qui se traduit par une hausse de dépenses de transfert.

4.2.2. Risque de crédits

Le portefeuille crédit brut du secteur est passé de l'équivalent en CDF de **USD 5.633,53 millions** en décembre 2022 à **USD 7.220,45 millions** en décembre 2023, soit une croissance de **28,17%**. Le crédit octroyé au secteur privé demeure prépondérant par rapport au secteur public et aux ménages car, il représente en moyenne **66,82%** de 2021 à 2023.

Tableau N°4.1 : Ventilation du crédit à la clientèle

Crédits à la clientèle (en millions de USD)					
	2021	2022	2023	var. (2022/déc-23)	
				Val	%
01. Crédits bruts à la clientèle (maturité)	4 226,94	5 633,53	7 220,45	1 586,92	28,17%
A. Crédits nets par terme	3 907,19	5 334,17	6 897,81	1 563,64	29,31%
Crédits à long terme	295,52	339,75	251,97	- 87,77	-25,84%
Crédits à moyen terme	1 335,93	1 901,01	2 143,36	242,35	12,75%
Total Crédit à court terme	1 748,07	2 395,80	3 705,86	1 310,05	54,68%
Crédit à court terme	909,63	1 314,72	2 113,96	799,25	60,79%
Découvert bancaire	838,44	1 081,09	1 591,89	510,81	47,25%
Crédits en souffrance	527,68	697,61	796,62	99,01	14,19%
B. Provisions	319,75	299,36	322,64	23,28	7,78%
02. Ventilation des crédits par monnaies	3 907,19	5 334,17	6 897,81	1 563,64	29,31%
Total Crédits Monnaies Nationales	169,33	277,53	257,42	- 20,10	-7,24%
Total Crédits Monnaies Etrangères	3 737,87	5 056,64	6 640,38	1 583,74	31,32%
03. Secteur Institutionnel	4 226,94	5 633,26	7 220,53	1 587,27	28,18%
Secteur public	680,23	783,45	838,70	55,25	-10,23%
Secteur privé	2 704,41	3 691,96	5 122,23	1 430,27	102,14%
Ménages	842,30	1 157,85	1 259,59	101,74	8,79%

Source : Banque centrale du Congo

La qualité du portefeuille à fin décembre 2023 indique que **84,5 %** des prêts sont sains, **8,2%** sont à surveiller et **7,3%** sont non-performants (pré-douteux, douteux et compromis). Ces deux derniers ont affiché un ratio supérieur au plafond de **5 %** selon les saines pratiques. Dans le même ordre d'idées, le taux de couverture des prêts non-performants par les provisions s'est établi à **54,32%** à fin décembre 2023.

Tableau 4.2 : Qualité du portefeuille- crédits de 2021 à 2023 (En millions de USD)

Classification des créances	2021	2022	2023
1) Créances brutes	4226,9	5633,5	7220,4
2) créances saines	3379,5	4636,6	6101,2
3) Créances à surveiller	340,2	492,1	555,7
Provisions pour créances à surveiller	31,2	27,7	36,1
4) Créances non performantes	187,5	205,5	240,9
Provisions pour créances non performantes	288,5	271,7	286,5
créances prédouteuses	42,4	51,9	83,9
Provisions pour créances predouteuses	7,1	20,5	23,7
créances douteuses	40,1	42,0	46,4
Provisions pour créances douteuses	20,2	30,3	29,9
Créances compromises	105,0	111,6	110,6
Provisions pour créances compromises	264,7	221,6	222,8
Créances saines/créances brutes	80,0%	82,3%	84,5%
Créances à surveiller/créances brutes	8,8%	9,2%	8,2%
Créances non-performantes/créances brutes	11,3%	8,5%	7,3%
Créances prédouteuses/Créances brutes	1,2%	1,3%	1,5%
Créances douteuses/Créances brutes	1,4%	1,3%	1,1%
Créances compromises/créances brutes	8,7%	5,9%	4,8%
<i>Taux de provisionnement des créances non performant</i>	<i>60,62%</i>	<i>56,93%</i>	<i>54,32%</i>

Le risque sur le crédit porte sur les crédits dont le remboursement demeure incertain. Il se rapporte : (i) aux créances à surveiller, (ii) aux créances prédouteuses et (iii) aux créances douteuses.

Suivant le tableau précédent, en 2021, le risque sur les créances à surveiller s'est établi à **7,31%** ; s'agissant des créances prédouteuses, il s'est chiffré à **0,84%** et à **0,47%** pour les créances douteuses. En 2022, il s'est établi à **8,24%** pour les créances à surveiller, à **0,56%** pour les créances prédouteuses et à **0,21%** pour les créances douteuses. En 2023, il s'est chiffré à **7,20%** pour les créances à surveiller ; à **0,83%** pour les créances prédouteuses et à **0,23%** pour les créances douteuses.

Il s'en suit que de 2021 à 2023, le risque sur le crédit demeure très faible car, le niveau du risque sur les créances à surveiller, les créances prédouteuses et créances douteuses est négligeable.

4.2.3. 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 **140,4 %** à fin décembre 2023 contre **140,3 %** en décembre 2022.

4.2.4. 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 fortement 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 ci-dessous, il est constaté que le système bancaire est résilient car, les normes prudentielles sont respectées au 31 décembre 2023.

Tableau 4.3 : Normes prudentielles de gestion du système bancaire

Normes prudentielles de gestion (en millions de USD)								var. (2022/déc-23)	
	2021	2022(**)	mars 2023 ©	juin-23	sept-23	déc-23	usd	%	
01. Fonds propres de base	749,8	1 082,4	1 097,1	1 022,3	1 039,1	1 019,6	- 62,8	-5,80%	
02. Fonds propres complémentaires	168,2	204,1	201,1	199,9	200,1	196,4	- 7,7	-3,77%	
05. Fonds propres réglementaires	918,0	1 286,5	1 298,2	1 222,2	1 239,1	1 216,0	- 70,5	-5,48%	
06. TOTAL ACTIFS A RISQUE (Risques Bancaires)	8 199,4	8 886,5	8 938,1	9 460,0	9 385,0	9 225,0	338,5	3,81%	
07. Ratio de solvabilité globale ≥ 10 %	11,2%	14,5%	14,5%	12,9%	13,2%	13,2%	-1,3%		
08. Ratio de solvabilité tier 1 ≥ 6 %	9,1%	12,2%	12,3%	10,8%	11,1%	11,1%	-1,1%		
Ratio de levier ≥ 5 %	5,0%	6,7%	6,6%	6,2%	6,0%	5,7%	-1,0%		
Norme de couverture des immo. par les FFP \geq	147,5%	335,7%	357,8%	397,1%	397,3%	369,0%	33,4%		
Qualité des actifs									
Total risques bancaires/total actif	57,5%	58,0%	56,6%	60,6%	56,4%	54,6%	-3,3%		
Part des créances en souffrances nettes/Total	13,5%	13,1%	14,8%	11,9%	13,0%	11,6%	-1,5%		
Part des créances en souffrance brutes/Total c	20,0%	17,7%	19,2%	15,7%	17,1%	15,5%	-2,2%		
Part des créances en souffrance nettes/Fonds	70,4%	64,4%	77,1%	78,1%	84,9%	79,1%	14,7%		
Taux de provisionnement des créances en souff	37,7%	30,0%	27,0%	27,2%	27,5%	28,7%	-1,3%		
Liquidité									
Ratio de liquidité globale ≥ 100 %	169,3%	140,3%	146,9%	131,9%	140,4%	147,8%	7,6%		
Ratio de liquidité MN ≥ 100 %	354,7%	371,8%	410,5%	376,8%	398,2%	471,9%	100,1%		
Ratio de liquidité ME ≥ 100 %	153,4%	112,4%	118,0%	110,3%	118,6%	126,4%	14,0%		
Ratio de la position nette de change [-15%,+15	68,3%	40,6%	-4,5%	1,5%	1,6%	4,5%	-36,1%		

Source : Banque Centrale du Congo

Au regard de ce qui précède, les risques financiers liés au secteur bancaire sont négligeables. De cet effet, pour la période allant de 2025 à 2027, les risques financiers liés au secteur bancaire susceptible d'entraver la soutenabilité des finances publiques sont très faibles.

5. AUTRES RISQUES SPECIFIQUES

Les risques budgétaires spécifiques abordés dans ce point concernent :

- ✓ le risque lié aux catastrophes naturelles et autres calamités ;
- ✓ les risques sanitaires ;
- ✓ les risques sécuritaires et ;
- ✓ les risques politiques.

5.1. Risques liés aux catastrophes naturelles et autres calamités

a. Description et canaux de transmission

Les catastrophes naturelles sont des phénomènes naturels dévastateurs comme les tremblements de terre, les inondations, les avalanches, etc. La République Démocratique du Congo (RDC) occupe la septième place sur 196 pays avec l'indice dynamique des urgences (Score 7,8). Ce rapport renseigne que la RDC est vulnérable aux inondations avec leurs impacts négatifs sur plusieurs secteurs.

Selon le rapport d'évaluation sur les inondations réalisées par l'Organisation des Nations Unies pour la coordination et l'évaluation des catastrophes (UNDAC) à la suite des inondations de Kinshasa de décembre 2023, la RDC a enregistré les inondations dans plusieurs provinces avec les impacts négatifs sur les conditions humanitaires des populations incluant la létalité des infrastructures, ce qui témoigne un danger permanent sur les finances publiques.

La République Démocratique du Congo connaît parfois des situations d'urgence depuis plusieurs décennies, parmi lesquelles les inondations, les éruptions volcaniques, les glissements de terrain, les pollutions, les épidémies et les érosions qui constituent des risques majeurs sur les finances publiques.

Il s'agit notamment des récents événements tels que la grande pluie s'étant abattue dans la ville de Kinshasa du 12 au 13 décembre 2022 ainsi que les inondations et glissement des terres dans le territoire de KALEHE dans la

Province du Sud-Kivu en mai 2023, qui ont conduit le Gouvernement à débloquer des fonds conséquents pour la prise en charge des sinistrés.

Depuis la fin du troisième trimestre de l'année 2023, des informations provenant des provinces font état des inondations meurtrières dans plusieurs agglomérations le long des principaux cours d'eau de la RDC.

Le monitoring réalisé par le mécanisme de veille humanitaire à travers le pays, a confirmé ses alertes avec beaucoup des dégâts humains, matériels et environnementaux. A côté de ces inondations, les glissements de terrain ont été notifiés dans la ville de Bukavu et KAMITUGA dans le Sud-Kivu, dans la ville de Kananga dans la Province du Kasai-Central, à la cité de KAMONIA dans la Province du Kasai et Matadi dans la province du Kongo-Central causant ainsi une pression sur les finances publiques.

Les évaluations des risques des urgences humanitaires a mentionné que 17 sur 26 provinces du pays ont un risqué élevé des inondations avec leurs effets sur la vie, les infrastructures et l'organisation sociale. A cela s'ajoute le déplacement massif de la population principalement à l'Est du pays à la suite des affres de la guerre, et dans plusieurs autres provinces à la suite des conflits armés, conflit intercommunautaire, et les conditions dégradantes de la vie à l'intérieur du pays. Ce qui obligera le gouvernement de subvenir à leurs besoins essentiels.

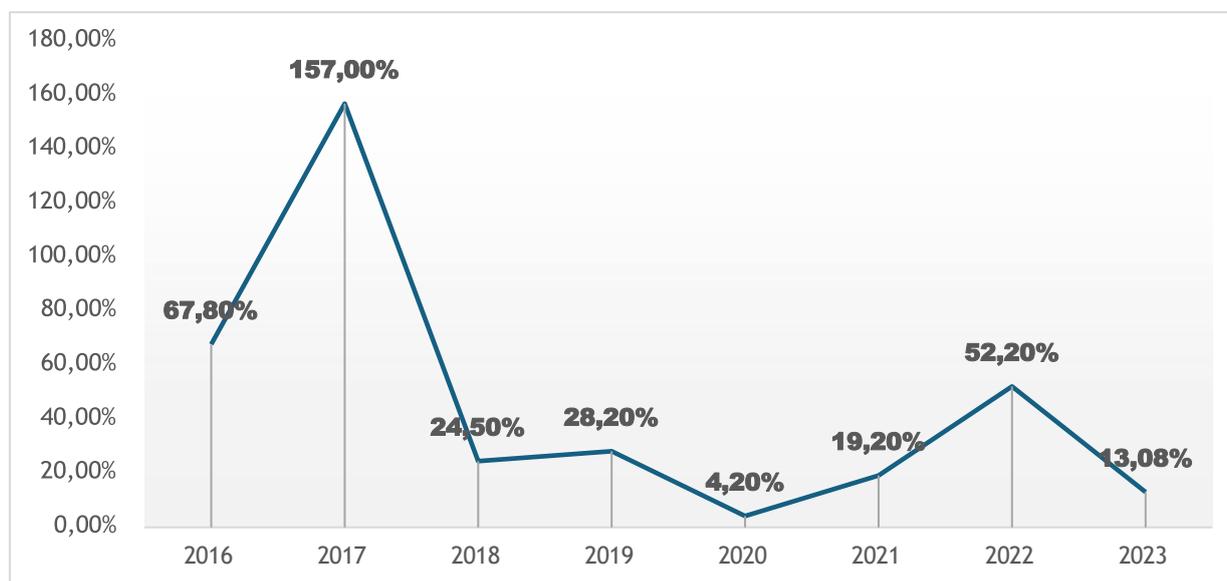
Par ailleurs, l'escalade du conflit armé à l'Est du pays a accentué le nombre de personnes déplacées, estimées à **6,2 millions** à fin décembre 2023. Ce déplacement implique l'assistance aux victimes de ces conflits.

La non-maîtrise de ces risques pourrait exercer une pression sur les dépenses exceptionnelles positionnées au Ministère des Actions Humanitaires et Solidarité Nationale au cours de la période allant de 2025-2027 et même sur les autres dépenses au regard de leurs effets collatéraux, notamment les dépenses du secteur de la Santé.

Le graphique 5.1 ci-dessous renseigne sur le taux d'exécution des dépenses liées aux catastrophes naturelles et autres calamités de 2016 à 2023, évalué sur la base des dépenses exceptionnelles sur ressources propres. Il en ressort

que l'année 2017 a connu une forte **pression** sur les dépenses liées à la prise en charge des catastrophes naturelles.

Graphique 5.1 : Taux d'exécution des dépenses (en %) liées aux catastrophes naturelles de 2016 à 2023



Source : DGPPB/Ministère du Budget, ESB 2015-2023

b. Analyse de sensibilité

En prévision des années 2025 – 2027, plusieurs risques ont la probabilité de survenir avec les impacts corolaires sur les communautés et les finances publiques. Il s'agit notamment de pluies, des conflits armés et intercommunautaires, le danger du transport maritime et autres calamités.

Le tableau ci-dessous représente les catastrophes naturelles susceptibles de survenir de 2025 à 2027, leurs probabilités de survenance et leurs impacts financiers.

Tableau n° 5.2 : Evaluation des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles et autres calamités de 2025-2027

N°	Risque(s) Budgétaires(s)	Facteur(s) du risque	2025		2026		2027	
			Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF	Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF	Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF
1	Augmentation des dépenses exceptionnelles liées aux catastrophes naturelles et	Inondation	6,0%	15 730 400 000	6,0%	16 674 224 000	6,0%	17 674 677 440,0
		Glissement des terrains	3,0%	8 911 560 000	3,0%	9 178 906 800	3,0%	9 454 274 004,0
		Ruissellement des rivières	2,0%	4 880 140 000	2,0%	4 977 742 800	2,0%	5 077 297 656,0

N°	Risque(s) Budgétaires(s)	Facteur(s) du risque	2025		2026		2027	
			Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF	Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF	Probabilité de survenance	Impact(s) financier(s) en CDF
	accidents majeures	Déplacement massif de la population	8,0%	25 054 272 000	8,0%	27 058 613 760	8,0%	29 223 302 860,8
		Rupture scolaire des enfants en âge de scolarité	3,0%	5 650 000 000	3,0%	5 819 500 000	3,0%	5 994 085 000,0
		Destruction des infrastructures socio- économiques de base	5,0%	10 345 000 000	5,0%	10 862 250 000	5,0%	11 405 362 500,0
		Naufrage	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
		Incendie, Cyclone, Eruption volcanique mal nutrition	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
	Total		27,0%	70 571 372 000	27,0%	74 571 237 360	27,0%	78 828 999 460,8

Source : Secrétariat Général aux Actions Humanitaires et Solidarité Nationale

Suivant le plan national de la réduction de risques des catastrophes, il sied de noter que pour trouver la probabilité de survenance de chaque facteur de risque renseigné dans le tableau ci-dessus pour la période 2025-2027, il eut fallu partir de la moyenne annuelle évolutive de chaque facteur de risques notamment **6%** pour les inondations, **3%** pour le glissement des terrains, **2%** pour le ruissellement des rivières, **8%** pour le déplacement de la population et **5%** de la destruction des infrastructures socio-économique de base, partant d'une référence de 3 derniers années (de 2021 à 2023).

c. Mesures d'atténuation

Les mesures d'atténuation envisagées par le Gouvernement pour le risque lié aux catastrophes naturelles et autres calamités sont les suivantes :

- ✓ le renforcement des cadres institutionnels de la réduction des risques de catastrophes naturelles ;
- ✓ le 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 ;

- ✓ l'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 ;
- ✓ l'élaboration de la cartographie des zones à risque dans toutes les provinces de la RDC ;
- ✓ Susciter les donateurs et autres partenaires dont les appuis financiers ou matériels sont indispensables à l'exécution de la réponse humanitaire.

5.2. Risques sanitaires

a. Description des risques et canaux de transmission

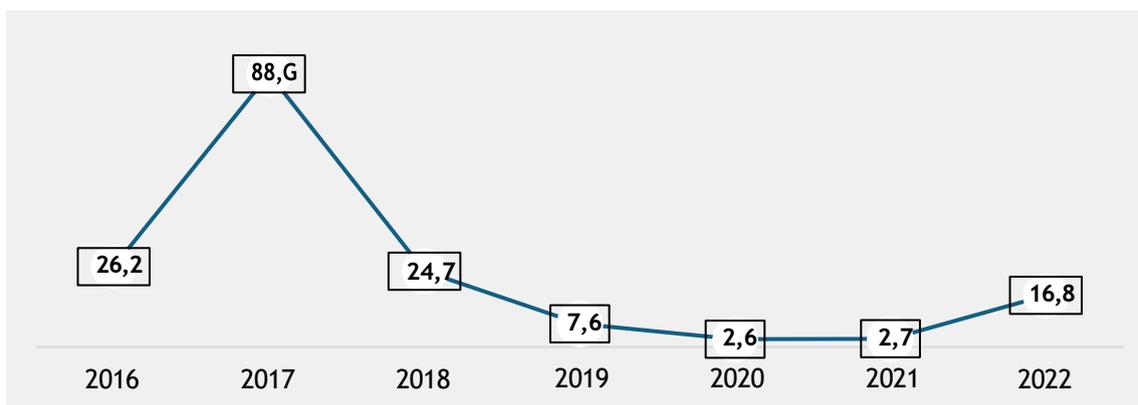
Depuis plusieurs décennies, la RDC est confrontée chaque année à l'apparition d'au moins une maladie épidémique, en particulier celles touchant les enfants. Cela entraîne une incidence non seulement sur les dépenses exceptionnelles, mais aussi sur les efforts de mobilisation des recettes dans les zones touchées.

Pour lutter et prévenir toutes ces maladies, la RDC procède à la vaccination en routine ou en campagne sur l'ensemble du territoire national et a mis en place un programme de surveillance intégrée de maladie et de riposte (SIMR), constituant le principal cadre de surveillance des maladies épidémiques.

Ce programme inclut la surveillance de **35** maladies et conditions sanitaires dont **11** sont à notification immédiate due à leur potentiel épidémique élevé ou à leur appartenance à un programme d'élimination ou d'éradication. Il s'agit de la flasque aiguë (PFA), du Choléra, de la lèpre, du tétanos néonatal, de la peste, de la fièvre hémorragique virale, de la fièvre jaune, du monkey-pox, de la rougeole et de la grippe aviaire.

Le graphique 5.3 ci-dessous révèle que les dépenses exceptionnelles liées à la lutte contre les épidémies ont atteint un pic chiffré à **88,9 milliards de CDF** en 2017. Après une régression observée entre 2018 et 2021, ces dépenses ont pris une trajectoire ascendante en 2022.

Graphique 5.2 : Dépenses exceptionnelles de lutte contre les épidémies de 2016 à 2022 (en milliards de CDF)



Source : DGPPB/Ministère du Budget, ESB 2016-2022

la RDC a appris plusieurs leçons et a capitalisé les expériences lors de l'épidémie de la Maladie à Virus Ebola (MVE, en sigle) et la Covid-19, qui dans l'avenir, faciliteront une résilience post épidémique notamment la mise en place d'une structure nationale autour de la Direction de la Surveillance épidémiologique et l'INRB associant les experts nationaux et étrangers pour les transferts des compétences, permettant au pays d'organiser avec succès, une riposte de qualité et de garder des bases des données ainsi que des aliquotes pour des recherches et des études ultérieures

b. Quantification du risque

La situation épidémiologique des maladies se présente comme suit¹¹ :

- **Paludisme**

Le paludisme constitue la première cause de morbidité et de mortalité en RDC. Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes en payent le lourd tribut. La courbe d'incidence du paludisme de 2017 à 2022 selon l'OMS, montre une tendance à la hausse, passant de 307 en 2017 à 318 en 2022.

Selon les analyses de comptes nationaux de santé sur la dépense courante de santé contre le paludisme est passé de 264.998.388 à 340.163.788 USD entre 2016 et 2022, soit une augmentation de 28%. En moyenne cette dépense

¹¹ Ministère de la santé

représente 17% de la DCS. Les ménages ont supporté à hauteur de 38% en moyenne et le gouvernement a supporté 9% en moyenne.

- **Tuberculose**

La tuberculose est la 9^e cause de morbidité et 4^e cause de mortalité en RDC. Selon le rapport annuel 2022 du PNLT, l'incidence de la Tuberculose (TB) est passée de 324 à 318 pour 100 000 habitants entre 2015 et 2022.

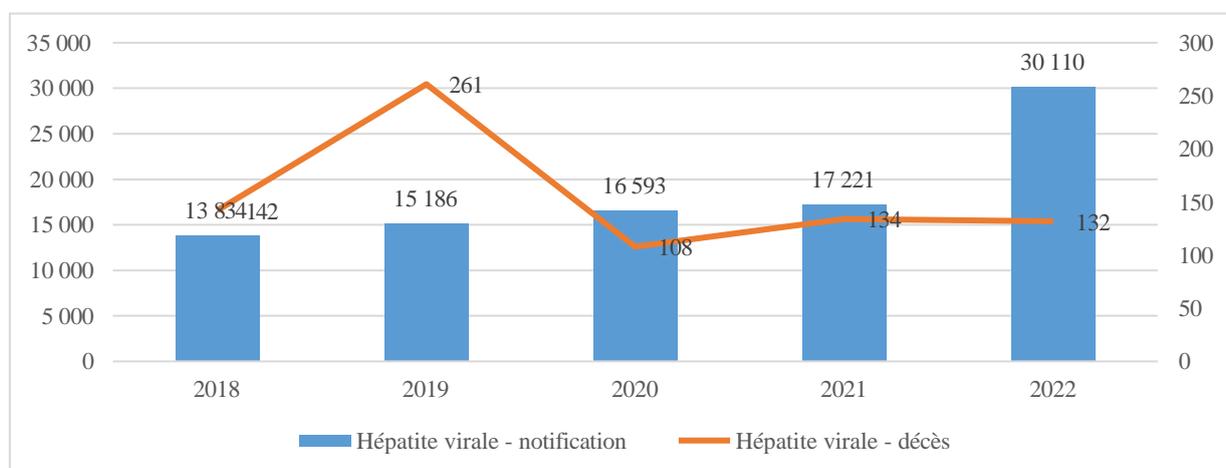
La part de la dépense courante de santé liée à la lutte contre la tuberculose n'a pas varié au cours de la période sous étude 2016-2022. Sa dépense courante est restée de 2% en moyenne de la DCS pendant cette période.

Le Gouvernement n'est intervenu qu'à hauteur de 3% en moyenne. Malgré la gratuité déclarée par le Gouvernement dans la prise en charge de la Tuberculose en RDC, les ménages continuent à supporter les dépenses liées à la tuberculose, soit 6% de cette dépense jusqu' à 2022.

- **Hépatite virale**

L'Organisation Mondiale de la Santé estime à 3,2% la prévalence de l'hépatite virale-B en 2022, et les décès à 456 cas, soit 0.07% des décès totaux. Le nombre cumulé des cas d'hépatites virales (y compris l'hépatite B) notifié par les établissements de santé de 2018 à 2022 à travers le DHIS2 est de 92 944 avec 777 décès. La répartition des cas et des décès par année est représentée sur le graphique 5.4. Ci-dessous.

Graphique n°5.3 : Nombre des cas et décès d'hépatites virales notifiés de 2018 à 2022



Source : Ministère de la Santé publique, Hygiène et Prévention / DHIS2

- **VIH/SIDA**

Les estimations du logiciel Spectrum V6.29 montrent une incidence de 0,13 (0,08-0,22) cas pour 1 000 habitants en 2022. La maladie a tendance à se concentrer dans certains groupes de population notamment les professionnelles de sexe (7,7%), les hommes ayant des rapports sexuels avec les hommes (7,1%) et les utilisateurs des drogues injectables (3,9%).

L'évolution de la dépense courante de santé liée à la lutte contre le VIH/SIDA est passée de 139.268.033 à 165.745.004 USD entre 2016 et 2022, soit un accroissement de 19%. En moyenne, le financement de la lutte contre le VIH/SIDA a été financé essentiellement par l'aide extérieur (72%) dont 32% par le Fonds Mondial et 40% par les autres sources extérieures. La part du Gouvernement est de 17% en moyenne au cours de la période. Grace à la politique de subvention des tests et des antirétroviraux pour la prise en charge des malades séropositifs, les ménages en général ne dépensent presque pas dans la lutte contre le VIH-SIDA, son financement était de 2% en moyenne qui couvraient les services et soins de santé avant d'être diagnostiqué séropositif.

- **Monkey Pox (variole du singe)**

Le Mpox est classé parmi les maladies à déclaration obligatoire et immédiate.

La RDC est l'un des rares pays au monde qui à ce jour notifié plusieurs des cas de monkey pox. En tenant compte de l'écosystème du pays, la répartition des cas monkey pox est inégale sur l'étendue du pays.

L'évolution annuelle des cas, décès et létalité de Mpox en RDC, de 2019 à 2023 montres une augmentation de nombre des cas et décès au cours de l'année 2023, le nombre de cas et décès a presque triplé par rapport à l'année 2022. En 2023, **14.636** cas suspect et **667** décès ont été enregistrés avec une létalité de **4,5%**. Au cours de S1-S7 2024, 18 sur 26 Provinces (**69%**) et 100 sur 519 zones de santé (**19%**) ont notifié au moins un cas suspect. La province de l'Équateur est celle qui a notifié le plus de cas suspects soit près de la moitié des cas notifiés pour le pays de la S1- 7/2024.

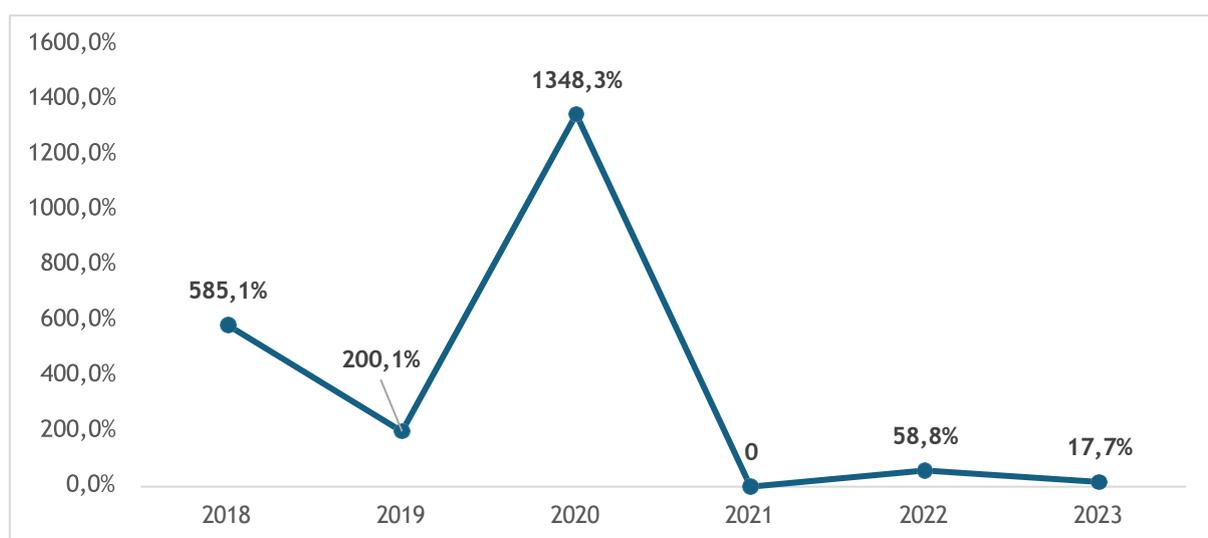
L'analyse des risques est basée sur l'évaluation rapide des risques, dans laquelle le risque global est déterminé par une combinaison de la probabilité d'infection et de l'impact de la maladie sur la population touchée.

La Mpox est endémo-épidémique dans le nord et le centre de la RDC.

La baisse de l'immunité collective induite par population jeune postérieure à l'éradication de la variole couplée à l'environnement pourrait dans une certaine mesure expliquer cette recrudescence des cas.

Le renforcement de système de surveillance dans toutes les zones à risque par la formation du personnel, le développement de la surveillance à base communautaire, les investigations de toutes les flambées épidémiques et autour de tout cas suspect.

Graphique n°5.4 : Evolution du taux d'exécution des dépenses liés au fonds spécial d'intervention de la Santé de 2018 à 2023



Source : ESB 2018-2023, DGPPB/Ministère du Budget

Le graphique 5.5 ci-dessus révèle qu'en 2020, la riposte contre la pandémie de Covid-19 a entraîné une augmentation de **1.148,2 points de pourcentage** du taux d'exécution des dépenses liées au fonds spécial d'intervention de la santé passant de **200,1%** en 2019 à **1.348,3%** en 2020, traduisant ainsi le dépassement budgétaire impressionnant suite à la matérialisation des risques sanitaires sur le budget de l'Etat.

c. Mesures d'atténuation

Pour atténuer le risque sanitaire, le Gouvernement a arrêté un certain nombre de mesures pour renforcer la prévention et la riposte contre ces maladies épidémiques il s'agit notamment :

- ✓ Concevoir, élaborer et mettre en œuvre les politiques, stratégies, normes et directives relatives à la surveillance épidémiologique ainsi qu'à l'hygiène et à la salubrité publique ;
- ✓ Renforcer la surveillance épidémiologique et biologique du paludisme, VIH, TB, HV et Mpox, pour un meilleur suivi des incidences de ces cinq maladies ainsi que leur prévalence dans la population générale ;
- ✓ Promouvoir la surveillance à base communautaire et renforcer la sensibilisation de la communauté pour le changement de comportement ;
- ✓ Renforcer la surveillance aux Points d'entrée et Points de contrôle ;
- ✓ Prise en charge médicale gratuite de cas Mpox et le suivi des contacts avec les zones de santé respectives ;
- ✓ Poursuivre le processus d'acquisition des vaccins en cours ;
- ✓ Construire des unités de production d'oxygène dans plus de 19 DPS avec la mise en place d'un réseau de distribution et la mise en place des réseaux de laboratoire ;
- ✓ Améliorer la communication entre les provinces et le MSPHPS sur la qualité des données financières des provinces pour éviter disparité des données entre provinces et MSPHPS) ;
- ✓ Poursuivre et l'intensifier la politique de la gratuité des soins des femmes enceintes, accouchements et nouveau nés.

5.3. Risques sécuritaires

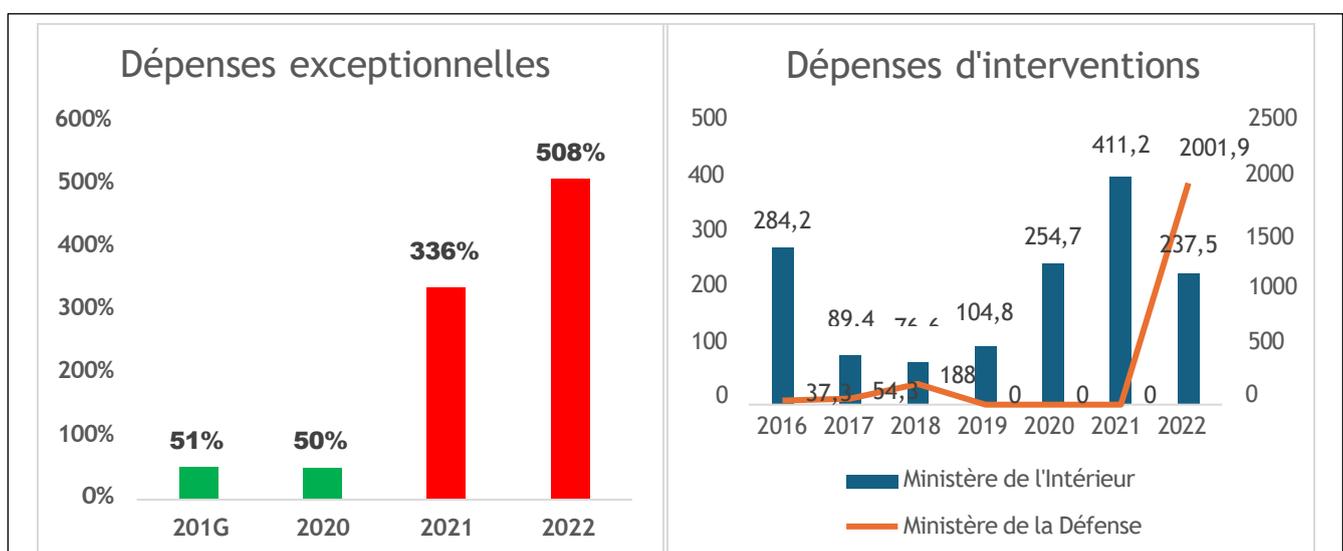
a. Description et canaux de transmission

La persistance de la guerre dans la partie Est du pays depuis plus de 20 ans constitue l'un des risques majeurs qui pèsent sur les finances publiques, couplée avec la situation d'insécurité qui sévit à KWAMOUTH dans la partie Ouest du pays (conflit entre TEKE et YAKA).

Dans ses efforts d'éradiquer l'insécurité à l'Est, le Gouvernement avait proclamé l'état de siège en date du 06 mai 2021 dans les Provinces de l'Ituri et du Nord Kivu et alloue des montants conséquents qui exercent même une pression sur les dépenses sécuritaires exceptionnelles et d'interventions. Cette situation crée un effet d'éviction sur les autres dépenses, principalement celles des investissements. Dans ce contexte, la persistance de la guerre sur la période 2025-2027 risquerait de mettre à mal les investissements prévus sur la période.

Le graphique 5.6 ci-dessous renseigne sur l'évolution de dépenses exceptionnelles et celles d'interventions liées aux opérations sécuritaires. Il indique que celles-ci ont respectivement connu un taux d'exécution de **336 %** et **411,20%** en 2021 contre **50%** et **254,70%** en 2020. La pression sur ces dépenses s'est poursuivie jusqu'en 2022 où elles ont atteint **508%** de taux d'exécution pour les dépenses exceptionnelles et **2.001,90%** pour les dépenses d'interventions.

Graphique 5.5 : Taux d'exécution des dépenses sécuritaires exceptionnelles et d'interventions



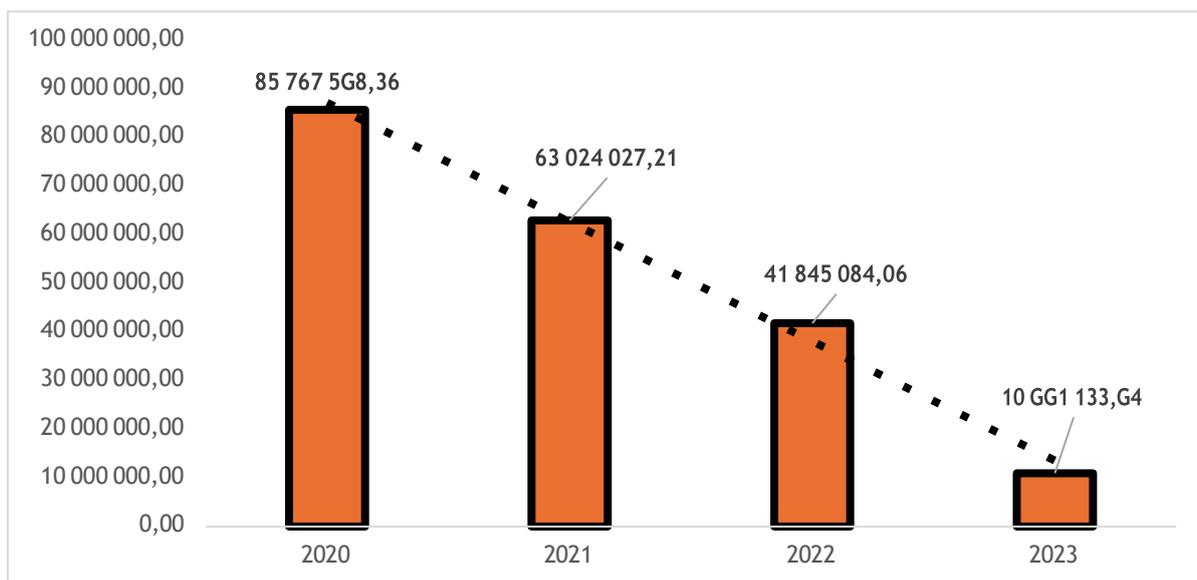
Par ailleurs, la situation d'insécurité ne reste pas sans effet négatif sur la mobilisation des recettes dans les zones affectées.

En effet, la Direction Générale des Impôts a, après examen de ses recettes dans certaines zones à conflit, établi le lien de causalité entre ces zones et la régression des recettes mobilisées. Ce lien de causalité est soutenable au regard des faits relevés ci-dessous dans le CIS de RUTSHURU dans la province du Nord-Kivu et celui de MAMBASA dans la province de l'ITURI.

- **Pour le Nord-Kivu**

L'occupation de BUNAGANA dans le territoire de RUTSHURU par les M23 soutenus par le RWANDA et 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 **87,2%** entre 2020 et 2023, partant de **85,8 millions de FC** en 2020 à près de **11,0 millions de FC** en 2023.

Graphique 5.6 : Evolution des recettes du Centre d'Impôts Synthétique (CIS) de RUSTHURU en 2020 et 2023 en CDF



Source : DGPPB/Ministère du Budget, à partir des données de la DGI

La tendance baissière des recettes observées dans le graphique 5.7 s'explique notamment par les nouvelles attaques enregistrées en octobre 2022, entraînant ainsi un niveau de réalisation quasi-nul aux mois de novembre et de décembre 2022 ainsi qu'aux mois de janvier, mars, août, septembre, octobre et novembre 2023.

Par rapport au niveau de recettes en 2020 où il y avait un calme relatif, il s'observe en 2023 une érosion (un manque à gagner important) des recettes de l'ordre de **74,8 millions de FC** sur les réalisations des impôts de cette localité de Rutshuru.

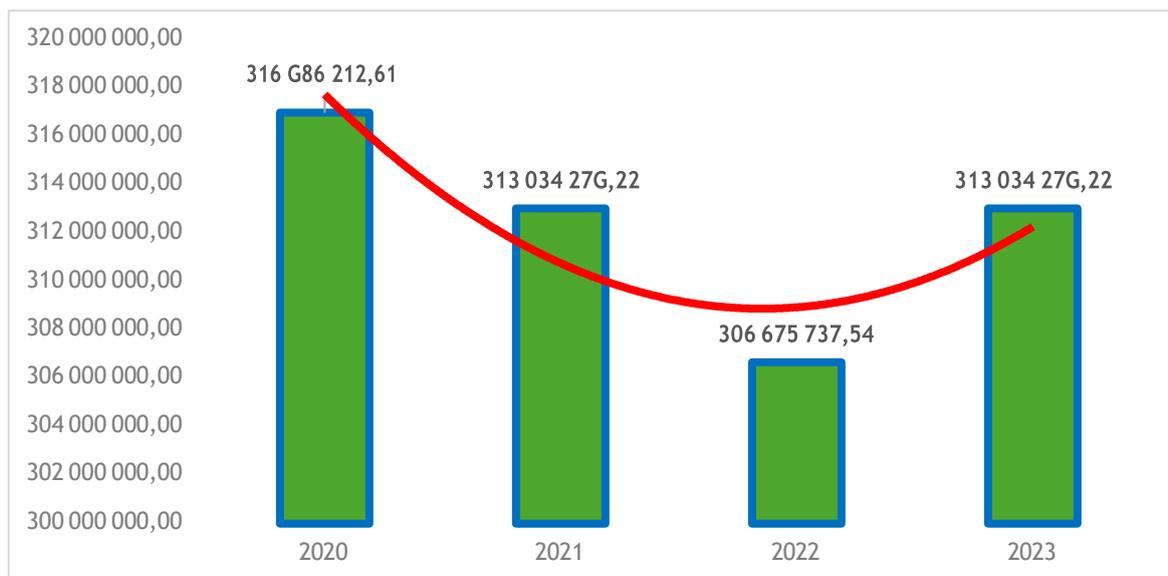
Cette situation sécuritaire défavorable constitue un risque budgétaire latent de pour les 3 trois prochaines années (2025-2027).

▪ Pour l'ITURI

L'inaccessibilité aux antennes d'ITURI, DJUGU et MAMBASSA suite des assauts répétitifs des groupes armés et milices a provoqué une baisse de **2,03 %** des recettes à MAMBASSA entre 2021 et 2022, soit un manque à gagner de près de **10,3 millions de FC**.

En 2023, cette tendance a été renversée à cause de l'avancée des FARDC dans cette zone du pays, dans le but de rétablir et restaurer l'autorité de l'État.

Graphique 5.7 : Evolution des recettes du CIS de MAMBASSA en 2020 et 2023 (en CDF)



Source : DGPPB/Ministère du Budget, à partir des données de la DGI

b. Mesures d'atténuation

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

- ✓ Renforcer les capacités de dissuasions et d'interventions des FARDC et de la PNC ;
- ✓ la promotion du dialogue social avec les communautés en conflit ;
- ✓ l'implication davantage des autorités coutumières et des communautés

- locales des zones concernées par le processus de pacification ;
- ✓ l'organisation des élections locales (ETD) ;
 - ✓ le recours aux instruments de justice transitionnelle pour bâtir le chemin de la réconciliation nationale et de la paix ;
 - ✓ la mise en œuvre des engagements de pacification régionaux et sous-régionaux.

5.4. Risques politiques

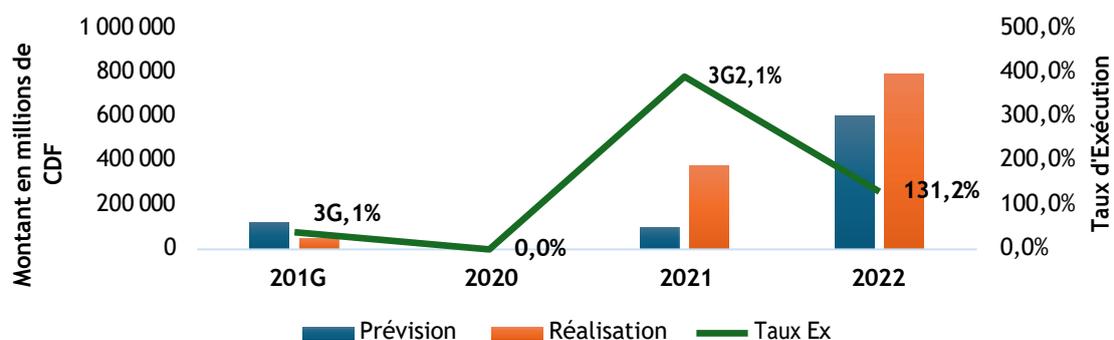
Le manque de consensus dans la gestion des questions politiques et les manifestations de rue subséquentes constituent les principaux risques politiques, lesquels impacteraient négativement l'activité économique, les recettes publiques et la mise en œuvre des investissements publics sur la période allant de 2025-2027, 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 demeure la meilleure mesure de son atténuation.

Le graphique 5.9 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 **392%** et **131,2%** en 2021 et 2022.

Graphique 5.8 : Evolution des prévisions et réalisations des dépenses exceptionnelles liées aux opérations électorales de 2019 à 2022



6. RISQUES 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.

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

a. 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.

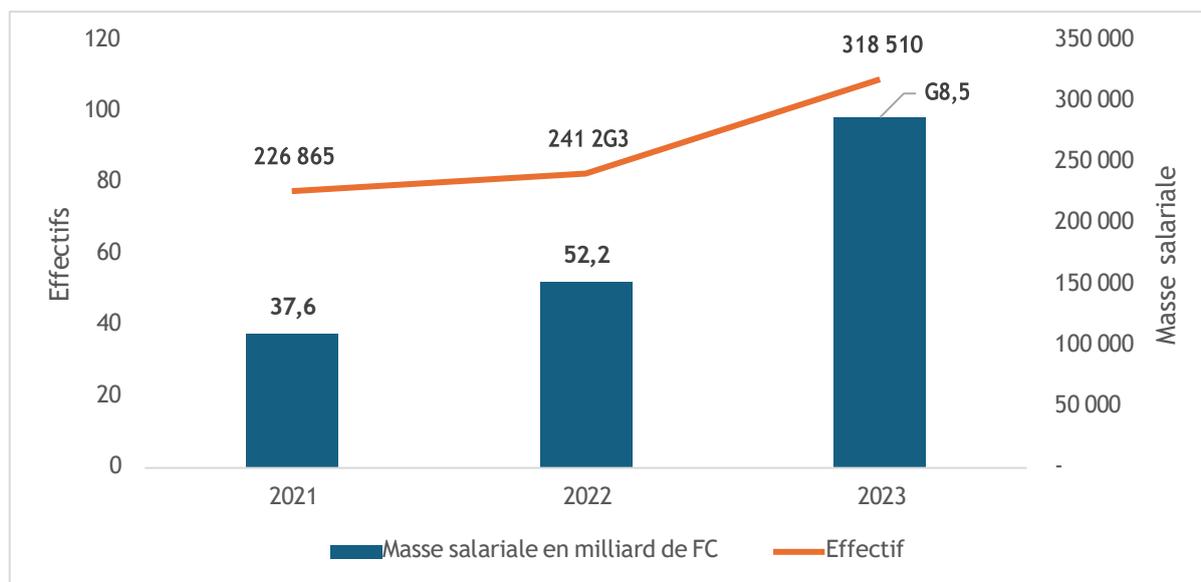
En RDC, la rémunération est l'une des dépenses contraignantes de la Loi de finances auxquelles le Gouvernement fait face chaque année. Elle est souvent influencée par l'augmentation de la masse salariale, due essentiellement à la prise en charge des agents et fonctionnaires de l'Etat non payés.

La politique actuelle du Gouvernement vise à éponger le stock des non payés et de nouvelles unités dans les différents secteurs notamment la Santé, l'Education, etc. Les cas les plus récents sont (i) le protocole d'Accords signé entre le Gouvernement et l'INAP en novembre 2021 prévoyant l'augmentation de la masse salariale et (ii) l'atelier de BIBWA tenu en 2022 qui portait sur l'évaluation de l'accord précité et, est assorti de la signature d'une nouvelle grille barémique.

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.

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale pour les trois dernières années.

Graphique 6.1 : Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2021 à 2023



Source : Direction Générale des Ressources Humaines de l'Administration Publique (Fonction publique)

Il s'observe dans ce graphique, une évolution croissante de l'enveloppe salariale au cours des trois dernières années avec un pic en 2023 liée essentiellement à la pression des bancs syndicaux sur le Gouvernement pour mécaniser tous les non payés.

b. Mesures d'atténuation

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

- ✓ 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. »

- ✓ le respect de l'article 78 point 8 de la LOFIP qui stipule que fait partie intégrante du projet de loi de finances l'état des plafonds d'autorisations des emplois rémunérés par le pouvoir central, la création d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés ;
- ✓ Promouvoir la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) ;
- ✓ la nécessité de ne pas proposer les nouveaux barèmes après le bouclage du Budget ;
- ✓ 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 »;
- ✓ 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.

6.2. Risque lié à la retraite

a. 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 **3%**), et l'employeur à travers les finances publiques supportent une quotité de pension de retraite (**6%** du traitement de base mensuel).

Un paiement de l'enveloppe des retraités supérieur au montant prévu dans le budget occasionnerait les dépenses supplémentaires et une pression sur les interventions liées à la mise à la retraite.

Par ailleurs, la crédibilité de celles-ci peut être entamée si la budgétisation reste en deçà de l'impact de la programmation des retraités, alors que les pressions se manifestent en cours d'exécution du budget.

En 2022 par exemple, notre pays 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 **90 milliards de FC** réalisé sur une prévision de **50 milliards de FC**. 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**.

La projection des effectifs éligibles à la retraite de 2025 à 2027 est de **15 000** agents et cadres par année, avec un impact financier de **387,3 milliards de FC**.

b. Mesures d'atténuation

Pour éviter la pression sur les finances publiques, les mesures suivantes sont préconisées :

- ✓ 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 ;
- ✓ la programmation de la mise à la retraite en tenant compte des disponibilités budgétaires ;
- ✓ l'élaboration d'un plan de retraite pour apurer les arriérés de mise à la retraite ;
- ✓ le respect de la politique de recrutement au sein de l'Administration publique.

6.3. Risque lié à la faible mise en œuvre de la politique fiscale

a. 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 2023 ont révélé que plusieurs mesures relatives aux recettes fiscales et non fiscales n'ont pas été mises en œuvre.

Tableau 6.1 : Nombre de mesures fiscales prévues de 2020 à 2023

Administrations financières	2020	2021	2022	2023
DGDA	7	4	4	18
DGI	15	18	32	48
DGRAD	16	26	11	26
TOTAL	38	48	47	92

Source : Direction des Recettes (DGPPB)

En effet, la période de 2020 à 2023 a enregistré un total de **225** mesures fiscales relatives aux recettes courantes prévues dans les lois de finances des exercices 2020, 2021, 2022 et 2023 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 disponibilité de permis de conduire.

Cependant, l'atteinte du niveau des recettes courantes projetées sur la période 2025-2027, particulièrement **23.668 milliards de FC** pour l'exercice 2025 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.

b. Mesure d'atténuation

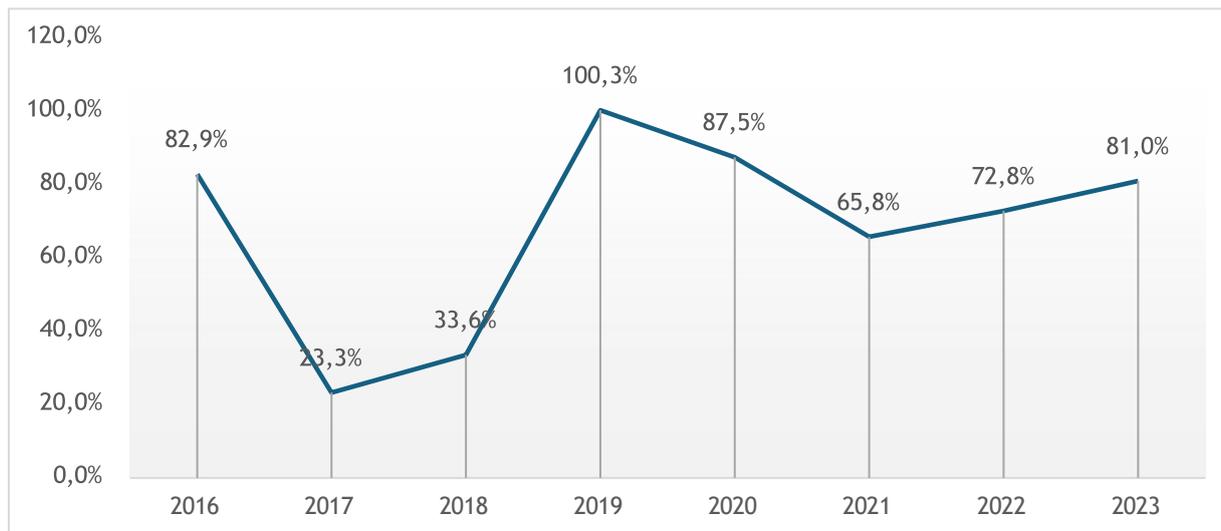
La principale stratégie devant réduire ce risque reste la mise en œuvre des mesures idoines par les administrations financières (DGI, DGDA et DGRAD) et les services d'assiettes.

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.

6.4. Risque lié à l'incertitude de l'aide extérieure

a. Description et canaux de transmission

La programmation budgétaire 2025-2027 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 2025- 2027. Cette situation pourrait perturber la mise en œuvre des projets d'investissement inscrits sur la période précitée.

Graphique 6.3 : Evolution du taux de réalisation des recettes extérieures de 2016 à 2023

Source : Loi des Finances 2018-2023

b. 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 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.

6.5. Risque de 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.

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.

6.6. Le risque lié au retard dans la mise en œuvre des investissements publics

a. Description et canaux de transmission

L'Etat congolais, à l'instar d'autres Etats, s'engage constamment à propulser son économie et rendre attrayant son environnement aussi bien économique, institutionnel que juridique. A travers le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2024 – 2028, le Gouvernement s'engage à poursuivre les réformes structurelles notamment dans la construction, la réhabilitation et la modernisation des infrastructures de base (routes, écoles, hôpitaux, centrales électriques, voies ferrées, voies lacustres), base de l'intégration de l'espace national et de la promotion des investissements domestiques et/ou étrangers.

En vue de construire une économie plus diversifiée et plus compétitive, la République Démocratique du Congo (RDC) doit impérativement s'orienter vers le développement d'une économie diversifiée, générant davantage d'emplois et de revenus durables en constante augmentation. Pour concrétiser cette ambition, il est essentiel de promouvoir l'intégration du marché national en unifiant les différentes régions et d'entreprendre de nombreuses réformes dans les secteurs de la fiscalité, du climat des affaires, des infrastructures de base et du système financier¹².

¹² Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2024 - 2028

La mise en œuvre de toutes ces politiques doit nécessairement passer par une budgétisation adéquate caractérisée par un taux d'exécution proportionnellement à la programmation des investissements publics qui pourrait encourager les investissements privés en vue de booster la croissance économique et par conséquent, créer les ressources supplémentaires pour l'Etat à moyen terme. Ces ressources permettront au Gouvernement d'atteindre ses objectifs de développement socio-économique.

Par ailleurs, les montants initialement investis en capitaux publics rendent permmissibles les investissements dans le secteur privé ; lesquels, à leur tour, génèrent d'autres activités productives en se hissant soit en sources d'approvisionnement en produits de base soit en débouchés pour les produits finis.

Cependant, alors que la RDC a, sous l'impulsion de la performance du secteur minier, réalisé une forte croissance en 2022 et 2023 (**8,9%** et **8,6%** respectivement), le taux d'exécution des investissements publics est resté faible à **5,7%** en 2022 et **18,9%** en 2023. Cette situation n'a pas favorisé la politique de diversification de l'économie congolaise, attestée par le faible niveau de la croissance du PIB hors industries extractives (**3,1%** en 2022 et **3,5%** en 2023) ; ce qui pourrait justifier l'évolution des recettes internes pendant la même période (**14,1%** en 2022 et **12,4%** en 2023).

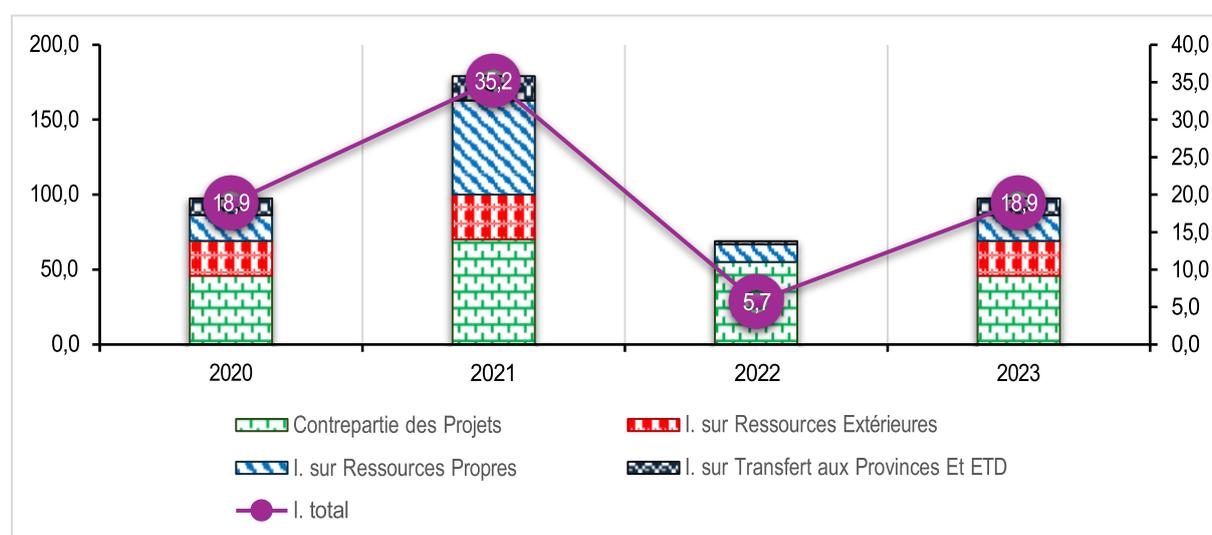
Cette situation pourrait s'expliquer notamment par la hausse sensible des dépenses exceptionnelles relatives au maintien de la paix à la partie Est du pays au détriment de celles d'investissements et par l'organisation des élections sans oublier la faiblesse du processus PPBS¹³, attestée par l'inadéquation entre le Plan d'Investissement Public (PIP) et le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT).

¹³ Le P.P.B.S. (Système de Planification, Programmation et Budgétisation) est une technique budgétaire qui sous-tend les actions de planification, de programmation et d'élaboration du budget, et qui les intègre en un tout cohérent. Il se présente comme un cadre systématique d'articulations de tâches administratives, où stratégie et tactique sont étroitement imbriquées au processus de décisions budgétaires. Le P.P.B.S. réalise une fonctionnalisation effective du Budget en comptabilisant les dépenses non par moyens, mais selon les objectifs généraux qui caractérisent la politique nationale en cours.

Dans ces conditions, toutes choses restantes égales par ailleurs, un faible taux d'exécution des dépenses publiques d'investissement (moins de **40%** entre 2020 et 2023 à titre illustratif) et un retard dans la mise en œuvre des investissements publics pourraient donc impacter négativement la réalisation des investissements prévus sous-tendant l'objectif de croissance assigné par le Gouvernement et des investissements privés.

Par conséquent, le niveau attendu des recettes publiques relatives aux investissements serait faible.

Graphique 6.4 : Evolution du taux d'exécution des dépenses d'investissements publics de 2020 à 2023 (en %)



Source : DGPPB/Ministère du Budget, sur base des ESB 2020-2023

b. Mesures d'atténuation

Le Gouvernement devra réduire ce risque à travers :

- ✓ l'amélioration de la gestion des investissements dans son cycle complet (identification des besoins, formulation des projets, sélection des projets bancables, suivi-évaluation financier et physique des projets, etc.) ;
- ✓ l'organisation régulière des missions d'évaluation de la gestion des investissements, à l'instar de PIMA (Public Investment Management Assessment) pour diagnostiquer les faiblesses du système et mettre en place un plan d'action pour son amélioration ;
- ✓ le respect du dispositif législatif et réglementaire relatif aux procédures dérogatoires pour le paiement par anticipation (procédures d'urgences,

les règles d'avance, etc.) ;

- ✓ la poursuite du renforcement des capacités des structures de l'Etat impliquées dans le programme d'investissement public et la passation des marchés publics en vue d'améliorer les taux d'absorption ;
- ✓ Les projets inscrits au Plan d'action prioritaire (PAP) devraient être mis en cohérence avec le CBMT 2025-2027 afin que seuls les projets prioritaires puissent être alignés dans le cadre de préparation du projet de loi des finances.

6.7. Risque lié à la mise en œuvre inefficace des politiques sectorielles

L'absence des stratégies dans la majorité des secteurs peut affecter la qualité de la formulation des politiques publiques sectorielles et leur pertinence dans le choix opéré dans le processus de développement du pays. Ce qui peut entamer leur programmation et leur budgétisation.

Les mesures d'atténuation portent essentiellement sur l'exécution des crédits en faveur des sectorielles pour permettre l'élaboration des stratégies sectorielles pour la plupart des secteurs et le renforcement des capacités des acteurs sectoriels dans le processus PPBSE (planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation).

6.8. Risque lié à l'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI

Après avoir conclu avec satisfaction les 6 revues, le Gouvernement de la République démocratique du Congo a récemment entamé des discussions avec le Fonds monétaire international (FMI) pour deux nouveaux programmes de financement. Ces programmes incluent la Facilité élargie de crédit et la Facilité de résilience et de durabilité, visant à soutenir les projets de développement et à renforcer la résilience économique du pays.

En effet, l'aide du FMI est généralement assortie de certaines conditions. Pour la République Démocratique du Congo, ces conditions incluent notamment :

- 1. Réformes économiques** : le FMI exige des réformes pour améliorer la gestion des finances publiques, renforcer la transparence et lutter contre la corruption.
- 2. Stabilisation macroéconomique** : Cela inclut des mesures pour contrôler l'inflation, stabiliser la monnaie et réduire le déficit budgétaire.
- 3. Réformes structurelles** : le FMI demande des réformes dans des secteurs clés comme l'énergie, les infrastructures et les services publics pour stimuler la croissance économique.
- 4. Suivi et évaluation** : le FMI surveille régulièrement les progrès réalisés par le pays dans la mise en œuvre des réformes convenues.

Ces conditions visent à assurer que l'aide financière est utilisée de manière efficace et contribue à la stabilité économique à long terme du pays.

Malgré les directives du FMI, les dépenses exceptionnelles et de paiement en RDC ont dépassé **1 milliard USD** au premier semestre 2024. Cela montre les défis persistants en matière de gestion des finances publiques et le risque d'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI.

Pour le Gouvernement, la principale mesure d'atténuation passe par le suivi régulier du degré de mise en œuvre des engagements pris.

7. RISQUES LIES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

a. Description et canaux de transmission

Le changement climatique se rapporte aux modifications du climat accompagnées d'une augmentation générale des températures moyennes dues à l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère. Il porte sur cinq risques majeurs à savoir : les pluies intenses, les sécheresses saisonnières, les inondations riveraines, les crises caniculaires et les érosions côtières. Ces cinq principaux risques sont à la base de l'effondrement de l'environnement de la RDC pouvant avoir un impact sur les finances publiques notamment sur les dépenses exceptionnelles, la viabilité de la dette publique et les recettes publiques au cours de la période 2025-2027 et à long terme.

b. Evolution des précipitations et des températures jusqu'à 2100¹⁴

Les études d'évaluation de la vulnérabilité et des risques climatiques en RDC réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de PANA (2006) ont identifié cinq risques climatiques majeurs, à savoir (i) les pluies intenses, (ii) l'érosion côtière, (iii) les inondations riveraines, (iv) les crises caniculaires et (v) les sécheresses saisonnières.

Ces études ont mis également en exergue quatre zones climatiques dont les caractéristiques sont reprises dans le tableau 7.1 ci-après.

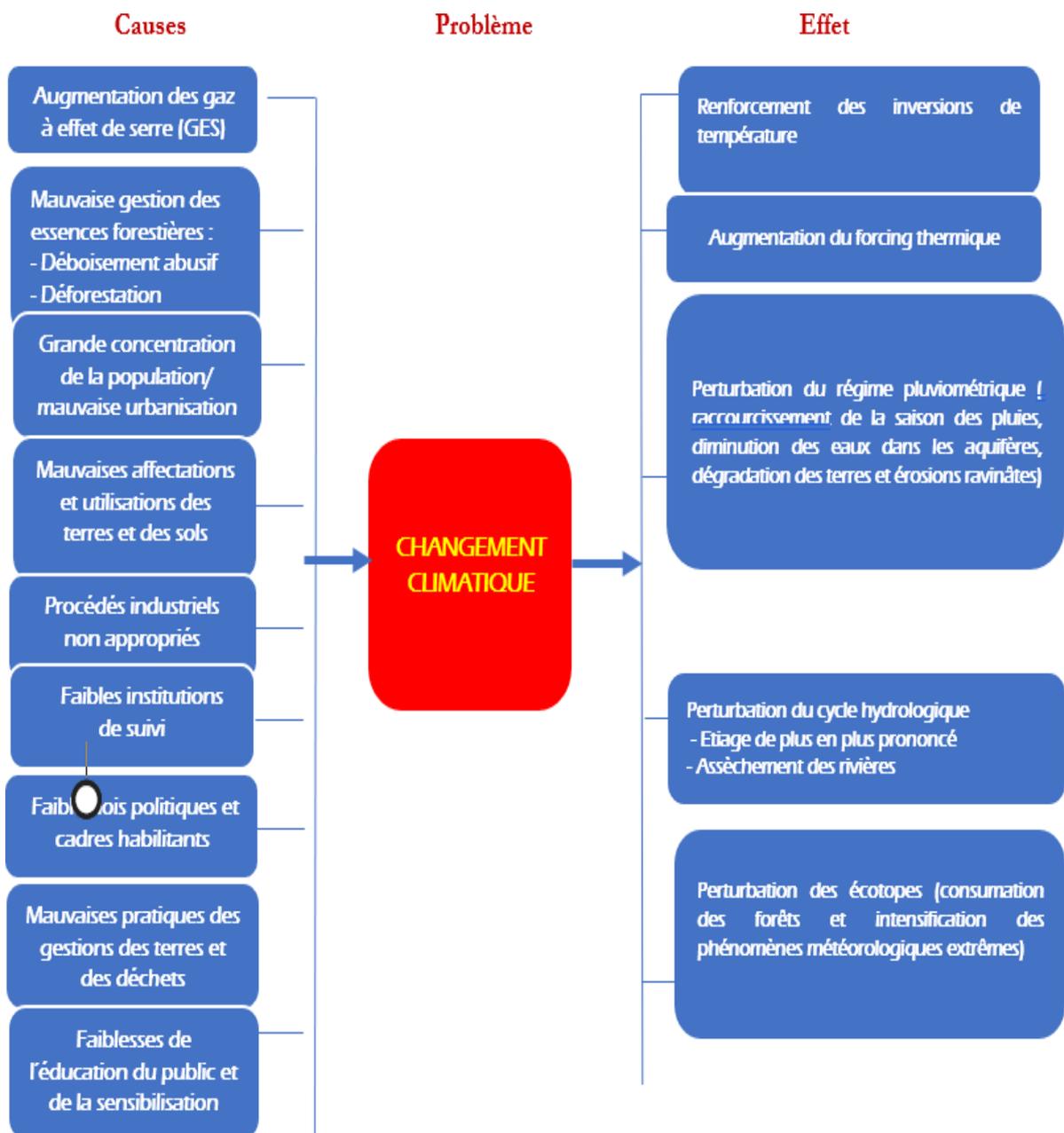
Tableau 7.1 : Zones climatiques

Zone	Ville/repère	Longitude Est	Latitude Sud	Années	Pluies (mm)	Température
1	Matadi	12-15°	5°-7°	2005	1100	25,2
				2100	850	29,1
2	Kinshasa	12,5°	2,5°-5°	2005	1800	25,0
				2100	1900	28,2
3	Kindu	17,5°	2,5°-7,5°	2005	1700	25,2
				2100	1630	29,1
4	Lubumbashi	27,5°	7,5°-12,5°	2005	1100	20,4
				2100	900	24,7

Source : Seconde Communication Nationale (2009 :79), ministère de l'Environnement

¹⁴ Ministère de l'Environnement

c. Arbre a problème du changement climatique en Rdc



Source : ANCR, les changements climatiques en RDC : état de lieux et perspectives, Kinshasa, 200

Le scénario d'abattement se propose de mettre en évidence les différents efforts à conjuguer par le Gouvernement de la RDC pour arriver à une diminution progressive et sensible des émissions de Gaz à Effet de Serre dans les principaux secteurs émetteurs. Le tableau ci-après présente les prévisions des pluies et de la température en RDC de 2005 à 2100 en quatre zones climatiques.

Tableau 7.2 : Prévisions des pluies et de la température en RDC de 2005 à 2100

N°	Province	Ville	Années	Pluies (mm)	Température
1	KONGO CENTRAL	MATADI	2005	1100	25,2
			2100	850	29,1
2	KINSHASA	KINSHASA	2005	1800	25,0
			2100	1900	28,2
3	MANIEMA	KINDU	2005	1700	25,2
			2100	1630	29,1
4	KATANGA	LUBUMBASHI	2005	1100	20,4
			2100	900	24,7

Source : *Seconde Communication Nationale (2009 ; p79)*

Sur l'ensemble de la RDC, les évolutions annuelles de la température indiquent une augmentation progressive.

En revanche, les pluies vont connaître deux situations différentes : une augmentation surtout dans la Cuvette et une baisse des précipitations ailleurs avec le raccourcissement de la saison des pluies, au fur et à mesure que l'on s'avance vers l'extrême Sud, le Katanga notamment connaîtrait, à la longue moins de 5 mois de saison des pluies contre 7 actuellement.

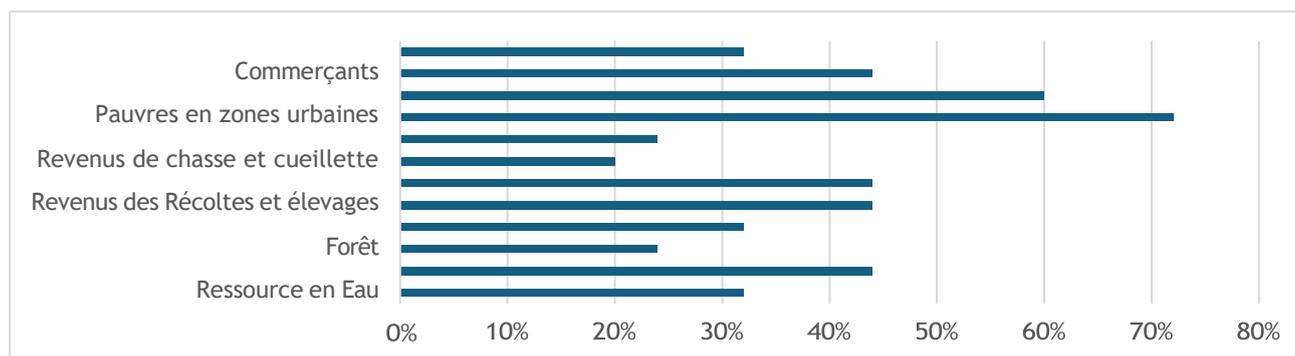
Tableau n°7.3 : Aspects fondamentaux actuels de la vulnérabilité aux changements climatiques en RDC

Domaines et catégories des revenus et populations exposés	Niveau d'exposition
Ressource en Eau	32 %
Cultures	44 %
Forêt	24 %
Savane	32 %
Revenus des Récoltes et élevages	44 %
Revenus des transporteurs	44 %
Revenus de chasse et cueillette	20 %
Revenus de bois et charbon de bois	24 %
Pauvres en zones urbaines	72 %
Petits exploitants	60 %
Commerçants	44 %
Grands exploitants	32 %

Source : ANCR, *Autoévaluation Nationale des besoins en renforcement de capacités pour la gestion de l'Environnement en RDC, Kinshasa, mars 2009.*

Suivant ce graphique 7.1 ci-dessous, le niveau d'exposition au risque lié au changement climatique est en moyenne, très élevé en RDC et touchent principalement les ressources en eau, les cultures, la forêt, la savane, les revenus des récoltes et élevages, les revenus des transporteurs, les revenus de chasse et cueillette, les revenus de bois et charbon de bois, la population pauvre vivant en zones urbaines, les petits exploitants, les commerçants et les grands exploitants.

Graphique n°7.1 : Aspects fondamentaux actuels de la vulnérabilité aux changements climatiques en RDC



Source : Ministère du Budget, données du tableau 2.

Les abattements utilisés dans le CDN révisée s'appuient sur les hypothèses ci-dessous et la renforcent de plusieurs manières :

- Dans le domaine de la foresterie et autres affectations des terres, l'hypothèse est basée sur la stratégie REDD + qui s'est appuyée sur les études de McKinsey et al (2009)¹⁵ et aussi des hypothèses envisagées dans le document du NERF dont les projections de la croissance annuelle des émissions dues à la déforestation sont estimées à 50 MtCO₂e ;
- Dans ce secteur forestier, on pourrait obtenir un cumul de réduction des émissions de 2,2 à 2,5 Gt CO₂e d'ici 2030 ;
- La part des émissions ne pouvant pas faire l'objet d'une réduction pourra être compensée par les effets des projets d'afforestation et de reforestation destinés à la séquestration de carbone, à hauteur d'un potentiel cumulé de séquestration estimé de 1,2 à 1,4 Gt CO₂e ;
- A l'horizon 2030, l'effet conjugué des leviers d'atténuation et de séquestration potentiels pourrait à la fois compenser le total des émissions estimées de 410 à 700 Mt CO₂e selon le scénario de référence BAU, et constituer un puits de carbone d'une capacité de l'ordre de 20 Mt CO₂e ;
- Le scénario de référence BAU de l'évolution de la dégradation et de la déforestation en RDC et des émissions y afférentes, a été développé sur la base d'hypothèses 'volontaristes' de développement socio-économique et démographique du pays.

¹⁵ Méthodologie provenant de la « McKinsey GHG Abatement Cost Curve V2.0 », McKinsey & Company, 2009.

Dans ce scénario, la déforestation atteindrait 12 à 13 millions ha d'ici 2030, et la dégradation 21 à 22 millions ha.

d. Analyse de la tendance historique des émissions de GES

L'analyse de la tendance historique des émissions des GES, réalisée dans le cadre du 1er Rapport Biennal Actualisé de la RDC, qui se veut pays émergeant à l'horizon 2030, et ce, dans une vision de développement vers une économie de plus en plus décarbonée, montre que, durant la période de 2014-2018 (tableau 7.1), les émissions du pays sont prédominées par le secteur « Foresterie et autres Affectation des Terres (FAT) » avec près de 86% des émissions, suivi de loin par les secteurs Déchet, Energie et Agriculture avec respectivement.

Tableau 7.3 : Évolution des émissions de GES de la RDC par secteur pour la période 2014- 2018 (en Mt éq-CO2)

Année	Energie	Procédés Industriels et utilisation des produits	Agriculture	Foret	Déchet
2014	7,98	0,19	6,42	830,53	116,84
2015	8,31	0,23	5,97	529,23	128,87
2016	8,64	0,15	5,99	529,23	140,82
2017	8,97	0,15	5,70n	529,23	152,82
2018	9,30	0,13	5,48	529,23	164,81

Source : Contribution Déterminée à l'échelle Nationale Révisée (CDN-R).

Tableau 7.3 : Probabilité de survenance de risque lié au changement climatique et l'impact Financier associé pour la période 2025-2027

N°	Risque (s)	Probabilité de survenance (en %) pour la période 2025-2027	Impact (s) Financier (s)	
			USD	CDF
1	Pluies intenses	75 %	209 000 000	590 425 000 000
2	Sécheresse saisonnière	60 %	235 000 000	663 875 000 000
3	Inondations riveraines	60 %	109 000 000	307 925 000 000
4	Crise caniculaire	40 %	196 000 000	553 700 000 000
5	Erosion côtière	25 %	236 000 000	666 700 000 000
TOTAL			985 000 000	2 782 625 000 000

Source : Direction d'Etude et Planification/MEDD, mai 2024, Modèle tableau DGPPB/Ministère du Budget 2025
1USD équivaut à 2825 FC taux de la Banque Centrale Congolaise du 28/05/2024

e. Canaux de transmission sur le plan macro-budgétaire

Sur le plan macro-budgétaire, les risques liés à l'environnement touchent particulièrement le PIB, la dette publique, les investissements, les dépenses exceptionnelles et recettes courantes.

f. Canaux de transmission du risque lié au changement climatique sur le PIB

Il existerait en effet des courroies de transmission directes et indirectes du risque climatique sur la croissance économique. En fonction de divers scénarios de développement, l'absence d'adaptation au changement climatique peut conduire à une diminution du PIB, tandis que des mesures d'adaptation supplémentaires peuvent réduire l'impact du changement climatique sur le PIB.

Se basant sur les conclusions des études préliminaires de Johnson et al. (2021), la Banque Mondiale estime une contraction du PIB de la RDC à **47%** en 2024 en cas de la perte partielle de sa biodiversité¹⁶.

Par ailleurs, Mark Carney, distingue deux canaux principaux par lesquels le climat peut faire irruption négative sur le PIB¹⁷. Il s'agit de :

1. Canal physique

Ces risques résultent des dommages directs causés par les phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes tels que les pluies intenses, les sécheresses, les inondations riveraines, les crises caniculaires et les érosions côtières. Ils peuvent entraîner la destruction d'infrastructures, la baisse de la valeur des actifs et des perturbations dans les activités économiques susceptibles d'entraîner des ruptures de stocks, la baisse de la production et de la consommation et par voie de conséquence, la diminution du PIB.

2. Canal de responsabilité

Ils sont liés aux conséquences juridiques et financières pour le Gouvernement en cas des potentielles conséquences ou en cas de dégâts dus aux effets du

¹⁶ Banque Mondiale, *Rapport sur la Revue des Dépenses Publiques en République Démocratique du Congo, Septembre 2023.*

¹⁷ Mark Carney, *Gouverneur de la Banque Centrale d'Angleterre et Directeur du Financial Security Board, Discours sur la tragédie des horizons, Lloyd's London, le 29 septembre 2015.*

changement climatique en termes de compensation, des dépenses d'indemnisation et d'assistance sociale des sinistrés.

g. Canaux de transmission du risque lié au changement climatique sur la dette publique

Appliquant la méthodologie développée par Kraemer et al. (2022) qui permet l'intégration des risques naturels dans l'analyse de la viabilité de la dette, la Banque Mondiale alerte sur le risque d'une augmentation alarmante de la dette publique de la RDC en cas d'un risque lié au changement climatique important¹⁸.

A cet effet, dans le but de répondre aux effets néfastes du dérèglement climatique sur l'économie, sur les infrastructures et sur les populations, le Gouvernement peut rencontrer des réelles difficultés de trésorerie face à l'urgence et, aura tendance à recourir à l'endettement afin, soit de financer les politiques d'adaptation (réhabilitation, construction, indemnisation, etc.), soit de compenser les effets d'éviction imposés à certaines catégories de dépenses. Cela aura pour impact, l'augmentation du niveau de la dette publique du pays à court, à moyen et à long terme.

h. Canaux de transmission du risque lié au changement climatique sur les investissements

Le risque lié au changement climatique a un impact négatif sur l'investissement public et privé. Il entraîne des effets destructeurs sur les infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, immobilières et énergétiques qui en l'absence des mesures d'adaptation adéquates, constitueraient un frein à l'investissement.

i. Canaux de transmission du risque lié au changement climatique sur les dépenses exceptionnelles

Les dommages directs causés par les pluies intenses, les sécheresses, les inondations riveraines, les crises caniculaires et les érosions côtières exercent une forte pression sur les finances publiques et entraînent une augmentation des dépenses exceptionnelles de l'Etat¹⁹.

¹⁸ Banque Mondiale, *Rapport sur la Revue des Dépenses Publiques en République Démocratique du Congo, Septembre 2023.*

¹⁹ *Cfr, DRB 2025-2027, Risque lié au catastrophes naturelles, Ministère du Budget.*

j. Canaux de transmission du risque lié au changement climatique sur les recettes publiques

Les dégâts causés notamment par les pluies intenses, les inondations riveraines et les érosions peuvent être à la base de la destruction des infrastructures routières et des ponts réduisant la mobilité des personnes et des marchandises sur certains tronçons avec comme conséquence, la baisse des recettes de péage et autres recettes non fiscales de l'Etat.

k. Mesures d'atténuation

L'atténuation des risques budgétaires liés au changement climatique appelle à une série de mesures que le Gouvernement compte mettre en œuvre. Il s'agit notamment de :

- Accroître les dépenses liées à la protection de l'environnement en vue d'éviter tout effondrement immédiat et significatif de la biodiversité ;
- Promouvoir l'intégration de la dimension climatique dans les politiques et stratégies sectorielles des ministères ;
- Rationnaliser le financement existant et trouver des financements supplémentaires à investir dans les projets durables et environnementaux ;
- Elaborer des stratégies et des politiques sectorielles pour soutenir les objectifs nationaux en matière de changement climatique ;
- Renforcer les capacités dans la gestion des risques des catastrophes naturelles ;
- Renforcer la chaîne de planification en vue de restaurer la connexion entre les priorités climatiques planifiées et celles budgétisées.

8. RESUME DE L'ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES

L'analyse des risques budgétaires 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 8.1 ci-dessous.

Tableau 8.1 : Résumé des risques budgétaires 2025-2027

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
RISQUES MACROECONOMIQUES				
Risques liés à la baisse du taux de croissance économique		*		<p>Politique de diversification de l'économie via :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
Risques liés à la baisse des cours mondiaux des principaux produits miniers et du pétrole brut		*		<ul style="list-style-type: none"> • A court terme, il est prévu d'appliquer une politique budgétaire contracyclique (c.à.d. éviter d'augmenter les dépenses au même rythme que la hausse des recettes courantes) afin de mieux tirer profit des booms des cours des matières premières. • A moyen et long termes, le Gouvernement compte poursuivre le processus de la diversification et transformation structurelle de l'économie afin de réduire sa forte dépendance à l'égard des industries extractives. <p>Spécifiquement, il s'agit notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mécaniser et industrialiser l'agriculture et transformer les produits miniers et les hydrocarbures avant leur exportation ;

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				<ul style="list-style-type: none"> • mettre en place des moyens permettant de développer un tourisme local des nationaux en améliorant les infrastructures touristiques en attendant de réunir tous les moyens nécessaires pour aller en quête du tourisme des étrangers ; • promouvoir les industries manufacturières, l'entrepreneuriat et les PME en améliorant l'environnement des affaires afin de permettre la création des millions d'emplois et promouvoir l'émergence de la classe moyenne d'hommes et des femmes d'affaires millionnaires ; • faire de la RDC un acteur majeur sur le marché unique africain en cours de formation dans le cadre de la ZLECAf et des communautés économiques régionales dont elle est membre
Risques liés à la hausse du prix du baril		*		<ul style="list-style-type: none"> • la poursuite de la politique de la diversification de l'économie, notamment par la diversification des sources d'énergie, la promotion des énergies renouvelables ainsi que la mise en place des entreprises de raffinage du pétrole brut en vue de favoriser la création de la chaîne des valeurs ; • la réduction progressive des subventions énergétiques inefficaces et la mise en place des transferts sociaux ciblés, permettant de compenser la libéralisation des prix pour les populations les plus pauvres ; • la mise en place de politiques budgétaires prudentes pour maintenir la stabilité financière et réduire la dépendance à l'égard du pétrole ; • l'évaluation permanente des bénéfices et coûts de la subvention pétrolière et la communication régulière sur le sujet ; • l'adoption d'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
Risques liés au ralentissement de l'activité économique en Chine			*	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Risques liés à la poursuite de la guerre Russo - Ukrainienne		*		<ul style="list-style-type: none"> • 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.
RISQUES LIES A LA DETTE PUBLIQUE				
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.

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
Risque de taux d'intérêt	*			Promouvoir les prêts concessionnels ou à taux nuls
Risque de change			*	<ul style="list-style-type: none"> • Développer le marché domestique des titres publics par le recours accru aux instruments de financement intérieur ; • Recourir aux prêts concessionnels libellés en dollars.
Risque lié aux garanties	*			Limiter les garanties de l'Etat
RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT				
Risques liés aux entreprises publiques			*	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Risques liés aux Partenariats Publics – Privés		*		<ul style="list-style-type: none"> • la finalisation du processus de recensement des projets de PPP ; • l'amélioration de la préparation et la structuration des projets de PPP ; • la publication des contrats PPP afin de permettre

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				<p>leur analyse et la prise en compte de leur impact financier sur le budget de l'Etat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> la nécessité de conclusion des contrats PPP qui préservent les finances publiques et le renforcement des capacités des acteurs de PPP notamment dans l'analyse des risques budgétaires ; la dotation des structures impliquées dans l'analyse des risques budgétaires liés au PPP, des instruments et/ou logiciels d'analyse des risques appropriés.
RISQUE LIE AU SECTEUR FINANCIER (SECTEUR BANCAIRE)				
Risque lié à la baisse du crédit à l'économie	*			<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place des politiques publiques susceptibles de promouvoir 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 ; Veiller à la poursuite de la mise en œuvre des normes prudentielle ; Poursuivre l'amélioration de la qualité du cadre réglementaire pour les prêteurs et les emprunteurs, en réduisant les coûts et les délais d'obtention des prêts.
Risque de crédit	*			
Risque de liquidité	*			
Risque systémique	*			
AUTRES RISQUES SPECIFIQUES				

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
Risque lié aux catastrophes naturelles et autres calamités			*	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le cadre institutionnel de la réduction des risques de catastrophes naturelles ; • Renforcer les 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 ; • Améliorer les connaissances techniques et pratiques d'identification et d'évaluation des risques, des vulnérabilités et des capacités et l'élaboration des guides de procédure ; • Elaborer la cartographie des zones à risque dans toutes les provinces de la RDC ; • Susciter les donateurs et autres partenaires dont les appuis financiers ou matériels sont indispensables à l'exécution de la réponse humanitaire.
Risques sanitaires		*		<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir, élaborer et mettre en œuvre les politiques, stratégies, normes et directives relatives à la surveillance épidémiologique ainsi qu'à l'hygiène et à la salubrité publique ; • Renforcer la surveillance épidémiologique et biologique du paludisme, VIH, TB et HV, pour un meilleur suivi des incidences de ces quatre maladies ainsi que leur prévalence dans la population générale ; • Construire des investissements durables notamment les unités de production d'oxygène dans plus de 19 DPS avec la mise en place d'un réseau de distribution et la mise en place des réseaux de laboratoire ; • Améliorer la communication entre les provinces et le MSPHPS sur la qualité des données financières des provinces pour éviter la disparité des données entre provinces et MSPHPS) ; • Poursuivre et l'intensifier la politique de la gratuité des soins des femmes enceintes, accouchements et nouveau nés.

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
Risques sécuritaires			*	<ul style="list-style-type: none"> • 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 ; • 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 politiques			*	Renforcement du dialogue social
RISQUES INSTITUTIONNELS				
Risque lié à l'évolution de la masse salariale			*	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller au respect des effectifs prévus dans les cadres organiques ; • Restaurer les plafonds d'autorisations des emplois rémunérés ; • Veiller au respect de l'article 107 de la LOFIP ; • Promouvoir la 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 ; • Poursuivre le recensement biométrique en vue d'assainir la base des données des fonctionnaires de l'Etat ; • Poursuivre la mise à la retraite devant dégager les postes d'emplois ; • Veiller au respect de la politique salariale des agents publics et fonctionnaires de l'Etat arrêtée dans le budget.
Risque lié à la retraite	*			<ul style="list-style-type: none"> • 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 ;

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				<ul style="list-style-type: none"> • Alignement du budget à la programmation de la retraite ; • Programmation de la mise à la retraite en tenant compte des disponibilités budgétaires ; • Respect de la politique de recrutement au sein de l'Administration publique
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), la DGPPB et la DGDSP 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		*		<ul style="list-style-type: none"> • 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 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.
Risque de non-respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo	*			Poursuivre le respect du pacte de stabilité conclu entre le Gouvernement et la Banque Centrale du Congo

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
Risque lié au faible niveau de réalisation des investissements publics et privés		*		<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la gestion des investissements dans son cycle complet (identification des besoins, formulation des projets, sélection des projets bancables, suivi-évaluation financier et physique des projets, etc.) ; • Organisation régulière des missions d'évaluation de la gestion des investissements, à l'instar de PIMA pour diagnostiquer les faiblesses du système et mettre en place un plan d'action de son amélioration ; • Respect du dispositif législatif et réglementaire relatif aux procédures dérogatoires pour le paiement par anticipation (procédures d'urgences, les règles d'avance, etc.) ; • Poursuite du renforcement des capacités des structures de l'Etat impliquées dans le programme d'investissement public et la passation des marchés publics, en vue d'améliorer les taux d'absorption.
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 planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation.
Risque lié à l'arrêt de la mise en œuvre du programme avec le FMI	*			Poursuivre le respect des critères quantitatifs contenus dans le memorandum des politiques économiques et financières (MPEF), engageant le Gouvernement à mener un certain nombre de réformes structurelles.
RISQUE LIE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE				
			*	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les dépenses liées à la protection de l'environnement en vue d'éviter tout effondrement immédiat et significatif de la biodiversité ; • Promouvoir l'intégration de la dimension climatique dans les politiques et stratégies sectorielles des ministères ; • Rationnaliser le financement existant et trouver

Risques	Probabilité d'occurrence			Mesures d'atténuation
	Faible	Moyen	Elevé	
				<p>des financements supplémentaires à investir dans les projets durables et environnementaux ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborer des stratégies et des politiques sectorielles pour soutenir les objectifs nationaux en matière de changement climatique ; • Renforcer les capacités dans la gestion des risques des catastrophes naturelles ; • Renforcer la chaîne de planification en vue de restaurer la connexion entre les priorités climatiques planifiées et celles budgétisées.

CONCLUSION

Les aléas défavorables à la trajectoire des finances publiques ont un impact majeur sur la crédibilité budgétaire.

Le présent document exprime la volonté du Gouvernement de poursuivre la modernisation des outils de gestion des finances publiques et de renforcer la transparence et la crédibilité budgétaire. Il traduit également une prise de conscience plus accrue sur les risques qui peuvent perturber le bon déroulement de l'exécution de la programmation budgétaire 2025-2027, et par ricochet du budget 2025.

La mise en œuvre des mesures d'atténuation envisagées par le Gouvernement à travers, ce document, devra réduire la vulnérabilité des finances publiques face aux chocs inhérents à ces risques.

