

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

COUR DES COMPTES

RAPPORT GENERAL SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES N°24/011 DU 20 DECEMBRE 2024 TELLE QUE MODIFIEE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE N° 25/044 DU 28 JUIN 2025 POUR L'EXERCICE 2025 EN VUE DE LA REDDITION DES COMPTES DU BUDGET DU POUVOIR CENTRAL POUR L'EXERCICE 2025

Kinshasa, octobre 2026

CamScanner

CamScanner

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT **4**

PRINCIPAUX SIGLES **5**

RESUME EXECUTIF **7**
I. DU CADRE ET DES LIMITATIONS DU CONTROLE 7
II. DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 2025 8
III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE ET DES BUDGETS-PROGRAMMES 8
IV. DE LA MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE 9
V. DE LA GESTION DES AUTORISATIONS DU BUDGET GENERAL 10
VI. DE LA GESTION DES BUDGETS ANNEXES ET DES COMPTES SPECIAUX 11
VII. DE LA GESTION DES OPERATIONS DE TRESORERIE 11
VIII. DE LA SYNTHESE DES OBSERVATIONS 12
IX. DE LA CONFORMITE AUX REGLES BUDGETAIRES ET DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2024 13
X. DE LA CONCLUSION ET DES RECOMMANDATIONS 13

INTRODUCTION **15**

PREMIERE PARTIE : RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 2025 ..... **21**

CHAPITRE 1ER : RESULTATS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE L'EXERCICE 2025 ..... **22**
I. PRESENTATION DU TABLEAU D'EQUILIBRE DE L'EXECUTION DU BUDGET DU POUVOIR CENTRAL DE L'EXERCICE 2025 22
II. ANALYSE DES RESULTATS DES COMPOSANTES DU BUDGET DU POUVOIR CENTRAL DE L'EXERCICE 2025 28
II.1. RESULTAT DU BUDGET GENERAL EN 2025 ET SON EVOLUTION DE 2021 A 2025 28
II.1.1. RESULTAT DU BUDGET GENERAL DE L'EXERCICE 2025 ..... *28*
II.1.2. EVOLUTION DES RESULTATS DU BUDGET GENERAL DE 2021 A 2025 ..... *30*
II.2. RESULTATS DES BUDGETS ANNEXES 2025 ET LEUR EVOLUTION DE 2021 A 2025 31
II.2.1. RESULTAT DES BUDGETS ANNEXES DE L'EXERCICE 2025 ..... *31*
II.2.2. EVOLUTION DES RESULTATS DES BUDGETS ANNEXES DE 2021 A 2025 ..... *32*
II.3. RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX ET LEUR EVOLUTION DE 2021 A 2025 33
II.3.1. RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DE L'EXERCICE 2025 ..... *33*
II.3.2. EVOLUTION DES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX *35*
II.4. RESULTAT DES OPERATIONS DE TRESORERIE DE L'EXERCICE 2025 36

CHAPITRE 2 : ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE ET DES BUDGETS-PROGRAMMES **38**
I. ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE 38
I.1. SITUATION DES INDICATEURS DE L'EXERCICE 2025 38
I.2. EVOLUTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE DE 2021 A 2025 39
II. ANALYSE DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES 40
II.1. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES DE L'EXERCICE 2025 40
II.2. EVOLUTION DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES DE 2024 A 2025 45

DEUXIÈME PARTIE : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2025 ..... **47**

CHAPITRE 1ER : MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE **48**
I. MODIFICATION DES PRÉVISIONS PAR VOIE LEGISLATIVE 48
I.1. RECTIFICATION DES RECETTES 48
I.2. RECTIFICATION DES DEPENSES 49
II. MODIFICATION DES PREVISIONS PAR VOIE REGLEMENTAIRE 52

CHAPITRE 2 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DU BUDGET GENERAL **56**
I. MOBILISATION DES RECETTES 56
I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 56
I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 58

CamScanner

I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AU BUDGET 59
I.4. NON-REALISATION DES RECETTES 59
II. EXECUTION DES DEPENSES 65
II.1. DÉPASSEMENT DE CRÉDITS 65
II.2. SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS 71
II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AU BUDGET 76
II.4. ENGAGEMENT DES DEPENSES AU-DELA DES CREDITS AUTORISES 78
II.5. NON-CONSOMMATION DES CREDITS 81
CHAPITRE 3 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DES BUDGETS ANNEXES 82
I. MOBILISATION DES RECETTES 82
I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 82
I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 82
I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AUX BUDGETS ANNEXES 82
II. EXECUTION DES DEPENSES DES BUDGETS ANNEXES 83
II.1. DEPASSEMENT DES CREDITS 83
II.2. SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS 83
II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX BUDGETS ANNEXES 84
CHAPITRE 4 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DES COMPTES SPÉCIAUX 87
I. MOBILISATION DES RECETTES 87
I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 87
I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES 87
I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AUX COMPTES SPECIAUX 88
II. EXECUTION DES DEPENSES 88
II.1. DEPASSEMENT DE CREDITS 88
II.2. SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS 89
II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX COMPTES SPECIAUX 89
CHAPITRE 5 : GESTION DES OPERATIONS DE TRESORERIE 92
I. REALISATION DES RECETTES SUR BONS ET OBLIGATIONS DU TRESOR 92
II. REMBOURSEMENT DES BONS ET OBLIGATIONS DU TRESOR 95
III. AUTRES OPERATIONS DE TRESORERIE 96
CHAPITRE 6 : GESTION DES AUTORISATIONS DES BUDGETS-PROGRAMMES 99
I. DEPASSEMENT DES CREDITS 99
II. SOUS ET NON CONSOMMATION DES CREDITS 99
III. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX BUDGETS-PROGRAMMES 100
IV. ECARTS ENTRE LES DONNEES DE DEPENSES DU PROJET DE LOI ET CELLES DES MINISTERES SECTORIELS 101
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 104
I. CONCLUSION GENERALE 104
II. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2024 105
III. RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 2025 106
LISTE DES TABLEAUX 109
LISTE DES GRAPHIQUES 110

CamScanner

AVERTISSEMENT

Comparé au rapport de l'exercice 2024, ce rapport apporte les améliorations suivantes :

1. chaque observation est présentée selon un format unique : critères, constat, causes, conséquences, réponse du Gouvernement, avis de la Cour des comptes, recommandation et destinataires ;
2. chaque composante du Budget du Pouvoir central (Budget général, Budgets annexes, Comptes spéciaux, Opérations de trésorerie) est analysée pour 2025 puis en évolution sur la période 2021-2025 ;
3. la gestion des autorisations budgétaires est analysée selon une grille constante pour chaque composante : moins-values, plus-values, disponibles, dépassements, opérations non inscrites au budget, écarts entre différentes sources ;
4. l'exécution des dépenses est examinée à toutes les phases de la Chaîne de la dépense : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement ;
5. les points du plan du rapport qui n'ont pu être traités qu'en partie, faute de documents, sont signalés par un encadré « Limite de l'examen » ;
6. une grille de conformité aux règles de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques « LOFIP », un tableau de suivi des recommandations antérieures et un récapitulatif des recommandations complètent le rapport.

Les réponses du Gouvernement sont insérées à l'issue de la procédure du contradictoire. Les mentions entre crochets signalent les données à confirmer sur pièces avant délibéré.

Sauf mention contraire, les montants sont en milliards de francs congolais (Md CDF) et les variations sont calculées sur les montants non arrondis. Les ratios sectoriels (éducation, santé, agriculture…) sont calculés, comme en 2024, en rapportant les données du secteur à celles du Budget général car l'exécution des Budgets annexes et des Comptes spéciaux ne passe pas par la chaîne de la dépense et n'est pas suivie par le Ministre ayant les finances dans ses attributions.

CamScanner

CamScanner

PRINCIPAUX SIGLES

Sigle	Signification
BA	Budgets annexes
BCC	Banque Centrale du Congo
BDE	Bon d'engagement
BG	Budget général
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDF, FC	Franc congolais
CGT	Compte général du Trésor
CS	Comptes spéciaux
CSPP	Cellule de Suivi des Projets et Programmes
CTCPM	Cellule Technique de Coordination et de Planification Minière
DGDA	Direction Générale des Douanes et Accises
DGDP	Direction Générale de la Dette Publique
DGI	Direction Générale des Impôts
DGPPB	Direction Générale des Politiques et de la Programmation Budgétaire
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPRC	Direction de la Préparation de la Reddition des Comptes
DTO	Direction du Trésor et de l'Ordonnancement
EPST	Enseignement Primaire, Secondaire et Technique
ESU	Enseignement Supérieur et Universitaire
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FFN	Fonds Forestier National
FIS-RDC	Fonds d'Investissement Stratégique de la RDC
FMI	Fonds Monétaire International
FOMIN	Fonds Minier pour les Générations Futures
FONAREV	Fonds National de Réparation des Victimes de Violences sexuelles
FONER	Fonds National d'Entretien Routier
FPC	Fonds de Promotion Culturelle
FPI	Fonds de Promotion de l'Industrie
FPT	Fonds de Promotion du Tourisme
HGR	Hôpitaux Généraux de Référence
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale des Mines
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPR	Impôt Professionnel sur les Rémunérations
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ITP	Infrastructures et Travaux Publics

CamScanner

Sigle	Signification
LFI, LFR	Loi de finances initiale, Loi de finances rectificative
LOB	Lettre d'Orientation Budgétaire
LOFIP	Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, modifiée par la loi n° 23/030 du 28 juin 2023
LPM	Loi de Programmation Militaire
M	Millions
Md CDF	Milliards de francs congolais
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement 2024-2028
PAP, RAP	Projet et Rapport Annuels de Performance
PEB, PTR	Plan d'Engagement Budgétaire, Plan de Trésorerie
PGAI	Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements
PIB	Produit Intérieur Brut
PTBA	Plan de Travail et Budget Annuel
RELF	Fichier des résultats d'exécution des lois de finances (séries 2021-2024)
RVA	Régie des Voies Aériennes
SAEMAPE	Service d'Assistance et d'Encadrement de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite Echelle
TPI	Taxe de Promotion de l'Industrie
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
USD	Dollar américain

CamScanner

RESUME EXECUTIF

Le présent résumé reprend les principales observations de la Cour des comptes à l'issue du contrôle de l'exécution de la Loi de finances n° 24/011 du 20 décembre 2024, telle que modifiée par la Loi de finances rectificative n° 25/044 du 28 juin 2025, pour l'exercice 2025.

Le projet de loi portant reddition des comptes arrête les recettes à **41 979,7 Md CDF** (82,8 % des prévisions) et les dépenses à **41 579,5 Md CDF** (82,0 % des prévisions), soit un **excédent global** de **400,2 Md CDF**.

I. DU CADRE ET DES LIMITATIONS DU CONTROLE

Le Ministre des Finances a transmis les brochures du projet de loi portant reddition des comptes à la Cour des comptes le 29 septembre 2026, en complément du dépôt symbolique effectué le 15 septembre 2026 à l'Assemblée Nationale.

La Cour des comptes a conduit son contrôle selon les normes ISSAI relatives à l'audit de conformité, en rapprochant les données du projet de loi portant reddition des comptes des données de la BCC, de la DGDP, des Comptes spéciaux et d'un échantillon d'entités émargeant aux Budgets annexes.

Le rapport provisoire a été transmis au Gouvernement en application du principe du contradictoire. Le Gouvernement y a répondu par la Lettre du Ministre des Finances n° 2840/CAB/MIN/FINANCES/CFCSB/Q.I/2026 du 12 octobre 2026. Les réponses sont reproduites à la suite de chaque observation, suivies de l'avis de la Cour.

Le cadre macroéconomique s'est révélé plus favorable que prévu : la croissance atteint 5,8 % pour 5,3 % attendus et l'inflation moyenne 7,0 % pour 8,8 % prévus. L'appréciation du franc congolais a, en revanche, pesé sur la réalisation des recettes extérieures. Le cadrage publié au Volume 1 n'est pas cohérent d'un tableau à l'autre, et les volumes n'appliquent pas le même taux de conversion (Observation n° 1).

Trois travaux prévus par la loi organique de la Cour des comptes n'ont pas pu être menés. Il s'agit d'abord de la déclaration générale de conformité qui n'a pas été établie, faute de comptes de gestion des Comptables publics. Ensuite, les observations sur l'exécution du budget 2026 au premier semestre n'ont pas été formulées, le Gouvernement n'ayant pas transmis le rapport correspondant. Enfin, les états financiers du Pouvoir central n'ont pas été certifiés, la réforme de la comptabilité patrimoniale n'ayant pas encore abouti.

Le rapport explicatif des dépassements et les actes réglementaires de modification des crédits intervenue après la rectification de la loi de finances de l'exercice (arrêtés de virement et décrets de transfert) n'ont pas été produits. Les points du plan qui n'ont pu être traités qu'en partie sont signalés par un encadré « Limite de l'examen ».

CamScanner

II. DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 2025 (en Md CDF)

Composantes	Prévisions LFR	Recettes réalisées	Dépenses payées	Solde	Solde réexécuté par la Cour
Budget général	45 749,6	38 069,5	38 567,7	−498,2	−498,2
Budgets annexes	903,0	686,1	636,6	+49,5	+46,7
Comptes spéciaux	4 039,2	3 224,1	2 375,2	+848,9	−529,7
Budget du Pouvoir central	**50 691,8**	**41 979,7**	**41 579,5**	**+400,2**	**−981,2**

Source : Cour des comptes, sur base des Tomes et Volumes qui accompagnent le projet de loi.

L'écart entre les deux soldes vient des reports de trésorerie des exercices antérieurs, incorporés à tort dans les recettes de l'exercice : **1 378,6 Md CDF** pour les Comptes spéciaux et **2,8 Md CDF** pour trois (3) Budgets annexes reclassés (SAEMAPE, CTCPM et IGM).

La Cour des comptes avait déjà formulé cette observation en 2024 ; la pratique se poursuit et le montant a augmenté de 69 % (Observation n° 2). Hors reports, les Comptes spéciaux ne réalisent que 45,7 % de leurs prévisions, au lieu des 79,8 % affichés.

Certains volumes du projet de loi arrêtent les mêmes agrégats à des montants différents. En effet, les engagements du Budget général s'élèvent à **62 452,1 Md CDF** au Volume 1 et à **49 825,8 Md CDF** au Volume 2 ; les dépassements sont nuls dans le premier et de **3 537,8 Md CDF** dans le second (Observation n° 3).

Sur la période 2021-2025, le Budget général, voté en équilibre, est demeuré déficitaire. Son déficit culmine en 2022 (−2,22 % du PIB) et atteint en 2025 son plus bas niveau relatif (498,2 Md CDF, soit −0,20 % du PIB), les recettes ayant progressé plus vite (+18,6 %) que les dépenses (+14,6 %).

Le Gouvernement a privilégié les dépenses courantes, payées à **107,8 %** (**soit un dépassement de 2 231,9 Md CDF**), au détriment des dépenses en capital, payées à **44,6 %** (**soit des crédits disponibles de 9 413,8 Md CDF**). Les prestations sont payées à **140,4 %** de leurs crédits et les transferts à **112,4 %** ; les dépenses de personnel progressent de **29,4 %** par rapport à 2024. Les recettes extérieures ne sont réalisées qu'à **51,8 %**.

III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE ET DES BUDGETS-PROGRAMMES

Sur les onze (11) indicateurs de performance budgétaire retenus, deux (2) seulement sont atteints : le solde budgétaire et la croissance. Les neuf (9) autres ne le sont pas. C'est notamment le cas :

- de la Santé (**5,0 %** des paiements pour **15 %** attendus) ;
- de l'Éducation (**11,8 %** pour **19,9 %** attendus) ;
- de l'Agriculture (**1,1 %** pour **10 %** attendus) ;
- de la masse salariale (**5,04 %** du PIB pour un plafond de **5,00 %**) ;

CamScanner

- des émissions de titres du Trésor (**2,7 %** du PIB en montant brut pour un plafond de **0,5 %**) ;
- des trois (3) titres de fonctionnement exécutés à **121,8 %**, soit **3 053,5 Md CDF** au-delà des crédits, contrairement à l'engagement de réduire le train de vie des institutions.

Le périmètre des Budgets-programmes est passé de sept (7) à vingt (20) ministères, dont les crédits ont été exécutés à 69,6 %. Le taux d'exécution est très dispersé : quatre (4) ministères ont payé au-delà de leurs crédits, à savoir : l'Urbanisme et Habitat (**388,9 %**), les Transports et Voies de Communication (**249,1 %**), la Défense Nationale (**111,9 %**) et les Affaires Foncières (**111,4 %**)

En revanche, la Pêche et Elevage, l'Agriculture, le Développement rural, les Ressources hydrauliques et la Santé Publique présentent des taux d'exécution compris entre **15,6 %** et **35,4 %**.

Les investissements ne sont exécutés qu'à **34,3 %**, pour un objectif de plus de **80 %** dans le PAG ; à peine **54 km** de routes de desserte agricole ont été réalisés pour une cible de **12 203 km**.

Six (6) programmes ont été payés au-delà de leurs crédits, pour **2 170,6 Md CDF** et quatorze (14) autres ont des taux d'exécution compris entre **0 % et 10 %**.

Plusieurs programmes sont payés sous un code absent de la maquette votée. Le nombre de 101 indicateurs de performance sur un total de 372 ont des taux de performance non déterminés au RAP consolidé 2025.

Sur les vingt (20) ministères inscrits au Budgets-programmes en 2025, quinze (15) présentent des écarts entre les données de leur RAP sectoriel et celles renseignées à leur sujet dans le RAP consolidé (Observations n° 4 et 19).

IV. DE LA MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE

La LFR a ramené le budget de **51 553,5 Md CDF** à **50 691,8 Md CDF**, soit une baisse de **861,7 Md CDF** (−1,7 %), pour tenir compte notamment de la perte des recettes des Provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu due à la guerre.

C'est avant tout une loi de réallocation vers le sécuritaire. En effet, les crédits de la Défense Nationale passent de **3 403,6 Md CDF** à **7 835,4 Md CDF** (**+130,2 %**), alors que ceux des Infrastructures, de l'Agriculture, du Développement rural, de la Recherche Scientifique, de l'Éducation et de la Santé Publique sont réduits.

La Cour des comptes note que ces choix ne sont pas tous motivés dans la LFR.

En ce qui concerne les recettes, environ **730 Md CDF** de baisses enregistrées dans certains actes générateurs n'ont pas de justification et plusieurs baisses sont démenties par les niveaux élevés des réalisations obtenus.

Concernant les dépenses, **1 694,9 Md CDF** de hausses constatées sur plusieurs lignes, n'ont aucune motivation. Les coupes dans les dépenses en capital ont été appliquées à coefficient uniforme.

CamScanner

L'autorisation d'emprunt intérieur a été ramenée à **690 Md CDF** alors que les réalisations au premier semestre étaient déjà supérieures à cette prévision au moment du vote (Observation n° 5).

Par voie réglementaire, aucun arrêté de virement ni décret de transfert n'est annexé au projet de loi portant reddition des comptes alors que le rapprochement de la LFR à la colonne prévision du projet de loi portant reddition des comptes a révélé des mouvements de crédit intervenus après rectification.

Aucun report de crédits de paiement n'a été effectué, alors que **3 405,2 Md CDF** non consommés en 2024 étaient reportables sur les seuls Budgets-programmes, sans compter les restes des crédits sur les dépenses en capital des institutions et ministères hors programmes (Observation n° 6).

V. DE LA GESTION DES AUTORISATIONS DU BUDGET GENERAL

Mobilisation des recettes

Les recettes du Budget général sont réalisées à **83,2 %**. La moins-value de **7 680,1 Md CDF** provient presque entièrement des recettes extérieures (**7 282,9 Md CDF**). En effet, les dons projets ne sont réalisés qu'à **35,1 %** et les emprunts projets à **60,6 %**.

Le recalcul fait par la Cour des comptes a dégagé une moins-value brute non compensée de **14 168 Md CDF**.

Les recettes internes sont réalisées à **98,7 %**. Toutefois, ce taux tient surtout à l'emprunt intérieur, exécuté à **348 %** de la prévision ; hors emprunt, il tombe à **93,0 %**. Les mines et le pétrole n'ont réalisé que **78,3 %** et **52,9 %.**

Les autres recettes non fiscales, prévues à **1 548,5 Md CDF**, n'ont rien rapporté, dont les recettes du contrat sino-congolais de **957,2 Md CDF**, inscrites pour la deuxième année de suite sans être encaissées, et **591,2 Md CDF** d'autres recettes non ventilées dans la LFR.

À l'inverse, environ **1 666 Md CDF** des recettes extérieures ont été encaissés auprès de partenaires sans inscription dans la LFR (Observation n° 7).

Les plus-values et les moins-values ne sont présentées qu'en net, la comptabilité des droits constatés n'étant pas tenue et au moins **4 312 Md CDF** restent à recouvrer à la DGDA et à la DGRAD, sans qu'un état détaillé de la situation ne soit annexé au projet de loi portant reddition des comptes (Observation n° 8).

Exécution des dépenses

- **Engagements :** les dépenses engagées se chiffrent à **62 452,1 Md CDF**, soit **136,5 %** des crédits. Les dépassements portent sur un total de **36 086,8 Md CDF** (Observation n° 14).
- **Dépassements :** : Trois (3) Instituions et Dix-sept (17) Ministères ont payé au-delà de leurs crédits, soit **16 197,5 Md CDF** bruts ; 20 sections dépassent leur dotation pour **5 126,3 Md CDF** nets, contre **3 254,4 Md CDF** en 2024. (Observation n° 9).
- **Sécurité, urgence et masse salariale :** Avec des paiements de **12 650,2 Md CDF**, le Ministère de la Défense Nationale et celui de l'Intérieur absorbent **32,8 %** des paiements du Budget général.

CamScanner

Les dépenses de **4 873,7 Md CDF,** représentant **12,64 %** du total des paiements (**38 567,7 Md CDF**) ont été payées selon la procédure d'urgence.

Les dépenses de personnel dépassent leurs crédits de **162,4 Md CDF** et le plafond de 5 % du PIB (Observation n° 10).

- **Dépenses non inscrites au budget : 2 415,8 Md CDF** ont été payés sans crédit dans la LFR.

  Des dépenses de **4 056,9 Md CDF** (16,8 % des paiements), sont exécutées à crédit symbolique (Observation n° 12).

- **Sous-consommation : 12 308,0 Md CDF** de crédits n'ont pas été consommés, principalement à la Santé Publique, à l'Éducation, à l'Agriculture, au Développement rural et à l'Énergie. Le Fonds de péréquation n'est payé qu'à hauteur de **3,2 %** (Observation n° 11).

VI. DE LA GESTION DES BUDGETS ANNEXES ET DES COMPTES SPECIAUX

Les Budgets annexes réalisent **75,7 %** de leurs prévisions des recettes hors reports de trésorerie des exercices antérieurs. Les prévisions de l'ESU et des HGR, qui en représentent 83 %, ne sont pas ventilées par établissement.

L'IGM, financée entièrement par une subvention du Trésor, ne répond pas à la définition d'un budget annexe selon les prescrits de l'article 56 de la LOFIP. La CTCPM consacre **157,6 %** de ses recettes aux dépenses de fonctionnement.

Les dépenses en capital des budgets annexes reclassés ne sont exécutées qu'à **2,6 %** (Observation n° 14).

Les Comptes spéciaux ne réalisent que **45,7 %** de leurs prévisions hors reports de trésorerie des exercices antérieurs. Trois (3) d'entre eux (FONAREV, FIS-RDC, FSD-FARDC), avec des prévisions de **1 239,9 Md CDF**, n'enregistrent ni recette ni dépense.

À l'inverse, **171,3 Md CDF** de recettes réalisées n'étaient pas prévues, dont **169,1 Md CDF** au FPI.

Les reports de trésorerie inscrits en recettes en 2025 dépassent de **230,6 Md CDF** les excédents de 2024.

VII. DE LA GESTION DES OPERATIONS DE TRESORERIE

L'autorisation d'emprunt intérieur de **690 Md CDF** est dépassée de **1 711,2 Md CDF**, comme elle l'avait été en 2024 (Observation n° 16). Les Volumes 1 et 3 retiennent **2 401,2 Md CDF** en recettes, alors que le Compte 1828 Bons et Obligations du Trésor ouvert en les livres de la BCC et repris au Tome III renseigne le montant de **6 575,7 Md CDF**.

Les remboursements de titres ne sont présentés dans aucun tableau et deux chiffres différents coexistent (Observation n° 17).

Le compte « Dépenses en urgence » ouvert en les livres de la BCC présente un total débit de 4 873,7 Md CDF et un total crédit de 8 722,1, soit un solde de **3 848,4 Md CDF**.

CamScanner

Des sous-comptes du Trésor, ouverts en les livres de la Banque Centrale du Congo pour enregistrer des appuis budgétaires venant des partenaires, accusent, selon le Tome III « Détails du Compte général du Trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du Trésor », un solde créditeur de **680,7 Md CDF** non portés au Compte général du Trésor (Observation n° 18).

VIII. DE LA SYNTHESE DES OBSERVATIONS

Le rapport comporte dix-neuf (19) observations, présentées chacune selon le même format : critères, constat, causes, conséquences, réponse du Gouvernement, avis de la Cour des comptes, recommandation et destinataires. Le tableau ci-dessous en donne la synthèse. Chaque observation porte le numéro de la recommandation qui lui correspond.

N°	Observation	Constat principal
1	Incohérences du cadrage macroéconomique publié au Volume 1	PIB nominal, inflation et taux de change de 2024 différents entre le tableau d'élaboration et le tableau d'exécution ; taux de conversion différents d'un volume à l'autre.
2	Reports de trésorerie incorporés dans les recettes de l'exercice	1 378,6 Md CDF (Comptes spéciaux) et 2,8 Md CDF (Budgets annexes) de reports comptés en recettes ; solde global d'exécution du Budget du Pouvoir central affiché à +400,2 Md CDF au lieu de −981,2 Md CDF.
3	Discordances entre les volumes du projet de loi	Engagements du Budget général de 62 452,1 Md CDF au Volume 1 et de 49 825,8 Md CDF au Volume 2 ; dépassements nuls dans l'un, de 3 537,8 Md CDF dans l'autre.
4	Budgets-programmes déconnectés du PAG et indicateurs non renseignés	L'essentiel des crédits est logé dans les programmes « Administration générale » ; les programmes porteurs du PAG sont sans crédits ou exécutés à moins de 10 % ; 101 indicateurs de performance sur un total de 372 ont des taux d'atteinte non déterminés au RAP consolidé 2025.
5	Rectifications non motivées et coupes non arbitrées	Environ 730 Md CDF de baisses de recettes et 1 694,9 Md CDF de hausses de crédits sont opérées sans motif ; coupes d'investissement à coefficient uniforme.
6	Absence d'actes de mouvement de crédits et non-report des crédits d'investissement	Aucun arrêté de virement ni décret de transfert ne sont annexés au projet de loi; 3 405,2 Md CDF de crédits de paiement non consommés en 2024 non reportés en 2025.
7	Manque de sincérité des prévisions de recettes	Recettes du contrat sino-congolais inscrites pour la deuxième année sans être encaissées ; dons projets réalisés à 35 % ; environ 1 666 Md CDF des recettes encaissés sans prévision.
8	Comptabilité des droits constatés non tenue et restes à recouvrer non retracés	Écarts présentés en net par compensation entre les plus et moins-values ; droits saisis au seul paiement ; au moins 4 312 Md CDF restant à recouvrer à la DGDA et à la DGRAD, sans état annexé.
9	Dépassements de crédits limitatifs non régularisés	: Trois (3) Instituions et Dix-sept (17) Ministères ont payé payées au-delà de leurs crédits, soit 16 197,5 Md CDF bruts ; 20 sections dépassent leur dotation pour 5 126,3 Md CDF nets, contre 3 254,4 Md CDF en 2024.
10	Glissement des dépenses exceptionnelles, sécuritaires et de la masse salariale	Dépenses exceptionnelles payées au-delà de leurs crédits ; dépenses de personnel au-dessus des crédits (+162,4 Md CDF) et du plafond de 5 % du PIB ; 4 873,7 Md CDF payés par le compte « Dépenses en urgence ».

CamScanner

N°	Observation	Constat principal
11	Sous-exécution des secteurs prioritaires, des investissements et de la péréquation	Secteurs sociaux et productifs exécutés entre 16 % et 35 % ; Fonds de péréquation payé à 3,2 % ; Défense et Intérieur exécutés à 120 %.
12	Paiements sans crédit inscrit et avec crédit symbolique	2 415,8 Md CDF payés sur des absentes de la LFR ; 6 472,7 Md CDF au total avec les lignes à crédit symbolique, soit 16,8 % des paiements du Budget général.
13	Engagements supérieurs aux crédits et dépenses ordonnancées mais non payées	Engagements de 36 086,8 Md CDF, soit 136, 5% des crédits ouverts ; 23 116,6 Md CDF ordonnancés restant à payer.
14	Prévisions non sincères des budgets annexes	Prévisions de l'ESU et des HGR non ventilées par établissement ; IGM financée à 100 % par subvention mais inscrite aux budgets annexes ; dépassement des crédits de fonctionnement de la CTCPM.
15	Manque de sincérité des prévisions des Comptes spéciaux	1 239,9 Md CDF inscrits sur trois fonds sans ressource effective ; 171,3 Md CDF de recettes encaissées mais non prévues.
16	Dépassement de l'autorisation d'emprunt intérieur	Autorisation de 690 Md CDF dépassée de 1 711,2 Md CDF ; elle l'était déjà au moment du vote de la LFR.
17	Remboursements de titres non retracés dans la reddition	Aucun tableau des émissions, des remboursements et des encours par instrument ne figure dans la reddition des comptes.
18	Dépenses en procédure d'urgence non régularisées	Solde de 3 848,4 Md CDF du compte « Dépenses en urgence » non régularisées.
19	Paiements des programmes sans crédits et discordance entre les RAP	Programmes exécutés sous un code non voté ; 15 RAP sectoriels en contradiction avec le RAP consolidé ; 1 870,7 Md CDF de paiements non ventilés.

IX. DE LA CONFORMITE AUX REGLES BUDGETAIRES ET DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2024

Sur douze (12) règles budgétaires examinées, trois (3) sont respectées, deux (2) le sont partiellement et sept (7) ne le sont pas (l'équilibre budgétaire, l'autorisation d'emprunt intérieur, le caractère limitatif des crédits, le plafond des dépenses de personnel, l'universalité et la sincérité, la limite des Comptes spéciaux et le délai de dépôt de la reddition).

Sur dix (10) recommandations majeures de 2024, aucune n'est entièrement mise en œuvre, trois (3) le sont partiellement et sept (7) ne le sont pas.

La Cour des comptes note toutefois deux progrès : l'inscription du produit des emprunts intérieurs en recettes exceptionnelles du Budget général et l'élargissement du périmètre des budgets-programmes.

X. DE LA CONCLUSION ET DES RECOMMANDATIONS

L'exécution de la loi de finances 2025 a préservé les grands équilibres apparents, mais au prix de faiblesses dans la gestion des autorisations parlementaires.

Le solde est surestimé, les crédits votés ne jouent plus leur rôle de plafond, la structure votée n'est pas respectée et l'information financière n'est pas fiable.

CamScanner

La Cour des comptes estime que les résultats présentés par le projet de loi ne reflètent qu'imparfaitement la situation financière du Pouvoir central au titre de l'exercice 2025.

Elle formule dix-neuf (19) recommandations, récapitulées à la fin du rapport avec leurs destinataires et leurs échéances. Elles portent sur :

- **la sincérité des comptes et de l'information financière** (n° 1, 2, 3, 8, 17 et 18) : cadrage macroéconomique unique, reports de trésorerie portés en recettes, données rapprochées entre les volumes, comptabilité des droits constatés, situation certifiée de la dette intérieure, tableau des émissions et des remboursements de titres, justification du solde du compte « Dépenses en urgence » ;
- **le respect de l'autorisation parlementaire** (n° 5, 6, 9, 12, 13 et 16) : motivation des lois de finances rectificatives, production d'actes de mouvement et de report de crédits, rapport explicatif des dépassements, justification des paiements sans crédit, contrôle bloquant de la disponibilité des crédits, apurement des restes à payer, autorisation d'emprunt sincère ;
- **une programmation réaliste et la protection des priorités** (n° 7, 10 et 11) : prévisions de recettes sincères, dotations sécuritaires réalistes, maîtrise de la masse salariale, protection des crédits des secteurs prioritaires et versement de la péréquation ;
- **les Budgets annexes, les Comptes spéciaux et les budgets-programmes** (n° 4, 14, 15 et 19) : ventilation des prévisions par établissement, justification ou suppression des prévisions des fonds sans ressource, lien entre le PAG et les programmes, nomenclature unique des programmes.

Cinq (5) de ces recommandations appellent une correction du projet de loi portant reddition des comptes 2025 lui-même (n° 2, 3, 9, 16 et 17) et deux (2) sont d'application immédiate (n° 13 et 16). Dix (10) s'adressent à titre principal au Ministre des Finances, six (6) au Ministre du Budget, deux (2) au Premier Ministre et une (1) au Ministre du Plan.

Trois chantiers apparaissent prioritaires : restaurer le caractère limitatif des crédits, adosser l'exécution à la trésorerie et rendre la programmation sincère.

La Cour des comptes invite le Gouvernement à corriger le projet de loi conformément à ces recommandations.

CamScanner

INTRODUCTION

Ce rapport portant sur le contrôle de l'exécution de la Loi de finances n° 24/011 du 20 décembre 2024 telle que modifiée par la Loi de finances rectificative n° 25/044 du 28 juin 2025 est élaboré en application de l'article 34 alinéas 1 à 3 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, qui dispose que cette dernière assiste le Parlement, l'Assemblée provinciale, l'Organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée, le Gouvernement, le Gouvernement provincial et l'Exécutif de l'entité territoriale décentralisée dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires.

À ce titre, la Cour des comptes soumet chaque année au Parlement un rapport contenant ses observations sur le projet de loi portant reddition des comptes du dernier exercice clos.

En date du 29 septembre 2026, le Ministre des Finances a transmis à la Cour des comptes, par procès-verbal de dépôt, les brochures du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances n° 24/011 du 20 décembre 2024 pour l'exercice 2025, telle que modifiée par la Loi de finances rectificative n° 25/044 du 28 juin 2025, en complément du dépôt symbolique effectué le 15 septembre 2026 à l'Assemblée nationale (**Annexe 1**).

Ce procès-verbal retrace les Tomes ci-après :

- Tome I : Reddition des comptes du Budget du Pouvoir central qui contient :
  - Volume 1 : Rapport et annexes ;
  - Volume 2 : Exposé des motifs, projet de loi et annexes ;
  - Volume 3 : Recettes du Budget général ;
  - Volume 4 : Reddition des comptes des Institutions ;
  - Volume 5 : Reddition des comptes des Ministères ;
  - Volume 6 (Première partie) : Reddition des comptes des services provinciaux ;
  - Volume 6 (Deuxième partie) : Reddition des comptes des services provinciaux ;
  - Volume 7 : Missions diplomatiques et Postes consulaires de la RDC ;
- Tome II : Reddition des comptes des Budgets annexes et des Comptes spéciaux ;
- Tome III : Détail du Compte général du Trésor dégageant la situation consolidée de financement du Trésor ;
- Rapport annuel de performance consolidé.

Dans le rapport qui accompagne le projet de loi portant reddition des comptes, le Gouvernement lie l'élaboration dudit projet de loi de l'exercice 2025 à l'environnement politique, diplomatique, sécuritaire, social, humanitaire, économique et financier qui a caractérisé l'exécution du budget de l'exercice 2025. Il s'agit des faits suivants :

CamScanner

- Sur les plans politique, diplomatique et sécuritaire : la détérioration de la situation sécuritaire dans la partie Est du pays et l'intensification des hostilités qui ont exercé d'importantes pressions sur les finances publiques.
  Sur le plan diplomatique, l'exercice 2025 a également été marqué par l'intensification des initiatives régionales et internationales en faveur d'une solution politique et diplomatique au conflit dans l'Est du pays. Les actions menées ont occupé une place prépondérante dans les priorités de l'action gouvernementale ;
- Sur les plans social, sanitaire et humanitaire : l'intensification du conflit armé dans l'Est du pays a occasionné d'importants déplacements des populations et accru les besoins en matière d'assistance humanitaire et de protection des personnes vulnérables.
  Le Gouvernement déclare avoir maintenu le financement des services sociaux dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la protection sociale ;
- Sur les plans économique et financier : l'économie congolaise a fait preuve d'une certaine résilience malgré les contraintes liées à la situation sécuritaire. En effet, l'activité économique est demeurée soutenue principalement par le dynamisme du secteur extractif tandis que les pressions inflationnistes se sont progressivement atténuées.
  Face à ces contraintes, le Gouvernement a poursuivi les mesures de rationalisation des dépenses publiques et de maîtrise des dépenses non prioritaires, notamment la réduction du train de vie des institutions en vue de dégager des marges budgétaires permettant de répondre aux besoins prioritaires.

L'élaboration et l'exécution de la loi de finances rectificative de l'exercice 2025 reposent sur les principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Évolution des principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques

Indicateur	Élaboration (LFR n°25/044)	Exécution 2025	Écart	Observation
Taux de croissance du PIB réel	5,3 %	5,8 %	+0,5 point	Meilleure que prévu
Déflateur du PIB	8,2 %	------	-------	Non publié à l'exécution
Taux d'inflation moyen	8,8 %	7,0 %	−1,8 point	Inférieur à la prévision
Taux d'inflation fin de période	7,8 %	7,0 %	−0,8 point	Inférieur à la prévision
Taux de change moyen (FC/USD)	2 859,2	2 513,6	−345,6 (−12,1 %)	Appréciation du FC
Taux de change fin de période (FC/USD)	2 880,5	2 278,0	−602,5 (−20,9 %)	Appréciation du FC
PIB nominal (Mds FC)	239 489,7	243 259,3	+3 769,6 (+1,6 %)	Supérieur à la prévision
PIB réel (Mds FC)	29 206,1	------	—---	Non publié à l'exécution

CamScanner

Indicateur	Élaboration (LFR n°25/044)	Exécution 2025	Écart	Observation
Pression fiscale (DGI+DGDA) / PIB	9,7 %	9,6 %	-0,1 point	Calculée par la Cour

Sources : Cour des comptes, sur base de la Loi de finances rectificative (Volume 1, page 4) et Lettre d'orientation budgétaire 2025 (Volume 1, page 7).

Le cadre macroéconomique s'est révélé plus favorable que prévu : croissance supérieure, inflation inférieure, PIB nominal légèrement au-dessus de la prévision. L'appréciation du franc congolais (−20,9 % sur le taux de fin de période) a en revanche réduit la contre-valeur des ressources libellées en devises et contribué à la faible réalisation des recettes extérieures (51,8 %).

CamScanner

Observation n° 1 : Incohérences du cadrage macroéconomique publié au Volume 1

Critère :

Article 11 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques « LOFIP » (sincérité des prévisions et des comptes).

Constat :

Le tableau d'élaboration retient pour 2024 un PIB de 179 338,3 Md CDF, une inflation moyenne de 10,9 % et un taux de change moyen de 2 518,3 CDF/USD, alors que le tableau d'exécution retient 210 311,3 Md CDF, 17,7 % et 2 822,6 CDF/USD.

Le PIB réel passe de 16 918,7 à 29 206,1 Md CDF (+72,6 %) pour une croissance annoncée de 5,3 %. Le déflateur, le PIB réel et la pression fiscale ne sont pas suivis à l'exécution. Le Volume 3 convertit les recettes extérieures au taux de 2 696,3 CDF/USD et le Volume 2 la dette au taux de 2 339,96 CDF/USD, différents des taux du Volume 1.

Cause :

Absence de base de référence actualisée commune aux services du cadrage, de la dette et des recettes.

Conséquences :

Les ratios rapportés au PIB et les conversions en francs ne sont pas comparables d'un document à l'autre.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement tient à relever que les deux tableaux présentant les indicateurs macroéconomiques dans le Volume 1 répondent à des finalités distinctes :

- *le tableau ayant servi à l'élaboration (page 8 du volume 1, tome I) retrace les hypothèses de la programmation. Il reprend le cadrage de la Loi de finances rectificative n°25/044 du 28 juin 2025 et celui de 2024 issu de la Loi de finances rectificative 2024. Il a été présenté en guise de comparaison ;*
- *le tableau relatif à l'exécution (page 11 du volume 1, tome I) correspond aux données et indicateurs macroéconomiques effectivement constatés et arrêtés au terme de l'exécution budgétaire des exercices 2024 et 2025, après actualisation des comptes nationaux.*

S'agissant des taux de conversion, chacun correspond à l'objet de l'agrégat concerné : le Volume 3 applique aux recettes extérieures un « taux moyen » de 2 696,3 FC/USD ; le Volume 1 retient un taux de change moyen de 2 513,6 FC/USD pour 2025 ; les encours de dette du Volume 2 sont, logiquement, convertis au taux de la date d'arrêté retenue par la DGDP, un stock s'évaluant à une date donnée et non sur une moyenne annuelle.

Toutefois, le Gouvernement retient la recommandation concernant la présentation du tableau unique rapprochant les hypothèses de la loi de finances et les réalisations sur une même base actualisée, en y intégrant le déflateur, le PIB

CamScanner

réel et la pression fiscale. Un taux de conversion unique, documenté par la Banque Centrale du Congo, sera retenu pour l'ensemble des volumes à l'avenir.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Gouvernement accepte la recommandation et s'engage à présenter un tableau unique rapprochant les hypothèses de la loi de finances et les réalisations sur une même base actualisée, en y intégrant le déflateur, le PIB réel et la pression fiscale, et de retenir à l'avenir un taux de conversion unique documenté par la BCC pour l'ensemble des volumes.

Recommandation n° 1 :

- **Présenter un tableau unique comparant les hypothèses de la LFR et les réalisations sur une même base 2024 actualisée ;**
- **Retenir un taux de conversion unique, documenté par la BCC, pour tous les volumes.**

Destinataires :

- Ministre du Plan (à titre principal) ;
- Ministres des Finances et du Budget, BCC (associés).

Pour conduire ce contrôle, la Cour des comptes s'est appuyée sur les normes ISSAI relatives à l'audit de conformité. Elle a notamment procédé à :

- la revue des textes légaux et réglementaires qui encadrent la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo pour s'assurer de leur bonne application ;
- la revue du projet de loi portant reddition des comptes de l'exercice 2025, du rapport qui l'accompagne et des rapports de performance sectoriels et consolidé afin de confronter les chiffres qu'ils contiennent aux analyses de la Cour des comptes ;
- la revue analytique de la loi de finances initiale, de la loi de finances rectificative et des annexes au projet de loi portant reddition des comptes ainsi qu'au recalcul en vue de s'assurer de leur vraisemblance ;
- le rapprochement des données contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes à celles recueillies auprès de la Banque Centrale du Congo (BCC), de la Direction Générale de la Dette Publique (DGDP), des Comptes spéciaux et d'un échantillon d'entités émargeant aux Budgets annexes.

La réalisation des travaux de contrôle s'est heurtée aux limitations imposées par :

a) la non-transmission, par le Gouvernement, du rapport d'exécution du budget 2026 au premier semestre au plus tard le 15 août 2026, en violation des dispositions de l'article 34 alinéa 4 de la Loi organique de la Cour des comptes sus-évoquée, ce qui ne permet pas à la Cour des comptes de formuler des observations et recommandations sur l'exécution du budget en cours ;

CamScanner

b) la non-élaboration de la Déclaration générale de conformité prévue à l'article 147 alinéa 3 de la Loi organique de la Cour des comptes entre les données du Compte général du Trésor fournies par le Gouvernement et les comptes de gestion des Comptables publics ; ces comptes de gestion n'existant pas encore à ce stade de la réforme ;
c) la non-élaboration du rapport de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État prévu à l'article 35 alinéa 3 de la Loi organique de la Cour des comptes étant donné la non-mise en place complète de la comptabilité patrimoniale qui permet la production des états financiers.

En application du principe du contradictoire, la Cour des comptes a transmis au Gouvernement, par la Lettre n° CAB.PPCC/CC/BIJ/468/2026 du 03 octobre 2026 (**Annexe 2**), le Rapport provisoire du contrôle général de l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2025 afin de recueillir ses avis et commentaires.

Par sa Lettre n° 2840/CAB/MIN/FINANCES/CFCSB/Q.I/2026 du 12 octobre 2026, le Ministre des Finances a transmis à la Cour des comptes les éléments de réponse aux observations formulées par la Cour des comptes contenues dans le rapport provisoire. (**Annexe 3**)

Le rapport comprend deux parties, à savoir :

- 1ère partie : Résultats généraux de l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2025 ;
- 2ème partie : Gestion des autorisations budgétaires de l'exercice 2025.

CamScanner

PREMIERE PARTIE : RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 2025

Dans cette partie du rapport, la Cour des comptes aborde les matières relatives aux deux chapitres suivants :

- Résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice 2025 ;
- Analyse des indicateurs de performance budgétaire et des budgets-programmes.

CamScanner

CHAPITRE 1ER : RESULTATS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE L'EXERCICE 2025

Ce chapitre examine tour à tour les sections qui traitent :

- de la présentation du tableau d'équilibre de l'exécution du Budget du Pouvoir central de l'exercice 2025 ;
- de l'analyse des résultats des composantes du Budget du Pouvoir central de l'exercice 2025.

I. PRESENTATION DU TABLEAU D'EQUILIBRE DE L'EXECUTION DU BUDGET DU POUVOIR CENTRAL DE L'EXERCICE 2025

Arrêté en équilibre entre les prévisions des recettes et des dépenses par la Loi de finances rectificative n° 25/044 du 28 juin 2025 pour l'exercice 2025, le Budget du Pouvoir central se chiffre à 50 691,79 Md CDF.

Comparées à leur niveau de 2024 qui se situait à 44 410,10 Md CDF, les prévisions de 2025 notent une augmentation de 6 281,69 Md CDF, soit 14,14 %.

Le Budget du Pouvoir central de l'exercice 2025 a connu des réalisations des recettes de 41 979,73 Md CDF, soit un taux de 82,81 % et des dépenses exécutées de 41 579,52 Md CDF, représentant 82,02 %.

L'exécution du Budget du Pouvoir central s'est soldée par un excédent de l'ordre de 400,21 Md CDF.

L'exercice 2024 s'était soldé par un déficit de 358,1 Md CDF. Avec un excédent de 400,21 Md CDF, le Gouvernement présente donc 2025 comme l'exercice qui met fin à la série des déficits ; l'examen qui suit montre que ce n'est pas le cas.

Le tableau d'équilibre ci-dessous résume l'exécution du Budget du Pouvoir central de l'exercice 2025 à travers ses trois composantes.

CamScanner

Tableau n° 2 : Prévisions et exécutions du Budget du Pouvoir central de 2025 (en CDF)

Nature des opérations	Prévisions LFR 2025 (1)	Réalisations 2025 (2)	Taux d'exécution (3)=(2)/(1)
I. BUDGET GÉNÉRAL			
1. RECETTES TOTALES	**45 749 605 315 914,00**	**38 069 531 989 137,10**	**83,21%**
1.1. Recettes internes	**30 647 873 133 038,00**	**30 250 654 403 398,20**	**98,70%**
1.1.1. Recettes courantes	**29 898 785 133 038,00**	**27 846 301 367 046,90**	**93,14%**
Recettes des Douanes et Accises (DGDA) hors minières	3 970 408 370 884,00	4 892 690 769 790,10	123,23%
Recettes des Impôts (DGI) hors pétroliers et miniers	8 524 188 974 938,00	9 996 859 296 194,86	117,28%
Recettes non fiscales hors pétroliers et miniers	4 058 042 471 356,00	2 655 814 491 409,78	65,45%
Recettes des pétroliers producteurs (DGI + DGRAD)	583 141 400 322,00	308 696 654 520,09	52,94%
Recettes minières (DGI + DGDA + DGRAD)	12 763 003 915 538,00	9 992 240 155 132,10	78,29%
1.1.2. Recettes exceptionnelles (emprunts intérieurs)	**690 000 000 000,00**	**2 401 162 036 351,32**	**347,99%**
1.1.3. Fonds de concours pour la guerre	**59 088 000 000,00**	**3 191 000 000,00**	**5,40%**
1.2. Recettes extérieures	**15 101 732 182 876,00**	**7 818 877 585 738,90**	**51,77%**
1.2.1. Appui budgétaire	**2 965 447 987 263,00**	**2 706 159 211 475,87**	**91,26%**
Emprunts programme	2 756 769 149 121,00	2 585 468 840 502,94	93,79%
Dons budgétaires	208 678 838 142,00	120 690 370 972,93	57,84%
1.2.2. Financement des investissements	**12 136 284 195 613,00**	**5 112 718 374 263,03**	**42,13%**
Dons projets	8 781 977 731 882,00	3 080 662 170 285,17	35,08%
Emprunts projets	3 354 306 463 731,00	2 032 056 203 977,86	60,58%
2. DÉPENSES TOTALES (paiements)	**45 749 605 315 913,90**	**38 567 683 168 347,90**	**84,30%**
2.1. Dépenses courantes	**28 768 241 035 714,30**	**31 000 097 002 911,10**	**107,76%**
Dette publique en capital	1 509 559 889 999,80	912 667 007 397,77	60,46%
Frais financiers	1 175 430 359 537,30	788 387 085 719,82	67,07%
Dépenses de personnel	12 097 393 895 075,60	12 259 824 939 312,10	101,34%
Biens et matériels	794 399 075 783,80	472 401 349 281,27	59,47%
Dépenses de prestations	6 206 332 066 313,40	8 715 064 998 588,20	140,42%
Transferts et interventions de l'État	6 985 125 749 004,40	7 851 751 622 611,95	112,41%
2.2. Dépenses d'investissement	**16 981 364 280 199,60**	**7 567 586 165 436,75**	**44,56%**
Équipements	11 589 478 887 732,40	4 798 339 447 901,59	41,40%
Constructions, réfections et réhabilitations	5 391 885 392 467,20	2 769 246 717 535,16	51,36%
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL (I) = 1 – 2	**0,10**	**(498 151 179 210,71)**	
II. BUDGETS ANNEXES			
1. Recettes des budgets annexes	**903 004 745 024,00**	**686 070 109 342,11**	**75,98%**
dont reports de trésorerie de janvier 2025 (non-recettes)		2 814 715 079,87	
2. Dépenses des budgets annexes	**903 004 745 024,00**	**636 594 943 943,57**	**70,50%**
SOLDE DES BUDGETS ANNEXES (II)	**-**	**49 475 165 398,54**	
III. COMPTES SPÉCIAUX			
1. Recettes des comptes spéciaux	**4 039 184 094 685,00**	**3 224 129 029 944,05**	**79,82%**
dont reports de trésorerie (non-recettes)		1 378 556 397 915,35	
2. Dépenses des comptes spéciaux	**4 039 184 094 685,00**	**2 375 238 262 870,78**	**58,80%**
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (III)	**-**	**848 890 767 073,27**	
TOTAL GÉNÉRAL RECETTES (I + II + III)	**50 691 794 155 623,00**	**41 979 731 128 423,30**	**82,81%**
TOTAL GÉNÉRAL DÉPENSES (I + II + III)	**50 691 794 155 622,90**	**41 579 516 375 162,20**	**82,02%**
SOLDE BUDGÉTAIRE GLOBAL	**0,10**	**400 214 753 261,09**	

Source : Cour des comptes, sur base des données contenues dans le Tome I, Volume 1 : Rapport et annexes, Reddition des comptes 2025.

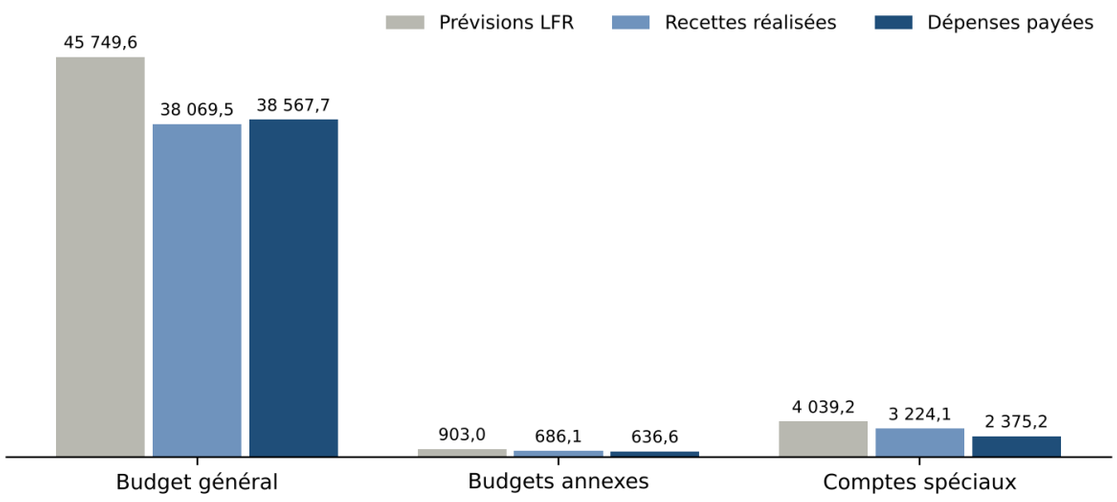
CamScanner

Cependant, l'examen du Tome II contenant les détails des recettes et des dépenses des Budgets annexes et des Comptes spéciaux a mis en lumière l'incorporation dans les réalisations des recettes de l'exercice 2025 d'un montant total de 1 381,4 Md CDF représentant les reports de trésorerie venant des exercices antérieurs en dépit des mises en garde de la Cour des comptes.

Les soldes d'exécution des Comptes spéciaux et des Budgets annexes s'en trouvent majorés à tort de 1 378,6 Md CDF et de 2,81 Md CDF respectivement.

Le tableau d'équilibre et l'incorporation des reports de trésorerie dans les recettes de l'exercice 2025 sont illustrés dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : Prévisions et exécution du budget du Pouvoir central par composante, 2025 (Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du Volume 1 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

CamScanner

Observation n° 2 : Reports de trésorerie incorporés dans les recettes de l'exercice

Critères :

Articles 7 (universalité), 11 (sincérité), 29 alinéa 2 et 99-100 (comptabilité en droits constatés) de la LOFIP.

Constat :

Les recettes des Comptes spéciaux incluent 1 378,6 Md CDF de reports de soldes des exercices antérieurs, et celles des Budgets annexes 2,8 Md CDF. Le taux de réalisation des Comptes spéciaux est ainsi affiché à 79,8 % au lieu de 45,7 %, et le solde global à +400,2 Md CDF au lieu de −981,2 Md CDF.

La même observation avait été formulée en 2024 (815,4 Md CDF) ; le montant a augmenté de 69 %.

Causes :

- Confusion persistante entre ressources de trésorerie et recettes budgétaires ;
- Non-prise en compte des recommandations antérieures de la Cour des comptes.

Conséquences :

- Le Parlement est appelé à constater un excédent qui n'existe pas ;
- Le report pris en recettes constitue un double emploi.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement précise que la présentation retenue est conforme aux prescrits de l'article 61 de la LOFIP qui dispose que : « …sauf disposition contraire d'une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante ». La loi de finances elle-même présente les prévisions des comptes spéciaux en y intégrant le report de trésorerie de l'exercice antérieur, et la reddition des comptes est, conformément à l'article 28 de la LOFIP, calquée sur la loi de finances promulguée. Le Gouvernement ne pouvait donc, sans s'écarter de la loi votée, présenter ces ressources autrement.

Cette présentation n'induit par ailleurs aucune confusion : dans le Tome II, les soldes des exercices antérieurs sont identifiés distinctement sous la rubrique « Report de trésorerie ». Il s'agit des disponibilités reportées des comptes spéciaux concernés, clairement isolées des recettes nouvelles de l'exercice 2025. Le Gouvernement avait déjà fait valoir cette base légale lors de la reddition des comptes 2024.

Le Gouvernement note la nécessité de compléter, à l'avenir, la présentation actuelle par un tableau distinguant les recettes nouvelles de l'exercice des reports de trésorerie, précisant le taux de réalisation des recettes et faisant apparaître, aux côtés du solde comptable, le solde global hors reports, ainsi que de proposer, dans les prochains projets de loi de finances, une présentation des reports en ressources de trésorerie, distincte des recettes de l'exercice et reprise à l'identique lors de la reddition des comptes.

CamScanner

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes ne conteste pas le principe du report des soldes des Comptes spéciaux prévu par l'article 61 de la LOFIP. Cette observation porte sur la classification de ces reports. Un solde reporté est une ressource de trésorerie déjà comptabilisée en recette lors de l'exercice de son encaissement ; le reprendre parmi les recettes de 2025 constitue un double emploi, contraire aux principes d'annualité, d'universalité et de sincérité (articles 5, 7 et 11 de la LOFIP). La conformité de la reddition à la présentation de la loi de finances, invoquée sur le fondement de l'article 28 de la LOFIP, ne saurait justifier la reproduction d'une présentation elle-même irrégulière.

La Cour prend acte de l'intention du Gouvernement de distinguer à l'avenir les recettes nouvelles des reports de trésorerie et de faire apparaître le solde global hors reports à côté du solde comptable.

Recommandation n° 2 :

Présenter les reports en ressources de trésorerie, hors des recettes de l'exercice, et faire figurer dans la loi portant reddition des comptes le solde global hors reports à côté du solde comptable.

Destinataires :

- Ministre des Finances (DPRC) (à titre principal) ;
- Gestionnaires des Budgets annexes et des Comptes spéciaux (associés).

CamScanner

Observation n° 3 : Discordances entre les données des volumes du projet de loi

Critère :

Article 11 alinéa 3 de la LOFIP : les comptes doivent être réguliers, sincères et refléter une image fidèle.

Constat :

Les mêmes agrégats sont arrêtés à des montants différents : engagements du Budget général (62 452,1 Md CDF) au Volume 1 contre (49 825,8 Md CDF) au Volume 2 ; dépassements 0 contre 3 537,8 Md CDF ; crédits disponibles 7 181,9 contre 10 719,7 Md CDF ; recettes extérieures 7 818,9 Md CDF au tableau I du Volume I contre 7 528,5 Md CDF au tableau II du même Volume.

Le total « Institutions » du Volume 4 reprend le disponible du Budget général (7 181,7 Md CDF) au lieu de celui des institutions (897,0 Md CDF).

Causes :

- Extractions successives non rapprochées de la Chaîne de la dépense ;
- Absence de contrôle de cohérence automatisé avant publication.

Conséquence :

Le Parlement est appelé à voter des montants que le projet de loi lui-même ne permet pas de confirmer.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement prend acte des discordances relevées. Il tient toutefois à en préciser la portée : elles ne sont pas toutes de même nature et aucune n'affecte le solde d'exécution. Les montants qui déterminent le solde sont identiques dans tous les volumes. Les paiements du Budget général (38 567,68 milliards de FC), ses recettes (38 069,53 milliards de FC) et son solde (−498,15 milliards de FC) sont les mêmes aux Volumes 1, 2, 4 et 5 et dans le dispositif du projet de loi. Ce sont ces montants que le Parlement est appelé à arrêter.

Il sied de noter que, s'agissant des engagements du Budget général, le montant à retenir est celui repris dans le Volume 1, soit 62 452,14 milliards de FC. Ce niveau d'engagement a pris en compte la régularisation des dépenses exécutées en procédure d'urgence pour les exercices 2023 et 2024. Le montant différent figurant dans le Volume 2 résulte d'une erreur matérielle intervenue lors du collage des tableaux annexes et ne remet pas en cause les données définitives arrêtées dans le Volume 1. C'est le cas notamment de l'écart de 290,41 milliards de FC sur les recettes extérieures entre le tableau I du volume 2 (7 818,88 milliards de FC, montant retenu à l'article 2 du projet de loi) et le tableau II du volume 1 (7 528,47 milliards de FC).

Les autres écarts relevés entre les Volumes 4 et 5 ont d'ores et déjà fait l'objet des corrections nécessaires afin d'assurer l'unicité et la cohérence des données présentées au Parlement. Il s'agit du report, à la ligne « Total Institutions » du Volume 4, du disponible du Budget général au lieu de celui des Institutions (897,03 milliards de FC). Elles n'affectent ni le dispositif du projet de loi ni le solde.

CamScanner

Un errata a été préparé à cet effet. Le Gouvernement note la nécessité de le transmettre au Parlement et à la Cour afin de corriger les volumes 2 et 4.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de la reconnaissance par le Gouvernement, des discordances relevées, de la qualification d'erreur matérielle des montants du Volume 2 et de la préparation d'un errata.

Recommandation n° 3 :

Arrêter un jeu unique de données rapproché entre tous les volumes et annexes.

Destinataires :

- Ministre des Finances (DPRC) (à titre principal) ;
- Ministre du Budget (associés).

II. ANALYSE DES RESULTATS DES COMPOSANTES DU BUDGET DU POUVOIR CENTRAL DE L'EXERCICE 2025

Le résultat global excédentaire de 400,21 Md CDF présenté par le Gouvernement à l'issue de l'exécution de la Loi de finances de l'exercice 2025 est examiné à travers ses composantes.

II.1. RESULTAT DU BUDGET GENERAL EN 2025 ET SON EVOLUTION DE 2021 A 2025

II.1.1. RESULTAT DU BUDGET GENERAL DE L'EXERCICE 2025

Les recettes réalisées de 38 069,53 Md CDF rapportées aux dépenses exécutées de 38 567,68 Md CDF, dégagent un solde déficitaire de 498,15 Md CDF du Budget général du Pouvoir central au titre de l'exercice 2025.

En 2024, le Budget général du Pouvoir central a accusé un déficit de 1 534,97 Md CDF. Comparé au déficit de l'exercice 2025, l'on note une réduction sensible de 1 036,82 Md CDF.

Le tableau ci-dessous fournit la synthèse de l'exécution des recettes et des dépenses du Budget général du Pouvoir central de l'exercice 2025.

Tableau n° 3 : Situation des prévisions et exécutions du Budget général en 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Prévision	Réalisation	Taux
1. RECETTES			
1.1. RECETTES INTERNES			
Impôts (DGI, hors pétroliers et mines)	8 524,2	9 996,9	117,3 %
Douanes et accises (DGDA, hors mines)	3 970,4	4 892,7	123,2 %
Recettes non fiscales (DGRAD, hors pétroliers)	2 509,6	2 655,8	105,8 %
Autres recettes non fiscales	1 548,5	0,0	0,0 %
Pétroliers producteurs	583,1	308,7	52,9 %
Recettes minières	12 763,0	9 992,2	78,3 %

CamScanner

Rubrique	Prévision	Réalisation	Taux
Recettes exceptionnelles	690,0	2 401,2	348,0 %
Fonds de concours pour la guerre	59,1	3,2	5,4 %
TOTAL RECETTES INTERNES	**30 647,9**	**30 250,7**	**98,7 %**
1.2. RECETTES EXTÉRIEURES			
Appuis budgétaires	2 965,5	2 706,2	91,3 %
Financement des investissements	12 136,3	5 112,7	42,1 %
TOTAL RECETTES EXTÉRIEURES	**15 101,7**	**7 818,9**	**51,8 %**
TOTAL GÉNÉRAL RECETTES (1.1. + 1.2.)	**45 749,6**	**38 069,5**	**83,2 %**
Titre	**Prévision**	**Exécution**	**Taux**
2. DÉPENSES			
2.1. DÉPENSES COURANTES			
Dette publique en capital	**1 509,6**	**912,7**	**60,5 %**
Frais financiers	**1 175,4**	**788,4**	**67,1 %**
Dépenses de personnel	**12 097,4**	**12 259,8**	**101,3 %**
Biens et matériels	**794,4**	**472,4**	**59,5 %**
Dépenses de prestations	**6 206,3**	**8 715,1**	**140,4 %**
Transferts et interventions	**6 985,1**	**7 851,8**	**112,4 %**
TOTAL DÉPENSES COURANTES	**28 768,2**	**31 000,1**	**107,8 %**
2.2. DÉPENSES EN CAPITAL			
Équipements	**11 589,5**	**4 798,3**	**41,4 %**
Constructions, réfections, réhabilitations	**5 391,9**	**2 769,2**	**51,4 %**
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	**16 981,4**	**7 567,6**	**44,6 %**
TOTAL GÉNÉRAL DÉPENSES	**45 749,6**	**38 567,7**	**84,3 %**
SOLDE BUDGET GÉNÉRAL (1 – 2)	**0,0**	**(498,2)**	

Source : Cour des comptes, sur base des données du Tome I, Tableau II, page 31 et du Tableau XIII, page 152.

Il ressort du tableau ci-dessus que sur la prévision de 45 749,6 Md CDF, les recettes réalisées se chiffrent à 38 069,5 Md CDF, soit un taux de 83,2 %.

Les recettes internes, prévues à hauteur de 30 647,9 Md CDF, ont connu des réalisations de 30 250,7 Md CDF, soit 98,7 %. Elles représentent 66,99 % des prévisions contre 33,01 % pour les prévisions des recettes extérieures. Leurs réalisations représentent 79,46 % contre 20,54 % pour les recettes extérieures.

Les recettes extérieures sont réalisées à 7 818,9 Md CDF sur des prévisions de 15 101,7 Md CDF, soit un taux de 51,8 %. Elles sont à la base de la moins-value globale des recettes du Budget général du Pouvoir central. Dans la conclusion du rapport d'exécution du budget au premier semestre 2025, le Gouvernement reconnaît des faiblesses dans le suivi du déblocage des fonds par des partenaires.

CamScanner

Sur des prévisions de 45 749,6 Md CDF, les dépenses du Budget général du Pouvoir central sont exécutées à hauteur de 38 567,7 Md CDF, soit 84,3 %.

Prévues à 28 768,2 Md CDF, les dépenses courantes sont exécutées à 31 000,1 Md CDF, soit un taux de 107,8 %. Sur le plan prévisionnel, les dépenses courantes représentaient 62,88 % contre 37,12 % pour les dépenses en capital. Les dépenses courantes exécutées représentent 80,38 % du total des dépenses du Budget général en 2025 contre à peine 19,62 % pour les dépenses en capital.

Le Gouvernement s'était pourtant engagé à rationaliser la dépense publique et à réduire le train de vie des institutions, afin de dégager des marges pour les besoins prioritaires. Des dépenses courantes exécutées au-delà de leurs crédits, pendant que l'investissement n'en consomme pas la moitié, vont à l'encontre de cet engagement.

Les dépenses en capital, qui comprennent notamment celles liées aux infrastructures socioéconomiques de base jugées pourtant prioritaires par le Gouvernement, n'ont été exécutées qu'à hauteur de 7 567,6 Md CDF contre des prévisions de 16 981,4 Md CDF, soit 44,6 %.

L'exécution du Budget général en 2025 s'est soldée par un déficit de 498,2 Md CDF.

II.1.2. EVOLUTION DES RESULTATS DU BUDGET GENERAL DE 2021 A 2025

Sur la période 2021-2025, le Budget général a été exécuté en déficit chaque année, alors qu'il est voté en équilibre (LOFIP, article 14). Le tableau et le graphique suivants retracent l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes d'exécution du Budget général.

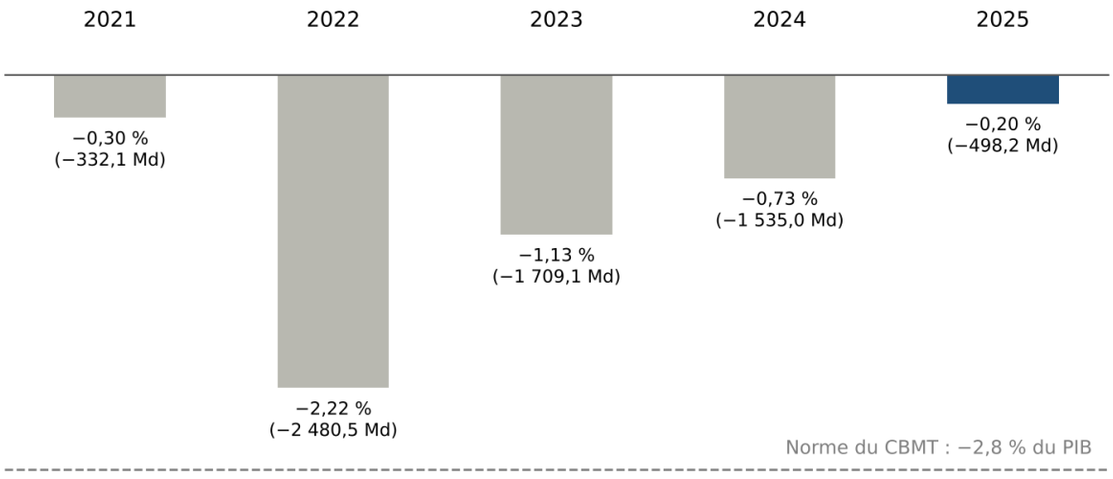
Tableau n° 4 : Évolution des résultats du Budget général, 2021-2025 (en Md CDF)

Année	Recettes réalisées	Dépenses payées	Solde	Variation du solde	Solde / PIB	Couverture des dépenses
2021	14 551,0	14 883,1	−332,1	---	−0,30 %	97,8 %
2022	23 863,2	26 343,7	−2 480,5	−2 148,4	−2,22 %	90,6 %
2023	26 474,4	28 183,5	−1 709,1	+771,4	−1,13 %	93,9 %
2024	32 105,7	33 640,7	−1 535,0	+174,1	−0,73 %	95,4 %
2025	38 069,5	38 567,7	−498,2	+1 036,8	−0,20 %	98,7 %

Source : Cour des comptes, sur base du rapport de la Cour des comptes sur la reddition 2024 et du projet de loi portant reddition des comptes 2025, Volume 1.

CamScanner

Graphique n° 2 : Solde du Budget général, 2021-2025 (en Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Le déficit du Budget général culmine en 2022 (2 480,5 Md CDF) puis se résorbe régulièrement jusqu'à 498,2 Md CDF en 2025, son plus bas niveau relatif de la période. Il reste en deçà de la norme de −2,8 % du PIB du cadre budgétaire à moyen terme. L'amélioration de 2025 (+1 036,8 Md CDF) vient d'une progression des recettes (+18,6 %) plus rapide que celle des dépenses (+14,6 %).

II.2. RESULTATS DES BUDGETS ANNEXES 2025 ET LEUR EVOLUTION DE 2021 A 2025

II.2.1. RESULTAT DES BUDGETS ANNEXES DE L'EXERCICE 2025

Prévus en recettes et en dépenses à 903,00 Md CDF, les Budgets annexes ont réalisé 686,07 Md CDF de recettes (75,98 %) et payé 636,59 Md CDF de dépenses (70,50 %), dégageant un excédent de 49,48 Md CDF.

Le tableau et le graphique suivants présentent les recettes, les dépenses et les soldes d'exécution des Budgets annexes en 2025.

Tableau n° 5 : Résultat des Budgets annexes par entité, 2025 (en Md CDF)

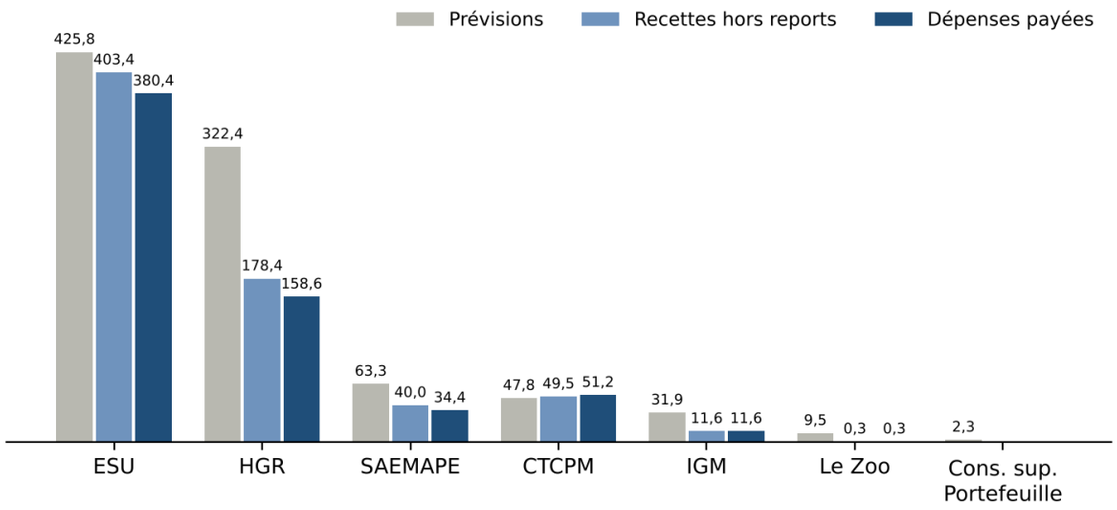
Entité	Prévisions	Recettes réalisées	Taux	Dépenses payées	Taux	Solde
Universités et instituts supérieurs (ESU)	425,76	403,42	94,75 %	380,45	89,36 %	+22,98
Hôpitaux généraux de référence (HGR)	322,35	178,40	55,34 %	158,61	49,20 %	+19,79
CTCPM	47,78	51,36	107,49 %	51,20	107,15 %	+0,17
SAEMAPE	63,33	40,92	64,61 %	34,40	54,32 %	+6,51
Inspection générale des mines	31,95	11,64	36,44 %	11,62	36,37 %	+0,02
Centre culturel Le Zoo	9,54	0,32	3,40 %	0,32	3,40 %	0,00
Conseil supérieur du Portefeuille	2,30	0,00	0,00 %	0,00	0,00 %	0,00

CamScanner

Entité	Prévisions	Recettes réalisées	Taux	Dépenses payées	Taux	Solde
Total budgets annexes	**903,00**	**686,07**	**75,98 %**	**636,59**	**70,50 %**	**+49,48**

Source : Cour des comptes, suivant Projet de loi portant reddition des comptes 2025, Tome II (tableau synthèse des budgets annexes) ; Volume 1.

Graphique n° 3 : Budgets annexes : prévisions, réalisations hors report et paiements, 2025 (Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

L'ESU et les HGR représentent 83 % des prévisions des Budgets annexes. Les prévisions des recettes de l'ESU ont été mobilisées au taux de 94,75 % tandis que celles des HGR ont connu un taux de réalisation de 55,34 %, avec des prévisions reconduites à l'identique depuis 2024.

Les Budgets annexes reclassés ont réalisé 101,4 Md CDF hors reports sur 154,9 Md CDF prévus. L'excédent global de 6,7 Md CDF tient surtout à la sous-exécution des dépenses.

Le fonctionnement absorbe plus de 90 % des paiements de l'ESU et des HGR, et 98,8% de ceux des Budgets annexes reclassés.

Les recettes incluent 2,8 Md CDF de reports de trésorerie et 12,7 Md CDF de subventions du Trésor. Hors reports, le solde global de l'exercice 2025 s'établit à 46,7 Md CDF.

II.2.2. EVOLUTION DES RESULTATS DES BUDGETS ANNEXES DE 2021 A 2025

Le tableau et le graphique suivants retracent l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes d'exécution des Budgets annexes.

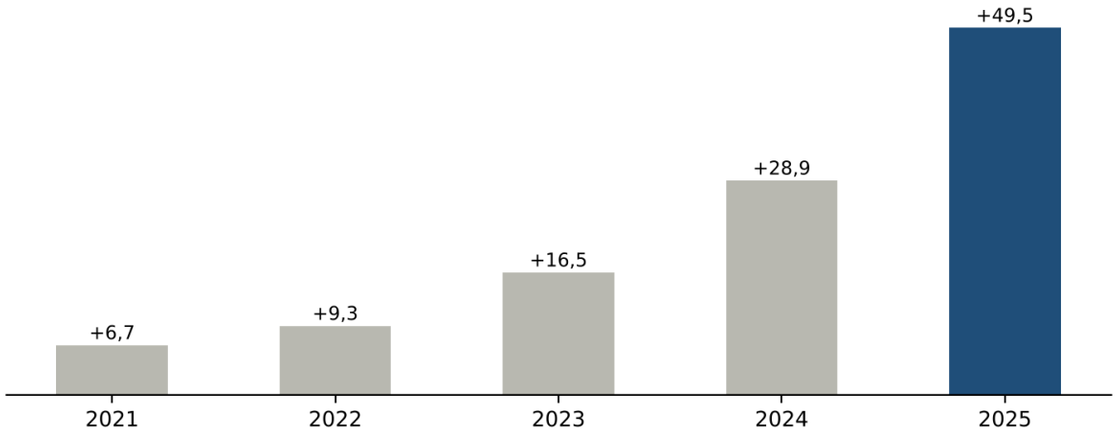
CamScanner

Tableau n° 6 : Évolution des résultats des Budgets annexes, 2021-2025 (en Md CDF)

Année	Recettes réalisées	Dépenses payées	Solde	Variation des recettes	Solde / recettes
2021	305,1	298,3	+6,7	---	2,2 %
2022	309,1	299,8	+9,3	+1,3 %	3,0 %
2023	470,2	453,7	+16,5	+52,1 %	3,5 %
2024	919,4	890,5	+28,9	+95,5 %	3,1 %
2025	686,1	636,6	+49,5	−25,4 %	7,2 %

Source : Fichier RELF, feuille « Pertes et profits BA » (2021-2023) ; Volume 1 de la reddition 2025 (2024-2025).

Graphique n° 4 : Solde des budgets annexes, 2021-2025 (Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Les Budgets annexes dégagent un excédent chaque année, en progression continue de 6,7 Md CDF en 2021 à 49,5 Md CDF en 2025. L'activité a presque triplé entre 2022 et 2024 avec l'élargissement du périmètre aux Budgets annexes reclassés, avant de reculer de 25,4 % en 2025.

Ces budgets étant votés en équilibre, l'excédent traduit surtout la sous-exécution des dépenses, notamment de l'investissement (2,6 % pour les Budgets reclassés en 2025).

Pour 2024, la Cour des comptes avait réexécuté les recettes à 968,8 Md CDF et le solde à +78,2 Md CDF, contre 919,4 Md CDF et +28,9 Md CDF dans la reddition.

II.3. RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX ET LEUR EVOLUTION DE 2021 A 2025

II.3.1. RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DE L'EXERCICE 2025

Prévus à 4 039,18 Md CDF, les Comptes spéciaux ont réalisé 3 224,13 Md CDF de recettes (79,82 %) et payé 2 375,24 Md CDF de dépenses (58,80 %), soit un excédent de 848,89 Md CDF concentré à 97 % sur le FPI, le FOMIN et le FONER.

Le tableau et le graphique suivants présentent les recettes, les dépenses et les soldes d'exécution des Comptes spéciaux en 2025.

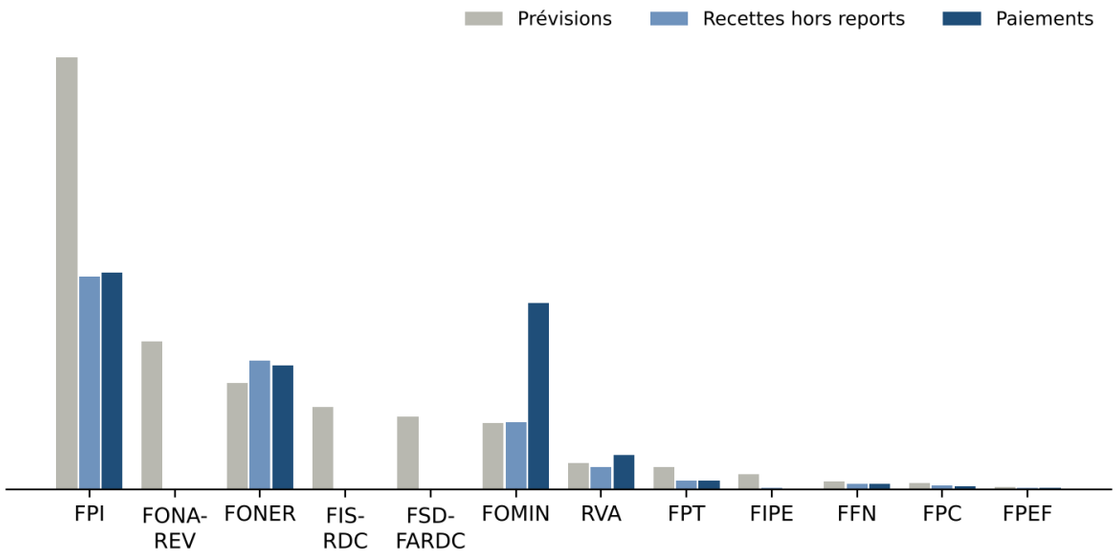
CamScanner

Tableau n° 7 : Résultat des Comptes spéciaux, 2025 (en Md CDF)

Fonds	Prévisions	Recettes brutes	dont reports	Paiements fonct.	Paiements invest.	Total paiements	Taux d'exéc.	Solde
FPI	1 767,7	1 356,0	486,1	257,5	630,3	887,8	50,2 %	+468,2
FONAREV	605,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0
FONER	433,9	657,6	129,5	71,5	434,7	506,2	116,7 %	+151,4
FIS-RDC	337,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0
FSD-FARDC	297,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0
FOMIN	272,4	968,9	693,6	151,5	612,5	764,0	280,5 %	+204,9
RVA (Go-Pass)	108,1	157,5	65,3	0,0	138,7	138,7	128,3 %	+18,8
FPT	90,8	34,0	0,1	17,0	17,0	33,9	37,4 %	+0,0
FIPE	61,0	4,7	0,2	3,1	0,0	3,1	5,1 %	+1,6
FFN	30,7	25,8	3,7	22,1	0,0	22,2	72,2 %	+3,6
FPC	24,5	14,0	0,1	13,8	0,0	13,8	56,2 %	+0,3
FPEF	10,2	5,5	0,1	5,2	0,3	5,5	53,5 %	+0,0
Total Comptes spéciaux	**4 039,2**	**3 224,1**	**1 378,6**	**541,7**	**1 833,5**	**2 375,2**	**58,8 %**	**+848,9**

Source : Projet de loi portant reddition des comptes 2025, Tome II (détail des recettes et dépenses des comptes spéciaux). Taux d'exécution : total des paiements / prévisions.

Graphique n° 5 : Comptes spéciaux : prévisions, réalisations hors report et paiements, 2025 (Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Le taux de réalisation affiché (79,82 %) inclut 1 378,6 Md CDF de reports de trésorerie des exercices antérieurs. Hors reports, les Comptes spéciaux n'ont mobilisé que 1 845,6 Md CDF, soit 45,7 % des prévisions, et leur solde devient déficitaire de 529,7 Md CDF.

Trois (3) Comptes spéciaux (FONAREV, FIS-RDC, FSD-FARDC), représentant 1 239,9 Md CDF et 30,7 % des prévisions, n'enregistrent ni recette ni dépense.

CamScanner

L'investissement représente 77,2 % des paiements, porté principalement par le FPI, le FOMIN et le FONER.

La prévision du FPI inclut elle-même un report de 539,0 Md CDF ; hors ce report, son taux net de réalisation est de 70,8 %.

II.3.2. EVOLUTION DES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX

Limite de l'examen : Les dépenses et les soldes des Comptes spéciaux de 2021 à 2023 ne figurent pas dans le rapport de la Cour des comptes ; seules les recettes sont disponibles pour cette période. L'évolution des soldes est donc analysée sur 2024-2025.

Les tableaux et le graphique suivants retracent l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes d'exécution des Comptes spéciaux de 2021 à 2025.

Tableau n° 8 : Evolution des recettes et des soldes des comptes spéciaux, 2021-2025 (Md CDF)

Année	Recettes réalisées	dont reports	Dépenses payées	Solde affiché	Solde hors reports
2021	872,9	n.d.	605,42	+267,52	n.d.
2022	1 988,4	n.d.	996,45	991,94	n.d.
2023	2 662,4	n.d.	1 357,11	1 305,32	n.d.
2024	2 489,2	813,5	1 341,2	+1 148,0	+334,5
2025	3 224,1	1 378,6	2 375,2	+848,9	−529,7

Source : rapport de la Cour sur l'exercice 2024 ; Volume 1 et Tome II de la reddition 2025. n.d. = non disponible.

Tableau n° 9 : Résultats des Comptes spéciaux, 2024-2025, et continuité des soldes (en Md CDF)

Fonds	Recettes 2024	Dépenses 2024	Solde 2024	Report inscrit en 2025	Écart report – solde 2024	Solde 2025
FPI	1 230,2	745,9	+484,2	486,1	+1,9	+468,2
FOMIN	516,7	58,4	+458,4	693,6	+235,2	+204,9
FONER	515,2	374,4	+140,8	129,5	−11,3	+151,4
RVA (Go-Pass)	146,4	85,9	+60,5	65,3	+4,8	+18,8
FPT	33,7	33,6	+0,1	0,1	0,0	0,0
FFN	26,3	22,6	+3,7	3,7	0,0	+3,6
FPC	13,0	12,9	+0,1	0,1	0,0	+0,3
FPEF (ex-FPEN)	7,4	7,4	+0,1	0,1	0,0	0,0
FIPE	0,4	0,2	+0,2	0,2	0,0	+1,6
FSD-FARDC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**2 489,2**	**1 341,2**	**+1 148,0**	**1 378,6**	**+230,6**	**+848,9**

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

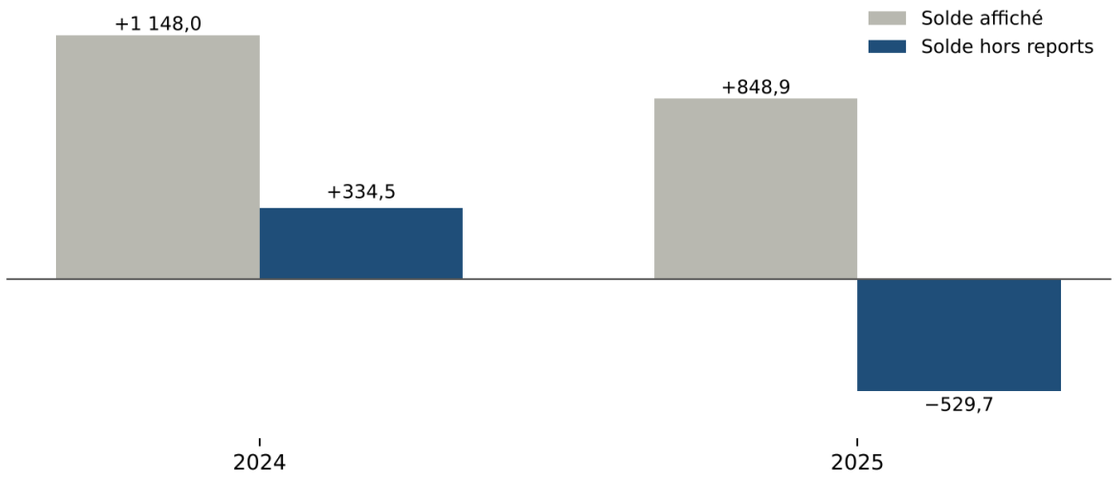
Le report de trésorerie inscrit en recettes de l'exercice 2025 devrait égaler le solde de l'exercice 2024. C'est le cas pour le FFN et les petits Comptes, et à 1,9 Md CDF près

CamScanner

pour le FPI. En revanche, le FOMIN a inscrit en 2025, un report supérieur de 235,2 Md CDF à son excédent de 2024, la RVA de 4,8 Md CDF et le FONER un report inférieur de 11,3 Md CDF. Au total, 230,6 Md CDF de reports ne s'expliquent pas par les résultats de 2024 ; soit les recettes de 2024 du FOMIN ont été sous-estimées dans la reddition 2024, soit des ressources d'origine non documentée ont été ajoutées au report.

La Cour des comptes relève également que, sur deux exercices, le FOMIN a dépensé 822,4 Md CDF pour 792,0 Md CDF de recettes hors reports (516,7 Md CDF en 2024 et 275,3 Md CDF en 2025), ce qui s'accorde mal avec sa vocation d'épargne pour les générations futures.

Graphique n° 6 : Solde des comptes spéciaux affiché et hors reports, 2024-2025 (Md CDF)



Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

L'excédent affiché des Comptes spéciaux recule de 1 148,0 Md CDF en 2024 à 848,9 Md CDF en 2025 (−26,1 %). Les recettes progressent de 29,5 % mais les dépenses de 77,1 %. Hors reports, le solde passe d'un excédent de 334,5 Md CDF en 2024 à un déficit de 529,7 Md CDF en 2025.

Les Comptes spéciaux dépensent désormais plus qu'ils n'encaissent dans l'année. Hors reports, les recettes ne couvrent que 45,7 % des prévisions contre 62,3 % en 2024. La LFR a inscrit des montants bien supérieurs à la capacité réelle de mobilisation.

II.4. RESULTAT DES OPERATIONS DE TRESORERIE DE L'EXERCICE 2025

Le Tome III présente la situation des 141 comptes du champ du Trésor ouverts en les livres de la Banque Centrale du Congo, soit un montant de 46 293,8 Md CDF de débits et un montant de 51 034,1 Md CDF de crédits, dégageant un flux net de 4 740,3 Md CDF, comme repris au tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Principaux comptes du Trésor ouverts à la BCC, 2025 (en Md CDF)

Compte	Débit	Crédit	Solde	Part du crédit total
Compte général du Trésor	29 099,4	29 237,3	+138,0	57,3 %

CamScanner

Compte	Débit	Crédit	Solde	Part du crédit total
Dépenses en urgence	4 873,7	8 722,1	+3 848,3	17,1 %
Ressources bons et obligations du Trésor (n° 1828)	6 564,2	6 575,7	+11,5	12,9 %
Appuis budgétaires (7 comptes)	2 025,5	2 706,2	+680,7	5,3 %
Excédents de trésorerie	866,6	860,0	−6,6	1,7 %
Défense, urgences sécuritaires, ANR, Maison militaire	1 590,1	1 652,4	+62,3	3,2 %
Autres comptes (126)	1 274,3	1 280,4	+6,1	2,5 %
Total Tome III	**46 293,8**	**51 034,1**	**+4 740,3**	**100 %**

Source : Cour des comptes, sur base du Projet de loi portant reddition des comptes 2025, Tome III (détails du Compte général du Trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du Trésor).

Deux de ces comptes appellent des observations, développées au chapitre 5 de la deuxième partie. Le compte « Dépenses en urgence » conserve un solde de 3 848,3 Md CDF. Le compte des bons et obligations du Trésor est crédité de 6 575,7 Md CDF, alors que les Volumes 1 et 3 ne retiennent que 2 401,2 Md CDF en recettes.

CamScanner

CHAPITRE 2 : ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE ET DES BUDGETS-PROGRAMMES

I. ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE

I.1. SITUATION DES INDICATEURS DE L'EXERCICE 2025

Dans la Lettre d'orientation budgétaire du 18 juillet 2024 et le PAG 2024-2028, le Gouvernement s'est engagé sur des normes sectorielles et macro-budgétaires. Deux critères sur onze sont atteints comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Situation des indicateurs de performance budgétaire 2025

Indicateur	Norme de référence	Prévision 2025	Exécution 2025	Exécution 2024	Appréciation
Solde du Budget général / PIB	≥ −2,8 % (CBMT)	0,0 %	−0,20 % (−0,40 % retraité)	−0,73 %	Atteint
Croissance du PIB réel	4,2 % (moyenne Afrique subsaharienne)	5,3 %	5,8 %	6,5 %	Atteint
Éducation / dépenses du BG	19,9 % (Partenariat mondial)	14,43 %	11,77 %	14,34 %	Non atteint, en recul
Santé / dépenses du BG	15 % (Abuja)	11,95 %	5,02 %	7,08 %	Non atteint, en recul
Agriculture / dépenses du BG	10 % (Maputo)	5,66 %	1,08 %	1,13 %	Non atteint, en recul
Masse salariale / PIB	≤ 5 % (Circulaire, §89)	5,05 %	5,04 %	4,51 %	Non atteint, en recul
Émissions de titres du Trésor / PIB	≤ 0,5 %	0,29 %	0,99 % (net) ; 2,70 % (brut)	2,23 %	Non atteint
Pression fiscale (DGI + DGDA) / PIB	17,6 % (moyenne ASS) ; 16 % en 2027	12,5 % (définition large)	9,62 % (11,45 % avec la DGRAD)	9,87 %	Non atteint
Réserves de change	6 mois d'importations (SADC)	non renseigné	2,94 mois	3,0 mois	Non atteint
Recettes du BG / PIB	16 % (cible gouvernementale)	19,1 %	15,65 %	15,27 %	Non atteint
Dépenses du BG / PIB	21,5 % (cible gouvernementale)	19,1 %	15,85 %	16,00 %	Non atteint

Source : Cour des comptes, sur base des Ratios sectoriels.

Note : Circulaire = Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025.

La Cour des comptes relève en particulier :

- **Secteurs sociaux :** Les trois engagements internationaux ne sont pas remplis dès la prévision et s'éloignent à l'exécution. La Santé n'a payé que 35,4 % de ses crédits, l'Agriculture 16,1 %. Les dépenses d'éducation payées représentent environ 1,9 % du PIB, loin de l'objectif de la Lettre d'orientation d'approcher 6 %.

CamScanner

- **Masse salariale :** Respecté en 2024, le plafond est dépassé en 2025 à l'élaboration et à l'exécution : les dépenses de personnel bondissent de 29,4 % et absorbent 40,5 % des recettes internes.
- **Train de vie des institutions :** Les trois titres de fonctionnement (biens et matériels, prestations, transferts) sont exécutés à 121,8 %, soit 3 053,5 Md CDF au-delà des prévisions. Les rubriques de fonctionnement des institutions et des ministères sont engagées à 3,5 fois leurs prévisions.
- **Endettement intérieur :** La maîtrise du déficit du solde budgétaire global repose de plus en plus sur l'emprunt intérieur, au-delà du plafond d'émission retenu.

Rapportés aux recettes du Budget général, les ratios sectoriels s'établissent en 2025 à 11,92 % pour l'Education, 5,08 % pour la Santé et 1,09 % pour l'Agriculture, contre respectivement 15,03 %, 7,42 % et 1,19 % en 2024. Les trois engagements ne sont pas remplis et sont en net recul.

I.2. EVOLUTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BUDGETAIRE DE 2021 A 2025

Limite de l'examen : Les émissions de titres et les réserves de change de 2021 à 2023, ainsi que l'encours de la dette de 2024, ne figurent pas dans les rapports de la Cour des comptes.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principaux indicateurs de performance budgétaire de 2021 à 2025.

Tableau n° 12 : Évolution des principaux indicateurs de performance budgétaire, 2021-2025

Indicateur	2021	2022	2023	2024	2025	Norme
PIB nominal (Md CDF)	110 114,8	111 904,0	151 553,4	210 311,3	243 259,3	—
Croissance du PIB réel	6,20 %	8,90 %	8,60 %	6,50 %	5,80 %	4,2 %
Recettes du Budget général / PIB	13,21 %	21,32 %	17,47 %	15,27 %	15,65 %	16 %
Pression fiscale (recettes fiscales / PIB)	4,89 %*	6,22 %*	11,05 %*	9,87 %	9,62 %	17,6 %
Dépenses du Budget général / PIB	13,52 %	23,54 %	18,60 %	16,00 %	15,85 %	21,5 %
Masse salariale (Md CDF)	5 615,0	8 188,9	8 564,5	9 475,1	12 259,8	—
Masse salariale / PIB	5,10 %	7,32 %	5,65 %	4,51 %	5,04 %	≤ 5 %
Masse salariale / recettes internes	48,30 %	44,43 %	43,18 %	36,50 %	40,53 %	—
Éducation / paiements du Budget général	n.d.	n.d.	n.d.	14,34 %	11,77 %	19,9 %
Santé / paiements du Budget général	n.d.	n.d.	n.d.	7,08 %	5,02 %	15 %
Agriculture / paiements du Budget général	n.d.	n.d.	n.d.	1,13 %	1,08 %	10 %
Solde du Budget général / PIB	−0,30 %	−2,22 %	−1,13 %	−0,73 %	−0,20 %	≥ −2,8 %
Encours de la dette / PIB	13,41 %	17,11 %	18,67 %	n.d.	14,53 %	≤ 70 %
Émissions de titres du Trésor / PIB	n.d.	n.d.	n.d.	2,23 %	2,70 %	≤ 0,5 %

CamScanner

Indicateur	2021	2022	2023	2024	2025	Norme
Réserves de change (mois d'importations)	n.d.	n.d.	n.d.	3,00	2,94	6

Source : Cour des comptes, sur base du rapport de la Cour sur la reddition 2024 et du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Entre 2021 et 2025, les finances publiques ont nettement grossi en volume sans gagner en poids dans l'économie. En effet, les recettes plafonnent autour de 15 à 16 % du PIB et la pression fiscale reste inférieure à 10 %, loin de la moyenne subsaharienne de 17,6%.

Après le pic de 2022 (7,32 % du PIB), le poids de la masse salariale avait reculé jusqu'à 4,51 % en 2024 ; il repasse au-dessus de 5 % en 2025.

Le déficit du Budget général s'est résorbé depuis son bas niveau de 2022 et l'encours de la dette publique reste modéré (14 à 19 % du PIB). Toutefois, cette maîtrise repose de plus en plus sur l'emprunt intérieur, dont les émissions atteignent 2,7 % du PIB.

Les ratios des secteurs sociaux et de l'agriculture s'éloignent encore des engagements internationaux.

Précautions : le PIB nominal de l'exercice 2022 renseigné dans le rapport de la Cour des comptes de 2023 (111 904 Md CDF) paraît sous-estimé, ce qui majore les ratios de 2022.

II. ANALYSE DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES

II.1. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES DE L'EXERCICE 2025

En 2025, vingt (20) ministères, soit vingt-deux sections, ont exécuté leur budget en mode programme, contre sept (7) ministères pilotes prévus dans la Lettre d'orientation budgétaire (§36).

Le rapport annuel de performance (RAP) consolidé arrête l'exécution de leurs dépenses à 20 008,2 Md CDF sur des prévisions de 28 737,4 Md CDF, soit 69,62 %.

Cependant, les tableaux par titre et rubrique du RAP consolidé ne totalisent que 18 137,5 Md CDF, soit 63,11 % ; 1 870,7 Md CDF de paiements ne sont pas ventilés.

Le tableau et le graphique ci-dessous retracent l'exécution des budgets-programmes en 2025.

Tableau n° 13 : Exécution des budgets-programmes par ministère sectoriel, 2025 (en Md CDF)

Ministère	Programmes	Prévisions 2025	Paiements 2025	Taux 2025	Taux 2024 (Cour)
Défense et Anciens combattants	8	7 846,4	8 773,8	111,82 %	220,54 %
Santé publique, hygiène et prévention	3	5 467,6	1 934,7	35,38 %	42,71 %
EPST	4	5 714,0	3 771,3	66,00 %	77,61 %

CamScanner

Ministère	Programmes	Prévisions 2025	Paiements 2025	Taux 2025	Taux 2024 (Cour)
Infrastructures et travaux publics (avec Reconstruction)	5	2 649,9	1 908,8	72,03 %	35,60 %
Agriculture	2	2 287,6	369,0	16,13 %	15,23 %
Développement rural	3	1 057,5	284,5	26,90 %	11,20 %
Pêche et élevage	3	302,9	47,3	15,61 %	7,58 %
Sous-total, 7 ministères pilotes	**28**	**25 326,0**	**17 089,2**	**67,48 %**	**66,10 %**
Enseignement supérieur et universitaire	4	789,8	711,1	90,04 %	---
Recherche scientifique	3	239,6	158,0	65,94 %	---
Urbanisme et habitat	1	84,8	330,0	388,94 %	---
Industrie	2	64,6	46,4	71,81 %	---
Commerce extérieur	2	50,2	48,8	97,27 %	---
Ressources hydrauliques et électricité	2	1 075,7	327,8	30,47 %	---
Transports et voies de communication	2	299,1	745,0	249,07 %	---
Droits humains	2	41,8	14,6	34,90 %	---
Affaires foncières	1	25,1	27,9	111,41 %	---
Environnement et développement durable	4	385,8	240,2	62,27 %	---
Tourisme	2	80,8	43,1	53,39 %	---
Genre, famille et enfant	3	174,0	169,7	97,52 %	---
Formation professionnelle	1	100,0	56,2	56,20 %	---
Total général	**57**	**28 737,4**	**20 008,2**	**69,62 %**	**66,10 %**

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025.

CamScanner

Graphique n° 7 : Taux d'exécution des budgets-programmes par ministère pilote, en 2025



Source : Cour des comptes, à partir des données du RAP consolidé du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

L'exécution est très dispersée : quatre (4) ministères paient au-delà de leurs crédits (Urbanisme 388,94 %, Transports 249,07 %, Défense 111,82 %, Affaires foncières 111,41 %), tandis que les secteurs productifs et sociaux restent très en deçà de leurs prévisions (Pêche 15,61 %, Agriculture 16,13 %, Développement rural 26,90 %, Ressources hydrauliques 30,47 %, Santé 35,38 %).

Par titre, les Dépenses de personnel sont exécutées à 94,58 % et celles des Transferts et interventions à 139,45 %, contre 24,45 % pour les dépenses d'Equipements et 54,1 % pour les dépenses des Constructions.

Avec le taux de 34,3 %, l'objectif du PAG de porter l'exécution des dépenses en capital au-delà de 80 % est loin d'être atteint.

Le tableau qui suit montre le faible niveau d'exécution des dépenses en capital.

CamScanner

Tableau n° 14 : Engagements du PAG et exécution des dépenses en capital, 2025

Engagement PAG / LOB	Exécution des dépenses en 2025 selon les RAP
10 000 km de routes de desserte agricole par an	54 km réalisés pour une cible de 12 203 km ; programme payé à 5,1 %
Financer la loi de programmation militaire	Taux de financement : 0 % (cible 20 %)
Gratuité étendue au secondaire dès 2025	Programme Enseignement secondaire payé à 16,5 %
Couverture santé universelle, gratuité de la maternité	Prestations de soins payées à 27,1 % ; indicateur à 21 % pour une cible de 70 %
Mise à la retraite des enseignants	7 914 retraités sur 75 978 retraitables (10,4 %)
Logements sociaux	0 % de logements décents construits
Zones économiques spéciales	1 zone opérationnelle sur 7
Réhabilitation de sites touristiques	2 438 sites identifiés, 0 aménagé

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025 et des RAP sectoriels.

CamScanner

Observation n° 4 : Budgets-programmes déconnectés du PAG et évaluation de 101 indicateurs de performance non renseignée dans le RAP consolidé

Critères :

- Articles 12, 17 et 45 à 53 de la LOFIP ;
- Lettre d'orientation budgétaire 2025, §36 ;
- Principe de gestion axée sur les résultats.

Constat :

Les programmes « Administration générale » concentrent l'essentiel des crédits au détriment des investissements qui relèvent de programmes opérationnels.

Les programmes porteurs des actions du PAG sont sans crédits ou exécutés à moins de 10 %. L'évaluation de 101 indicateurs de performance n'est pas renseignée dans le RAP consolidé. (**Annexe 4**)

La Cour des comptes n'a obtenu aucun PAP ni RAP requis auprès de sept (7) ministères pilotes.

Causes :

- Persistance des mécanismes du budget de moyens ;
- Déconcentration de l'ordonnancement non opérationnelle ;
- Responsables de programme non désignés ou non formés.

Conséquences :

La performance des politiques publiques ne peut pas être mesurée et l'autorisation parlementaire par programme perd sa portée.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement prend acte de cette observation et invite la Cour à l'apprécier au regard du caractère expérimental du budget-programme, dont le basculement intégral est fixé à 2028.

La concentration des crédits dans les programmes « Administration générale » s'explique, à ce stade, par : (i) le poids des charges courantes rigides (rémunérations, loyers, fonctionnement des institutions), nécessaires à la continuité de l'État et logées par défaut dans ces programmes ; (ii) les impératifs de sécurité de l'exercice 2025 ; (iii) le caractère encore transitoire du budget-programme, dont le basculement intégral est fixé à 2028. Les chaînes de coûts ne sont encore que partiellement rattachées aux programmes opérationnels.

Le Rapport annuel de performance (RAP) est élaboré selon le format et la présentation retenus pour le Projet annuel de performance (PAP), établi par le Ministère du Budget et annexé au projet de loi de finances. Ces instruments sont produits à titre expérimental pour accompagner la transition vers le budget-programme. Le passage de sept (7) à vingt (20) ministères en 2025 témoigne de la volonté du Gouvernement d'accélérer cette transition.

CamScanner

Le Gouvernement travaille dans l'objectif de parachever la migration vers le budget-programme à l'horizon 2028, conformément à la Loi relative aux Finances publiques, telle que modifiée à ce jour.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte du caractère expérimental et progressif du budget-programme, dont le basculement intégral est fixé à 2028, ainsi que de l'élargissement de son périmètre de sept (7) à vingt (20) ministères, qu'elle a d'ailleurs relevé comme un progrès.

Le caractère transitoire de la réforme ne dispense cependant pas le Gouvernement de faire en sorte que les programmes votés traduisent les priorités du PAG et que les indicateurs retenus soient renseignés : c'est précisément pendant la phase d'expérimentation que la qualité de l'information conditionne la réussite du basculement.

Recommandation n° 4 :

- **Établir une table de passage PAG → programmes ;**
- **Ventiler les investissements dans les programmes opérationnels ;**
- **Désigner et former les responsables des programmes ;**
- **Rendre obligatoire l'évaluation de tous les indicateurs de performance.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (DGPPB) (à titre principal) ;
- Ministre du Plan, ministres sectoriels pilotes (associés).

II.2. EVOLUTION DES PERFORMANCES DES BUDGETS-PROGRAMMES DE 2024 A 2025

Pour les sept (7) ministères pilotes de 2024, le taux d'exécution passe de 66,1 % à 67,5 %. L'évaluation est contrastée comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : Évolution de l'exécution des sept ministères pilotes de 2024 à 2025 (Md CDF)

Ministère	Prévisions 2024	Taux d'exécution 2024	Prévisions 2025	Taux d'exécution 2025	Évolution
Défense et Anciens combattants	2 775,5	220,5 %	7 846,4	111,8 %	Crédits ×2,8 ; dépassement réduit
Enseignement primaire, secondaire et technique	5 168,5	77,6 %	5 714,0	66,0 %	En recul
Santé publique	5 384,9	42,7 %	5 467,6	35,4 %	En recul
Infrastructures et travaux publics	3 291,7	35,6 %	2 649,9	72,0 %	En progrès
Agriculture	2 499,0	15,2 %	2 287,6	16,1 %	Stable, très faible
Développement rural	1 557,7	11,2 %	1 057,5	26,9 %	En progrès, faible
Pêche et élevage	841,1	7,6 %	302,9	15,6 %	En progrès, très faible

CamScanner

Ministère	Prévisions 2024	Taux d'exécution 2024	Prévisions 2025	Taux d'exécution 2025	Évolution
Total 7 ministères pilotes	**21 518,4**	**66,1 %**	**25 326,0**	**67,5 %**	**Quasi stable**

Source : Cour des comptes, sur base du rapport de la Cour des comptes de l'exercice 2024 et du RAP consolidé 2025.

Le taux global des sept (7) ministères pilotes est quasi stable (+1,38 point). Toutefois, cette stabilité masque deux situations opposées. En effet, la Défense Nationale demeure au-delà de 100 % avec une augmentation de ses crédits, tandis que les secteurs sociaux (Santé, EPST) connaissent un recul dans l'exécution de leurs dépenses.

CamScanner

DEUXIÈME PARTIE : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2025

L'analyse de la gestion des autorisations budgétaires consiste à s'assurer du respect, par le Gouvernement, des autorisations données par le Parlement. Elle examine successivement la modification de la loi de finances de l'année (chapitre 1er), la gestion des autorisations du Budget général (chapitre 2), des Budgets annexes (chapitre 3) et des Comptes spéciaux (chapitre 4), la gestion des opérations de trésorerie (chapitre 5) et la gestion des autorisations des budgets-programmes (chapitre 6).

CamScanner

CHAPITRE 1ER : MODIFICATION DE LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE 2025

La modification de la loi de finances de l'année peut être opérée par voie législative ou réglementaire.

I. MODIFICATION DES PRÉVISIONS PAR VOIE LEGISLATIVE

La LFR n° 25/044 du 28 juin 2025 ramène le Budget du Pouvoir central de 51 553,5 Md CDF à 50 691,8 Md CDF, soit une diminution de 1,7 %.

La rectification tient compte, selon l'exposé des motifs, de l'impact de la guerre d'agression dans l'Est du pays, de la réallocation vers les opérations sécuritaires, du doublement des soldes des forces de défense et de sécurité, de la prise en charge des déplacés, de la réévaluation du service de la dette, de la réduction du train de vie des institutions et de la perte des recettes des Provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

Le tableau qui suit illustre les modifications apportées par composante.

Tableau n° 16 : Modification des prévisions par la LFR n°25/044, par composante (en Md CDF)

Composante	LFI 2025	LFR 2025	Variation	Variation (%)
Budget général	46 799,7	45 749,6	−1 050,1	−2,2 %
Budgets annexes	903,0	903,0	0,0	0,0 %
Comptes spéciaux	3 850,9	4 039,2	+188,3	+4,9 %
Total	**51 553,5**	**50 691,8**	**−861,7**	**−1,7 %**

Source : Cour des comptes, sur base de la Loi de finances n° 24/011 et de la LFR n° 25/044.

I.1. RECTIFICATION DES RECETTES

Le tableau ci-dessous présente les rectifications intervenues dans les recettes.

Tableau n° 17 : Principales rectifications de recettes 2025 (en Md CDF)

Rubrique	LFI	LFR	Rectification
Recettes courantes	32 215,6	29 898,8	−2 316,8
DGDA (total)	7 769,1	6 693,1	−1 076,0
IPR des membres des institutions	405,3	325,3	−80,0
DGI : ajustements forfaitaires (IBP, TVA)	---	---	−125,0
Portefeuille (dividendes)	698,7	233,3	−465,4
Pétroliers producteurs (DGRAD)	461,2	314,2	−147,0
Mines (DGRAD)	2 544,3	2 425,8	−118,5
Recettes exceptionnelles			
Emprunts intérieurs (recettes exceptionnelles)	926,3	690,0	−236,3
Fonds de concours pour la guerre	0,0	59,1	+59,1
Recettes extérieures			
Emprunt programme (appuis BM et FMI)	1 477,2	2 756,8	+1 279,6
Dons budgétaires	44,3	208,7	+164,4

CamScanner

Rubrique	LFI	LFR	Rectification
Comptes spéciaux	3 850,9	4 039,2	+188,3

Source : Cour des comptes, sur base de la LF 2025, de la LFR 2025 et du Volume 3 de la reddition 2025.

Les rectifications des recettes extérieures (appuis de la Banque mondiale et du FMI, dons budgétaires) et du fonds de concours sont motivées et documentées. En revanche, la baisse des recettes internes repose sur un motif unique, la perte de recettes dans l'Est, qui n'en explique qu'environ la moitié.

En effet, environ 730 Md CDF de baisses (Portefeuille, pétroliers, mines) ne sont pas motivés. L'exécution des recettes dément plusieurs de ces choix : le Portefeuille retrouve pratiquement le niveau de la LFI (701,4 Md CDF réalisés pour 698,7 Md CDF prévus initialement), la DGDA dépasse la prévision rectifiée hors mines de 922,3 Md CDF, et l'autorisation d'emprunt intérieur a été réduite alors que 1 146,6 Md CDF avaient déjà été levés à fin mars.

I.2. RECTIFICATION DES DEPENSES

Le tableau ci-dessous présente les rectifications intervenues dans les dépenses.

Tableau n° 18 : Variation des crédits du Budget général par titre (en Md CDF)

Titre	LFI 2025	LFR 2025	Variation	Variation (%)
1 -- Dette publique en capital	1 380,0	1 509,6	+129,6	+9,4 %
2 -- Frais financiers	331,4	1 175,4	+844,1	+254,7 %
3 -- Dépenses de personnel	10 695,1	12 097,4	+1 402,3	+13,1 %
4 -- Biens et matériels	767,6	794,4	+26,8	+3,5 %
5 – Prestations	2 333,1	6 206,3	+3 873,2	+166,0 %
6 -- Transferts et interventions	8 623,5	6 985,1	−1 638,4	−19,0 %
7 – Équipements	13 915,4	11 589,5	−2 326,0	−16,7 %
8 -- Constructions, réhabilitations	8 753,6	5 391,9	−3 361,7	−38,4 %
Total Budget général	**46 799,7**	**45 749,6**	**−1 050,1**	**−2,2 %**

Source : Cour des comptes, sur base de la LF 2025, de la LFR 2025.

La LFR est une loi de réallocation vers le sécuritaire : le Ministère de la Défense Nationale passe de 3 403,6 Md CDF à 7 835,4 Md CDF (+130,2 %) et celui de l'Intérieur de 1 804,6 Md CDF à 2 696,7 Md CDF.

Deux lignes portent 61 % des hausses brutes : les « Dépenses sécuritaires » de la Défense (+3 681 Md CDF) et le traitement de base des militaires (+1 483 Md CDF).

Les baisses touchent d'abord les Infrastructures (−826,9 Md CDF), l'Agriculture (−786,3 Md CDF), le Développement rural (−726,8 Md CDF), la Recherche (−611,3 Md CDF), l'Éducation (−572,2 Md CDF) et la Santé (−491,5 Md CDF).

CamScanner

Observation n° 5 : Rectifications non motivées et coupes non arbitrées

Critère :

Article 11 de la LOFIP (sincérité) ; obligation de motiver la loi de finances rectificative.

Constat :

Côté recettes, environ 730 Md CDF de baisses ne sont pas motivées : Pétroliers producteurs −147,0 Md CDF ; mines DGRAD −118,5 Md CDF) ; les accises augmentent à rebours du motif (+123,2 Md CDF) ; plusieurs réductions sont démenties par l'exécution (droits de douane ; dividendes réalisés à 701,4 Md CDF). L'exposé et le canevas divergent sur la Banque mondiale (1 715,5 contre 1 968,0 Md CDF) et le FMI (762,5 contre 788,7 Md CDF).

Côté dépenses, 1 694,9 Md CDF de hausses n'ont aucun motif, dont 420,0 Md CDF d'interventions économiques aux Finances et 285,9 Md CDF pour le projet Inga ; les coupes d'investissement résultent de coefficients uniformes (−77 % à −94 % sur des centaines de projets).

Causes :

Rectification élaborée dans l'urgence, par abattements forfaitaires plutôt que par arbitrage projet par projet.

Conséquence :

Les secteurs sociaux et productifs supportent la réallocation sans que le Parlement ait été informé de ce choix sectoriel.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement précise que la Loi de finances rectificative n°25/044 a été élaborée et votée dans un contexte d'urgence : intensification de la guerre d'agression dans l'Est, perte des recettes des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, doublement des soldes des forces de défense et de sécurité et prise en charge des déplacés. Comme la Cour le relève elle-même, ces motifs figurent dans l'exposé des motifs.

Concernant les recettes, le Gouvernement fait noter que :

- *Sur la réduction de la prévision des recettes des pétroliers producteurs de 147,0 milliards de CDF : cette révision est à replacer dans le contexte de la baisse du cours du pétrole, qui est passé d'environ 80,52 USD/baril en 2024 à 69,14 USD/baril en 2025, soit une baisse d'environ 14,1 %. Ainsi, il s'agissait davantage d'une actualisation des prévisions en fonction de la réalité économique au moment de l'élaboration de la Loi de finances rectificative. C'est le principe de la sincérité budgétaire.*
- *Sur la réduction des prévisions des recettes minières : la révision des prévisions des recettes minières est consécutive à la décision, prise en mars 2025, de gel des exportations du cobalt afin de contrôler l'offre mondiale et d'influer sur le prix. Cette mesure a nécessairement modifié les hypothèses initiales*

CamScanner

relatives aux volumes susceptibles d'être exportés et, par conséquent, aux recettes pouvant être mobilisées au cours de l'exercice.

- *Sur l'écart entre le rendement attendu des droits d'accises et les recettes effectivement mobilisées : la hausse des prévisions sur les droits d'accise a été dictée par l'anticipation de la mesure d'exclusion du secteur minier de la subvention pétrolière. Cette hausse intègre totalement les effets qui étaient attendus de cette mesure et qui ont été confortés par le niveau des recettes réalisée dans ce secteur à la clôture de l'exercice 2025.*

S'agissant des dépenses, les rectifications procèdent donc d'un arbitrage d'ensemble, explicitement motivé : réallouer les ressources vers la défense et la sécurité. Dans une telle situation, l'exigence d'une motivation ligne par ligne de plusieurs centaines d'ajustements aurait retardé l'adoption d'une loi dont l'urgence était manifeste. Le Parlement, pleinement informé de ces motifs, a approuvé la loi.

La réalité des pertes territoriales n'est pas contestable et elle est retracée dans la reddition elle-même : le Volume 6 (services provinciaux) ne fait apparaître, pour 2025, aucune recette des régies dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes ne conteste pas la réalité des pertes de recettes dans les Provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, ni la gravité du contexte sécuritaire, ni la priorité donnée aux dépenses de défense et moins encore le contexte d'urgence dans lequel la Loi de finances rectificative n° 25/044 a été élaborée.

Elle prend acte des motifs avancés pour les pétroliers producteurs (baisse du cours d'environ 14,1 %), les recettes minières (gel des exportations de cobalt décidé en mars 2025) et les accises (exclusion du secteur minier de la subvention pétrolière), qui auraient dû figurer dans l'exposé des motifs de la LFR.

Côté dépenses, la motivation d'ensemble invoquée (réallocation vers la défense et la sécurité) n'explique pas les 1 694,9 Md CDF de hausses, dont 420,0 Md CDF d'interventions économiques aux Finances et 285,9 Md CDF pour le projet Inga, qui ne relèvent pas de ce motif.

L'urgence ne dispense pas de motiver les modifications significatives, et l'approbation de la loi par le Parlement ne vaut pas information de celui-ci sur des choix qui ne lui ont pas été exposés.

Recommandation n° 5 :

- **Motiver toute rectification significative ;**
- **Quantifier par province l'impact des pertes territoriales ;**
- **Harmoniser l'exposé des motifs, les annexes et le canevas ;**
- **Justifier la création de tout nouveau compte spécial.**

Destinataires :

- Parlement (à titre principal) car ayant voté la LFR sans exiger du Gouvernement la motivation ;
- Ministres du Budget et des Finances (associés).

CamScanner

II. MODIFICATION DES PREVISIONS PAR VOIE REGLEMENTAIRE

Limite de l'examen : Aucun acte réglementaire de modification des crédits n'a été produit ; les reports de 2024 ne sont chiffrables que pour la Défense et l'EPST.

La LOFIP autorise, en cours d'exercice, des mouvements de crédits par voie réglementaire : virements et transferts (articles 47 à 51), des reports de crédits (article 53) et l'ouverture de crédits supplémentaires sur les Comptes spéciaux dans la limite des recettes excédentaires (article 64). La Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025 en précise la procédure (§30 à 39).

Le projet de loi portant reddition des comptes n'est accompagné d'aucun de ces actes. Les tableaux des mouvements de crédits des RAP sont vides et la colonne LFI des RAP n'est pas renseignée, de sorte qu'on ne peut distinguer les crédits initiaux, les ouvertures (dont les reports) et les annulations.

Le rapprochement des dépenses des Institutions et des Ministères contenues aux volumes 4 et 5 du Tome I Reddition des comptes du Budget du Pouvoir central aux prévisions y afférentes à la LFR 2025 a fait apparaitre des modifications intervenues après le vote de la LFR pour un total de 288,0 Md CDF. (**Annexes 5**)

Le tableau suivant reprend les crédits de paiement non consommés en 2024 et qui devaient faire l'objet de report sur 2025.

Tableau n° 19 : Crédits de paiement 2024 non consommés (en Md CDF)

Programme	Non consommé 2024	LFR 2025	Non consommé 2024 / LFR 2025	La LFR 2025 intègre-t-elle le report ?
Défense 027 Formation et entraînement	22,01	73,28	30,0 %	Possible ; aucune ouverture documentée
Défense 029 Infrastructures	4,90	5,77	84,9 %	Non : LFR identique à 2024
Défense 212 Production militaire	31,75	8,00	396,9 %	Non : LFR réduite, 0 payé en 2025
Anciens combattants 032	0,66	3,63	18,3 %	Indéterminable
Total Défense et Anciens combattants	**59,33**	**7 846,40**	**0,76 %**	
EPST 062	2 613,51	41,28	6 331 %	Non : LFR divisée par 63
EPST 063	609,32	2 377,56	25,6 %	Indéterminable
EPST 064	123,00	2 160,11	5,7 %	Indéterminable
Total EPST	**3 345,83**	**5 713,96**	**58,6 %**	
Total vérifiable	**3 405,16**	**13 560,36**	**25,1 %**	

Source : Cour des comptes, sur base des RAP consolidés 2024 et 2025.

CamScanner

Les crédits d'investissement et de fonctionnement non consommés en 2024 sont reportables de droit sur 2025 (article 53 de la LOFIP). Sur le seul périmètre vérifiable, 3 405,2 Md CDF étaient reportables, dont 98,3 % à l'EPST.

Aucun report n'est retracé : la Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025 ne donne aucune instruction de report, et les reports des autres ministères pilotes de 2024 (Santé, Développement rural, Infrastructures, Agriculture, Pêche) ne peuvent pas être vérifiés, leurs colonnes 2024 étant vides.

Pour ces cinq ministères, les taux d'exécution 2024 établis par la Cour des comptes (Santé 42,71 %, Infrastructures 35,60 %, Agriculture 15,23 %, Développement rural 11,20 %, Pêche 7,58 %) impliquent des crédits non consommés considérables, a priori reportables pour leur part d'investissement. Leur montant ne peut être chiffré faute des prévisions et paiements 2024 par programme.

La Cour des comptes relève en outre que les crédits 2025 de ces ministères n'ont pas été majorés en LFR ; rien n'indique donc que les reports aient été intégrés.

CamScanner

Observation n° 6 : Absence d'actes de mouvement de crédits et non-report des crédits d'investissement

Critères :

- Articles 46 à 50, 53 et 166 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §30 à 39.

Constat :

Les dépassements et sous-consommations massifs des crédits de paiement constatés après la LFR ne sont couverts par aucun arrêté de virement ni décret de transfert annexé, comme constamment réclamé par la Cour des comptes.

Les crédits de paiement non consommés en 2024 (3 405,2 Md CDF vérifiables, 4 282,6 Md CDF à la clôture de 2023) ne sont jamais reportés : le programme 062 de l'EPST perd 98 % de sa dotation alors que 2 613,5 Md CDF n'avaient pas été consommés.

Causes :

- Mouvements de crédits effectués de fait dans la chaîne de la dépense sans acte formel ;
- Absence de procédure de report.

Conséquences :

- La répartition votée des crédits n'est plus opposable ;
- Les projets pluriannuels sont privés des crédits nécessaires à leur achèvement.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement souligne que le sort des crédits non consommés est désormais réglé par la loi elle-même. L'article 15 du projet de loi reporte expressément à l'exercice suivant les crédits disponibles sur les dépenses en capital, en application de l'article 53 de la LOFIP. L'article 14 du projet de loi annule, conformément à la LOFIP, les crédits disponibles sur les dépenses courantes. Le sort de l'ensemble des crédits non consommés est donc réglé par la loi soumise au Parlement.

Les mécanismes d'autorisations d'engagement, de crédits de paiement et de reports prévus à l'article 53 de la LOFIP sont, par ailleurs, indissociables de l'architecture du budget-programme, dont la mise en œuvre demeure progressive. Quant aux actes de mouvement de crédits, ils sont annexés au projet de loi de finances de l'année.

Avis de la Cour des comptes :

Les articles 14 et 15 du projet de loi portant reddition des comptes règlent le sort des crédits disponibles à la clôture de l'exercice 2025 ; ils ne répondent pas au constat de la Cour des comptes qui porte sur deux points distincts.

D'une part, le report des crédits de paiement non consommés ne peut résulter, en cours d'exercice, que des arrêtés conjoints prévus à l'article 53 de la LOFIP. Aucun

CamScanner

arrêté de report n'a été pris en 2025 pour les crédits non consommés en 2024 (3 405,2 Md CDF vérifiables).

D'autre part, les arrêtés de virement et décrets de transfert pris après la LFR pour couvrir les dépassements et sous-consommations constatés n'ont été annexés ni au projet de loi portant reddition des comptes, ni produits à la Cour des comptes. L'affirmation selon laquelle les actes de mouvement de crédits sont annexés au projet de loi de finances de l'année n'est pas étayée et ne concerne pas les mouvements intervenus en exécution.

Recommandation n° 6 :

- **Annexer à la reddition la liste des arrêtés de virement et décrets de transfert ;**
- **Prendre avant le 31 mars les arrêtés conjoints de report prévus à l'article 53 et en retracer l'effet dans la loi de finances rectificative.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (à titre principal) ;
- Ministre des Finances, Premier Ministre pour les décrets de transfert (associés).

CamScanner

CHAPITRE 2 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DU BUDGET GENERAL

I. MOBILISATION DES RECETTES

Les recettes du Budget général sont réalisées à 83,2 %, soit 38 069,5 Md CDF sur des prévisions de 45 749,6 Md CDF. La moins-value globale de 7 680,1 Md CDF provient presque entièrement des recettes extérieures, soit 7 282,9 Md CDF.

Les totaux du Volume 3 ne présentant les plus-values et les moins-values qu'en net, soit 7 680,1 Md CDF, la Cour des comptes les a recalculées à partir des lignes de détail pour établir les plus-values à 6 487,9 Md CDF (**Annexe 6**) et les moins-values 14 168,0 Md CDF (**Annexe 7**).

Le tableau ci-dessous en illustre la situation.

Tableau n° 20 : Plus-values et moins-values brutes des recettes du Budget général, 2025 (en Md CDF)

Régie	Prévisions	Recouvrement.	Taux	Plus-values brutes	Moins-values brutes	Solde net
DGDA (y compris secteur minier)	6 693,1	6 857,4	102,5 %	1 162,0	997,7	+164,2
DGI (y compris mines et pétroliers)	16 407,6	16 533,5	100,8 %	1 471,2	1 345,3	+125,8
DGRAD (y compris mines et pétroliers)	5 249,6	4 455,5	84,9 %	599,4	1 393,5	−794,1
Autres recettes non fiscales	1 548,5	0,0	0,0 %	---	1 548,5	−1 548,5
Recettes exceptionnelles (emprunts intérieurs)	690,0	2 401,2	348,0 %	1 711,2	---	+1 711,2
Fonds de concours pour la guerre	59,1	3,2	5,4 %	---	55,9	−55,9
Recettes extérieures	15 101,7	7 818,9	51,8 %	---	7 282,9	−7 282,9
Total Budget général	**45 749,6**	**38 069,5**	**83,2 %**			**−7 680,1**

Source : Cour des comptes, sur base du Volume 3 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

Les taux de réalisation des recettes minières de 78,3 % et pétrolières de 52,9 % restent nettement en deçà des prévisions.

Les dons projets ne sont réalisés qu'à 35,1 % et les emprunts projets à 60,6 %. Cette faible absorption des recettes extérieures se répercute dans l'exécution des investissements.

Le fonds de concours pour la guerre ne rapporte que 3,2 Md CDF sur 59,1 Md CDF prévus.

L'appréciation du franc congolais a réduit la contre-valeur des ressources en devises.

Le tableau ci-dessous illustre les moins-values les plus significatives.

CamScanner

Tableau n° 21 : Principales moins-values sur les recettes du Budget général, 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Régie / source	Prévision	Réalisation	Moins-value	Taux
Dons projets	Extérieures	8 782,0	3 080,7	−5 701,3	35,1 %
Emprunts projets	Extérieures	3 354,3	2 032,1	−1 322,3	60,6 %
Royalties (contrat chinois)	Autres non fiscales	957,2	0,0	−957,2	0,0 %
Redevance minière	DGRAD	2 247,9	1 476,0	−772,0	65,7 %
Impôt sur les bénéfices -- secteur minier	DGI	4 959,5	4 294,5	−664,9	86,6 %
TVA intérieure	DGI	4 549,3	3 885,3	−664,0	85,4 %
Recettes des représentations diplomatiques	Autres non fiscales	591,2	0,0	−591,2	0,0 %
Amendes et pénalités	DGDA	535,1	53,2	−481,9	9,9 %
Impôt spécial sur les profits excédentaires	DGI	471,7	255,1	−216,5	54,1 %
Emprunt programme	Extérieures	2 756,8	2 585,5	−171,3	93,8 %
Accises sur alcools et boissons (régime intérieur)	DGDA	690,5	516,0	−174,5	74,7 %
Impôt sur les bénéfices des sociétés pétrolières	DGI	268,9	117,1	−151,8	43,6 %
Accises sur les télécommunications	DGDA	662,7	515,9	−146,8	77,9 %
IPR des membres des institutions politiques	DGI	325,3	198,8	−126,5	61,1 %
Pétroliers producteurs (marge distribuable, loyers)	DGRAD	314,2	191,6	−122,7	61,0 %
Dons budgétaires	Extérieures	208,7	120,7	−88,0	57,8 %
Droits de sortie sur « autres produits » miniers	DGDA	72,0	2,6	−69,4	3,7 %
Postes, téléphones et télécommunications	DGRAD	378,2	308,9	−69,3	81,7 %

Source : Cour des comptes, sur base du Volume 3 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Les moins-values se concentrent sur trois ensembles :

- Les financements extérieurs de projets (−7 023,6 Md CDF) traduisent la faible absorption des projets, que reflète la sous-exécution des investissements ;
- Le secteur extractif (redevance minière, impôt sur les bénéfices et ISPE des mines, pétroliers) accuse près de 2 000 Md CDF de moins-values sur les seules lignes du tableau, signe de prévisions fondées sur des cours ou des volumes supérieurs à ceux de 2025 ;
- Plusieurs prévisions sont sans rapport avec les capacités de recouvrement : 1 548,5 Md CDF d'autres recettes non fiscales (royalties du contrat chinois, recettes des chancelleries) n'ont rien rapporté et ne sont pas commentées au Volume 1 ; les amendes de la DGDA ne réalisent que 9,9 % sur une prévision de 535,1 Md CDF.

CamScanner

I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

La fiscalité non extractive dépasse ses prévisions (DGI 117,3 %, DGDA 123,2 %), ce qui dément les baisses votées en LFR.

Les recettes exceptionnelles atteignent 2 401,2 Md CDF pour 690,0 Md CDF prévus. Il s'agit du produit des emprunts intérieurs, qui sont des ressources de trésorerie et non des recettes budgétaires. Hors produits d'emprunts, les recettes internes ne sont réalisées qu'à 93,0 % (27 849,5 Md CDF).

Les dividendes du Portefeuille (701,4 Md CDF) retrouvent le niveau de la LFI, après une baisse de 66,6 % votée en LFR.

Le tableau ci-dessous illustre les plus-values les plus significatives.

Tableau n° 22 : Principales plus-values sur les recettes du Budget général, 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Régie	Prévision	Réalisation	Plus-value	Taux
Produits des emprunts intérieurs	Trésor	690,0	2 401,2	+1 711,2	348,0 %
Impôt sur les bénéfices des grandes et moyennes entreprises	DGI	6 416,0	7 329,6	+913,5	114,2 %
Portefeuille (dividendes et participations)	DGRAD	233,3	701,4	+468,1	300,7 %
Droits de douane	DGDA	1 846,2	2 283,8	+437,7	123,7 %
TVA à l'importation	DGDA	2 016,2	2 445,3	+429,2	121,3 %
Impôt sur les revenus des capitaux mobiliers	DGI	782,1	1 005,6	+223,6	128,6 %
Accises sur l'acide sulfurique (intérieur et importation)	DGDA	224,1	431,5	+207,4	192,6 %
Impôt exceptionnel sur les rémunérations des expatriés	DGI	471,4	621,9	+150,5	131,9 %
IPR des expatriés	DGI	445,1	576,5	+131,3	129,5 %
Environnement	DGRAD	394,7	481,9	+87,2	122,1 %
Accises sur les tabacs	DGDA	188,6	245,0	+56,4	129,9 %

Source : Cour des comptes, sur base du Volume 3 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Hors produits d'emprunts, les plus-values proviennent du dynamisme des importations (droits de douane, TVA), des bénéfices des entreprises hors secteur minier, des dividendes du Portefeuille et des accises sur l'acide sulfurique liées à la production minière.

Par déduction, l'impôt sur les bénéfices des grandes entreprises hors minier atteint 208 % de sa prévision et l'impôt exceptionnel sur les expatriés hors minier 544 %, ce qui suggère un partage défaillant des prévisions entre secteurs minier et hors minier.

La TVA totale (DGI et DGDA) atteint 96,4 %. La plus-value de la DGDA compense la moins-value de la DGI, ce qui indique une compensation entre régies plutôt qu'une perte.

CamScanner

I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AU BUDGET

Environ 1 666 Md CDF ont été encaissés auprès de partenaires non-inscrits dans la LFR, principalement le Système des Nations Unies (1 221,2 Md CDF), le Royaume-Uni (217,6 Md CDF) et la Chine (105,4 Md CDF).

Les appuis budgétaires sont en revanche intégralement retrouvés dans les comptes du Trésor : Banque mondiale (1 858,8 Md CDF), FMI-FEC (397,6 Md CDF), FMI-RST (400,4 Md CDF) et France (49,4 Md CDF).

Pour les recettes internes, le tableau ci-dessous recense les réalisations sans prévision ou sur une prévision symbolique.

Tableau n° 23 : Recettes réalisées sans prévision ou sur une prévision symbolique, 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Régie	Prévision	Réalisation	Observation
Accises en régime intérieur -- secteur minier	DGDA	0,0005	421,3	Prévue pour 537 714 FC
Amendes à l'exportation -- secteur minier	DGDA	0,02	25,1	Taux de 127 247 %
Amendes à l'importation -- secteur minier	DGDA	0,18	20,6	Supérieur au total des amendes à l'importation de la régie (19,3)
Impôt spécial sur les plus-values de cession d'actions	DGI	0,0	1,1	Sans code ni prévision
Taxes sur ventes publiques	DGDA	0,0	0,4	Sans prévision
Recettes des Affaires sociales	DGRAD	0,0	0,03	Sans prévision
Recouvrements supérieurs aux ordonnancements	DGRAD	---	≈ 78	Affaires étrangères, Transports, Urbanisme, Agriculture, Santé, Police, DGM

Source : Cour des comptes, sur base du Volume 3 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Sur les recettes internes, les réalisations sans prévision restent limitées, mais elles révèlent des prévisions minières de la DGDA mal établies. En effet, les accises du secteur minier, prévues pour un montant symbolique, rapportent 421,3 Md CDF. Plusieurs services d'assiette de la DGRAD recouvrent par ailleurs davantage qu'ils n'ordonnancent.

I.4. NON-REALISATION DES RECETTES

Les royalties du contrat sino-congolais (957,2 Md CDF) et les autres recettes non fiscales qui leur sont rattachées (591,2 Md CDF) ne sont pas réalisées, comme en 2024 (840,8 Md CDF).

CamScanner

Observation n° 7 : Manque de sincérité des prévisions de recettes

Critère :

Article 11 de la LOFIP.

Constat :

Les recettes du contrat sino-congolais sont inscrites pour la deuxième année sans être encaissées ; les dons projets sont réalisés à 35 %.

Causes :

- Inscription de recettes sans échéancier contractuel ;
- Circuit d'information CSPP-PGAI-DGPPB non opérationnel.

Conséquences :

- Les prévisions ne permettent pas d'apprécier les ressources réellement mobilisables ;
- Les financements non programmés échappent à l'autorisation budgétaire.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement relève que l'exécution des recettes extérieures a été inférieure aux prévisions : elles ont été réalisées à 7 818,88 milliards de FC sur 15 101,73 milliards de FC prévus, soit 51,77 %. Les dons-projets ont notamment connu une réalisation inférieure aux prévisions, tandis que les tirages sur emprunts-projets ont également été partiels.

Il convient toutefois de préciser que l'inscription des recettes attendues du contrat sino-congolais dans la Loi de finances 2025 ne procédait pas d'une prévision sans fondement. Elle faisait suite à la révision du contrat sino-congolais intervenue en 2024, laquelle avait renforcé les engagements financiers attendus au titre des investissements.

C'est dans ce cadre que la Loi de finances 2025 a prévu un montant de 957,2 milliards de FC au titre des royalties issues du contrat sino-congolais révisé. Cette prévision traduisait donc les ressources attendues sur la base des engagements contractuels existants au moment de l'élaboration du budget.

Toutefois, une prévision budgétaire ne vaut pas encaissement. Conformément au principe de comptabilité de caisse appliqué en matière de recettes budgétaires, seules les recettes effectivement encaissées au cours de l'exercice sont retracées comme réalisations dans la reddition des comptes. À la clôture de l'exercice 2025, aucun encaissement n'ayant été constaté au titre de cette rubrique, la reddition des comptes en a, en conséquence, enregistré une réalisation nulle.

Concernant l'effectivité du décaissement des ressources issues du contrat SICOMINES au titre de l'exercice 2025, il convient de signaler qu'un montant de 379 861 739,4 USD a effectivement été décaissé en faveur des entreprises intervenant dans la mise en œuvre du volet infrastructure du Programme Sino-Congolais, correspondant à un taux d'exécution financière de 117,2 %.

Ces décaissements ont notamment permis de poursuivre la réalisation de projets structurants, parmi lesquels les rocades Sud-Ouest et Sud-Est de Kinshasa, la

CamScanner

construction de la RN1, tronçon Mbuji-Mayi–Nguba, la réhabilitation et la modernisation de la route Kananga–Kalamba-Mbuji, la construction de la route de la Passion (Mbanza-Ngungu–Nkamba), ainsi que la réhabilitation de la route Bena-Kazadi–Port-Ndomba, en plus d'autres projets inscrits sur la liste des projets éligibles au Programme. Ces réalisations attestent de la matérialité des flux financiers associés au Programme et de leur contribution au financement des investissements publics.

En effet, en vue de renforcer la traçabilité et l'intégration de ces financements dans le dispositif de suivi budgétaire de l'État, le protocole d'accord du 9 décembre 2025 a prévu un mécanisme destiné à assurer le suivi des fonds du Programme et leur comptabilisation à travers le compte miroir de la Banque Centrale du Congo ouvert auprès de la Banque des Règlements Internationaux. La mise en œuvre de ce dispositif a toutefois été confrontée au rejet des transferts ordonnés par la SICOMINES vers le compte de la BCC ouvert à la BRI, intitulé « BRI 2D USD SICOMINES », en raison de contraintes liées aux termes et conditions régissant les relations d'affaires entre la BRI et ses clients. Afin d'éviter toute interruption dans le financement et l'exécution des travaux en cours, la partie chinoise a, à titre transitoire, recouru au mécanisme antérieur de décaissement. Parallèlement, les informations relatives aux financements et aux réalisations sont communiquées aux parties prenantes et rendues publiques à travers les supports d'information du maître d'ouvrage délégué.

Dans cette perspective, les parties examinent la mise en place d'un compte d'intermédiation auprès d'un établissement bancaire correspondant de premier rang, susceptible de permettre la mise en œuvre effective du nouveau mécanisme de traçabilité et de renforcer le circuit d'information financière. Dès lors, les contraintes actuellement rencontrées relèvent davantage des modalités techniques d'acheminement et de traçabilité des flux que de l'absence de financements effectivement mobilisés. Il apparaît, par conséquent, nécessaire de maintenir l'inscription des recettes liées au contrat sino-congolais dans la loi de finances, tout en poursuivant la documentation des échéanciers prévisionnels, la formalisation du circuit d'information et la mise en place des mécanismes permettant d'assurer la concordance entre les prévisions budgétaires, les décaissements effectifs et leur comptabilisation. Cette approche permet de préserver la sincérité et la visibilité budgétaires du Programme, tout en renforçant progressivement les exigences de traçabilité et de suivi de son exécution financière.

S'agissant des dons-projets et des autres financements extérieurs, leur inscription dans la Loi de finances repose sur les engagements et perspectives de décaissement communiqués au moment de la programmation. Leur niveau de réalisation dépend toutefois des décaissements effectivement opérés par les partenaires au cours de l'exercice, ce qui explique que les réalisations puissent différer sensiblement des prévisions initiales.

Ainsi, les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations ne remettent pas en cause, en eux-mêmes, le fondement de leur inscription budgétaire, mais

CamScanner

traduisent principalement la non-matérialisation ou la matérialisation partielle des ressources attendues au cours de l'exercice considéré.

Le Gouvernement poursuit, à cet effet, le renforcement du suivi des engagements liés au contrat sino-congolais et des financements extérieurs, afin d'améliorer la fiabilité de leur programmation et leur prise en compte dans les prévisions budgétaires.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte des précisions apportées sur la révision du contrat sino-congolais, sur les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du mécanisme de traçabilité prévu par le protocole d'accord du 9 décembre 2025 et sur le décaissement de 379 861 739,4 USD en faveur des entreprises chargées du volet infrastructure du Programme.

Ces éléments confirment le constat plus qu'ils ne le contredisent. Pour la deuxième année consécutive, une recette de 957,2 Md CDF a été inscrite sans être encaissée, faute de circuit permettant son rattachement au budget.

Parallèlement, des financements effectivement décaissés au titre du Programme ont transité hors du circuit budgétaire, de sorte qu'ils ne figurent ni en recettes ni en dépenses de la reddition. Cette situation est contraire aux principes d'universalité et de sincérité (articles 7 et 11 de la LOFIP).

La Cour des comptes ne peut donc souscrire à la proposition du Gouvernement de maintenir l'inscription de ces recettes tant que le circuit d'information et le mécanisme de comptabilisation ne sont pas opérationnels.

Les décaissements effectifs devraient en revanche être retracés, en recettes et en dépenses.

Recommandation n° 7 :

- **Ne plus inscrire de recettes du contrat sino-congolais sans échéancier documenté ;**
- **Rendre opérationnel le circuit d'information sur les financements extérieurs.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (CSPP) (à titre principal) ;
- Ministre du Plan (PGAI), Ministre du Budget (DGPPB) (associés).

CamScanner

Observation n° 8 : Comptabilité des droits constatés non tenue et restes à recouvrer non retracés

Critères :

- Articles 99 et 100 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §15 à 21.

Constat :

Les écarts ne sont présentés qu'en net. À la DGDA, une plus-value de 164,2 Md CDF masque environ 1 162 Md CDF de plus-values et 998 Md CDF de moins-values.

À la DGI, les montants constatés, liquidés, ordonnancés et recouvrés sont identiques : les droits ne sont saisis qu'au paiement.

À la DGRAD, ils sont nuls et 1 527,3 Md CDF ordonnancés ne sont pas recouvrés.

À la DGDA et à la DGRAD, au moins 4 312 Md CDF restent à recouvrer, sans état annexé. Les procès-verbaux de conciliation mensuelle entre régies, DGTCP, DGPPB et BCC ne sont pas joints.

Causes :

- Systèmes d'information des régies non interfacés ;
- Enregistrement des recettes au seul encaissement.

Conséquence :

Les créances de l'État et l'efficacité du recouvrement ne peuvent pas être appréciées.

Réponse du Gouvernement :

La situation globale des recettes est présentée en montant net sur les grandes masses. Les tableaux synthèses contenus dans le même document présentent de manière détaillée les moins-values, les plus-values ainsi que le solde net, traduisant ainsi le comportement réel de chaque impôt, taxe, droits et redevances durant l'exercice 2025.

La moins-value constatée sur les droits de douane à l'exportation est due essentiellement par la situation sécuritaire dans la partie orientale du pays, qui a perturbé le tissu industriel de la région et a diminué les recettes douanières.

Par ailleurs, le système fiscal congolais est auto-liquidatif : ce qui explique particulièrement la concordance des montants en droits constatés, liquidés, ordonnancés et recouvrés au niveau de la DGI. En effet, et pour rappel, ce système accorde aux contribuables le pouvoir de déterminer eux-mêmes l'assiette de l'impôt, de les calculer, de remplir les déclarations et d'effectuer le paiement auprès des banques commerciales. C'est au bout de ces étapes que ces contribuables passent dans les services gestionnaires de la DGI pour souscrire à leurs déclarations en y joignant les preuves de paiement.

En outre, dans le système des droits émis qui caractérise les mécanismes de recettes de la DGDA et de la DGRAD, les écarts entre les différentes étapes

CamScanner

relèvent de la normalité comptable étant donné que chacune d'elles s'effectue à des moments différents.

Quant aux restes à recouvrer, qui sont le solde entre les droits émis et ceux recouvrés, reflètent particulièrement leur nature : il existe des délais de paiement, et surtout des échéances en cas d'application de la procédure en recouvrement forcé. Les données sur les restes à recouvrer et les états de conciliation des chiffres sont disponibles pour consultation auprès des services compétents.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes ne conteste pas le caractère déclaratif du système fiscal géré par la DGI, ni l'existence de délais de paiement et de procédures de recouvrement forcé. Le régime déclaratif ne dispense cependant pas l'administration de constater les droits nés des déclarations, des contrôles et des redressements, conformément aux articles 99 et 100 de la LOFIP. L'identité parfaite des montants constatés, liquidés, ordonnancés et recouvrés à la DGI montre que les droits ne sont enregistrés qu'au paiement, ce qui exclut tout suivi des créances de l'État.

La présentation en net sur les grandes masses masque, à la DGDA, environ 1 162 Md CDF de plus-values et 998 Md CDF de moins-values derrière une plus-value de 164,2 Md CDF.

La Cour des comptes n'a pas retrouvé, dans les tableaux de synthèse, la présentation brute à chaque niveau de la nomenclature invoquée par le Gouvernement.

L'indication selon laquelle les données sur les restes à recouvrer et les états de conciliation sont disponibles auprès des Régies financières ne répond pas à la recommandation : ces documents doivent être annexés à la reddition pour éclairer le Parlement.

Recommandation n° 8 :

- **Présenter les plus-values et moins-values brutes à chaque niveau de la nomenclature ;**
- **Tenir la comptabilité des droits dans les trois régies et annexer à la reddition l'état des restes à recouvrer par régie, nature et ancienneté, appuyé des procès-verbaux de conciliation.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (à titre principal) ;
- DGI, DGDA, DGRAD, DGTCP, BCC (associés).

CamScanner

II. EXECUTION DES DEPENSES

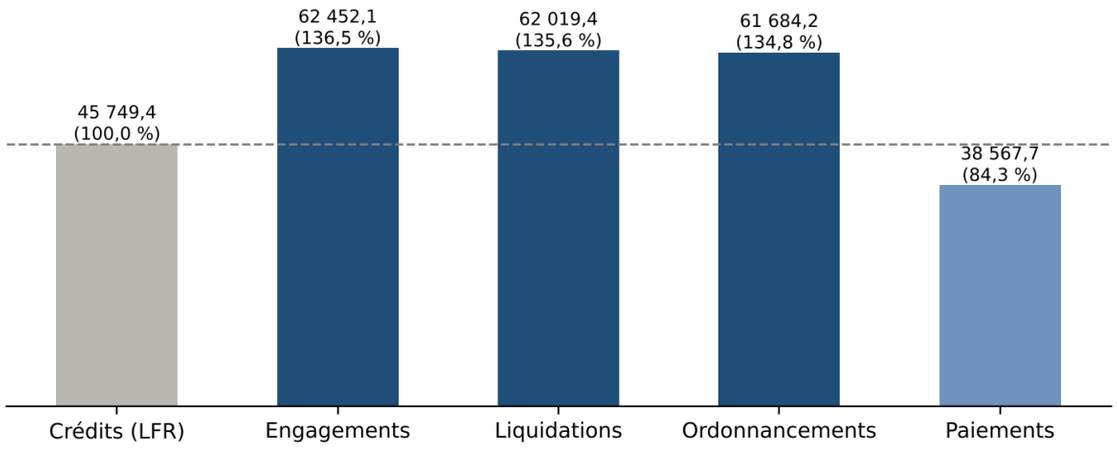
Le budget 2025 présente un profil paradoxal : les engagements, liquidations et ordonnancements dépassent de plus d'un tiers les crédits votés, alors que les paiements n'en représentent que 84,3 %, comme illustré au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 24 : Exécution des dépenses du Budget général par phase de la chaîne de la dépense, 2025 (en Md CDF et % des crédits)

Phase	Montant (Md CDF)	% des crédits
Crédits (LFR)	45 749,4	100,0 %
Engagements	62 452,1	136,5 %
Liquidations	62 019,4	135,6 %
Ordonnancements	61 684,2	134,8 %
Paiements	38 567,7	84,3 %

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Graphique n° 8 : Exécution des dépenses du Budget général aux phases de la chaîne de la dépense, 2025 (Md CDF et % des crédits)



Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Le taux global de paiement masque des compensations entre 20 sections payées au-delà de leurs dotations (dépassement net de 5 126,3 Md CDF) et des sections en forte sous-consommation (12 308,0 Md CDF de crédits non utilisés).

II.1. DÉPASSEMENT DE CRÉDITS

Au niveau des lignes budgétaires, un dépassement brut de 16 197,5 Md CDF a été constaté.

Agrégé par section, 20 institutions et ministères paient 25 151,8 Md CDF pour 20 025,4 Md CDF de crédits, soit un dépassement net de 5 126,3 Md CDF (126 %). Le Volume 1 affiche pourtant des dépassements nuls, par compensation avec les crédits non consommés. (**Annexe n° 8**)

Le tableau ci-dessous illustre les sections dont les paiements excèdent les crédits votés.

CamScanner

Tableau n° 25 : Sections dont les paiements excèdent les crédits votés (Md CDF)

Institution / Ministère	Crédits LFR	Paiements	Dépassements	Taux
Intérieur et sécurité	2 696,7	3 897,0	1 200,3	145 %
Fonction publique	541,2	1 492,0	950,8	276 %
Défense nationale	7 835,4	8 768,5	933,0	112 %
Transports et voies de communication	299,1	745,0	445,9	249 %
Affaires sociales	289,1	653,8	364,7	226 %
Budget	992,2	1 258,2	266,0	127 %
Urbanisme et habitat	84,8	330,0	245,1	389 %
Sports et loisirs	48,1	238,5	190,4	496 %
Finances	5 287,2	5 397,8	110,6	102 %
Affaires étrangères	236,2	339,8	103,6	144 %
Présidence de la République	864,6	967,9	103,3	112 %
Secrétariat général du Gouvernement	128,2	197,4	69,2	154 %
Autres sections en dépassement (8)	722,6	865,9	143,3	120 %
20 sections en dépassement	**20 025,4**	**25 151,8**	**5 126,3**	**126 %**

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Trois (3) institutions et dix-sept (17) ministères paient au-delà de leurs crédits, de même que trois (3) titres (personnel 101,34 %, prestations 140,42 %, transferts 112,41 %), neuf (9) rubriques sur vingt-trois (23) (interventions économiques et sociales 176,65 %, mise à la retraite 168,30 %, charges communes 166,45 %, dépenses exceptionnelles sur ressources propres 139,69 %) et cinq (5) grandes fonctions sur dix (10) dont ordre et sécurité publics 140,05 % et logement et équipements collectifs 152,59 %.

Pour le personnel, 625 lignes sont en dépassement pour 2 144,61 Md CDF. Le Volume 1 n'affiche pourtant aucun dépassement dans son tableau de synthèse, alors que le Volume 2 en recense 3 537,79 Md CDF.

La Cour des comptes a exploité l'intégralité du détail des Volumes 4 et 5 qui totalisent 45 461,6 Md CDF de prévisions et 38 462,8 Md CDF de paiements.

Sur chaque ligne, le dépassement est égal à l'excédent des paiements sur les prévisions, comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 26 : Dépassements constatés par rubrique, 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Lignes en dépassement	Prévisions de ces lignes	Paiements de ces lignes	Dépassement brut
Investissements sur ressources extérieures	29	560,5	4 337,7	3 777,2
Dépenses exceptionnelles sur ressources propres	4	4 821,5	7 806,9	2 985,4
Rémunérations	609	5 751,5	7 809,7	2 058,3
Fonctionnement des ministères	202	368,4	1 902,2	1 533,8
Interventions économiques, sociales, culturelles et scientifiques	52	592,8	1 914,0	1 321,2
Investissements sur ressources propres	25	117,7	1 193,0	1 075,3

CamScanner

Rubrique	Lignes en dépassement	Prévisions de ces lignes	Paiements de ces lignes	Dépassement brut
Investissements transférés aux provinces et ETD	49	27,2	779,6	752,5
Charges communes	6	155,3	685,4	530,1
Rétrocession aux régies financières	3	1 042,8	1 492,5	449,7
Autres rubriques (10)	128	1 482,0	3 196,1	1 714,1
Total	**1 107**	**14 919,6**	**31 117,1**	**16 197,5**

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

CamScanner

Observation n° 9 : Dépassements de crédits limitatifs non régularisés

Critères :

- Articles 10, 29, 38, 46 à 50 et 82 point 1 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §30 à 39 : seuls les dépassements de force majeure peuvent être approuvés dans le rapport explicatif des dépassements.

Constat :

Trois (3) Institutions et dix-sept -17) Ministères ont payé au-delà de leurs crédits (16 197,5 Md CDF bruts) et 20 sections dépassent leur dotation de 5 126,3 Md CDF nets, contre 3 254,4 Md CDF en 2024.

Causes :

- Absence de loi de finances rectificative ou de mouvements de crédits formalisés couvrant les besoins apparus après juin ;
- Paiements par procédures dérogatoires sans rattachement préalable à une dotation ;
- Sous-évaluation récurrente des dépenses de sécurité, de primes et de commissions.

Conséquences :

- Le Parlement est placé devant le fait accompli ;
- Les crédits des secteurs prioritaires servent de réserve de financement ;
- Risque de réserve sur la régularité des comptes.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement note les dépassements relevés sur vingt (20) sections, à savoir : trois (3) Institutions et dix-sept (17) Ministères. Ils concernent surtout les dépenses du personnel, les prestations et interventions de l'Etat.

Pour l'essentiel, ces dépenses relèvent de la force majeure que l'article 82 de la LOFIP permet d'approuver. La guerre d'agression à l'Est en est un cas manifeste, reconnue par la loi de finances rectificative dont l'article 18 réalloue les ressources aux opérations sécuritaires et aux avantages sociaux des forces de défense et de sécurité. Trois (3) sections représentent à elles seules 2 498,0 Md CDF, soit 48,7 % de dépassement net :

- *La Défense Nationale (933,0 Md CDF) et l'Intérieur et Sécurité (1 200,3 Md CDF), en raison de l'intensification des opérations militaires après la LFR et du dédoublement du solde ;*
- *Les Affaires sociales (364,7 Md CDF, pour la prise en charge des déplacés de guerre et des ménages vulnérables (Projet Step 2).*

Pour les autres sections, les dotations réduites par la LFR au profit de la Défense n'ont pas suffi à couvrir les besoins apparus en cours d'exercice.

CamScanner

La loi portant reddition des comptes étant une loi de ratification (articles 27 et 29 de la LOFIP), l'article 16 du présent projet de loi permet au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur ces dépassements.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le projet de loi identifie trois (3) Institutions et dix-sept (17) Ministères dont le taux d'exécution dépasse 100 %.

La Cour des comptes rappelle que l'article 82 de la LOFIP subordonne l'approbation des dépassements à la production d'un rapport explicatif, et que seuls les dépassements justifiés par la force majeure peuvent être approuvés. Ce rapport n'a pas été produit.

La ratification prévue à l'article 16 du projet de loi ne peut donc s'exercer en connaissance de cause, puisque le Parlement ignore la ventilation et la justification des montants qu'il est invité à ratifier contenues dans un rapport accompagnant le projet de loi portant reddition des comptes.

Recommandation n° 9 :

- **Produire le rapport explicatif des dépassements prévu à l'article 82, en distinguant les cas de force majeure ;**
- **Présenter séparément les dépassements et les disponibles bruts par section ;**
- **Ne soumettre à ratification que les dépassements dûment justifiés.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (DPRC) (à titre principal) ;
- Ministre du Budget (associés).

CamScanner

Observation n° 10 : Glissement des dépenses exceptionnelles, sécuritaires et de la masse salariale

Critères :

- Article 51 de la LOFIP (plafond des crédits de personnel) ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §33, §89, §93 et §233-234 ;
- Lettre d'orientation budgétaire 2025, §16, §20, §21 et §35.

Constat :

Les dépenses exceptionnelles sont payées à 142 % de leurs crédits et représentent 21 % des dépenses. Les dépenses de personnel dépassent leurs crédits limitatifs (+162,4 Md CDF) et le plafond de 5 % du PIB, contrairement à 2024.

Causes :

- Besoins sécuritaires réels mais budgétisés en deçà de l'exécution ;
- Recours massif à la procédure d'urgence simplifiée avec régularisation tardive ;
- Recrutements et relèvements de primes en cours d'année sans couverture ;
- Recensement biométrique non achevé.

Conséquences :

- Défense et Intérieur absorbent 32,8 % des paiements, au détriment des secteurs sociaux ;
- Non-respect d'un critère du programme conclu avec le FMI ;
- Opacité sur la nature des dépenses.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement rappelle que l'exécution du budget 2025 s'est inscrite dans un contexte de dégradation de la situation sécuritaire dans l'Est du pays, qui a accru les besoins de défense, de sécurité et d'assistance humanitaire. Le caractère impératif de ces dépenses explique les arbitrages opérés en cours d'exercice. Ces dépenses relèvent de la défense de l'intégrité du territoire et ne pouvaient être différées.

Dépenses de personnel. Les paiements se sont établis à 12 259,82 milliards de FC, pour des crédits de 12 097,39 milliards de FC, soit un taux d'exécution de 101,34 % et un dépassement de 162,43 milliards de FC. L'augmentation de la masse salariale résulte notamment du doublement de la solde des militaires et policiers, décidé dans le contexte de la crise sécuritaire ainsi que de la mécanisation au salaire de base et aux primes de professeurs, de médecins et d'autres agents publics. Ces mesures ont également accru la contribution de l'État à la CNSSAP, dont l'incidence sera distinguée selon son imputation budgétaire.

Rapportée au PIB, la masse salariale représente 5,04 %, contre 5,05 % dans les prévisions de la loi de finances rectificative. Cette comparaison éclaire l'ampleur

CamScanner

limitée de l'écart par rapport à la prévision, sans effacer le dépassement du seuil de 5% ni celui des crédits de personnel.

Procédure d'urgence. Les dépenses payées par le compte « Dépenses en urgence » relèvent pour l'essentiel des besoins sécuritaires et humanitaires. Le recours à cette procédure est encadré par l'arrêté interministériel n°110/MINETAT/MIN.BUDGET/2024 et n° CAB/MIN FINANCES/2024/123 du 20 décembre 2024 portant manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense, qui en limite le champ aux dépenses éligibles.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Gouvernement reconnaît le dépassement des crédits de personnel (162,43 Md CDF, soit un taux d'exécution de 101,34 %) et du seuil de 5 % du PIB (5,04 %). D'après le Gouvernement, cette situation s'explique par le doublement de la solde des militaires et policiers ainsi que la mécanisation de diverses catégories d'agents.

La Cour des comptes ne méconnaît pas le caractère impératif des dépenses liées à la défense de l'intégrité du territoire.

Toutefois, ces mesures ayant été décidées en cours d'exercice, elles auraient dû être couvertes par des crédits suffisants ; la LFR adoptée le 28 juin 2025 en offrait l'occasion.

Recommandation n° 10 :

- **Inscrire des dotations sécuritaires réalistes adossées à la loi de programmation militaire ;**
- **Achever le recensement biométrique et refuser tout acte de recrutement ou de relèvement de primes non couvert par les crédits ;**
- **Fixer dans le PEB des plafonds trimestriels contraignants par institution pour le fonctionnement.**

Destinataires :

- Premier Ministre (à titre principal) ;
- Ministres du Budget, de la Défense, de la Fonction publique et des Finances (associés).

II.2. SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS

Cinquante (50) sections n'ont pas consommé l'intégralité de leurs crédits, pour un total de 12 308,0 Md CDF. Au niveau des lignes, les crédits de 11 844 lignes sont sous-consommés pour 23 196,2 Md CDF, comme illustré au tableau ci-dessous.

CamScanner

Tableau n° 27 : Principales sous-consommations de crédits du Budget général, 2025 (en Md CDF)

Rubrique	Prévisions	Paiements	Taux	Disponibles
Investissements sur ressources extérieures	12 136,28	5 112,44	42,13 %	7 023,84
Équipements (titre VII)	11 589,48	4 798,34	41,40 %	6 791,14
Constructions d'ouvrages et d'édifices (article 81)	4 011,82	1 058,22	26,38 %	2 953,60
Santé publique (dépenses en capital)	4 010,78	643,71	16,05 %	3 367,07
Éducation nationale (dépenses en capital)	2 189,07	334,74	15,29 %	1 854,33
Agriculture et sécurité alimentaire (dépenses en capital)	2 117,96	266,75	12,59 %	1 851,21
Ressources hydrauliques et électricité (dépenses en capital)	1 046,57	300,05	28,67 %	746,52
Développement rural (dépenses en capital)	953,97	243,60	25,54 %	710,37
Investissements sur cession d'actifs miniers (contrat chinois)	957,22	26,86	2,81 %	930,36
Dette intérieure en capital	1 004,56	401,54	39,97 %	603,02
Intérêts sur la dette intérieure	1 012,43	543,92	53,72 %	468,51
Biens et matériels (titre IV)	794,40	472,40	59,47 %	322,00

Source : Cour des comptes, sur base du Volume 1, tableaux XII.b, XIII.a, XIII.b et XIV.a du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

L'investissement n'est exécuté qu'à 44,56 %, soit 9 413,8 Md CDF de crédits d'investissement non consommés. Il s'agit principalement des secteurs sociaux et productifs (Santé, Éducation, Agriculture, Développement rural, Énergie), faute d'un déblocage suffisant des financements extérieurs.

Les crédits disponibles du Budget général sont arrêtés à 7 181,92 Md CDF au Volume 1 et à 10 719,71 Md CDF au Volume 2.

Les restes à payer (ordonnancements non payés) atteignent 23 116,6 Md CDF, soit 50,5 % des crédits.

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'exécution des dépenses des secteurs prioritaires.

Tableau n° 28 : Exécution des dépenses des secteurs prioritaires (Md CDF)

Secteur (sections)	Crédits	Paiements	Taux	Part des paiements	Objectif
Agriculture, pêche et élevage (44, 82)	2 590,6	416,2	16,1 %	1,1 %	10 % du budget (Maputo)
Développement rural (45)	1 057,5	284,5	26,9 %	0,7 %	Priorité, PDL-145T
Santé publique (37)	5 467,6	1 934,7	35,4 %	5,0 %	Couverture santé universelle
Éducation (EPST + ESU : 38, 40)	6 503,7	4 482,4	68,9 %	11,6 %	≈ 6 % du PIB
Ressources hydrauliques et électricité (50)	1 075,7	327,8	30,5 %	0,8 %	Priorité, pilier 4
Infrastructures et transports (42, 51)	2 938,3	2 644,0	90,0 %	6,9 %	Priorité, pilier 3
Défense et Intérieur (27, 25)	10 532,1	12 665,5	120,3 %	32,8 %	Priorité, pilier 2

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025 et de la Lettre d'orientation budgétaire 2025.

CamScanner

Les rubriques d'investissement sont payées à 47,7 % (7 364,3 Md CDF sur 15 426,0 Md CDF). Les investissements sur ressources extérieures sont exécutés à 42,3 % et engagés à 28,9 % seulement. Ceux financés par la cession d'actifs miniers (contrat sino-congolais) à 2,8 %.

Plusieurs grands projets n'ont connu aucun engagement, ou presque : PDSS (1 270,6 Md CDF, 0,3 %), Projet Éducation de la Banque mondiale (644,9 Md CDF, 0 %), Réponse au COVID-19 (630,0 Md CDF et 442,7 Md CDF, 0 %), Programme de l'UE de réforme du secteur de sécurité (584,4 Md CDF, 0 %), PURPA (477,5 Md CDF, 0 %).
Sur les routes du contrat sino-congolais, seul le périphérique de Kinshasa a été payé (26,9 Md CDF sur 177,3 Md CDF).

Le Fonds de péréquation n'est payé qu'à 3,2 % (47,8 Md CDF sur 1 508,8 Md CDF), alors que la Constitution impose d'y affecter 10 % des recettes à caractère national.

Les bourses d'études sont payées à 0,6 % et les subventions aux services déconcentrés et organismes auxiliaires à moins de 30 %.

Le principal de la dette est payé à 60,5 % et les frais financiers à 67,1 %. La dette commerciale l'est à 18 %, la dette financière à 3 %, les intérêts titrisés à 22 % et les intérêts moratoires pas du tout.

CamScanner

Observation n° 11 : Sous-exécution des secteurs prioritaires, des investissements et de la péréquation

Critères :

- Articles 12 et 17 de la LOFIP ;
- Article 181 de la Constitution et article 222 de la LOFIP (péréquation) ;
- Lettre d'orientation budgétaire 2025, §18-19, §23-24 et §29 ;
- Engagements d'Abuja et de Maputo.

Constat :

Hors éducation, les secteurs sociaux et productifs retenus comme prioritaires dans la Lettre d'orientation budgétaire 2025 (Agriculture, Développement rural, Énergie, Santé) sont exécutés entre 16 % et 35 %, les investissements sur ressources extérieures à 42,3 %, le Fonds de péréquation à 3,2 % alors que la Défense et l'Intérieur sont exécutés à 120 %.

Causes :

- Dépendance aux financements extérieurs faiblement mobilisés ;
- Arbitrages de trésorerie en faveur des dépenses sécuritaires, salariales et de fonctionnement ;
- Faible capacité de passation des marchés ;
- Inscription de projets non encore mis en vigueur.

Conséquences :

- Non-atteinte des objectifs du PAG (piliers 1 et 4) ;
- Non-respect d'une obligation constitutionnelle ;
- Surestimation du budget et retard des projets structurants.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement reconnaît que, face à la perte des recettes dans la partie Est du pays et aux dépenses sécuritaires, les ressources propres ont été orientées vers les dépenses de souveraineté, de personnel et de sécurité.

À fin période, les dépenses d'investissement du Budget général se sont établies à 7 567,59 milliards de FC sur des crédits prévus de 16 981,36 milliards de FC, soit un taux d'exécution de 44,56 %. Cette contre-performance s'explique essentiellement par la faible mobilisation des ressources extérieures, exécutées à seulement 51,77 % des prévisions. Les secteurs de la santé, de l'agriculture, du développement rural et de l'énergie étant fortement tributaires de ces financements, le rythme des décaissements des partenaires a directement affecté leur exécution. En outre, les contraintes sécuritaires ont conduit le Gouvernement à privilégier certains arbitrages budgétaires, au détriment de certaines dépenses d'investissement.

S'agissant du Fonds de péréquation, l'article 181 de la Constitution affecte 10 % des recettes à caractère national à la Caisse nationale de péréquation. Les versements effectués en 2025 (47,8 Md CDF) ont été limités par les tensions de trésorerie et par le calendrier de mise en œuvre des projets éligibles présentés par

CamScanner

la Caisse. Les crédits de 1 508,80 milliards de FC étaient répartis par province entre quatre sections, selon les Volumes 4 et 5 :

Section	Crédits	Paiements
Caisse Nationale de Péréquation (Primature)	727,13	0,00
Agriculture et sécurité alimentaire	390,29	31,15
Développement rural	195,69	0,00
Pêche et élevage	195,69	16,61
Total (milliards de FC)	**1 508,80**	**47,75**

Les paiements se limitent toutefois à 47,75 milliards de FC (3,17 %), effectués uniquement par les sections Agriculture et Pêche et élevage. Aucun paiement n'a été effectué sur la part confiée à la Caisse Nationale de Péréquation (CNP), soit près de la moitié de l'enveloppe.

Cette situation tient principalement à la non-opérationnalisation de la CNP. Bien que créée depuis près de deux décennies, la Caisse n'est pas encore en mesure de jouer le rôle que lui confie le législateur : réduire les écarts de développement entre les provinces et entre les ETD en finançant des projets d'infrastructures dans les provinces les moins nanties. Sa mise en œuvre effective reste conditionnée par plusieurs préalables, notamment :

- *clarifier le mécanisme de mise en œuvre des projets financés par la Caisse ;*
- *déterminer la place de la CNP dans le système de gestion des investissements publics ;*
- *clarifier le rôle des acteurs impliqués, notamment celui des provinces bénéficiaires ;*
- *définir les modalités de financement des projets par la Caisse ;*
- *arrimer les projets financés ou à financer par la Caisse aux programmes de développement national.*

Pour lever ces préalables, le Ministère des Finances a sollicité, et obtenu de la Première Ministre, Cheffe du Gouvernement, l'organisation d'un atelier de haut niveau sur l'opérationnalisation de la CNP. Il doit déterminer les voies et moyens de sa mise en œuvre dans un bref délai, malgré le resserrement de la trésorerie. Placés sous la coordination du Ministre des Finances, la CNP et le Comité d'Orientation pour la Réforme des Finances Publiques (COREF) préparent cet atelier. Il associera les pouvoirs législatif et exécutif, du pouvoir central comme des provinces et des ETD. Un chronogramme de mise en œuvre de la CNP sera adopté de manière concertée à son issue, et devra permettre de doter cette dernière des instruments de gestion adaptés aux spécificités de la péréquation.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Gouvernement reconnaît l'orientation des ressources propres vers les dépenses de souveraineté, de personnel et de sécurité, et confirme le faible taux d'exécution des investissements

CamScanner

du Budget général (44,56 %) ainsi que la faiblesse des paiements au titre de la péréquation (47,75 Md CDF sur 1 508,80 Md CDF, soit 3,17 %).

La Cour des comptes rappelle que l'affectation à la péréquation de 10 % des recettes à caractère national est une obligation constitutionnelle (article 181 de la Constitution), dont l'exécution ne peut être subordonnée aux tensions de trésorerie. Elle relève avec intérêt l'organisation annoncée d'un atelier de haut niveau sur l'opérationnalisation de la CNP et l'adoption d'un chronogramme de mise en œuvre, dont elle suivra la réalisation.

La réponse ne comporte en revanche aucun engagement sur la protection, dans le PEB, d'une enveloppe minimale de paiements pour les secteurs prioritaires, ni sur l'inscription des seuls financements extérieurs dont les conventions sont en vigueur.

Recommandation n° 11 :

- **Réserver dans le PEB une enveloppe minimale de paiements pour les secteurs prioritaires et en rendre compte trimestriellement ;**
- **N'inscrire que les financements extérieurs dont les conventions sont en vigueur, sur la base d'échéanciers validés ;**
- **Verser mensuellement la quote-part de péréquation et en publier le suivi.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (à titre principal) ;
- Ministres des Finances et du Plan (associés).

II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AU BUDGET

L'inventaire exhaustif des 13 139 lignes des Volumes 4 et 5 fait apparaître deux catégories de dépenses non inscrites : les lignes payées sans aucun crédit, et les lignes dotées d'un crédit symbolique et payées à plus de dix fois ce crédit, qui équivalent en substance à des dépenses non autorisées, comme illustré au tableau ci-dessous. (**Annexe 9**)

Tableau n° 29 : Situation des dépenses exécutées sans crédit ou sur un crédit symbolique, 2025 (en Md CDF)

Catégorie	Nombre de lignes	Prévisions	Paiements	Part des paiements du Budget général
Lignes payées sans aucun crédit	14	0,00	2 415,80	6,26 %
Acquisitions d'équipements divers sur ressources extérieures (11 ministères)	11	0,00	2 026,78	5,26 %
Lignes payées à plus de dix fois leur crédit	127	106,26	4 056,85	10,52 %
Total	**141**	**106,26**	**6 472,65**	**16,78 %**

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

CamScanner

Observation n° 12 : Paiements sans crédit inscrit et avec crédit symbolique

Critères :

- Articles 10, 50, 90-91, 110 et 119 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §8, §28 et §70 à 73.

Constat :

Un montant de 2 415,8 Md CDF ont été payés sans inscription dans la LFR, et un montant de 4 056,9 Md CDF payé sur des crédits symboliques, soit au total 6 472,7 Md CDF (16,8 % des paiements du Budget général).

Causes :

- Décaissements directs des partenaires enregistrés a posteriori sur des imputations génériques ;
- Transmission irrégulière des informations par la CSPP et la PGAI ;
- Non-inscription de projets dont le financement était connu.

Conséquences :

- Violation des principes d'universalité, de spécialité et de légalité de la dépense ;
- Impossibilité d'apprécier la destination réelle de 2 415,8 Md CDF ;
- Risque de gestion de fait (article 130 de la LOFIP).

Réponse du Gouvernement :

Il convient toutefois de distinguer les dépenses effectivement initiées par les services de l'État en dehors des autorisations budgétaires des décaissements effectués directement par les partenaires techniques et financiers sur ressources extérieures et portés à la connaissance de l'Administration postérieurement à leur exécution.

À cet égard, il ressort que les 2 415,8 milliards de FC identifiés comme paiements effectués sur des lignes sans crédit concernent essentiellement des acquisitions d'équipements financées sur ressources extérieures au profit de onze (11) ministères. Ils sont intégrés dans la reddition au stade du paiement, sur la base des informations communiquées par les structures chargées du suivi des financements extérieurs ; les phases administratives ne sont pas renseignées faute d'information préalable. Il ne s'agit donc pas de paiements ordonnés par l'Administration sans autorisation.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que les 2 415,8 Md CDF payés des lignes sans crédit correspondraient essentiellement à des acquisitions d'équipements financées sur ressources extérieures au profit de onze (11) ministères, intégrées à la reddition au stade du paiement.

La réponse ne traite pas les 4 056,9 Md CDF des crédits symboliques payés.

CamScanner

Recommandation n° 12 :

- **Produire pour chacune des lignes sans crédit et des lignes à crédit symbolique les conventions avec les partenaires et la base juridique qui instaure ce régime ;**
- **Rendre effective la transmission trimestrielle des décaissements extérieurs ;**
- **Soumettre ces dépenses à la ratification expresse du Parlement ;**
- **Inscrire projet par projet tous les financements extérieurs attendus.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (CSPP) (à titre principal) ;
- Ministres du Plan et du Budget, ministres sectoriels concernés (associés).

II.4. ENGAGEMENT DES DEPENSES AU-DELA DES CREDITS AUTORISES

Les engagements de l'exercice s'élèvent à 55 248,7 Md CDF pour 19 161,9 Md CDF de crédits votés, soit 36 086,8 Md CDF au-delà de l'autorisation (136,5 %). (**Annexe 10**)

Ces engagements ont été liquidés et ordonnancés sans qu'ils ne soient arrêtés ni au visa du contrôleur budgétaire, ni à l'ordonnancement.

Le tableau ci-dessous illustre cette situation.

Tableau n° 30 : Situation des engagements au-delà des crédits les plus élevés (Md CDF)

Institution / Ministère	Crédits des lignes	Engagements	Engagé au-delà du crédit
Défense nationale	5 574,3	11 950,6	6 376,4
Finances	2 696,8	7 579,5	4 882,7
Infrastructures et travaux publics	127,2	3 987,3	3 860,1
Présidence de la République	604,8	3 547,7	2 942,9
Éducation nationale et nouvelle citoyenneté	2 180,7	4 302,4	2 121,8
Budget	692,3	2 660,8	1 968,5
Intérieur et sécurité	750,3	2 717,0	1 966,7
Fonction publique	483,9	2 077,6	1 593,7
Organe exécutif provincial ou local	565,6	2 033,6	1 467,9
Transports et voies de communication	148,9	1 432,6	1 283,7
Total toutes sections	**19 161,9**	**55 248,7**	**36 086,8**

Source : Cour des comptes, sur base des Volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Certaines lignes présentent des écarts sans commune mesure avec l'autorisation : la ligne « Aide, secours, indemnisation et assistance judiciaire » du Cabinet du Ministre des Finances, dotée de 0,2 Md CDF, enregistre 933,8 Md CDF d'engagements ; les « Autres prestations » des Finances 871,1 Md CDF pour des crédits de 10,1 Md CDF ; les transferts aux provinces et ETD 823,8 Md CDF pour des crédits de 54,3 Md CDF.

CamScanner

Les taux d'engagement les plus élevés concernent les Anciens combattants (847 %), les Sports (774 %), l'Urbanisme (637 %), le Secrétariat général du Gouvernement (544 %), les Transports (491 %) et la Présidence (425 %).

CamScanner

Observation n° 13 : Engagements supérieurs aux crédits

Critères :

- Articles 10, 92 à 94, 100, 103, 112 à 114 et 129 de la LOFIP (disponibilité des crédits, clôture des engagements au 31 octobre, visa du contrôleur budgétaire, faute de gestion) ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §25 à 28 et §42 à 47 ; Lettre d'orientation budgétaire 2025, §15-16 (exécution sur base caisse).

Constat :

Les engagements atteignent 55 258,7 Md CDF pour 19 161,9 Md CDF de crédits (136,5 %). Un montant de 36 086,8 Md CDF ont été engagés au-delà des prévisions, sans que le surplus n'ait été arrêté au visa du contrôleur budgétaire ni à l'ordonnancement.

Au 31 décembre 2025, 23 116,6 Md CDF ordonnancés restent à payer.

Causes :

- Recours aux procédures d'urgence ;
- PEB peu contraignant et non articulé au PTR ;
- Sanctions non appliquées.

Conséquences :

- Les crédits votés ne jouent plus leur rôle de plafond ;
- Constitution d'arriérés intérieurs générateurs d'intérêts moratoires et de contentieux ;
- Hypothèque sur l'exercice 2026 ;
- Responsabilité des ordonnateurs et contrôleurs budgétaires engagée.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement précise que le dépassement relevé par la Cour concerne principalement la phase d'engagement de la dépense. En effet, les engagements ont atteint 62 452,14 milliards de FC, alors que les crédits du Budget général s'élevaient à 45 749,61 milliards de FC. Cela signifie que, sur certaines lignes budgétaires, des engagements ont été pris au-delà des dotations disponibles.

Toutefois, ces engagements n'ont pas tous donné lieu à des paiements au cours de l'exercice. Les paiements effectifs se sont élevés à 38 567,68 milliards de FC, soit 84,30 % des crédits du Budget général. Le dépassement constaté au niveau des engagements ne correspond donc pas, dans la même proportion, à un dépassement des paiements.

Le Gouvernement relève, par ailleurs, que ce niveau d'engagement résulte de la prise de la régularisation des dépenses exécutées en urgence au cours des exercices 2023 et 2024.

CamScanner

Avis de la Cour des comptes :

Le Gouvernement reconnaît que des engagements ont été pris au-delà des dotations disponibles. Le fait que les paiements ne représentent globalement que 84,30 % des crédits n'atténue pas l'irrégularité : la règle de disponibilité des crédits s'apprécie au stade de l'engagement, (articles 92 à 94 de la LOFIP). Les engagements non payés n'ont pas disparu : 23 116,6 Md CDF ordonnancés restaient à payer au 31 décembre 2025 et pèsent sur l'exercice 2026.

L'explication selon laquelle le niveau des engagements intègre la régularisation de dépenses exécutées en urgence en 2023 et 2024 soulève une difficulté supplémentaire : l'imputation sur les crédits de 2025 de dépenses des exercices antérieurs est contraire au principe d'annualité et confirme les retards de régularisation relevés à l'observation n° 19. Le montant de ces régularisations n'est d'ailleurs pas précisé.

Recommandation n° 13 :

- **Paramétrer un contrôle bloquant de disponibilité dès l'engagement ;**
- **Recenser, certifier et publier les restes à payer par créancier et ancienneté et adopter un plan d'apurement budgétisé ;**
- **Conditionner l'ordonnancement à la trésorerie disponible.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (à titre principal) ;
- Ministre des Finances (associés).

II.5. NON-CONSOMMATION DES CREDITS

Un total de 7 981 lignes dotées de 8 537,7 Md CDF n'ont été ni engagées ni payées, et 2 112 lignes (3 258,6 Md CDF) ont été engagées sans aucun paiement.

Les rubriques les plus concernées sont la TVA remboursable (103,4 Md CDF, 0 % payé), les bourses d'études (0,6 %), le Fonds de péréquation (3,2 %) et les investissements du contrat sino-congolais (2,8 %).

Ces crédits non consommés coexistent avec les dépassements d'autres lignes ; la non-consommation sert, de fait, de réserve de financement des dépassements, sans acte de virement.

La Cour des comptes renvoie aux recommandations n° 6, 9 et 11 formulées ci-dessus.

CamScanner

CHAPITRE 3 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DES BUDGETS ANNEXES

Les prévisions des budgets annexes (903,0 Md CDF) n'ont pas été modifiées par la LFR et sont reprises fidèlement au Tome II, à 1 ou 2 francs près. Elles progressent de 25,3 % par rapport à 2024, principalement du fait des budgets annexes reclassés, multipliés par 3,1 (création de l'IGM, triplement du SAEMAPE, Centre culturel Le Zoo multiplié par 59).

I. MOBILISATION DES RECETTES

I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

Les budgets annexes réalisent 683,3 Md CDF hors reports, soit 75,7 % des prévisions.

Le Conseil supérieur du Portefeuille n'enregistre aucune recette, alors que 1,1 Md CDF avait été réalisé en 2024, comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 31 : Moins-values sur réalisations des recettes des budgets annexes, 2025 (en Md CDF)

Entité	Prévisions	Réalisations hors report	Moins-value	Taux
Hôpitaux généraux de référence	322,35	178,40	−143,94	55,34 %
SAEMAPE	63,33	40,03	−23,29	63,22 %
Universités et instituts supérieurs	425,76	403,42	−22,34	94,75 %
Inspection générale des mines	31,95	11,60	−20,35	36,31 %
Centre culturel Le Zoo	9,54	0,32	−9,22	3,40 %
Conseil supérieur du Portefeuille	2,30	0,00	−2,30	0,00 %

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II, volumes 4 et 5 du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

Les HGR concentrent les deux tiers des moins-values, leurs prévisions reconduites à l'identique depuis 2024, n'ont pas été actualisées malgré une exécution de 55 %.

Les prévisions du Centre culturel Le Zoo ont été multipliées par 59 entre 2024 et 2025 (de 0,16 à 9,54 Md CDF) pour une réalisation de 0,32 Md CDF, dont 74 % de subvention.

L'IGM, financée exclusivement par une subvention du Trésor (11,6 Md CDF), ne répond pas comme tous les autres à la définition des budgets annexes.

I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

Seule la CTCPM dépasse sa prévision (51,36 Md CDF réalisés pour 47,78 Md CDF, 107,49 % ; 103,5 % hors report). Ses recettes proviennent à 92 % de la rétribution pour service rendu à l'exportation des produits miniers, perçue par la DGDA (45,45 Md CDF), dont le dynamisme suit celui des exportations minières.

I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AUX BUDGETS ANNEXES

Les prévisions de l'ESU (425,76 Md CDF) et des HGR (322,35 Md CDF), soit 83 % des budgets annexes, ne sont pas ventilées par établissement.

CamScanner

Toutes les fiches détaillées du Tome II affichent 0,00 en prévision. L'intégralité des recettes encaissées par les universités, instituts et hôpitaux (581,82 Md CDF) est donc réalisée sans prévision au niveau de l'entité qui l'encaisse.

Sur les montants détaillés, les « autres actes » représentent environ 78 % des recettes de l'ESU et les frais de stagiaires 16 % de celles des HGR.

Par ailleurs, les budgets reclassés comptent en recettes 12,7 Md CDF de subventions du Trésor, également comptabilisées en dépenses du Budget général.

II. EXECUTION DES DEPENSES DES BUDGETS ANNEXES

Le tableau ci-dessous présente l'exécution des dépenses des Budgets annexes.

Tableau n° 32 : Exécution des dépenses des Budgets annexes (en Md CDF)

Entité	Prévision	Paiements	Taux	Part du fonctionnement	Observation
Universités et instituts supérieurs	425,8	380,4	89,4 %	> 90 %	Investissement ≈ 9 % des paiements
Hôpitaux généraux de référence	322,3	158,6	49,2 %	92 %	
CTCPM	47,8	51,2	107,1 %	99 %	Fonctionnement payé à 158 % ; investissement à 4,6 %
SAEMAPE	63,3	34,4	54,3 %	99 %	Investissement payé à 3,2 %
IGM, Le Zoo, Conseil supérieur du Portefeuille	43,8	11,9	27,2 %	100 %	
Total	**903,0**	**636,6**	**70,5 %**		Investissement des budgets reclassés : 2,6 %

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de loi portant reddition des comptes 2025.

II.1. DEPASSEMENT DES CREDITS

La CTCPM a payé 50,47 Md CDF de dépenses de fonctionnement pour 32,02 Md CDF prévus (157,6 %).

Pour l'ESU et les HGR, dont les prévisions ne sont pas ventilées par établissement, la Cour des comptes a constaté la surconsommation au regard des ressources propres de chaque établissement public.

Six (6) établissements publics (quatre de l'ESU, deux HGR) paient davantage qu'ils n'encaissent, pour un excédent de paiements de 1,29 Md CDF, avec des taux de paiement de 103,6 % à 1 112,5 %.

II.2. SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution des dépenses des budgets annexes reclassés, par nature.

CamScanner

Tableau n° 33 : Exécution des dépenses des budgets annexes reclassés par nature, 2025 (en Md CDF)

Entité	Fonctionnement prévu	Fonctionnement payé	Taux	Investissement prévu	Investissement payé	Taux
CTCPM	32,02	50,47	157,6 %	15,76	0,72	4,6 %
SAEMAPE	50,76	34,00	67,0 %	12,56	0,40	3,2 %
Inspection générale des mines	18,65	11,62	62,3 %	13,30	0,00	0,0 %
Centre culturel Le Zoo	4,67	0,23	4,9 %	4,88	0,09	1,9 %
Total (hors Conseil supérieur du Portefeuille)	**106,10**	**96,32**	**90,8 %**	**46,50**	**1,22**	**2,6 %**

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de Loi portant reddition des comptes 2025.

L'investissement des budgets annexes reclassés n'est exécuté qu'à 2,6 %.

II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX BUDGETS ANNEXES

Les dépenses de l'ESU (380,45 Md CDF) et des HGR (158,61 Md CDF) sont exécutées par des établissements qui ne disposent d'aucune prévision votée dans la LFR. Les paiements de l'ESU se répartissent entre fonctionnement (341,17 Md CDF, soit 91,3 %) et investissement (32,65 Md CDF, soit 8,7 %) ; ceux des HGR entre le fonctionnement (145,22 Md CDF, soit 91,5%) et l'investissement (12,54 Md CDF, soit 8,5%).

Les 12,7 Md CDF de subventions du Trésor aux budgets annexes reclassés sont à la fois dépenses du Budget général et recettes des budgets annexes, sans neutralisation en consolidation.

CamScanner

Observation n° 14 : Prévisions non sincères des Budgets annexes

Critères :

- Articles 8, 11, 14 et 55 à 58 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §237 à 239 (bon d'engagement ;
- Etats financiers certifiés et PTBA visé pour toute subvention).

Constat :

Les prévisions de l'ESU et des HGR ne sont pas ventilées par établissement ; celles des HGR, du Zoo et de l'IGM sont surestimées ; l'IGM, financée à 100 % par subvention, ne répond pas à la définition du budget annexe.

Causes :

- Statut des entités non clarifié ;
- Absence d'ordonnateurs délégués et de passage par la chaîne de la dépense ;
- Prévisions reconduites sans analyse des réalisations.

Conséquences :

- Le contrôle parlementaire ne porte que sur des enveloppes globales ;
- Les recettes et dépenses consolidées sont majorées de 12,7 Md CDF.

Réponse du Gouvernement :

Pour l'ESU et les Hôpitaux généraux de référence (HGR), les prévisions ont été arrêtées dans la loi de finances de manière consolidée, par catégorie d'établissements, comme le Parlement les a votées. Le Tome II présente toutefois l'exécution en détail par établissement, ce qui permet d'identifier les recettes mobilisées et les dépenses exécutées par chaque entité. L'information sur l'exécution est donc complète.

Les écarts entre prévisions et réalisations ne suffisent pas à établir un manque de sincérité. Les recettes de l'ESU ont été réalisées à 94,75 %, ce qui atteste de la qualité de leur prévision. Les écarts plus importants observés pour d'autres entités, notamment les HGR (55,34 %), appellent un ajustement des estimations, non une remise en cause de leur bonne foi.

S'agissant du statut des entités, un projet de décret portant reclassement des organismes auxiliaires (services de dépenses, budgets annexes ou établissements publics) a déjà été élaboré en application de l'article 231 de la LOFIP ; la question du rattachement de l'IGM y est traitée. Quant à la CTCPM, il n'y a pas de dépassement de ses moyens : ses paiements totaux (51,20 milliards de FC) restent couverts par ses ressources (51,36 milliards de FC, dont 45,45 milliards de FC de rétribution pour service rendu à l'exportation, en plus-value).

Avis de la Cour des comptes :

CamScanner

La Cour des comptes prend acte de ce que le Tome II détaille l'exécution par établissement et de ce qu'un projet de décret de reclassement des organismes auxiliaires, traitant notamment du rattachement de l'IGM, a été élaboré en application de l'article 231 de la LOFIP. Elle en suivra l'adoption.

Une présentation détaillée de l'exécution ne peut toutefois suppléer l'absence de prévisions par établissement : c'est au stade du vote que le Parlement doit pouvoir apprécier les moyens alloués à chaque entité. Le taux de réalisation de 55,34 % des HGR, reconnu par le Gouvernement, confirme la surestimation relevée.

Recommandation n° 14 :

- **Ventiler les prévisions de l'ESU et des HGR par établissement ;**
- **Actualiser celles des HGR, du Zoo et de l'IGM ; réintégrer l'IGM au Budget général.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (à titre principal) ;
- Ministres de l'ESU, de la Santé et des Mines, gestionnaires des entités (associés).

CamScanner

CHAPITRE 4 : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DES COMPTES SPÉCIAUX

Le Tome II reprend fidèlement les 4 039,2 Md CDF de la LFR, compte par compte et nature par nature (écarts inférieurs à 2 CDF sur 92 lignes).

I. MOBILISATION DES RECETTES

I.1. MOINS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

Hors reports, les Comptes spéciaux ne réalisent que 45,7 % de leurs prévisions (1 845,6 Md CDF) comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 34 : Moins-values sur réalisations des recettes des Comptes spéciaux, 2025 (Md CDF)

Fonds / nature	Prévisions	Réalisations hors report	Moins-value	Taux
FPI (hors report de 539,0 prévu)	1 228,7	870,0	−358,7	70,8 %
Remboursement du principal impayé	214,1	0,0	−214,1	0,0 %
FONAREV	605,0	0,0	−605,0	0,0 %
FIS-RDC	337,9	0,0	−337,9	0,0 %
FSD-FARDC	297,0	0,0	−297,0	0,0 %
FPT	90,8	33,9	−56,9	37,4 %
Redevance sur le transport fluvial et lacustre	36,9	0,1	−36,8	0,2 %
FIPE	61,0	4,5	−56,5	7,4 %
RVA (Go-Pass)	108,1	92,3	−15,9	85,3 %
FPC	24,5	13,9	−10,5	56,9 %
FFN	30,7	22,1	−8,6	72,0 %
FPEF	10,2	5,5	−4,7	53,5 %

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de Loi portant reddition des comptes 2025.

Trois (3) Comptes spéciaux (FONAREV, FIS-RDC, FSD-FARDC) n'enregistrent aucune recette pour 1 239,9 Md CDF prévus, soit 30,7 % des prévisions des Comptes spéciaux. Plusieurs prévisions étaient irréalistes : celle du FIPE représentait 218 fois les réalisations de 2024, la redevance fluviale du FPT était prévue à 36,9 Md CDF (25,5 Md CDF déjà en 2024) pour 0,08 Md CDF réalisé, et les quinze natures secondaires du FPC (8,6 Md CDF) ne rapportent que 0,2 Md CDF.

I.2. PLUS-VALUES SUR REALISATION DES RECETTES

Le FONER encaisse 528,1 Md CDF hors report, soit 121,7 % de la LFR : la baisse de 7 % votée dans la LFR n'était pas fondée. Les redevances pétrolières en fournissent 95 % (502,9 Md CDF pour 415,8 Md CDF prévus).

Le FOMIN réalise 101,1 % de sa prévision rectifiée (275,3 Md CDF). Ce qui confirme la baisse de 30 % votée dans la LFR.

Les taux de 355,7 % (FOMIN) et de 151,6 % (FONER) affichés au Tome II résultent de l'inclusion des reports de trésorerie dans les réalisations.

CamScanner

La taxe de reboisement du FFN atteint 135 %.

I.3. REALISATION DES RECETTES NON INSCRITES AUX COMPTES SPECIAUX

Le tableau ci-dessous renseigne les réalisations sur recettes non inscrites au Budget des Comptes spéciaux.

Tableau n° 35 : Recettes des Comptes spéciaux réalisées sans prévision, 2025 (en Md CDF)

Fonds	Nature	Réalisé	Observation
FPI	Rétribution sur TPI	141,95	Recette existant en 2024 (133,1 Md CDF) omise par la LFR
FPI	Intérêts contrats / prêts	24,75	Prévus sous « intérêts contrats impayés » (33,5 Md CDF), non réalisés
FPI	Rétribution AZES	1,30	
FPI	Pénalités TPI locale	1,07	
RVA	Autres ressources (à préciser)	2,24	Libellé non défini
Total		**171,31**	

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de Loi portant reddition des comptes 2025.

Pour mémoire, 1 378,6 Md CDF de reports de trésorerie sont en outre incorporés dans les recettes de l'exercice 2025 (voir Observation n° 2).

II. EXECUTION DES DEPENSES

II.1. DEPASSEMENT DE CREDITS

Trois Comptes spéciaux paient au-delà de leurs prévisions, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 36 : Dépassements de crédits des Comptes spéciaux (en Md CDF)

Fonds	Prévision	Recettes nettes	Dépenses exécutées	Dépassement des paiements	Appréciation
FONER	433,9	528,1	506,2	+72,3	Couvert par l'excédent : régulier sous réserve de l'arrêté
FOMIN	272,4	275,3	764,0	+491,6	Non couvert : financé par le report
RVA (Go-Pass)	108,1	92,3	138,7	+30,6	Non couvert : aucun excédent

Source : Cour des comptes, sur base du Tome II du projet de Loi portant reddition des comptes 2025.

L'article 64 de la LOFIP limite les crédits supplémentaires des Comptes spéciaux à l'excédent de recettes de l'exercice. Seul le FONER en dispose.

Les dépassements du FOMIN et de la RVA (522,2 Md CDF au total) sont financés par les reports.

Le FOMIN consacre en outre 151,5 Md CDF au fonctionnement, ce qui s'accorde mal avec sa vocation d'épargne au profit des générations futures.

CamScanner

II.2. SOUS ET NON-CONSOMMATION DES CREDITS

Les Comptes spéciaux ne paient que 58,8 % de leurs prévisions.

A titre illustratif, le FIS-RDC et le FSD-FARDC n'ont effectué aucune dépense.

Le FIPE (5,1 %), le FPT (37,4 %), le FPI (50,2 %), le FPEF (53,5 %) et le FPC (56,2 %) restent très en deçà des prévisions.

Les soldes de trésorerie atteignent 848,9 Md CDF en fin d'exercice, dont 468,2 Md CDF au FPI, 204,9 Md CDF au FOMIN et 151,4 Md CDF au FONER.

II.3. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX COMPTES SPECIAUX

Le FIS-RDC n'a aucune prévision de dépenses au Tome II.

Le FPI octroie des prêts et en perçoit les remboursements et les intérêts : cette activité relève d'un compte de concours financiers, que l'article 60 de la LOFIP distingue des comptes d'affectation spéciale, mais elle est exécutée dans le même compte que ses dépenses d'intervention.

CamScanner

Observation n° 15 : Manque de sincérité des prévisions des Comptes spéciaux

Critères :

- Articles 11, 14, 54 et 60 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §241 à 243.

Constat :

1 239,9 Md CDF sont inscrits sur trois Comptes spéciaux sans ressource effective ; 171,3 Md CDF de recettes n'étaient pas prévues, dont 169,1 Md CDF au FPI et 2,2 Md CDF à la RVA.

Causes :

- Rectifications décidées sans information d'exécution fiable ;
- Reporting trimestriel non opérationnel ;
- Absence de contrôle de cohérence du Tome II.

Conséquences :

- L'affectation de recettes n'est pas justifiée pour les fonds vides ;
- Le Parlement vote des prévisions irréalistes ;
- Des recettes échappent à l'autorisation.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement relève que le Tome II retrace de manière distincte, pour chaque Compte spécial, les prévisions, les réalisations, les paiements, les reports de trésorerie et les soldes. Il fait ainsi apparaître explicitement l'absence de réalisation de recettes et de dépenses pour certains fonds au cours de l'exercice 2025, ainsi que les recettes effectivement mobilisées par les autres comptes.

L'inscription d'une prévision en loi de finances constitue une autorisation et une estimation de ressources attendues ; elle n'en garantit pas l'encaissement. Le cas du Fonds d'investissement stratégique (FIS-RDC) est éclairant : créé par la LFR 2025, il ne pouvait matériellement mobiliser de ressources dans l'exercice même de sa création, le temps de mettre en place ses organes et ses circuits de financement. Son inscription traduisait la volonté du législateur de le doter dès sa création. C'est le cas notamment du FSD-RDC dont les actes générateurs n'ont pas été actionnés en 2025.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Fonds d'investissement stratégique (FIS-RDC), créé par la LFR 2025, ne pouvait matériellement mobiliser des ressources dès l'exercice de sa création. Cette circonstance justifiait toutefois, précisément, une prévision prudente, voire nulle, plutôt que l'inscription d'un montant que le Gouvernement savait ne pas pouvoir réaliser.

La réponse ne fournit aucune explication sur les 171,3 Md CDF de recettes encaissées sans prévision (dont 169,1 Md CDF au FPI et 2,2 Md CDF à la RVA).

CamScanner

Recommandation n° 15 :

- **Justifier ou supprimer les prévisions du FONAREV, du FIS-RDC et du FSD-FARDC ;**
- **Réinscrire la rétribution sur TPI et séparer l'activité de prêt du FPI ;**
- **Rendre effectif le reporting trimestriel ;**
- **Centraliser les soldes des fonds au compte du Trésor.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (à titre principal) ;
- Ministre du Budget, ministres de tutelle, gestionnaires des fonds (associés).

La Cour des comptes rappelle que les entités des Budgets annexes et des Comptes spéciaux n'ont pas d'ordonnateurs délégués du Ministre des Finances et que leurs décaissements ne passent pas par la chaîne de la dépense. La clarification de leur statut, demandée en 2024, reste attendue.

CamScanner

CHAPITRE 5 : GESTION DES OPERATIONS DE TRESORERIE

Aux termes de l'article 74 de la LOFIP, les ressources et charges de trésorerie résultent notamment de l'émission, de la conversion et du remboursement des emprunts à court terme.

Le Tome III présente les mouvements de 2025 de 141 comptes du champ du Trésor à la BCC (46 293,8 Md CDF au débit, 51 034,1 Md CDF au crédit), sans soldes d'ouverture ni de clôture. (**Annexe 11**)

I. REALISATION DES RECETTES SUR BONS ET OBLIGATIONS DU TRESOR

Pour un même emprunt, l'autorisation a été modifiée en cours d'année et deux montants de réalisation coexistent, comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 37 : Emprunt intérieur selon les documents (Md CDF)

Source	Montant	Ce que le montant représente
LFI 2025	926,3	Autorisation d'emprunt intérieur votée
LFR n° 25/044 (28 juin 2025)	690,0	Autorisation rectifiée (−25,5 %)
Volumes 1 et 3	2 401,2	Montant retenu en recettes exceptionnelles
Tome III, compte 1828 (crédits)	6 575,7	Total des entrées sur le compte des titres

Source : Cour des comptes, sur base du Tome III du projet de Loi portant reddition des comptes 2025.

Le compte des titres avait déjà reçu 1 645,8 Md CDF à fin mars et 3 267,2 Md CDF à fin juin, au moment du vote de la LFR, soit 4,7 fois l'autorisation annuelle.

Les émissions sont concentrées en mars (1 045,8 Md CDF) et en décembre (1 194,6 Md CDF), dont une souscription de 497,4 Md CDF le 26 décembre et une écriture sans libellé de 180,2 Md CDF le 31 décembre.

CamScanner

Observation n° 16 : Dépassement de l'autorisation d'emprunt intérieur

Critères :

- Articles 11, 15 (règle d'or), 16 et 28 à 30 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §25 à 28 et §64 à 68.

Constat :

L'autorisation de 690 Md CDF est dépassée de 1 711,2 Md CDF ; elle était déjà dépassée au moment du vote de la LFR, comme en 2024 avec 881,4 Md CDF votés et 2 345,5 Md CDF réalisés.

Cause :

Sous-estimation récurrente de l'autorisation d'emprunt.

Conséquences :

- Le Parlement ne peut ni vérifier l'emprunt net, ni mesurer le dépassement à approuver ;
- La règle d'or est méconnue dans l'usage des fonds.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement précise que le montant de 2 401,16 milliards de FC inscrit en recettes exceptionnelles correspond exclusivement aux émissions nettes d'obligations du Trésor, comme l'indique le libellé de la ligne au Volume 1 (« Produits des emprunts intérieurs (Obligations du Trésor) »). Les bons du Trésor n'y sont pas inclus. Instruments de court terme émis et remboursés au cours de l'exercice, ils relèvent des opérations de trésorerie, qui ont vocation à s'équilibrer, et non des recettes budgétaires. Le Gouvernement avait déjà exposé cette position lors de la reddition 2024.

Il note que les ressources nettes mobilisées (2 401,2 milliards de FC) excèdent l'autorisation rectifiée de 1 711,2 milliards de FC. Ce recours accru a compensé la perte des recettes de l'Est du pays, la faible mobilisation des financements extérieurs et les dépenses sécuritaires, et a permis de contenir le déficit du Budget général à 0,20 % du PIB sans recours aux avances de la BCC.

Le Gouvernement relève par ailleurs que le recours à l'emprunt intérieur s'est inscrit dans la limite fixée par l'article 15, alinéa 2, de la LOFIP, aux termes duquel le pouvoir central ne peut emprunter, chaque année, une somme supérieure au montant de ses investissements. Les émissions nettes d'obligations du Trésor se sont élevées à 2 401,16 milliards de FC en 2025, pour des dépenses d'investissement payées de 7 567,59 milliards de FC. L'emprunt intérieur net représente ainsi 31,7 % des investissements de l'exercice, soit une marge de 5 166,43 milliards de FC sous le plafond légal.

Quant aux bons du Trésor, non compris dans ce montant, leurs émissions sont restées dans la marge fixée par l'article 82 de la Loi de finances n°24/011 du 20 décembre 2024 pour l'exercice 2025, disposition confirmée par la Loi de finances

CamScanner

rectificative n°25/044 du 28 juin 2025. L'essentiel du financement intérieur du budget a donc pris la forme d'obligations du Trésor, instruments à plus long terme, plus favorables à la gestion de la trésorerie et à la soutenabilité de la dette.

Ce recours à l'emprunt intérieur a privilégié des instruments non inflationnistes, à savoir les bons et obligations du Trésor émis par adjudication publique. Il a permis d'éviter tout recours aux avances de la Banque Centrale, prohibé par l'article 16 de la LOFIP.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Gouvernement reconnaît que les ressources nettes mobilisées par emprunt intérieur (2 401,2 Md CDF) ont excédé de 1 711,2 Md CDF l'autorisation rectifiée de 690 Md CDF, et de ce que ce recours a permis d'éviter tout recours aux avances de la Banque Centrale du Congo. Elle note également que, rapportée aux dépenses d'investissement payées (7 567,59 Md CDF), l'émission nette d'obligations reste en deçà du plafond quantitatif de l'article 15 de la LOFIP.

Les éléments de réponse du Gouvernement ne sauraient toutefois justifier le dépassement de l'autorisation d'emprunt votée qui est une limite fixée par le Parlement. Elle était déjà dépassée au moment même du vote de la LFR (le compte des titres avait reçu 3 267,2 Md CDF à fin juin) comme en 2024 (881,4 Md CDF votés pour 2 345,5 Md CDF réalisés).

Recommandation n° 16 :

Inscrire dans la loi de finances une autorisation d'emprunt intérieur fondée sur le plan de trésorerie et le calendrier d'émission des titres, et saisir le Parlement d'une autorisation rectificative avant tout dépassement.

Destinataires :

- Ministre des Finances (DGDP) (à titre principal) ;
- Ministre du Budget (associés).

CamScanner

II. REMBOURSEMENT DES BONS ET OBLIGATIONS DU TRESOR

Le projet de loi ne présente aucun tableau des remboursements de titres.

Observation n° 17 : Remboursements de titres non retracés dans la reddition

Critères :

Articles 74 et 81 point 6 de la LOFIP.

Constat :

Aucun tableau ne présente les émissions brutes, les remboursements, les renouvellements, les émissions nettes et les encours par instrument.

Cause :

Libellés non normalisés.

Conséquences :

L'emprunt net et le coût réel de l'endettement intérieur ne peuvent pas être établis.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement précise que les montants de 401,54 milliards de FC et de 438,63 milliards de FC ne désignent pas nécessairement le même agrégat.

Le premier correspond aux paiements imputés au principal de la dette intérieure dans le Budget général. Il comprend notamment la dette sociale et d'autres arriérés, comme exposé dans la réponse à l'observation n° 12. Il ne peut, à lui seul, être assimilé aux remboursements du principal des bons et obligations du Trésor.

Le second montant provient des opérations exécutées à partir du Compte général du Trésor. Selon le dépouillement communiqué par les services, ces opérations se rapporteraient aux intérêts des titres publics.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de la réponse du Gouvernement relative à la coexistence de deux (2) chiffres différents sur les remboursements.

Recommandation n° 17 :

- **Annexer à la reddition un tableau par instrument (bons et obligations) des émissions brutes, remboursements, renouvellements, émissions nettes, taux, échéances et encours au 31 décembre ;**
- **Rapprocher des données de la DGDP et de la BCC.**

Destinataires :

- Ministre des Finances (DGDP) (à titre principal) ;
- DGTCP, BCC (associés).

CamScanner

III. AUTRES OPERATIONS DE TRESORERIE

Le compte « Dépenses en urgence » est crédité de 8 722,1 Md CDF et débité de 4 873,7 Md CDF. Un solde de 3 848,3 Md CDF reste inexpliqué.

Un montant de 680,7 Md CDF d'appuis budgétaires reste en fin d'exercice sur les sous-comptes de la BCC.

CamScanner

Observation n° 18 : Compte de dépenses en procédure d'urgence dégageant un solde créditeur en 2025

Critères :

- Articles 11, 16 et 110 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §13 et §233-234 ;
- Arrêté interministériel n° 110 du 20 décembre 2024 ;
- Référé n° PPCC/TKG/001/2023 du Premier président de la Cour.

Constat :

Le Tome III Détail du Compte général du trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du Trésor, page 12, présente des paiements en urgence portés au débit du Compte 000000028 Dépenses en urgence pour un total de 4 873,7 Md CDF et des régularisations portées en sortie d'un total de 8 722,1 Md CDF, soit un montant créditeur de 3 848,4 Md CDF non justifié.

Causes :

- Multiplication des comptes et des virements ;
- Absence de rapprochement avec les relevés de la BCC.

Conséquences :

- La dépense finale ne peut pas être suivie ;
- La trésorerie ne peut être rapprochée du solde budgétaire.

Réponse du Gouvernement :

Le Gouvernement tient à relever que le solde du compte de dépenses en urgence n'est pas à assimiler à 3 848,3 milliards de FC. Le Tome III présente les mouvements du compte « Dépenses en urgence » sans faire apparaître son solde d'ouverture ni son solde de clôture. La différence entre ses crédits et ses débits constitue donc un flux net de l'exercice, qui ne peut être interprété isolément comme le solde du compte.

Le compte est débité lors du paiement d'une dépense en procédure d'urgence, puis crédité lorsque celle-ci est régularisée et imputée selon les procédures de la chaîne de la dépense. Les crédits enregistrés en 2025 comprennent ainsi des régularisations de dépenses payées pendant l'exercice, mais également de dépenses demeurées en attente de régularisation au titre de 2023 et de 2024.

Selon le Gouvernement, les dépenses exécutées en urgence en 2023 et 2024 qui restaient à régulariser s'élevaient à 6 794,2 Md CDF au 1er janvier 2025.

Les régularisations de 2025 (10 929,1 Md CDF) ont porté à la fois sur ces dépenses antérieures et sur celles de l'exercice.

Elles ont ramené le stock de dépenses à régulariser à 1 099,4 Md CDF au 31 décembre 2025, soit une baisse de 83,8 %.

Le Gouvernement indique avoir régularisé depuis la clôture de l'exercice l'ensemble des dépenses exécutées en urgence au titre des exercice 2023, 2024

CamScanner

et 2025. Il a pour cela, transmis à la BCC tous les titres de paiement de régularisation correspondants. Il s'est par ailleurs engagé à transmettre à la Cour et au Parlement, un errata rectifiant le Tomme III relatif à ce compte.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de la précision selon laquelle les 3 848,4 Md CDF correspondent à la différence entre les crédits (8 722,1 Md CDF) et les débits (4 873,7 Md CDF) enregistrés en 2025 sur le compte « Dépenses en urgence », et non à son solde de clôture, le Tome III ne présentant ni solde d'ouverture ni solde de clôture.

Contrairement à cette affirmation, la Cour des comptes relève que le Tome III invoqué renseigne effectivement le solde de 3 848,4 Md CDF. Le solde d'ouverture, renseigné au Tomme III en 2024 de 907,6 Md CDF n'a pas de correspondant au Tome III de 2025.

En outre, la Cour des comptes fait remarquer que le solde d'ouverture de 6 794,2 Md CDF déclaré par le Gouvernement, sans la moindre évidence, ne correspond pas au solde de clôture réel de 5 300,5 Md CDF repris au Tome III en 2024, soit un écart de 1 493,7 Md CDF.

Les dépenses exécutées selon la procédure d'urgences sont passées de 5 314,9 Md CDF en 2024 à 4 873,7 Md CDF en 2025, soit une diminution de 441,2 Md CDF, correspondant à 8,3%. La Cour des comptes prend acte de cette évolution favorable et salue les efforts déployés par le Gouvernement pour réduire progressivement le recours à cette procédure dérogatoire d'exécution des dépenses publiques. Elle encourage toutefois le Gouvernement à poursuivre ces effort, en vue de limiter le recours à la procédure d'urgence aux seules situations qui le justifient et de privilégier les procédures ordinaires d'exécution des dépenses publiques.

Recommandation n° 18 :

- **Appliquer scrupuleusement les dispositions de l'Arrêté interministériel N⁰ 110/MINETAT/MIN.BUDGET/2024 ET N⁰ CAB/MIN/FINANCES/2024/123 DU 20 DECEMBRE 2024 PORTANT MANUEL REVISE A TITRE TRANSITOIRE DES PROCEDURES ET DU CIRCUIT DE LA DEPENSES EN R.D.CONCO**

Destinataires :

- Ministre des Finances (DGTCP, DTO) (à titre principal) ;
- Ministre du Budget, BCC (associés).

CamScanner

CHAPITRE 6 : GESTION DES AUTORISATIONS DES BUDGETS-PROGRAMMES

I. DEPASSEMENT DES CREDITS

Six (6) programmes dépassent leurs crédits pour un total de 2 170,6 Md CDF, soit 10,8 % des paiements du périmètre comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 38 : Programmes payés au-delà des crédits ouverts par la LFR, 2025 (en Md CDF)

Ministère	Programme	LFR 2025	Paiement	Dépassement	Taux
Défense	026 Administration générale	7 663,58	8 532,40	868,82	111,3 %
EPST	061	787,62	1 268,94	481,32	161,1 %
Transports	101 Administration générale	292,65	742,93	450,28	253,9 %
Urbanisme	077 Administration générale	84,84	329,97	245,13	388,9 %
Défense	028 Équipement et matériels	14,02	136,22	122,20	971,5 %
Affaires foncières	097 (112) Administration générale	25,08	27,94	2,86	111,4 %
Total		**8 867,79**	**11 038,40**	**2 170,61**	**124,5 %**

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025.

Ces paiements n'étaient couverts par aucun crédit ouvert au nom des programmes concernés.

Les dépassements sont plus marqués au niveau des actions : maintenance des équipements des FARDC (1 035 %), pilotage de la stratégie des Infrastructures (847 %), renseignement (398 %).

Par rubrique, la contrepartie des projets est payée à hauteur de 259,8 % et les investissements sur ressources propres à 180,6 %.

II. SOUS ET NON CONSOMMATION DES CREDITS

Le tableau ci-dessous présente les programmes votés qui n'ont pas connu de paiements ou qui ont connu un faible taux d'exécution.

Tableau n° 39 : Programmes votés sans paiement ou à faibles taux d'exécution, 2025 (en Md CDF)

Ministère	Programme	LFR 2025	Taux
Défense	212 Production militaire	8,00	0,00 %
ESU	069 Recherche scientifique universitaire	2,29	0,00 %
ESU	070	2,02	0,00 %
Reconstruction	047 Reconstruction	0,46	0,00 %
ESU	068 Enseignement supérieur et universitaire	0,42	0,00 %
Droits humains	102 (111) Promotion des droits humains	0,14	0,00 %
Développement rural	085 Infrastructures rurales	179,04	5,12 %
Santé	060 Lutte contre la maladie	19,41	1,40 %
Pêche et élevage	083 Filières halieutiques et aquacoles	15,66	2,55 %
Développement rural	180 Accompagnement des populations rurales	2,76	3,97 %
Tourisme	188 Promotion de la destination RDC	2,55	9,70 %

CamScanner

Ministère	Programme	LFR 2025	Taux
Commerce extérieur	090 Commerce extérieur	0,96	0,81 %
Industrie	087 Développement du secteur de l'industrie	0,57	2,08 %
Recherche scientifique	073	0,47	5,21 %

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025.

Quatorze (14) programmes sont exécutés à 0 % ou à moins de 10 %. Ce sont presque tous des programmes « métiers », qui portent les actions du PAG.

Neuf (9) autres programmes de la maquette n'ont reçu ni crédits ni paiements (habitat, modernisation des zones urbaines, appui aux entreprises, accès au foncier, domaine foncier de l'État, développement touristique, formation professionnelle et insertion, évaluation professionnelle).

Au total, les ministères pilotes laissent, en net, 8 729,2 Md CDF de crédits non consommés, dont 3 532,9 Md CDF à la Santé, 1 942,7 Md CDF à l'EPST et 1 918,7 Md CDF à l'Agriculture.

III. EXECUTION DES DEPENSES NON INSCRITES AUX BUDGETS-PROGRAMMES

Plusieurs programmes sont exécutés sous un code absent de la maquette consolidée votée comme illustré au tableau suivant.

Tableau n° 40 : Programmes payés hors de la maquette consolidée, 2025 (en Md CDF)

Programme exécuté (annexe)	Paiement 2025	Inscription au consolidé	Constat
ESU « 000 » (sans code)	710,50	Absorbé dans le 067	Plus de 99 % des paiements du ministère sous un programme non identifié
Ressources hydrauliques 099 Eau potable	327,05	Absent ; fondu dans le « 097 »	Premier programme du ministère hors maquette
Pêche 187 Lutte contre les maladies animales	31,01	Publié sous le code 163	Code réattribué
Affaires foncières 112 Administration générale	27,94	Publié sous le code 097	Code d'un autre ministère
Droits humains 110 Administration générale	19,81	Publié sous le code 101 (14,60)	Code des Transports ; 5,2 Md CDF d'écart
Anciens combattants, action 1772	5,15	Payée dans le programme 026 de la Défense	Exécution d'un programme dans un autre
Genre 137	3,55	LFR de l'annexe : 0,20 ; consolidé : 172,73	Payé 18 fois la dotation de l'annexe

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025 et RAP sectoriels.

Ces programmes n'ont pas de crédits propres dans le RAP consolidé, leur exécution ne peut pas être rapprochée d'une autorisation parlementaire au niveau du programme, ce que le budget-programme est précisément censé permettre.

CamScanner

IV. ECARTS ENTRE LES DONNEES DE DEPENSES DU PROJET DE LOI ET CELLES DES MINISTERES SECTORIELS

Les totaux par section du RAP consolidé concordent avec la reddition (par exemple Défense 8 768,5 Md CDF, EPST 3 771,3 Md CDF). Mais quinze (15) ministères sur vingt (20) présentent des écarts ou des codes de programme différents entre le RAP consolidé et leur RAP sectoriel.

Les tableaux par titre du RAP ne totalisent que 18 137,5 Md CDF, soit 1 870,7 Md CDF de paiements non ventilés.

Tableau n° 41 : Discordances entre le RAP consolidé et les RAP sectoriels, 2025 (en Md CDF)

Ministère	Programme	Prév. Consolidé	Prév. sectoriel	Écart	Exéc. consolidé	Exéc. sectoriel	Écart
Défense	026	7 663,6	7 663,6	0,0	8 532,4	7 308,0	1 224,4
EPST	061 (sect. 065)	787,6	746,3	41,3	1 268,9	507,3	761,7
EPST	062	2 377,6	41,3	2 336,3	2 073,2	1,7	2 071,5
EPST	063	2 160,1	2 377,6	217,5	356,7	2 073,2	1 716,4
ESU	067	785,0	3,2	781,8	711,1	0,6	710,5
ITP	074	2 366,3	2 358,7	7,6	1 736,9	1 321,0	415,9
ITP	075	269,7	284,9	15,2	160,2	638,4	478,2
Ressources hydrauliques	097	1 074,7	0,1	1 074,6	327,6	0,5	327,0
Transports	101	292,7	292,7	0,0	742,9	801,6	58,6
Genre	137	172,7	0,2	172,5	169,5	3,6	165,9
Pêche et élevage	163	214,9	44,0	170,9	31,0	13,1	17,9

Source : Cour des comptes, sur base du RAP consolidé 2025 et des RAP sectoriels.

Le Ministère de l'Environnement n'a, pour sa part, produit aucun RAP.

La plupart des écarts proviennent de codes décalés ou fusionnés (EPST, ESU, Ressources hydrauliques, Pêche). Ceux de la Défense (1 224,4 Md CDF), des Infrastructures et des Transports portent sur des montants payés à code identique.

La structure annoncée varie elle-même : 62 programmes au tableau 1 du RAP, 57 au tableau 8 et une soixantaine dans les annexes.

CamScanner

Observation n° 19 : Paiements des programmes sans crédits et discordance entre les RAP

Critères :

- Articles 11, 45 à 53 de la LOFIP ;
- Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2025 du 09/01/2025 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2025, §31 : aucun mouvement ne peut bénéficier à un programme non prévu par la loi de finances.

Constat :

Plusieurs programmes sont exécutés sous un code non voté ; 15 RAP sectoriels contredisent le RAP consolidé ; 1 870,7 Md CDF de paiements ne sont pas ventilés.

Aucun tableau des mouvements de crédits n'est rempli.

Causes :

- Nomenclature des programmes non stabilisée ;
- RAP sectoriels non validés avant consolidation ;
- Absence de blocage des paiements sur des codes non votés.

Conséquence :

L'exécution par programme ne peut pas être rapprochée de l'autorisation parlementaire, ce que le budget-programme est censé permettre.

Réponse du Gouvernement :
Le Gouvernement prend acte de cette observation. Il rappelle que le Rapport Annuel de Performance consolidé 2025 a été établi à partir des PAP 2025, des RAP sectoriels des vingt (20) ministères pilotes, de la Loi de finances rectificative 2025 et des données définitives d'exécution budgétaire disponibles. Son objet est précisément de rapprocher, par ministère et par programme, les crédits consommés des résultats obtenus.

Le Gouvernement reconnaît toutefois que la phase d'expérimentation met encore en évidence des insuffisances de qualité et de complétude des données. Le RAP consolidé prévoit expressément que les données non renseignées sont maintenues en « ND » afin de ne pas être assimilées à des réalisations nulles.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes prend acte de ce que le Gouvernement reconnaît les insuffisances de qualité et de complétude des données du RAP consolidé, et de la convention consistant à maintenir en « ND » les données non renseignées, qui évite de les assimiler à des réalisations nulles.

La réponse ne traite cependant pas des constats précis de l'observation : l'exécution de programmes sous un code non voté, la contradiction entre quinze (15) RAP sectoriels et le RAP consolidé, les 1 870,7 Md CDF de paiements non ventilés par programme et l'absence de tableau des mouvements de crédits.

CamScanner

Recommandation n° 19 :

- **Stabiliser une nomenclature unique des programmes ;**
- **Réconcilier le RAP consolidé avec chaque RAP sectoriel et les faire valider par la DPRC avant transmission au Parlement ;**
- **Bloquer dans le système d'information tout paiement sur un code de programme non voté ;**
- **Produire les actes de mouvement couvrant les dépassements ou les soumettre au Parlement.**

Destinataires :

- Ministre du Budget (DGPPB) (à titre principal) ;
- Ministre des Finances (DPRC), ministres sectoriels (associés).

CamScanner

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

I. CONCLUSION GENERALE

L'exécution de la loi de finances de l'exercice 2025 a préservé les grands équilibres apparents : le déficit du Budget général est ramené à 0,20 % du PIB, la croissance dépasse la prévision et l'encours de la dette reste modéré (14,5 % du PIB).

La Cour des comptes note aussi des progrès : inscription du produit des emprunts intérieurs en recettes exceptionnelles du Budget général et élargissement du périmètre des budgets-programmes de sept (7) à vingt (20) ministères.

Cependant, ces résultats traduisent les faiblesses ci-après :

- **les crédits votés ne jouent plus leur rôle de plafond** : engagements à 136,5 % des crédits, 16 197,5 Md CDF de dépassements, 6 472,7 Md CDF payés sans crédit ou sur un crédit symbolique ;
- **la structure votée n'est pas respectée** : le fonctionnement, la sécurité et la masse salariale dépassent leurs crédits pendant que 9 413,8 Md CDF d'investissements ne sont pas exécutés, au détriment de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture, de l'Énergie et de la péréquation ;
- **les recettes sont mal prévues et mal suivies** : prévisions sans rapport avec les capacités de recouvrement, écarts présentés en montant net, les droits constatés et les restes à recouvrer non retracés ;
- **la gestion des Budgets annexes, des Comptes spéciaux et des budgets-programmes reste peu sincère** : prévisions de l'ESU et des HGR non ventilées par établissement, 1 239,9 Md CDF inscrits sur Comptes spéciaux sans ressource effective, six programmes payés au-delà de leurs crédits pour 2 170,6 Md CDF et 101 indicateurs de performance non évalués ;
- **l'information financière n'est pas fiable** : situation de trésorerie incomplète, émissions et remboursements de titres non retracés, RAP contradictoires.

Trois chantiers apparaissent prioritaires : **restaurer le caractère limitatif des crédits** par un contrôle bloquant dans la chaîne de la dépense et l'encadrement strict des procédures d'urgence ; **adosser l'exécution des dépenses à la trésorerie** en apurant les restes à payer selon un plan certifié et en retraçant l'ensemble des opérations sur titres publics ; **rendre la programmation sincère** par l'inscription réaliste des recettes, des financements extérieurs et des dépenses sécuritaires ; le respect du plafond de la masse salariale et la protection des crédits des secteurs prioritaires.

Compte tenu de ces constats et des limitations exposées en introduction, la Cour des comptes estime que les résultats présentés par le projet de loi ne reflètent qu'imparfaitement la situation financière du Pouvoir central au titre de l'exercice 2025. Elle invite, par conséquent, le Gouvernement à mettre en œuvre les recommandations formulées.

CamScanner

Réponse générale du Gouvernement

Par lettre n° 2840/CAB/MIN/FINANCES/CFCSB/Q.I/2026 du 12 octobre 2026, le Ministre des Finances a transmis à la Cour des comptes les éléments de réponse du Gouvernement. Les réponses relatives à chaque observation sont reproduites à la suite de celle-ci. Les observations générales du Gouvernement sont les suivantes :

Le Gouvernement remercie la Cour des comptes pour la qualité de ses travaux et pour la nouvelle présentation de son rapport, qui structure chaque observation autour du constat, des critères, des causes, des conséquences et de recommandation. Cette présentation éclaire utilement le dialogue entre le Gouvernement et la Cour.

Le Gouvernement se félicite que la Cour ait relevé les progrès accomplis, notamment : (i) l'inscription, pour la première fois, du produit des emprunts intérieurs en recettes exceptionnelles du Budget général ; (ii) l'élargissement du périmètre des budgets-programmes de sept (7) à vingt (20) ministères ; (iii) la réduction du déficit du Budget général à 498,15 milliards de FC, soit 0,20 % du PIB, son plus bas niveau relatif sur la période 2021-2025 ; (iv) un cadre macroéconomique plus favorable que prévu, avec une croissance de 5,8 % et une inflation moyenne ramenée à 7,0 %.

II. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2024

Sur dix recommandations majeures de 2024, aucune n'est entièrement mise en œuvre, trois le sont partiellement et sept ne le sont pas.

Tableau n° 42 : Suivi des principales recommandations de 2024

Recommandation 2024	Situation constatée en 2025	État
_Exclure les reports de trésorerie des recettes des BA et CS	1 381,4 Md CDF de reports en recettes (815,4 Md CDF en 2024)	Non mise en œuvre
Inscrire le produit des emprunts intérieurs en recettes exceptionnelles	2 401,2 Md CDF inscrits (0 en 2024), sans passage avec les 6 575,7 Md CDF du compte des titres	Partiellement mise en œuvre
Contenir l'emprunt intérieur dans l'autorisation votée	2 401,2 Md CDF pour 690 Md CDF autorisés	Non mise en œuvre
Limiter la procédure d'urgence aux dépenses éligibles	4 873,7 Md CDF (12,6 % des dépenses) ; régularisations non produites	Partiellement mise en œuvre
Régulariser les dépassements de crédits	5 126,3 Md CDF nets (3 254,4 Md CDF en 2024)	Non mise en œuvre
Respecter le caractère limitatif des crédits de personnel	+162,4 Md CDF net ; 609 lignes de rémunération en dépassement	Non mise en œuvre
Reporter les crédits de paiement non consommés (art. 53)	Aucun arrêté de report ; 3 405,2 Md CDF vérifiables	Non mise en œuvre
Désigner les responsables de programme et fiabiliser les PAP/RAP	Périmètre élargi à 20 ministères ; 15 RAP discordants ; un RAP absent	Partiellement mise en œuvre
Respecter les engagements sectoriels (Santé, Éducation, Agriculture)	Santé 5,0 %, Éducation 11,8 %, Agriculture 1,1 % des paiements, en recul	Non mise en œuvre
Corriger le solde global selon la réexécution de la Cour	Le Volume 1 reprend pour 2024 les chiffres de la reddition (−358,1 Md CDF) et non ceux de la Cour (−1 122,2 Md CDF)	Non mise en œuvre

Source : Cour des comptes.

CamScanner

III. RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 2025

Tableau n° 43 : Recommandations de la Cour des comptes

N°	Recommandation	Destinataire	Echéance suggérée
1	Tableau macroéconomique unique et taux de conversion unique	Ministre du Plan ; associés : Ministres des Finances et du Budget, BCC	Reddition 2026
2	Reports de trésorerie hors recettes ; solde hors reports dans la loi	Ministre des Finances (DPRC) ; associés : gestionnaires des Budgets annexes et des Comptes spéciaux	Reddition 2025 corrigée
3	Jeu unique de données rapproché entre volumes, note signée par la DPRC ; résultats 2024 repris tels qu'arrêtés par la loi portant reddition des comptes 2024	Ministre des Finances (DPRC) ; associés : Ministre du Budget	Reddition 2025 corrigée
4	Table de passage PAG → programmes ; responsables de programme ; indicateurs renseignés	Ministre du Budget (DGPPB) ; associés : Ministre du Plan, ministres sectoriels pilotes	RAP 2026
5	Motivation des lois de finances rectificatives ; harmonisation de l'exposé des motifs, des annexes et du canevas	Ministres du Budget et des Finances	Prochaine LFR
6	Actes de mouvement de crédits annexés ; arrêtés de report avant le 31 mars	Ministre du Budget ; associés : Ministre des Finances, Premier Ministre pour les décrets de transfert	Mars 2027
7	Prévisions de recettes sincères ; circuit d'information sur les financements extérieurs	Ministre des Finances (CSPP) ; associés : Ministre du Plan (PGAI), Ministre du Budget (DGPPB)	LF 2027
8	Écarts bruts, comptabilité des droits et état des restes à recouvrer	Ministre des Finances ; associés : DGI, DGDA, DGRAD, DGTCP, BCC	Reddition 2026
9	Rapport explicatif des dépassements ; présentation brute des dépassements et disponibles	Ministre des Finances (DPRC) ; associés : Ministre du Budget	Reddition 2025 corrigée
10	Dotations sécuritaires réalistes ; état des dépenses en urgence ; maîtrise de la masse salariale	Premier Ministre ; associés : Ministres du Budget, de la Défense, de la Fonction publique et des Finances	Exercice 2026
11	Protection des crédits des secteurs prioritaires ; péréquation versée mensuellement	Ministre du Budget ; associés : Ministres des Finances et du Plan	Exercice 2026
12	Justification des lignes payées sans crédit ou sur crédit symbolique ; inscription projet par projet des financements extérieurs	Ministre des Finances (CSPP) ; associés : Ministres du Plan et du Budget, ministres sectoriels concernés	Reddition 2025 corrigée
13	Contrôle bloquant de disponibilité ; plan d'apurement des restes à payer ; audit des lignes à plus de 200 %	Ministre du Budget ; associé : Ministre des Finances,	Immédiate
14	Ventilation et sincérité des budgets annexes ; IGM au BG ; états financiers certifiés	Ministre du Budget ; associés : Ministres de l'ESU, de la Santé et des Mines, gestionnaires des entités	LF 2027
15	Justification ou suppression des prévisions des fonds sans ressource ; reporting trimestriel ; centralisation des soldes au compte du Trésor	Ministre des Finances ; associés : Ministre du Budget, ministres de tutelle, gestionnaires des fonds	LF 2027
16	Autorisation d'emprunt intérieur sincère dans la loi de finances	Ministre des Finances (DGDP) ; associés : Ministre du Budget	Immédiate

CamScanner

N°	Recommandation	Destinataire	Echéance suggérée
17	Tableau des émissions et remboursements de titres par instrument	Ministre des Finances (DGDP) ; associés : DGTCP, BCC	Reddition 2025 corrigée
18	Justification du solde du compte « Dépenses en urgence » et apurement des comptes débiteurs	Ministre des Finances (DGTCP, DTO) ; associés : Ministre du Budget, BCC	Reddition 2026
19	Nomenclature unique des programmes ; blocage des paiements sur codes non votés ; RAP réconciliés	Ministre du Budget (DGPPB) ; associés : Ministre des Finances (DPRC), ministres sectoriels	Exercice 2026

Source : Cour des comptes.

Extrait de délibération relatif au Rapport général sur le contrôle de l'exécution de Loi de finances n° 24/011 du 20 décembre 2024, telle que modifiée par la Loi de finances rectificative n° 25/044 du 28 juin 2025, pour l'exercice 2025

DELIBERE

Ainsi délibéré et statué par la Cour des comptes, siégeant toutes Chambres réunies, à sa séance du 21 octobre 2026, à laquelle siégeaient Messieurs : ***MUNGANGA NGWAKA*** Jimmy**, Premier Président ; MUDINA LEBOYER** Christian **; KINZHELE NDALA LELE** Louis **; YABWALA TUNDA** Franklin **; LOKATIKALA OMOTCHA** Maurice **; BAMUME KAYONI** Innocent **; ONONGE KAYE WA KAYE** Christian**, TAKAMBA KIMBODI** Rigaud, **Présidents de Chambres ; TONDUANGU KONGOLO** Gilbert**, BONGONZA BASAKA** Richard**, GANYWAMULUME NYAKURA** Roger, **NSALE NGADIYELA** Jean -pierre, **TETE NGONGA** Clément**, Conseillers maîtres ; AYONA NGENI** José **; ILUNGA KANYINDA** Pierre corneille**, JIBIKILAYI JIBIKO , KALAMBAYI MULUMBA** Jean Jacques **, KAMBILA TSHIMANGA** Albert **KANZA EWULA** Héritier**, KAPINGA BAMPENDA** Céléstin, **KIKUPA KELUBA** Olivier, **LOFELE BONGOLOMBA** Guy, **MVUEZOLO MBUMBA** Dieudonné, **NKOKI MUKINDULA** Jean Paul, conseillers référendaires, avec le concours du Ministère public Monsieur **TSHIPATA MULUMBA** Guy, **Procureur General,** la participation de Madame **MOFAMBALA YA NZAMBE** Débora Beatrice**, Rapporteur général** et l'assistance de **Monsieur LONGO BOMPA** Michel**, greffier .**

Fait à Kinshasa, le 21 octobre 2026

LONGO BOMPA Michel

Greffier en Chef

MUNGANGA NGWAKA Jimmy

Premier président

CamScanner

CamScanner

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Évolution des principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques 16
Tableau n° 2 : Prévisions et exécutions du Budget du Pouvoir central de 2025 (en CDF) 23
Tableau n° 3 : Situation des prévisions et exécutions du budget général en 2025 (en Md CDF) 28
Tableau n° 4 : Évolution des résultats du Budget général, 2021-2025 (en Md CDF) 30
Tableau n° 5 : Résultat des budgets annexes par entité, 2025 (en Md CDF) 31
Tableau n° 6 : Évolution des résultats des budgets annexes, 2021-2025 (en Md CDF) 33
Tableau n° 7 : Résultat des comptes spéciaux, 2025 (en Md CDF) 34
Tableau n° 8 : Evolution des recettes et des soldes des comptes spéciaux, 2021-2025 (Md CDF) 35
Tableau n° 9 : Résultats des Comptes spéciaux, 2024-2025, et continuité des soldes (en Md CDF) 35
Tableau n° 10 : Principaux comptes du Trésor ouverts à la BCC, 2025 (en Md CDF) 36
Tableau n° 11 : Situation des indicateurs de performance budgétaire 2025 38
Tableau n° 12 : Évolution des principaux indicateurs budgétaires, 2021-2025 39
Tableau n° 13 : Exécution des budgets-programmes par ministère sectoriel, 2025 (en Md CDF) 40
Tableau n° 14 : Engagements du PAG et réalisations physiques 2025 43
Tableau n° 15 : Évolution de l'exécution des sept ministères pilotes de 2024 à 2025 (Md CDF) 45
Tableau n° 16 : Modification des prévisions par la LFR n°25/044, par composante (en Md CDF) 48
Tableau n° 17 : Principales rectifications de recettes 2025 (en Md CDF) 48
Tableau n° 18 : Variation des crédits du Budget général par titre (en Md CDF) 49
Tableau n° 19 : Crédits de paiement 2024 non consommés (en Md CDF) 52
Tableau n° 20 : Plus-values et moins-values brutes par régie financière, 2025 (en Md CDF) 56
Tableau n° 21 : Principales moins-values sur les recettes du Budget général, 2025 (en Md CDF) 57
Tableau n° 22 : Principales plus-values sur les recettes du Budget général, 2025 (en Md CDF) 58
Tableau n° 23 : Recettes réalisées sans prévision ou sur une prévision symbolique, 2025 (en Md CDF) 59
Tableau n° 24 : Exécution des dépenses du Budget général par phase de la chaîne de la dépense 65
Tableau n° 25 : Sections dont les paiements excèdent les crédits votés (Md CDF) 66
Tableau n° 26 : Dépassements constatés par rubrique, 2025 (en Md CDF) 66
Tableau n° 27 : Principales sous-consommations de crédits du Budget général, 2025 (en Md CDF) 72
Tableau n° 28 : Exécution des dépenses des secteurs prioritaires (Md CDF) 72
Tableau n° 29 : Inventaire des dépenses exécutées sans crédit ou sur un crédit symbolique, 2025 (en Md CDF) 76
Tableau n° 30 : Sections aux engagements au-delà des crédits les plus élevés (Md CDF) 78
Tableau n° 31 : Moins-values sur réalisations des recettes des budgets annexes, 2025 (en Md CDF) 82
Tableau n° 32 : Exécution des dépenses des Budgets annexes (en Md CDF) 83
Tableau n° 33 : Exécution des dépenses des budgets annexes reclassés par nature, 2025 (en Md CDF) 84
Tableau n° 34 : Moins-values sur réalisations des recettes des Comptes spéciaux, 2025 (Md CDF) 87
Tableau n° 35 : Recettes des Comptes spéciaux réalisées sans prévision, 2025 (en Md CDF) 88
Tableau n° 36 : Dépassements de crédits des Comptes spéciaux (en Md CDF) 88
Tableau n° 37 : Emprunt intérieur selon les documents (Md CDF) 92
Tableau n° 38 : Programmes payés au-delà des crédits ouverts par la LFR, 2025 (en Md CDF) 99
Tableau n° 39 : Programmes votés sans paiement ou à faibles taux d'exécution, 2025 (en Md CDF) 99
Tableau n° 40 : Programmes payés hors de la maquette consolidée, 2025 (en Md CDF) 100
Tableau n° 41 : Discordances entre le RAP consolidé et les RAP sectoriels, 2025 (en Md CDF) 101
Tableau n° 42 : Suivi des principales recommandations de 2024 105
Tableau n° 43 : Recommandations de la Cour des comptes 106

CamScanner

CamScanner

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n° 1 : Prévisions et exécution du budget du Pouvoir central par composante, 2025 (Md CDF) 24
Graphique n° 2 : Solde du Budget général, 2021-2025 (en Md CDF) 31
Graphique n° 3 : Budgets annexes : prévisions, réalisations hors report et paiements, 2025 (Md CDF) 32
Graphique n° 4 : Solde des budgets annexes, 2021-2025 (Md CDF) 33
Graphique n° 5 : Comptes spéciaux : prévisions, réalisations hors report et paiements, 2025 (Md CDF) 34
Graphique n° 6 : Solde des comptes spéciaux affiché et hors reports, 2024-2025 (Md CDF) 36
Graphique n° 7 : Taux d'exécution 2025 des budgets-programmes par ministère pilote (%) 42
Graphique n° 8 : Exécution des dépenses du Budget général aux phases de la chaîne de la dépense, 2025 (Md CDF et % des crédits) 65

CamScanner