



Bagdad, le 19 juillet 2024

Ambassade de France en Irak  
Service économique de Bagdad

## IRAK

# DYNAMIQUE DE LA DETTE ET SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES

L'espace budgétaire irakien est très contraint, entre recettes de l'État quasi-exclusivement pétrolières et dépenses publiques rigides, très majoritairement de fonctionnement. L'adoption du budget 2023-2025, particulièrement expansionniste, fait craindre un accroissement des déséquilibres budgétaires et menace à terme la soutenabilité des finances publiques. Malgré un déficit limité en 2023, en raison d'une faible exécution budgétaire, les besoins de financement devraient fortement progresser et peser sur la dette publique, aujourd'hui encore modérée - mais difficile à évaluer de manière précise en raison de passifs contingents. Les autorités irakiennes ne disposent d'aucune stratégie de gestion de trésorerie ni de dette, et leur plan de couverture des déficits semble reposer sur les banques publiques, déjà particulièrement fragiles.

### 1. Les finances publiques, très exposées aux performances pétrolières, devraient se dégrader à moyen terme sous l'effet d'un budget expansionniste

**L'espace budgétaire est très contraint, entre recettes de l'État quasi-exclusivement pétrolières et dépenses publiques rigides.** Les recettes pétrolières représentent traditionnellement plus de 90% des ressources de l'État (91% en 2023, soit 39% du PIB, *données FMI mai 2024*). Les recettes non-pétrolières restent parmi les plus faibles au monde (3,8% du PIB en 2023, après 1,9% en 2022). Le faible niveau de fiscalité s'explique par plusieurs facteurs, dont une prépondérance de l'économie informelle, une corruption endémique, de multiples exemptions (entreprises publiques, fonctionnaires), une collecte des redevances peu numérisée/bancarisée, et globalement des défaillances de l'administration fiscale.

En parallèle, les dépenses de fonctionnement représentent la majeure partie des dépenses de l'État (81,8% en 2023, 70% en 2022). Les salaires et retraites de la fonction publique (rôle redistributif de la rente pétrolière) représentent traditionnellement plus de 40% des dépenses de l'État (46% en 2023, soit 20% du PIB). Ces dépenses rigides peuvent créer des tensions sur le solde budgétaire en cas de choc sur les cours du baril. Par conséquent, l'investissement public (18,1% des dépenses en 2023, soit 8% du PIB) constitue la variable d'ajustement des dépenses - en particulier, investissements hors pétrole (4,3 % du PIB en 2023). Enfin, la structure de la dette publique permet d'afficher des paiements d'intérêts limités (traditionnellement moins de 1% du PIB, 0,9% en 2023).

**Le solde budgétaire, lié à l'évolution du prix du baril et à la capacité d'ajustement d'une partie des dépenses, est extrêmement volatile.** Le solde budgétaire a ainsi été largement excédentaire à 8,9% du PIB en 2022 (baril de brut irakien exporté à 95,3\$, absence de loi de finances en 2022), puis déficitaire à -1,3% du PIB en 2023 (baril à 79,2\$, loi de finances votée en juin 2023). Le déficit budgétaire primaire hors pétrole reste très élevé (73% du PIB en 2022, 63% du PIB en 2023), avec un prix d'équilibre du baril qui ne cesse de progresser (54\$ en 2021 contre 94\$ anticipé en 2024) attestant de la vulnérabilité des équilibres budgétaires.

**L'adoption d'un budget 2023-2025, particulièrement expansionniste, fait craindre un accroissement des tensions budgétaires.** Adoptée par le Parlement en juin 2023, la loi de finances 2023-2025 prévoit les recettes à

103,5 Md\$ (87% issus des revenus pétroliers) et des dépenses portées à 153,1 Md\$ – dont 75% de dépenses de fonctionnement, avec une forte hausse de la masse salariale (37% des dépenses, +810 000 ETP). En raison de son caractère triennal, il est attendu que les grandes masses budgétaires soient répétées en 2024<sup>1</sup> et 2025. Le déficit budgétaire s'établirait ainsi à 49,5 Md\$ chaque année, soit un montant record équivalent à environ 20% du PIB. Ce budget se fonde sur des hypothèses d'un prix du pétrole à 70\$ le baril de brut irakien et 3,5 M b/j exportés. **Le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions de la loi de finances.** L'hypothèse de l'évolution des cours du pétrole reste prudente, avec prix du baril qui pourrait être plus élevé qu'anticipé, mais surtout les dépenses publiques sont historiquement sous-exécutées. Le taux moyen d'exécution des dépenses entre 2015 et 2022 s'est établi à 74%, notamment attribuable au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (60%). Également, les adoptions tardives par le Parlement de la loi de finances 2023-2025 et des tableaux budgétaires en 2024 (mi-juin) limitent le déficit (1,3% en 2023).

**Le financement du déficit du budget triennal - a fortiori en cas de choc du prix du baril – fait peser un risque sur la soutenabilité des finances publiques irakiennes.** En l'absence de politiques budgétaires correctrices et sous l'hypothèse d'une modération du prix du baril, le FMI anticipe une succession de déficits budgétaires croissants de 7,6% du PIB en 2024, 8,8% en 2025, à plus de 10% sur 2026-2029. Les dépôts du gouvernement auprès de la Banque centrale (CBI) ont chuté de plus de 10 Mds\$ entre juillet et décembre 2023 (à 7,5 Mds\$ début janvier 2024), diminuant le stock de trésorerie de l'État et laissant peu de marge de manœuvre pour les mobiliser en 2024 et 2025. Avant même l'adoption du budget 2023-2025, le FMI estimait que le besoin de financement public pourrait dépasser 15% du PIB d'ici 2027, mais il pourrait atteindre ce niveau bien avant.

Le gouvernement Al-Soudani a pour objectif la réduction de la dette publique extérieure qu'il souhaite inscrire sur une trajectoire baissière (23,8% du PIB en 2022 à 62,3 Md\$, 22,8% en 2023 à 58,7 Md\$, prévisions à 15,7% en 2029 à 54,3 Md\$<sup>2</sup>), y compris par un moindre recours aux financements des bailleurs de fonds internationaux<sup>3</sup>. Le financement externe net est ainsi en territoire négatif depuis 2022, avec davantage de remboursements que de décaissements, et devrait le rester sur toute la durée du budget triennal (moyenne de -1,2 Md\$ par an sur 2023-2025 anticipée par le FMI). L'Irak ne fait que rarement appel aux marchés internationaux qu'il n'avait sollicité qu'en 2016-2017 (dans le cadre du programme FMI d'alors, avec deux émissions de 1 Md\$ - titres arrivés à échéance en 2022). L'accroissement nécessaire des financements domestiques fait dès lors peser un risque sur la soutenabilité du modèle de financement de l'État. Le recours accru aux financements bancaires - la CBI s'étant opposée, lors de l'adoption du budget, à de nouveaux financements budgétaires - pourrait alors peser sur la liquidité bancaire et la situation financière du secteur déjà très fragile – avec un effet d'éviction sur le financement de l'activité privée. Les créances sur le gouvernement sont par ailleurs déjà passées de 15% de leurs actifs domestiques en 2015 à près de 45% fin 2021.

**Le gouvernement irakien a lancé plusieurs initiatives dans une optique de consolidation budgétaire, sans qu'aucune n'ait encore été effectivement déployée.** Parmi celles-ci, figure notamment la mise en place d'un système unifié de compte de trésorerie<sup>4</sup> (*Treasury Single Account, TSA*) et d'un système intégré de gestion de l'information financière (*integrated financial management information system, IFMIS*) qui consisterait à lier électroniquement la planification, l'exécution et le reporting budgétaires pour toutes les unités de dépenses de l'État (l'intégralité du système repose sur la documentation papier). Le projet d'autonomisation des douanes (*Automated System for Customs Data, ASYCUDA*) qui permettra d'améliorer la collecte des recettes non-pétrolières, porté par la CNUCED, est le plus avancé (déploiement en cours au port d'Umm Qasr et à l'aéroport de Bagdad). Un programme FMI sans financement associé est également en discussion pour accompagner des réformes essentielles, y compris en matière de fiscalité. Toutefois, l'historique défavorable des programmes FMI dans le pays

<sup>1</sup> Pour 2024, le Parlement irakien a adopté le 3 juin 2024 une révision des tableaux budgétaires, entérinant une hausse des recettes et des dépenses de fonctionnement – avec un déficit presque inchangé – par rapport à la loi de Finances 2023-2025. Une hausse de près de 10% des recettes est programmée, principalement attribuable à une progression importante des recouvrements des factures de consommation d'électricité (qui semble largement surévaluée malgré le déploiement en cours de compteurs intelligents dans le pays). Les dépenses progressent de 6,5%, portées par les dépenses de fonctionnement qui enregistrent une hausse de 9,4%, tandis que les dépenses d'investissement diminuent de 1%.

<sup>2</sup> Le part de dette extérieure passerait ainsi de 52% de la dette publique en 2023 à 18% en 2029

<sup>3</sup> Ralentissement des décaissements des bailleurs bilatéraux, absence de nouveaux prêts de la Banque mondiale.

<sup>4</sup> Aujourd'hui, chaque entité publique détient plusieurs comptes bancaires dans une des trois banques publiques, sans aucun lien entre ces comptes. Le « vol du siècle » à la banque Rafidain en octobre 2022 (vol de 2,5 Md\$ via des sociétés-écrans) n'a pu avoir lieu, pour beaucoup d'experts, que grâce à l'absence d'un tel système.

- interruption des programmes RFI (*Rapid Financing Instrument*) et SBA (*Stand-by Agreement*) octroyés en 2015 et 2016 suite à la remontée des cours du pétrole en 2017 - n'est pas encourageant.

## **2. La trajectoire du niveau d'endettement, encore modérée, apparait insoutenable a moyen terme en l'absence totale de stratégie de financement**

**Si le ratio dette sur PIB n'est pas aujourd'hui source d'inquiétude il devrait considérablement progresser dans les années à venir.** Pour mémoire, la dette publique a été restructurée par le Club de Paris en 2004. Le FMI l'évaluait alors à plus de 340% du PIB. Sous l'impulsion des États-Unis, le stock nominal de dette (40 Md\$) a été réduit de près de 80% (90% en VAN), le ramenant progressivement à 32% du PIB en 2013. La dette publique a ensuite enregistré une augmentation significative à 67% du PIB en 2016 avec des déficits budgétaires couverts par une sollicitation du secteur bancaire domestique et de la CBI, puis une nouvelle hausse en 2020 (covid-19, dévaluation du dinar et chute du PIB nominal), la portant à 85% du PIB. La reprise de la croissance et l'amélioration du solde budgétaire en 2021-2022, et du fait que les financements accordés en 2020 étaient de court-terme et n'avaient pas besoin d'être refinancés, ont conduit à ramener la dette publique à 40% du PIB fin 2022. L'Irak a également apuré une dette due à l'Iran en 2022/2023 au titre d'arriérés liés à la fourniture de gaz et d'électricité (sous dérogations des sanctions du Trésor américain). **En l'absence de politiques budgétaires correctrices, le FMI anticipe une progression de la dette publique de 44,5 % du PIB fin 2023 (113,7 Md\$) à plus de 74 % en 2029 (298 Md\$).**

**Toutefois, l'évaluation du niveau réel de la dette publique irakienne reste un exercice incertain.** Le stock de dette publique extérieure de l'Irak (58,7 Md\$ en 2023) comprend pour environ 40 Md\$ d'arriérés de l'époque pré 2004 (legacy arrears) vis-à-vis de créanciers officiels non-membres du Club de Paris (pays du Golfe). Cette dette, qui ne produit aucun paiement d'intérêt ni de remboursement depuis 2004, est soumise à la comparabilité de traitement avec le Club de Paris. Bien qu'aucun progrès n'ait été réalisé ces dernières années pour parvenir à un accord, elle pourrait bénéficier de la réduction de 90% en VAN accordée par le Club de Paris - réduisant le stock de dette publique totale de 15 à 20 points de PIB. À *contrario*, les passifs contingents ne sont pas comptabilisés. Ils tiennent en grande partie aux garanties publiques (notamment dans le secteur de l'électricité vis-à-vis de producteurs indépendants). Le FMI les estimait à 20 Md\$ en 2019 (7% du PIB), auxquels s'ajoutent les passifs contingents liés au fonds de retraite des employés publics et aux entreprises publiques (dont un tiers seraient systématiquement déficitaires selon la Banque mondiale). Enfin, la dette publique ne comptabilise pas les arriérés du Gouvernement régional du Kurdistan (GRK), qui font l'objet d'une analyse et d'un audit interne amorcés en 2019 par le gouvernement régional. Le montant de ces dettes et arriérés s'élèverait ainsi à près de 31 Md\$ début 2024 (12% du PIB de l'Irak), essentiellement vis-à-vis des employés du GRK, du secteur électrique (producteurs indépendants), des compagnies pétrolières internationales et des *traders* pétroliers.

**L'absence complète de stratégie de gestion de la trésorerie et de la dette, et la hausse anticipée des besoins de financement, pourrait menacer la soutenabilité de la dette.** La trésorerie de l'État (qui fluctue chaque mois en fonction des recettes pétrolières) ne fait l'objet d'aucune optimisation, faisant peser un risque d'accumulation d'arriérés lors de périodes de tension. En parallèle, la gestion active de la dette publique est très limitée, tout comme la stratégie de financement et d'endettement de l'État. Les paiements d'amortissement de la dette extérieure s'élèvent en moyenne à 1% du PIB par an sur 2022-2027, principalement en faveur du FMI, de la Banque mondiale, de la dette restructurée du Club de Paris, de la dette non restructurée du Club de Paris et de prêts-projets bilatéraux. La gestion de la dette domestique s'apparente à une gestion de trésorerie, les institutions bancaires - majoritairement publiques - étant soumises aux décisions arbitraires du gouvernement. En 2020, le gouvernement a ainsi restructuré les titres détenus par les banques publiques Rasheed et Rafidain en convertissant les bons du Trésor en obligations longues à taux faible (maturités de 10 ans à 2%), conduisant à dégrader encore davantage la situation financière de ces banques.

### Commentaire :

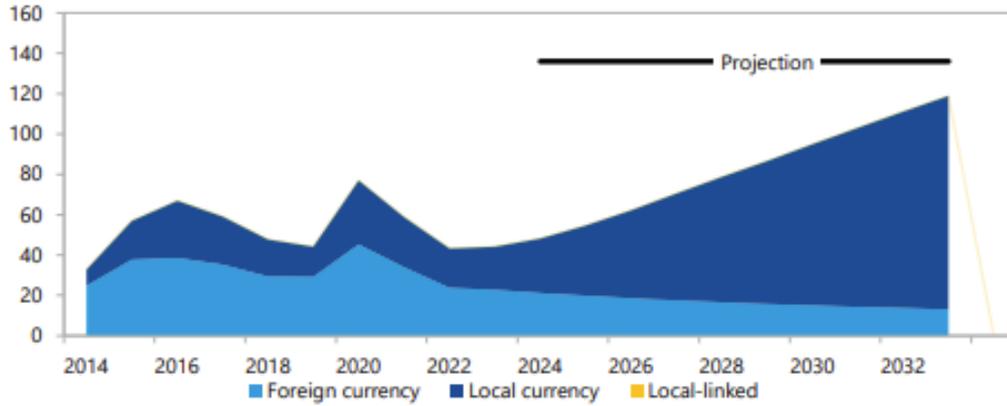
Le budget triennal 2023-2025 du Gouvernement irakien, fortement expansionniste, se traduit par une augmentation du déficit, qui n'est soutenable à court terme qu'en raison de la sous-exécution du budget, pour l'essentiel celle des dépenses d'investissement. Les restrictions sur le recours à l'endettement public extérieur font peser le financement du déficit budgétaire sur le système bancaire public, avec pour effet une éviction sur le financement

des activités du secteur privé. La soutenabilité des finances publiques à moyen terme nécessite un ajustement budgétaire important centré sur la masse salariale publique, la mobilisation des ressources domestiques non-pétrolières et la mise en place de systèmes efficaces de gestion des finances publiques.

## ANNEXE : PROFIL DE LA DETTE IRAKIENNE

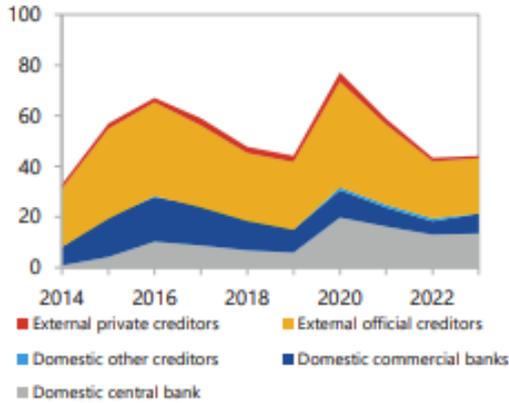
Source : FMI Article IV 2024

**Debt by Currency**  
(Percent of GDP)



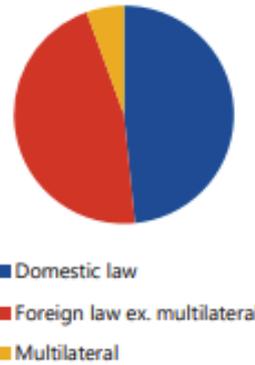
Note: The perimeter shown is central government.

**Public Debt by Holder**  
(Percent of GDP)



Note: The perimeter shown is central government.

**Public Debt by Governing Law, 2023**  
(Percent)



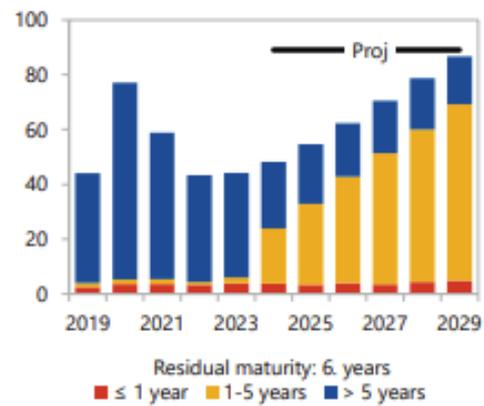
Note: The perimeter shown is central government.

**Debt by Instruments**  
(Percent of GDP)



Note: The perimeter shown is central government.

**Public Debt by Maturity**  
(Percent of GDP)



Note: The perimeter shown is central government.