Une dévaluation est-elle un bon outil pour le développement ?

Philippe Egger

IRED, mai 2024

En mai 2023 le gouvernement (effectivement la Banque de la République du Burundi), sur recommandation du FMI, a provoqué une dévaluation nominale du taux de change officiel du franc burundais (BIF) de 38 pour cent par rapport au dollar des EU. Cette recommandation du FMI s'accompagne d'un ensemble de mesures dites d'ajustement, dont une hausse des taxes et une réduction des dépenses du budget national ainsi que diverses libéralisations dont le marché des devises, en échange de quoi l'institution offre un crédit de 271 million de dollars, soit l'équivalent de 15 mois d'importations.

Cette dévaluation renchérit d'autant le coût des importations et les paiements en devises (dont le remboursement de la dette extérieure) mais devrait également stimuler les exportations.

Le Burundi étant essentiellement agricole avec 85 pour cent de la population qui vit et travaille dans l'agriculture, la question que nous nous posons est de savoir si une telle dévaluation de la monnaie nationale est bénéfique pour le développement du pays, entendu au sens de développement de son potentiel agricole afin de réduire la pauvreté et amorcer une dynamique de croissance et d'élévation du niveau de vie d'abord des populations rurales.

Des déséquilibres macroéconomiques persistants

Les principaux indicateurs macroéconomiques dépeignent de nombreux déséquilibres entre 2020 et 2023, dont un déficit budgétaire croissant, une expansion rapide du crédit, une forte inflation, notamment depuis 2022, un déficit de la balance des paiements courants, des réserves internationales en baisse et un écart grandissant entre le taux de change officiel et celui du marché parallèle. Le tableau 1 présente les principaux indicateurs pour les années 2020-2023.

Tableau 1 : Principaux indicateurs macroéconomiques, (en pourcentage du PIB)

	2020	2021	2022	2023
Equilibre budgétaire	-6.0	-7.6	-7.0	-8.9
Crédit (M2)	42.7	46.7	52.2	51.3
Taux d'inflation annuel moyen	7.3	8.3	18.9	20.1
Equilibre de la balance des paiements courants	-10.3	-12.4	-15.6	-17.6
Exportations	6.0	4.9	5.0	6.7
Importations	-25.3	-26.5	-26.5	-33.4
Transferts courants	13.5	14.3	11.8	17.4
Réserves internationales (en mois d'importations)	1.00	2.5	1.3	1.9
Ecart taux de change avec marché parallèle (estimation, en %)	55	65	65	70
Investissement	19.8	19.8	22.1	25.6
Epargne	9.5	7.3	6.5	7.9

Service de la dette externe	0.9	2.2
Service de la dette interne	13.5	7.6

Source : FMI

Les causes de ces déséquilibres récurrents sont connues. Des importations qui excèdent considérablement la valeur des exportations, des dépenses étatiques supérieures aux impôts collectés et aux subventions budgétaires des donateurs. La population urbaine consomme nombre de biens importés bien au-delà de ce que le pays pourrait acheter sur la base de ses exportations, principalement le café, le thé et depuis peu de l'or. D'autres exportations minières sont envisagées dans le futur.

La demande en produits importés et donc en dollars étant supérieure à l'offre disponible, le taux de change du marché parallèle a fortement divergé relativement au taux de change officiel.

La réponse classique face à de tels déséquilibres est une dévaluation nominale et une libéralisation de la conversion de la monnaie nationale en devises. L'objectif est de provoquer un changement des prix relatifs par une compression de la demande interne, une substitution de la consommation vers des produits locaux non-importés et une baisse de l'inflation nationale relativement à son niveau mondial.

Le déficit de la balance commerciale (20 pour cent du PIB en moyenne sur les quatre dernières années) est financé par les transferts courants (diaspora, travailleurs migrants et aide publique au développement, soit 14 pour cent du PIB en moyenne) et par les emprunts (4-5 pour cent du PIB). Les apports en devises financent donc des importations qui bénéficient principalement à la population urbaine salariée. Les importations de carburant constituent 18 pour cent du total des importations en moyenne sur 2020-2023, suivies par les produits alimentaires (11 pour cent), le fer et l'acier (6.7 pour cent), les produits pharmaceutiques (5.6 pour cent), les engrais (5.3 pour cent) et les voitures (4 pour cent).

L'usine burundaise FOMI fabrique des engrais organo-minéraux avec de la matière organique locale et des composants minéraux importés (environ 50 pour cent de la valeur totale). La valeur de ces importations d'engrais atteint plus de 8 pour cent du total des importations en 2023 contre 3 pour cent en 2019. Le gouvernement subventionne jusqu'à 70 pour cent du prix de certains engrais utilisés pour les cultures vivrières. La subvention aux engrais a représenté plus de 3 pour cent du budget de l'Etat en 2023, cependant celle-ci est appelée à se réduire notablement.

La hausse des prix mondiaux, consécutif à la guerre Russie-Ukraine déclenchée en février 2022 a fortement impacté le coût des importations, notamment les carburants, les engrais et les produits alimentaires. Ces augmentations se sont traduites dans l'indice des prix du Burundi avec un taux d'inflation qui passe d'une moyenne annuelle de 8.4 pour cent en 2021 à 18.9 pour cent en 2022 et 27 pour cent en 2023. Les augmentations pour les produits alimentaires sont encore plus fortes à 24.5 et 37 pour cent en 2022 et 2023.

Les prix alimentaires au Burundi sont exposés aux fluctuations des prix mondiaux, au coût du transport qui dépend du prix du pétrole et à l'évolution de la parité US dollar/BIF.

Les déséquilibres macroéconomiques du Burundi se sont accentués avec la crise mondiale de l'année 2022. Cependant ils se greffent sur une situation de départ déjà fragile. Les désordres mondiaux ont ainsi contribué à fragiliser davantage une situation déjà précaire.

Impact des déséquilibres macroéconomiques sur les populations rurales

Les populations rurales sont acheteurs nets de produits alimentaires durant plusieurs mois dans l'année entre deux récoltes. Elles subissent donc en plein l'inflation des prix alimentaires. Le coût des engrais, même subventionnés à 70 pour cent en moyenne, constitue une charge importante pour ces populations. Entre 2018 et 2023 le prix aux cultivateurs des engrais a augmenté de 10.7 pour cent, alors que le prix de marché a connu une progression de 44 pour cent. Le coût des transports impacte également les revenus des populations. Une inflation forte est donc synonyme pour ces populations de baisse du revenu disponible alors même que celles-ci se situent majoritairement autour et sous le seuil de pauvreté monétaire.

Les risques associés à la dévaluation de la monnaie

Deux risques principaux sont identifiés. Compte tenu de la dépendance du pays à l'apport de devises pour le financement des importations, notamment les dons de l'aide publique au développement, les transferts d'argent des travailleurs migrants et de la diaspora, dont les dépenses s'orientent principalement vers la construction, le risque est grand que la dévaluation attise l'inflation, ne réduise que temporairement l'écart avec le taux du marché parallèle, et encourage la rétention de devises en attente d'une prochaine dévaluation. Une telle spirale entre inflation et dévaluation manquerait l'objectif même de la dévaluation initiale de la monnaie.

Le second risque majeur porte sur la stimulation des exportations. Le Burundi est producteur de café et de thé, principalement sur les parcelles des familles paysannes. La production de café arabica, essentiellement exportée, a chuté de manière continuelle depuis une vingtaine d'années. Les prix proposés aux cultivateurs, le coût des engrais, l'effondrement du conseil agricole sont autant de facteurs structurels qui ont entraîné cette baisse. Les exportations de café (parche) ont ainsi chuté de 34 pour cent en moyenne quinquennal de 1999-2003 à 2017-21. Il est peu plausible de penser que seule une réévaluation des prix payés aux producteurs, grâce à une dévaluation, si tant est qu'ils en bénéficient, puisse redresser une situation qui demanderait un ensemble de mesures, même si le prix au producteur fait partie des réformes à envisager.

De façon plus générale il est rare d'observer qu'une modification seule des prix relatifs, par le biais d'une dévaluation de la monnaie nationale, puisse provoquer les changements attendus pour amorcer le développement d'un pays. Même si la promotion des exportations et la prudence relative aux importations, qui implique de maintenir un taux de change compétitif, compte parmi les orientations de base pour les pays à bas revenu.

On peut cependant aisément concevoir que la dévaluation de la monnaie s'inscrit dans un ensemble de réformes et de mesures d'accompagnement qui puissent réorienter les politiques économiques, sociales et sectorielles vers un développement durable.

L'agriculture devrait être la priorité

La priorité des priorités devrait être d'aider les populations rurales à augmenter les productions vivrières et d'exportations, afin de leur permettre d'augmenter leurs revenus, leur capacité d'achats et d'améliorer ainsi leurs conditions de vie.

Ceci impliquerait que le pays se mobilise pour consacrer la majorité des ressources disponibles à cet objectif. A l'instar de nombreux autres pays de la sous-région et du continent, l'agriculture des exploitations paysannes ne semble pas une priorité au Burundi.

L'indice de la production agricole brute par tête était selon la FAO de 98.8 en 2022 (base 100 en 2014-16), soit une quasi-stagnation. Toujours selon la FAO la part de l'agriculture dans les dépenses totales du gouvernement était de 6 pour cent en 2015-18.[1] Selon la base de données ReSAKSS elle était de 1.4 pour cent en 2020.[2] Seuls le Mali et le Malawi ont rempli l'engagement des Chefs d'Etat de l'Union Africaine de consacrer au moins 10 pour cent du budget national à l'agriculture.

La réorientation de la dépense publique en faveur de l'agriculture implique de dépenser plus dans ce secteur et donc moins dans d'autres. Mais la qualité de la dépense, la détermination des priorités, les modalités de l'appui au monde rural, importent tout autant. De nombreuses questions se posent quant aux priorités du modèle de développement agricole du Burundi. La première réforme serait de reconnaitre que l'agriculture et la population paysanne est la première et véritable ressource du pays, la seule à même de le mener vers un développement durable.

Philippe Egger

IRED, mai 2024

[1] FAO, 2021, Public expenditure on food and agriculture in Sub-saharan Africa, FAO, Rome.
[2] www.resakss.org