Sur la route des élections burundaises : entre bruits de bottes et effondrement économique

Rapport sur la situation pré-électorale au Burundi 2025-2027

EurAc

Réseau Europe-Afrique centrale

EurAc
Réseau Europe-Afrique centrale

A propos d'EurAc

Le réseau Europe-Afrique centrale (EurAc), créé en 2003, regroupe 32 organisations non-gouvernementales actives en Afrique centrale, avec un focus particulier sur la région des Grands Lacs. EurAc mène un travail de plaidoyer en faveur d'un engagement fort, cohérent et durable de la part de l'Union européenne (UE) et de ses Etats membres afin d'aider la région à construire un avenir meilleur.

En tant que réseau collaborant avec des acteurs de la société civile européens et africains, EurAc offre une plateforme commune d'échange entre les organisations de la société civile (OSC) et les institutions de l'UE, créant ainsi une approche coordonnée et globale pour répondre aux défis de la région, ainsi que des solutions adaptées aux besoins et aux réalités sur le terrain.

Clause de non-responsabilité

Les analyses et recommandations présentées dans ce rapport ont été élaborées par le Secrétariat d'EurAc et l'appui de deux chercheurs, en accord et en collaboration avec ses membres. Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement celles des organisations membres du réseau. Ce document a été préparé dans un but informatif et analytique et il ne prétend pas représenter une position officielle des organisations partenaires.

Le réseau EurAc et ses membres ne sauraient être tenus responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans ce rapport. Bien que toutes les précautions aient été prises pour assurer l'exactitude des données et des analyses présentées, EurAc ne peut garantir l'absence d'erreurs ou d'omissions.

Table des matières

Résumé exécutif : Appel en faveur d'une coopération renouvelée entre l'UE et le Burundi **7**

Recommandations 13

Situation sécuritaire : violences pré-électorales et tourbillon de guerre en RDC **16**

Retour sur la crise politique de 2015 et la répression systémique à grande échelle 16

Le Burundi pris dans l'engrenage de la guerre en RDC 19

Polarisation, violences et intimidations pré-électorales 26

Un espace civique fermé où l'exil demeure l'option principale de survie **28**

Une détente de façade depuis 2020 28

Mainmise de l'Exécutif sur les autres pouvoirs et les institutions indépendantes 29

Une société civile dont les principales organisations sont en exil 31

Baisse de la répression contre la presse, mais vigilance requise 33

Une relation conflictuelle avec les mécanismes internationaux de protection et de défense des droits humains 34

Focus sur la stratégie de réengagement international - un espace civique non-prioritaire 37

Situation socio-économique : une conjoncture des plus alarmantes **40**

Taux de change parallèles et crise des devises qui perdure 40

Un coût de la vie à la hausse et une raréfaction des denrées de base 42

Hyper-clientélisme et contrôle par le pouvoir de l'économie formelle et informelle 44

Préparation des élections : une compétition verrouillée par le pouvoir **47**

Enregistrement des électeurs : pression sur les inscriptions 48

Redécoupage administratif 48

Finances des campagnes électorales 49

Participation des femmes et représentativité ethnique 49

Observation électorale indépendante 51

Candidatures : un code électoral sur mesure pour le parti au pouvoir 51

Acronymes

ACAT Burundi : Action des chrétiens pour l'abolition de la torture Burundi
ACLED : *Armed Conflict Location & Event Data*
AMISOM : Mission de l'Union africaine en Somalie / *African Union Mission in Somalia*
ANAGESCA : Agence nationale pour la gestion des stocks agricoles
ARCOM : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
CADHP : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CECAB : Conférence des Évêques Catholiques du Burundi
CENI : Commission électorale nationale indépendante
CNDD-FDD : Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense de la démocratie
CNC : Conseil national de la communication
CNIDH : Commission nationale indépendante des droits de l'Homme
CNL : Conseil national pour la Liberté
COMESA : Marché commun de l'Afrique orientale et australe / *Common Market for Eastern and Southern Africa*
CPI : Cour pénale internationale
CSM : Conseil supérieur de la magistrature
DDH : Défenseurs de droits humains
EAC : Communauté de l'Afrique de l'Est / *East African Community*
EPU : Examen périodique universel
ESDDH : Ensemble pour le Soutien des Défenseurs des Droits Humains en danger
Fbu : Francs burundais
FDLR : Forces démocratiques de libération du Rwanda
FDNB : Forces de Défense nationale du Burundi
FIDH : Fédération internationale des droits humains
FMI : Fonds monétaire international
FNL : Forces nationales pour la libération
FNSS : Fédération nationale des Syndicats des services de santé
FOCODE : Forum pour la Conscience et le Développement
FOMI : Fertilisants organo-minéraux Industries
FORSC : Forum pour le Renforcement de la société civile
FRODEBU : Front pour la démocratie au Burundi
HCR : Haut-commissariat aux réfugiés
ICG : International Crisis Group
NDICI : Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale / *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
OHCHR : Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme / *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*
ONU : Organisation des Nations Unies
OSC : Organisations de la société civile
OSINT : Renseignement d'origine sources ouvertes / Open source intelligence
PIP : Programme Indicatif Pluriannuel
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
RDC : République démocratique du Congo
RED Tabara : Résistance pour un État de Droit au Burundi
RFI : Radio France internationale
RPA : Radio publique africaine
RSF : Reporters sans frontières
RSNU : Rapporteur spécial des Nations unies
RSUE : Représentant spécial de l'Union européenne
SADC : Communauté de développement de l'Afrique australe / *Southern African Development Community*
SCA : Sous-comité d'accréditation
TLP Burundi : Tournons La Page Burundi
UA : Union africaine
UE : Union européenne
UPRONA : Union pour le Progrès national

Méthodologie

Ce rapport intitulé **« Sur la route des élections burundaises : entre bruits de bottes et effondrement économique »** est le fruit d'un travail de collaboration entre le secrétariat du réseau Europe-Afrique centrale (EurAc), ses membres et des représentants de la société civile burundaise. Il a été construit sur la base du travail de deux consultants internationaux en lien avec les organisations membres, ainsi que sur des entretiens individuels et de groupes menés entre novembre 2024 et mars 2025 avec des universitaires, des officiels, des représentants de la société civile ainsi que des analystes burundais et internationaux. Ce travail s'est également articulé autour de l'analyse de travaux de recherche universitaire et de think tanks, de documents institutionnels, d'articles de presse et de médias africains et internationaux, ainsi que d'une veille sur les réseaux sociaux.

EurAc s'est engagé à contribuer de manière impartiale et indépendante à l'établissement d'un environnement électoral apaisé au Burundi.

Plus précisément, le réseau s'est organisé pour :

- Analyser les enjeux socio-économiques, sécuritaires, politiques et électoraux en vue des élections de 2025 et en anticipation des élections de 2027 ;
- Dresser un état des lieux de la situation pré-électorale avec une attention particulière portée au contexte sécuritaire sous-régional ;
- Mettre en lumière les facteurs qui peuvent avoir un effet déstabilisateur sur le processus électoral mais également les facteurs favorables qui peuvent atténuer les conflits potentiels ;
- Proposer des recommandations et des stratégies afin d'accompagner les décideurs européens dans leur appui à un processus électoral apaisé et sécurisé tout en limitant la violence liée au contexte pré-électoral, avec une attention particulière portée au rôle de l'Union européenne (UE) et de ses États membres.

Carte d'identité du Burundi

Capitale : Gitega

Principales villes : Bujumbura, Gitega, Ngozi, Rumonge, Muyinga

Superficie : 27 834 Km^2

Pays frontaliers : Tanzanie, Rwanda, République démocratique du Congo

Population : 13,6 millions

Composition ethnique : Hutus, Tutsis, Twas

Langue : Kirundi, français

Religions : Chrétiens catholiques, chrétiens protestants, musulmans

Âge médian : 17,8 ans

Économie

- PIB : 2,64 milliards $US (2023)
- PIB / habitant : 193 $US (2023)

Seuil de pauvreté : entre 62 % et 87 % de la population vit sous le seuil de pauvreté

Indice de développement humain : 187ème sur 193 pays

Président en fonction : Évariste Ndayishimiye

Résumé exécutif : Appel en faveur d'une coopération renouvelée entre l'UE et le Burundi

Le Burundi figure parmi les trois pays les plus pauvres du monde et est considéré comme un État fragile[1] en raison de son instabilité politique persistante et de la succession de crises qui ont secoué le pays depuis son indépendance en 1962. Ce petit pays d'Afrique de l'Est, situé au cœur de la région des Grands Lacs entre la Tanzanie, la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda, porte encore les cicatrices profondes d'une histoire marquée par des tensions ethniques et des violences récurrentes.

1. *List of Fragile and Conflict-affected Situations*, Banque mondiale, 2025

Après une guerre civile dévastatrice dans les années 1990 et 2000, l'espoir d'un apaisement né des Accords d'Arusha signés en 2000 a été brutalement anéanti en 2015. Cette année-là, l'annonce de la candidature de Pierre Nkurunziza pour un troisième mandat controversé a provoqué un soulèvement populaire historique, violemment réprimé par le pouvoir. La dérive autoritaire qui a suivi, caractérisée par une répression systématique des opposants, de la société civile et des médias, a plongé le pays dans une crise profonde, brisant les perspectives de réconciliation et d'ouverture démocratique. L'arrivée au pouvoir d'Evariste Ndayishimiye en juin 2020, membre du Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), parti au pouvoir depuis 2005, a d'abord été perçu comme un moment d'espoir pour certains Burundais. Néanmoins, près de cinq ans plus tard, le bilan reste largement contrasté. **Le Burundi continue de s'enliser dans une crise profonde, confronté à d'importants défis politiques, socio-économiques et de droits humains, et ceci alors que la région des Grands Lacs est de nouveau plongée dans un tourbillon de la violence.**

Le 5 juin 2025, les Burundaises et Burundais doivent se rendre aux urnes pour renouveler leurs députés et conseillers communaux lors des élections législatives. Ces derniers doivent ensuite élire les sénateurs le 23 juillet 2025, suivi des conseillers collinaires et de quartiers le 25 août 2025. La prochaine élection présidentielle est quant à elle prévue en 2027. Conscient des enjeux liés aux cycles électoraux dans les pays fragiles, EurAc s'est engagé à suivre et analyser l'environnement pré-électoral.

Calendrier électoral 2025 - 2027

- Élections législatives et des conseillers communaux le 5 juin 2025 ;
- Élections sénatoriales (par les conseillers communaux) le 23 juillet 2025 ;
- Élections des conseillers collinaires et de quartiers le 25 août 2025 ;
- Élection présidentielle en 2027.

Le présent rapport est le résultat d'une recherche fondée sur des données probantes, incluant des informations, des témoignages, d'entretiens et des analyses de rapports examinant de manière approfondie le processus de préparation des élections, l'ambiance politique et sécuritaire de la pré-campagne, l'état de l'espace civique et la situation socio-économique du pays. Cette analyse intervient dans un contexte sécuritaire extrêmement préoccupant alors que le conflit à l'Est de la RDC, dans les zones frontalières du Burundi, s'intensifie, faisant craindre une déflagration régionale à laquelle le pays ne pourrait échapper.

Situation sécuritaire

Face à la résurgence depuis 2021 de la rébellion du M23[2], le Burundi s'est fermement engagé auprès de la RDC, aggravant ainsi les tensions diplomatiques déjà fragiles avec le Rwanda. Avec l'intensification du conflit entre la fin 2024 et le début de l'année 2025 dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, le régime burundais a procédé à un nouveau déploiement de troupes sur le territoire congolais, et ceci pour combattre à la fois le M23 et le groupe armé RED Tabara. Cette situation affecte directement la stabilité interne du pays, engendrant des conséquences humanitaires, économiques et sécuritaires qui débordent bien au-delà de ses frontières. Le conflit à l'Est est perçu comme une menace pour la sécurité nationale, justifiant ainsi l'intensification de la répression et des mesures de contrôle visant les partis d'opposition, les organisations de la société civile ou tout autre personne suspectée de complicité avec l'adversaire.

En s'engageant plus fermement aux côtés de Kinshasa, le Burundi s'est imposé comme un acteur clé du conflit congolais. Il commence à être perçu par les chancelleries africaines et occidentales comme un levier stratégique dans les efforts diplomatiques. Pourtant, **le pays demeure encore largement négligé et sous-estimé par de nombreux décideurs internationaux alors qu'il est un maillon essentiel de stabilisation régionale.**

2. Le M23 (Mouvement du 23 mars) est un groupe armé rebelle actif dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), principalement dans la région du Nord-Kivu. Il a vu le jour en 2012 après une mutinerie d'anciens rebelles tutsis du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) intégrés au sein de l'armée congolaise qui reprochaient au gouvernement congolais de ne pas respecter les accords de 2009.

Situation de l'espace civique

Depuis la crise politique déclenchée en 2015, le pays est en proie à une répression persistante et systémique des voix contestataires. Le nombre de personnes portées disparues n'a cessé de croitre comme le dénonce le programme Ndondeza[3] du Forum pour la Conscience et le Développement (FOCODE). Cette situation a également eu pour conséquence un exode massif, estimé entre 405 000 par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) de l'ONU et plus de 500 000 par certaines ONG[4]. Depuis 2017, environ 250 000 réfugiés du Burundi sont rentrés dans leur pays dans le cadre de programmes principalement facilités par le HCR[5]. Toutefois, les conditions de sécurité, de réintégration et de respect des droits fondamentaux restent pour l'instant insuffisantes pour permettre un retour véritablement durable et digne pour tous.

Le changement de président en 2020 a semblé amorcer une détente au niveau des droits humains. Le ton des discours s'est adouci et a été accompagné de diverses initiatives visant à apaiser les opinions publiques nationales et internationales dans le cadre d'une relance stratégique des relations extérieures. Néanmoins, la répression persiste. **La période 2024-2025 connait un nouveau durcissement du contrôle politique avec un espace civique qui reste fortement réprimé et encadré.** L'exil demeure toujours la principale alternative de survie pour les acteurs de la société civile pendant que les organisations encore présentes sur place peinent à jouer leur rôle.

Acteurs essentiels du jeu démocratique, les journalistes burundais continuent de faire face à des défis considérables. Les récents cas d'arrestations et de détentions arbitraires viennent rappeler les difficultés pour ces acteurs à travailler sans crainte dans un pays où l'espace civique est considéré comme « réprimé[6] » par CIVICUS et « verrouillé[7] » selon Fortuné Gaetan Zongo, le Rapporteur spécial des Nations Unies (RSNU) sur la situation des droits de l'homme au Burundi. Si la libération au mois d'août 2024 de la journaliste Floriane Irangabiye à la suite d'une grâce présidentielle a constitué un progrès encourageant, son procès a été marqué par un manque d'équité et l'absence de preuves solides. Un climat de répression pèse toujours sur la presse indépendante au Burundi, comme l'atteste la récente condamnation de la journaliste Sandra Muhoza en décembre 2024.

3. Page du programme Ndondeza, FOCODE
4. La réintégration des rapatrié.e.s, une priorité nationale, Bibliothèque Sans Frontières, 21 septembre 2023
5. *Burundi Country Profile*, UNHCR, 2025
6. *Burundi Country Profile*, CIVICUS, 2025
7. Les critiques du rapport de Gaétan Zongo sur le Burundi, Iwacu, 11 juillet 2024

L'élection récente du Burundi au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, en dépit de l'opposition flagrante de l'actuel Président aux mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, s'inscrit dans une politique de réengagement diplomatique. Néanmoins, il est essentiel de ne pas reproduire les erreurs du passé. **Il est crucial pour la communauté internationale de placer le respect des droits humains au centre de ses relations avec le Burundi, tout en continuant de soutenir activement le travail de la société civile burundaise dans toute sa pluralité.**

Situation socio-économique

La pré-campagne s'inscrit dans un contexte de crise socio-économique grave et de longue durée, aujourd'hui portée à son paroxysme. Depuis plusieurs années, la population subit une flambée des prix sur des produits essentiels tels que le carburant et certaines denrées alimentaires de base. Cette situation s'est considérable aggravée avec la résurgence du M23 dans l'Est de la RDC. En effet, le commerce informel avec cette région, longtemps perçu comme une bouée de secours pour de nombreux Burundais, est désormais compromis. La fermeture de la frontière avec le Rwanda début 2024 a renforcé l'isolement du pays, tandis que la crise des devises, caractérisée par un écart massif entre le taux de change officiel et le marché noir, accentue la détérioration économique. Au milieu de ce chaos, seuls les proches du parti au pouvoir semblent tirer profit d'un système qu'ils sont soupçonnés de contrôler.

Face à cette situation, le Fond Monétaire International (FMI) a choisi le 18 janvier 2025 de mettre fin au programme d'aide accordé en 2023. Une telle décision risque de compromettre l'appui d'autres acteurs comme l'UE alors que la situation financière d'un des pays les moins développés au monde ne cesse de se dégrader. Dans ce contexte, **il est indispensable que la communauté internationale maintienne et renforce ses financements pour le Burundi dans le cadre de la coopération au développement.** Cet appui est d'autant plus crucial que l'instabilité régionale risque d'aggraver une situation interne déjà au bord de l'effondrement.

Préparation des élections

L'expérience électorale du Burundi a été marquée par de nombreuses tensions, des contestations politiques et une instabilité qui ont profondément affecté la crédibilité des processus électoraux. Lors des dernières élections générales de 2020, le pays a une nouvelle fois fait face à de nombreuses irrégularités, incluant des actes d'intimidation, des arrestations des membres de l'opposition et des restrictions sur la liberté de la presse. À l'approche des élections de 2025, plusieurs défis persistent. Il est crucial de les résoudre afin de garantir la légitimité des scrutins à venir.

De nombreux signaux indiquent la mise en place d'un cadre électoral sur mesure visant à étouffer toute forme d'expression ou de concurrence. Le processus d'enregistrement des électeurs a été marqué par des actes d'intimidation de la part de l'Etat et des représentants du parti au pouvoir, avec l'appui de sa ligue de jeunes « Imbonerakure ». Plusieurs cas de violences politiques ont également été rapportés, visant notamment des membres des partis d'opposition du CNL et du FRODEBU, mais également du parti au pouvoir CNDD-FDD dans un contexte accru de tensions internes. La loi électorale a été modifiée à plusieurs reprises entre juin et décembre 2024 par décrets présidentiels, en contradiction avec la pratique conforme aux standards internationaux qui préconise de ne pas modifier le cadre des élections à moins d'un an du vote pour éviter de nourrir la défiance envers le processus. Ces décisions ont entravé les candidatures et abouti à l'exclusion notable d'Agathon Rwasa, dernier opposant politique de poids encore présent dans le pays. **Dans ce climat de tension politique, la guerre à l'Est de la RDC et la déstabilisation provoquée par l'implication burundaise accentue le risque d'un report des élections prévues en juin-août 2025.**

Le Burundi : grand oublié de l'agenda politique européen ?

L'UE et ses États membres restent des acteurs essentiels en termes d'aide publique au développement pour le Burundi. Le rôle stratégique du pays pour ses partenaires européens s'est également confirmé à-travers la nomination de Johan Borgstam en tant que nouveau Représentant spécial de l'UE (RSUE) pour les Grands lacs en septembre 2024. **Pourtant, le réseau EurAc observe avec inquiétude le désintérêt croissant de l'UE et de ses Etats membres pour l'avenir du Burundi.**

La question burundaise semble avoir progressivement disparu des radars européens au profit d'autres dossiers présentés comme étant plus en phase avec les priorités de l'Union. Dans le contexte d'une flambée de la violence dans l'Est de la RDC, le rôle essentiel du Burundi dans la stabilisation régionale est également ignoré, comme en témoigne l'absence de mention du pays dans la résolution du Parlement européen votée le 11 février 2025[8]. Pour la société civile, une telle décision témoigne d'une certaine méconnaissance des décideurs européens quant à **l'importance des dynamiques régionales et des interdépendances entre les pays de la région, et plus particulièrement de la place déterminante du Burundi dans l'équilibre régional.**

Face aux nombreux défis internes auxquels fait face le Burundi et la régionalisation rapide du conflit qui fragilise davantage le pays, **il est crucial que les décideurs européens replacent la question burundaise parmi leurs priorités politiques.** L'UE a un intérêt à la fois moral et stratégique à prendre des mesures concrètes pour soutenir la stabilité et le développement durable de ce pays oublié. **Cette vision est d'autant plus pertinente à la lumière de la stratégie renouvelée de l'UE pour la Grands Lacs qui insiste sur l'importance d'une approche régionale intégrée favorisant une coopération active avec l'ensemble des pays de la région[9].**

Ce rapport, porté par les voix de la société civile burundaise et européenne, vise à alerter l'UE et ses États membres sur les risques associés à un manque d'engagement concret au Burundi. La région des Grands Lacs traverse une période décisive qui nécessite que l'UE mobilise ses ressources diplomatiques en faveur d'une approche proactive centrée sur les droits humains, la bonne gouvernance et la paix. Une telle démarche est essentielle pour accompagner le Burundi sur la voie de l'apaisement, de la réconciliation, et de la stabilité démocratique.

8. Résolution sur l'escalade de la violence dans l'est de la RDC, Parlement européen, 13 février 2025
9. *EU Renewed Great Lakes Strategy*, Conseil de l'UE, 20 février 2023

Recommandations

Sur la base des recherches présentées dans ce rapport, le réseau EurAc propose une série de recommandations à l'attention des décideurs politiques de l'UE et de ses Etats membres.

Face à la crise qui sévit dans l'Est de la RDC et en anticipation des futurs cycles électoraux, l'UE doit impérativement user de ses leviers diplomatiques pour rétablir le dialogue et la coopération avec le Burundi. Pour atteindre cet objectif, il est important de souligner le rôle essentiel endossé à la fois par le RSUE pour les droits de l'homme et par le RSUE pour la région des Grands Lacs. Ces deux mandats complémentaires seront déterminants pour la mise en œuvre des recommandations exposées ci-dessous.

Sur le plan de la sécurité régionale :

- **Anticiper le déblocage et l'acheminement d'une assistance humanitaire d'ampleur, en coordination avec les agences de l'ONU**, afin de venir en aide au gouvernement burundais dans la gestion et l'accueil des réfugiés en provenance de la RDC. Une attention particulière doit être portée aux acteurs de la société civile qui font l'objet de menaces et qui doivent bénéficier de mesures de protection adaptées.

- **Accompagner les efforts diplomatiques en faveur d'une solution régionale, politique et pacifique à la guerre dans l'Est de la RDC.** Il est indispensable de travailler vers la mise en place d'un dialogue inclusif et à plusieurs niveaux avec l'ensemble des acteurs régionaux impliqués dans le conflit, incluant les groupes armés, les représentants de la société civile et les communautés locales.

- **Exhorter le gouvernement burundais à retirer ses troupes du territoire congolais.** Plus largement, l'UE doit continuer à exiger la cessation immédiate de tout soutien financier, logistique, militaire et/ou stratégique, qu'il soit direct ou indirect, de la part de l'ensemble des pays de la région aux groupes armés dans l'Est de la RDC.

Sur le plan des droits humains et de l'espace civique :

- **Affirmer avec force et clarté son engagement en faveur des droits humains pour l'ensemble de la population burundaise.** Dans cette optique, l'UE doit pleinement soutenir l'action de son RSUE pour les droits de l'homme dont la mission est d'encourager la promotion et la protection de la démocratie et du respect des droits fondamentaux au Burundi. Plus concrètement, l'UE doit :
  - Condamner ouvertement les politiques de harcèlement, arrestations et détentions arbitraires d'opposants politiques, de défenseurs de droits humains (DDH), des journalistes et autres membres de la société civile mais également tout acte de violence et autres violations de droits humains commis par les forces de sécurité, les Imbonerakure et les groupes armés.

- Assurer la présence des diplomates européens lors de la tenue des procès des journalistes, DDH et prisonniers politiques afin d'envoyer un message fort en faveur des libertés fondamentales.
- Appeler les autorités burundaises à prendre des mesures concrètes en faveur de l'espace civique en réhabilitant les associations suspendues et en annulant les condamnations des DDH.
- Faire usage de dialogues politiques avec les autorités burundaises pour soulever des cas emblématiques comme celui de Sandra Muhoza ou toute autre figure de la société civile victime de répression.

- **Soutenir le travail de la société civile burundaise dans toute sa pluralité en lui apportant un appui technique et financier suffisant pour l'aider à accomplir sa mission de sensibilisation, de suivi électoral et d'alerte sur les violences.** L'organisation de séances de consultation régulières est nécessaire pour favoriser le partage d'information. Il est également crucial de prendre toutes les mesures pour garantir la sécurité de ces acteurs, notamment en facilitant leur accueil dans des pays sûrs, avec des procédures d'admission simplifiées pour les personnes les plus vulnérables, tout en accompagnant le retour volontaire et sécurisé au pays pour celles et ceux qui le souhaitent.

- **Exhorter le gouvernement burundais à coopérer avec les mécanismes internationaux dédiés à la promotion et la protection des droits humains.** A ce titre, l'UE doit soutenir activement le RSNU sur la situation des droits de l'homme au Burundi. Cela implique l'octroi de ressources financières et techniques adéquates, ainsi qu'une pression accrue sur le gouvernement burundais pour qu'il coopère pleinement, incluant un accès sans restriction au territoire et la transmission des informations essentielles à l'accomplissement du mandat.

Sur le plan de la politique intérieure :

- **Exhorter le gouvernement burundais à organiser des élections équitables, transparentes et crédibles, en conformité avec les meilleures pratiques internationales, afin de prévenir tout débordement et un nouveau cycle de violence.** Cela implique notamment l'abrogation des récentes modifications du code électoral dont les nouvelles dispositions discriminent l'opposition, ainsi que l'arrêt de toute manœuvre politique visant à influencer les futurs scrutins.

- **Réinstaurer des cycles d'échange réguliers avec les autorités burundaises afin de promouvoir la mise en place d'un dialogue politique inclusif dans l'esprit des accords d'Arusha et intégrant les mouvements d'opposition et la société civile,** tant au sein du pays qu'en exil. Cette dynamique doit impérativement débuter avec la libération des opposants et le retour des figures politiques en exil.

Sur le plan économique et financier :

- **Au niveau des institutions de l'UE, garantir la continuité des financements pour le Burundi dans le cadre du Programme Indicatif Pluriannuel (PIM) et veiller à leur maintien lors des négociations du prochain budget de l'UE.** À cet égard, une augmentation des montants alloués au domaine prioritaire « bonne gouvernance et État de droit » est essentielle, en particulier dans le contexte pré et post-électoral.

- **Au niveau des Etats membres, garantir la continuité des financements pour le Burundi dans le cadre de la coopération au développement,** avec une attention particulière portée aux questions de gouvernance, de droits humains et au renforcement de la société civile.

- **Encourager le FMI à rétablir sa coopération avec le Burundi sur les taux de change et à relancer son programme de réforme dans ce domaine.** Le soutien du FMI est un levier essentiel pour redresser l'économie burundaise mais aussi regagner la confiance des grands bailleurs internationaux.

Situation sécuritaire : violences pré-électorales et tourbillon de la guerre en RDC

Points-clés :

- À l'approche du prochain cycle électoral, les mécanismes de répression systémique déployés lors de la crise politique de 2015 sont toujours en place.
- Les violences électorales et les actes d'intimidation contre la population, les diplomates et les militants politiques s'intensifient dans un climat lourd de suspicion, nourri par les rivalités au sein du parti au pouvoir et la guerre dans l'Est de la RDC.
- Dans ce contexte, l'implication à la fois significative et opaque du Burundi dans le conflit à l'Est de la RDC accroit considérablement le risque d'une guerre ouverte sur son propre territoire.
- Les conséquences humanitaires (victimes de guerre, afflux de dizaines de milliers de réfugiés) et économiques de ce conflit débordent largement sur le Burundi.

Retour sur la crise politique de 2015 et la répression systémique à grande échelle

Depuis plusieurs décennies, le Burundi est en proie à une instabilité chronique, caractérisée par des tensions ethniques et politiques persistantes. Dans ce récit mouvementé, le mois d'avril 2015 a marqué un tournant critique pour le pays. En effet, la décision du président Pierre Nkurunziza de poursuivre un troisième mandat est perçue comme une violation des accords d'Arusha et de la Constitution, déclenchant ainsi une vague de manifestations publiques, massivement réprimées par les forces de l'ordre. Cette période, dominée par des violences post-électorales dévastatrices, a engendré une crise humanitaire d'une ampleur considérable et accéléré la mise en place d'une répression à grande échelle. En mai 2015, une nouvelle étape est franchie avec la tentative de coup d'État ratée, menée par le général Niyombare et plusieurs officiers militaires.

Cet épisode déclenche une nouvelle spirale de la violence, contraignant des milliers de Burundais à fuir et plongeant le pays dans une crise prolongée. Selon l'ONG Human Rights Watch, durant cette période, *« Le gouvernement burundais a intensifié sa répression contre les opposants présumés et a suspendu la plupart des stations de radio indépendantes du pays. À la mi-2015, presque tous les dirigeants des partis d'opposition, les journalistes indépendants et les activistes de la société civile burundaise avaient fui le pays après avoir reçu des menaces répétées. Ceux qui sont restés l'ont fait au péril de leur vie.*[10] »

En effet, en avril 2015, « seulement » 25 000 Burundais disposaient du statut de réfugiés. Ce chiffre est monté à 405 000 en 2017 selon le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) des NU et est même estimé à plus de 500 000 personnes selon certaines ONG[11]. De nombreux stigmates de cette période demeurent encore visibles et on considère aujourd'hui que le Burundi connaît une situation qualifiable de « paix violente ». En effet, si plusieurs dizaines de milliers de personnes sont rentrées au pays, ce sont 255 000 Burundais qui vivent toujours sur le territoire des pays voisins en tant que réfugiés et demandeurs d'asile au 31 janvier 2025.

Début 2025, selon le HCR[12], les réfugiés burundais bénéficiant du programme régional du HCR se répartissent ainsi :

- Tanzanie : 104 095 soit 40,7 %
- RD Congo : 50 716 soit 19,8 %
- Rwanda : 49 597 soit 19,4 %
- Ouganda : 41 756 soit 16,3 %
- Kenya : 9 599 soit 3,8 %

Les autres populations de réfugiés et demandeurs d'asile burundais bénéficiant de programmes nationaux d'aide se trouvent quant à eux répartis de la manière suivante :

- 16 000 au Kenya
- 8 700 au Mozambique
- 10 800 au Malawi
- 9 900 en Afrique du Sud
- 8 100 en Zambie

En dehors des personnes ayant fui depuis 2015, on dénombre 42 200 réfugiés burundais supplémentaires qui vivent depuis plusieurs décennies en Tanzanie et qui ne bénéficient plus d'assistance régionale ou nationale.

10. Avril 2015 – juin 2020 : Chronologie de la répression des médias et de la société civile au Burundi, HRW, 26 mai 2021
11. La réintégration des rapatrié.e.s, une priorité nationale, Bibliothèque Sans Frontières, 21 septembre 2023
12. *Burundi situation*, UNHCR, 28 février 2025

Il est également important de souligner que le Burundi accueille près de 85 000 réfugiés dont l'immense majorité provient de la RDC selon le HCR (99 %[13]). Il faut désormais ajouter à ces chiffres les quelques 45 000 congolais[14] supplémentaires qui ont franchi la frontière depuis la fin janvier 2025 en réaction à l'avancée du M23 au Nord-Kivu puis au Sud-Kivu.

Document de plaidoyer collectif de 19 organisations de la société civile burundaise

Depuis 2021, un plan de retour et de réintégration des réfugiés du Burundi a été mis en place par le HCR[15] en coopération avec les États de la région, avec pour objectif de formuler et mettre en œuvre des solutions pour un retour consenti et durable. Pourtant, malgré ces efforts, les conditions actuelles ne permettent pas un rapatriement digne et sécurisé comme en témoigne un document de plaidoyer collectif publié en août 2024[16] par dix-neuf organisations de la société civile burundaise (dont FORSC, Ligue Iteka et ACAT-Burundi). Elles évoquent notamment plusieurs cas de rapatriés victimes de racket, tués ou disparus et dénoncent également l'absence de justice impartiale concernant les événements qui ont déclenché leur fuite. En effet, la Commission Vérité et Réconciliation du Burundi[17] ne travaille pas sur la répression et les violences de 2015, ou sur leurs conséquences, et ceci alors que ces traumas viennent s'ajouter à des décennies de souffrances individuelles et collectives. Cette situation nourrit un environnement où les mémoires s'affrontent plutôt que de construire un récit national collectif apaisé.

La peur qui accompagne ce souvenir est très présente et entretenue par les services de sécurité et la branche de jeunes du CNDD-FDD, les Imbonerakure[18]. **Faute de garanties sérieuses pour un retour sécurisé, la majorité des figures de la société civile et des personnalités politiques en exil préfèrent ne pas rentrer,** et ceci malgré les multiples gestes d'ouverture et tentatives de rapprochement initiés par le pouvoir central. Ce-dernier cherche en effet à présenter certains retours comme des victoires afin de déconstruire l'image d'un pays risqué pour les rapatriés.

13. *Burundi Country Profile*, UNHCR, 2025
14. RDC : environ 42 000 réfugiés ont trouvé refuge au Burundi, Libération, 21 février 2025
15. 2021 Burundi Refugee Return and Reintegration Plan, UNHCR, 15 février 2025
16. Au secours des réfugiés Burundais contraints au rapatriement forcé par la Tanzanie, 19 organisations de la société civile burundaise, août 2025
17. La Commission Vérité et Réconciliation du Burundi, instaurée par les Accords d'Arusha de 2000 et mise en place à partir de 2014, a pour mission d'enquêter et d'établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre le 26 février 1885 et le 4 décembre 2008.
18. Les Imbonerakure sont l'aile jeunesse du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense et de la démocratie (CNDD-FDD). Parfois comparés à une milice, ils se composent de jeunes entre 18 et 35 ans, pour la plupart d'anciens rebelles démobilisés.

Le Burundi pris dans l'engrenage de la guerre en RDC

Le conflit dans l'Est de la RDC s'est fortement intensifié à partir de décembre 2024, avec des répercussions majeures pour la région et en particulier pour le Burundi. Face à l'avancée du mouvement rebelle M23, soutenu par le Rwanda, la RDC a sollicité l'aide de ses voisins, notamment le Burundi, qui a intensifié son engagement militaire dans la région. Cette présence accrue a exacerbé les tensions diplomatiques avec le Rwanda, entraînant des accusations mutuelles, une montée des discours nationalistes et un renforcement du contrôle sécuritaire au Burundi. Les prises de Goma puis de Bukavu en janvier et février 2025 par le M23 ont eu pour conséquence un afflux massif de réfugiés congolais vers le territoire burundais provoquant une grave crise humanitaire. **La situation complexe et opaque des alliances militaires et diplomatiques rend incertain l'avenir du Burundi dans un contexte de guerre régionale qui pourrait déborder sur son territoire.**

L'engagement militaire burundais en RDC (2023-2025)

Le Burundi participe activement au conflit dans l'Est de la RDC depuis plusieurs années mais son engagement connaît une intensification notable entre 2024 et 2025. Cette escalade survient dans un contexte d'embrasement dans les provinces de l'Est qui s'est intensifié après l'échec de la médiation angolaise à la fin de l'année 2024. En effet, le sommet prévu à Luanda à la mi-décembre, auquel le président rwandais Paul Kagame n'a pas participé, a échoué, aggravant les tensions. De son côté, le président congolais Félix Tshisekedi a entrepris une tournée régionale pour chercher des soutiens, notamment auprès du Burundi[19], où il a discrètement rencontré Evariste Ndayishimiye. Peu après cette visite, le Burundi annonçait son retrait de la nouvelle mission de l'Union africaine (UA) en Somalie[20] alors qu'il envisageait d'y déployer 3 000 soldats[21], alimentant les spéculations sur un soutien militaire accru à son voisin congolais. Cette période marque également un changement dans la stratégie du Burundi, qui passe d'une participation encadrée par la force de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en 2023 à une implication bilatérale plus discrète et opaque en 2024-2025, amplifiant son rôle dans les affrontements contre le M23 et ses alliés rwandais.

19. RDC : le président Tshisekedi en visite éclair au Burundi après l'échec des négociations de Luanda, RFI, 23 décembre 2024
20. Successeur de la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)
21. Le Burundi peut-il se permettre de retirer ses troupes de la Somalie ?, Institut d'Etudes de Sécurité, 14 janvier 2025

De nombreux rapports attestent de l'implication de plusieurs milliers de soldats burundais aux côtés du gouvernement congolais et de ses alliés contre le mouvement du M23, soutenu par le Rwanda, et ses alliés anti-gouvernement burundais des RED Tabara[22], principalement au Sud-Kivu. Peuvent notamment être cités les affrontements entre les RED Tabara et l'armée burundaise qui ont été documentés sur le sol congolais par le groupe d'experts indépendants de l'ONU entre décembre 2024 et janvier 2025. Un rapport en date du 27 décembre 2024[23] fait notamment mention d'*« affrontements entre la RED Tabara et une coalition Maï-Maï-Force de défense nationale du Burundi »* dès fin septembre 2024. Il ajoute également que *« le 23 octobre 2024, des soldats des FDNB et des combattants Maï-Maï Yakutumba ont attaqué les positions de Twirwaneho et RED Tabara à Kipupu, dans le secteur d'Itombwe, dans le territoire de Mwenga. Plusieurs civils ont été tués et blessés au cours des combats.*[24] »

La reprise des offensives par le M23 et ses alliés entre décembre 2024 et janvier 2025 a conduit à une victoire rapide, suscitant encore plus d'inquiétudes du côté burundais. La ville de Goma est tombée sous le contrôle du M23 les 27 et 28 janvier 2025. Le mouvement est ensuite parti en direction du Sud-Kivu et de l'aéroport militaire de Kavumu, à proximité de la ville de Bukavu, zone considérée comme stratégique pour la sécurité du Burundi.

Le 31 janvier 2025, dans ses vœux au corps diplomatique, le président burundais, Évariste Ndayshimiye, a alerté sur le risque d'un embrasement régional du conflit congolais. Il a également accusé le Rwanda de *« préparer quelque chose contre le Burundi »* déclarant *« Aujourd'hui, le Rwanda avance en RDC. Demain, il viendra au Burundi »*, le Burundi ne pouvait pas *« se laisser faire*[25]*»*.

Début février 2025, l'armée burundaise a renforcé son déploiement à l'aéroport militaire de Kavumu et Bukavu pour faire face au M23, ainsi que dans les Moyens et Hauts-Plateaux de Fizi et d'Uvira où se trouvent le mouvement burundais rebelle des RED Tabara. Le nombre de soldats burundais impliqués en RDC était estimé entre 8 000 et 10 000 soldats avant ce renforcement qui pourrait concerner environ 2 000 soldats supplémentaires selon l'ONU[26]. Le 7 février, Radio France internationale (RFI) estimait à seize le nombre de bataillons désormais déployés sur le sol congolais. La prise de l'aéroport de Kavumu et de la ville de Bukavu autour du 20 février[27] ont provoqué de lourdes pertes côté burundais. L'armée burundaise a alors entamé un retrait partiel, tandis que de

22. Les RED Tabara (Rassemblement des Élus pour la Défense de la République) sont un groupe rebelle armé originaire du Burundi formé en 2016 par des anciens militaires et des membres de l'opposition burundaise, principalement des réfugiés burundais vivant dans les pays voisins comme la RDC et le Rwanda. Ils se positionnent comme un mouvement d'opposition à l'administration du président burundais Pierre Nkurunziza.

23. Rapport du 27 décembre 2024 du Groupe d'experts sur la RDC, UNSC, 27 décembre 2024

24. Le passage est écrit en anglais ainsi dans le rapport : *« On 23 October 2024, FDNB soldiers and Mai-Mai Yakutumba combatants attacked positions of Twirwaneho and RED Tabara in Kipupu, Itombwe sector, Mwenga territory. Several civilians were killed and wounded during the fighting. »* Nous l'avons librement et le plus fidèlement traduit vers le français.

25. RDC : l'armée burundaise, un « soutien militaire très important » pour le gouvernement congolais, RFI, 2 février 2025

26. *Hundreds of women raped and burn to death after Goma prison set on fire*, The Guardian, 5 février 2025

27. RDC : à Bukavu pris par le M23, ce qu'ils ne pouvaient pas voler, ils l'ont brûlé, Libération, 20 février 2025

nombreux soldats se sont retrouvés isolés, coupés du gros des troupes en repli[28]. Fin février, c'est dans la région des Hauts-Plateaux que le front s'est déplacé, dans l'arrière-pays d'Uvira, ville stratégique pour le Burundi en raison de sa position géographique[29].

Climat de guerre et paranoïa sécuritaire au Burundi

Sur le plan interne, plusieurs signes attestent de l'émergence progressive d'un climat de guerre et de paranoïa dans de nombreuses provinces du pays. L'organisation de la société civile Ensemble pour le Soutien des Défenseurs des Droits Humains en danger (ESDDH), qui opère en exil, a fait état du recrutement public de 500 futurs soldats burundais à Cibitoke, province frontalière du Rwanda et de la RDC, début février 2025. Ce type de recrutement serait organisé dans d'autres provinces également. Les recrutés sont envoyés dans des centres de formation des différents camps militaires de Ngozi, Cankuzo, Bururi et Muramvya.

Au début et à la mi-janvier 2025, plusieurs rumeurs faisaient état de l'existence d'une force « proxy » pro-rwandaise dans les provinces frontalières, alors même que la frontière entre le Rwanda et le Burundi est fermée depuis janvier 2024. Différentes sources spéculent également sur la présence de membres des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)[30] dans les provinces frontalières du Rwanda, alimentant davantage cette atmosphère de suspicion. À la fin du mois de janvier, plusieurs messages circulant sur les boucles de messagerie des membres du parti au pouvoir et de sa ligue de jeunesse Imbonerakure ont alerté sur la présence de véhicules Toyota Voxy, des mini-vans, aux frontières avec la Tanzanie. Ces véhicules étaient accusés de potentiellement transporter *« des espions et infiltrés rwandais »*.

Ce regain de tensions avec le Rwanda suscite également des craintes de ciblage, d'intimidation et de répression à l'encontre des personnes ayant séjourné récemment dans le pays, ainsi que des membres des partis d'opposition et des organisations de la société civile, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Les Burundais tutsis sont un groupe particulièrement à risque, notamment dans les régions de Bubanza, Cibitoke, Kayanza, Ngozi, Kirundo, Muyinga et Bujumbura où les tensions ethniques peuvent conduire à des actes de violences ciblées.

28. Le Burundi accélère le retrait de ses troupes déployées dans l'est de la RDC, Le Monde, 21 février 2025
29. RDC : des affrontements dans les Hauts-Plateaux du Sud-Kivu entre un groupe allié au M23 et l'armée, RFI, 27 février 2025
30. Les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) sont un groupe politique et armé constitué après 1994 au Zaïre/RD Congo parmi les génocidaires rwandais de 1994.

Une certaine fébrilité s'est emparée des autorités burundaises. Les bilans officiels de blessés et de décès ne sont pas communiqués publiquement. Des témoignages font état de pressions exercées sur les familles et les médecins pour les empêcher de divulguer des informations. D'autres évoquent des refus de s'enrôler sans couverture médiatique officielle. En juin 2024, ce sont près de 300 soldats burundais qui ont été condamnés à de lourdes peines de prison car ils refusaient de combattre sur le territoire congolais[31], démontrant les tensions internes que peuvent provoquer l'engagement militaire en RDC.

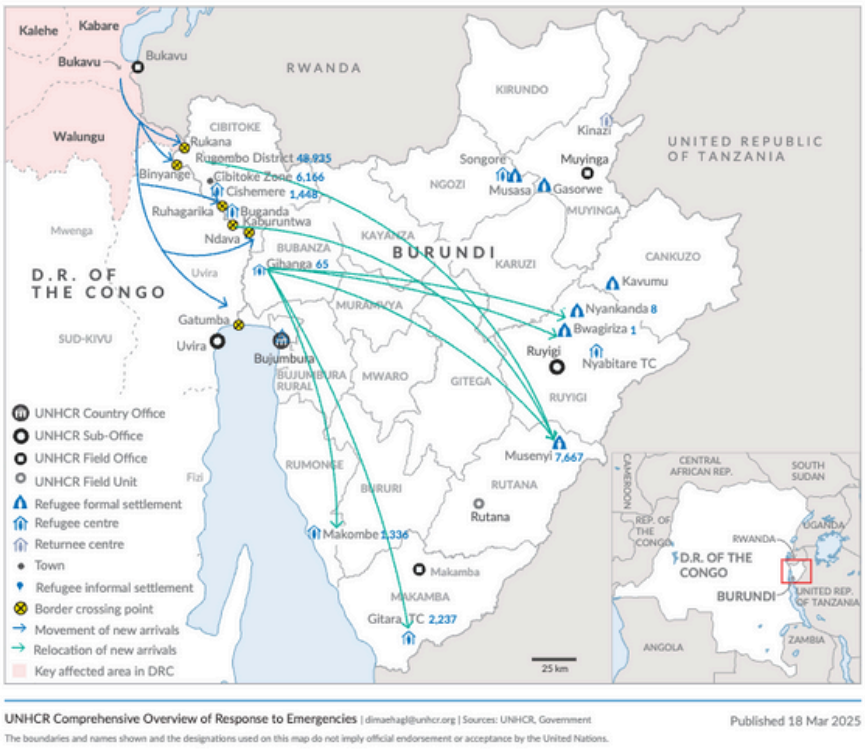
La montée de la mobilisation « patriotique » et de la traque aux éventuels traîtres au Burundi observée en ce début d'année 2025 est préoccupante. Elle peut être perçue comme une stratégie visant à renforcer l'unité interne du CNDD-FDD autour d'un ennemi extérieur présenté comme une menace existentielle, à un moment où des tensions émergeaient entre le Président, le Premier ministre, le Secrétaire général du parti et le Président de l'Assemblée. De manière plus générale, cette menace consolide la mobilisation du régime burundais contre ce qui est perçu comme le projet expansionniste d'un régime tutsi au pouvoir au Rwanda. En effet, le CNDD-FDD est un mouvement majoritairement hutu[32] qui s'est fondé en 1994 comme mouvement rebelle combattant la domination tutsie au Burundi. Lors des deux guerres officielles du Congo (1996-1997 et 1998-2002), le CNDD-FDD s'est engagé contre le Rwanda dirigé par le Front patriotique rwandais (FPR). Le FPR a été fondé par des réfugiés tutsis en exil avant de prendre le pouvoir au Rwanda, mettant notamment fin au génocide des tutsis au Rwanda en 1994.

Finalement, la possibilité que le Sud-Kivu tombe sous le contrôle d'un mouvement soutenu par le Rwanda, en collaboration avec un groupe armé rebelle burundais, représente une menace concrète à la fois pour le Burundi qui pourrait se retrouver isolé, mais aussi pour les réseaux politico-militaro-économiques du CNDD-FDD, qui risquent de subir des pertes financières et minières importantes. Au moment de l'écriture de ce rapport, International Crisis Group (ICG) place le Burundi dans la catégorie « alerte de conflit[33] ».

31. Burundi : des soldats condamnés à de longues peines de prison pour avoir refusé de combattre les rebelles en RDC, Anadolu, 26 juin 2024
32. *The Burundi Rebellion and the Ceasefire Negotiations*, International Crisis Group, 6 août 2022
33. *Crisis Watch Burundi*, International Crisis Group, 2025

Le poids de la crise humanitaire dans un Burundi aux fondations institutionnelles fragiles

Le Burundi subit de plein fouet les répercussions humanitaires du conflit en RDC. Début février 2025, après la prise de Goma, un afflux massif de réfugiés congolais a été observé à Bujumbura, dépassant les 40 000 personnes à la fin du mois. Ce déplacement de population a conduit les autorités burundaises à renforcer les contrôles aux frontières et à l'intérieur du pays, notamment par l'instauration de fouilles régulières dans plusieurs quartiers de la capitale. Parallèlement, entre janvier et février 2025, les discours de mobilisation et de patriotisme se sont intensifiés au sein du CNDD-FDD et de sa ligue de jeunesse Imbonerakure, dont la militarisation est fréquemment dénoncée par les organisations de la société civile.



Carte des flux de population en provenance de la RDC, UNHCR, 17 mars 2025

Percevant cet afflux comme une menace potentielle pour la sécurité nationale car craignant notamment que la coupure de l'axe reliant Bukavu, Uvira et Fizi au Sud-Kivu n'ouvre la voie à une attaque sur Bujumbura, les autorités politico-militaires burundaises ont durci leurs mesures de contrôle. Les réfugiés congolais sont particulièrement ciblés et sommés de se regrouper dans les camps de Gihanga et Cibitoke pour mieux encadrer leur présence. Des rapports font également état de rackets et d'arrestations visant ceux qui tentent de s'installer à Bujumbura en dehors des camps. Dans ce climat de tension, plusieurs membres de la société civile

congolaise, déjà sous pression depuis la prise de Goma et Bukavu, expriment de vives inquiétudes pour leur sécurité.

Cette crise humanitaire survient à un moment où l'État burundais fait face à un manque de moyens considérable, tandis que des organisations telles que le HCR sont lourdement affectées par la suspension de l'aide internationale américaine décidée par l'administration Trump. En avril 2024, près de 100 000 personnes[34] avaient été déplacées à la suite des inondations du lac Tanganyika et dispersées sans un soutien durable. Au début de l'année 2025, la majorité de ces personnes n'étaient toujours pas retournées chez elles. Par ailleurs, aucune mesure publique n'a été prise pour sécuriser les digues le long du lac, malgré la persistance du danger. Faute de ressources suffisantes, l'État burundais peine à fournir une aide adéquate à sa propre population, une situation aggravée par les réductions considérables de l'aide à la coopération internationale.

Cette faiblesse institutionnelle se reflète dans la classification du pays comme « Etat fragile » par la Banque mondiale et l' Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que dans son positionnement au sein de l'index mondial de gestion des risques INFORM[35]. En effet selon INFORM, le Burundi est le 22e pays au monde le moins en mesure de gérer une crise de grande ampleur, qu'elle soit de cause humaine ou naturelle. Cette situation est aggravée par les effets du changement climatique, dont l'intensification se manifeste notamment par la régularité d'épisodes climatiques extrêmes tels que les sécheresses et les pluies diluviennes. C'est dans ce contexte que les autorités burundaises ont expulsé la directrice et la chargée de sécurité du Programme alimentaire mondiale (PAM) de l'ONU au Burundi à la mi-février pour avoir demandé à leur personnel de faire des réserves de produits essentiels[36]. Elles ont été accusées d'atteintes à la sureté de l'État, leurs consignes ayant été jugées susceptibles de semer la panique au sein de la population. Cette situation témoigne à la fois de l'importance du contrôle de l'information exercé par les autorités ainsi que des difficultés auxquelles restent confrontés les partenaires étrangers opérant encore dans le pays.

34. Au Burundi, 100 000 déplacés à cause des pluies et des inondations, Le Monde, 17 avril 2024
35. *Country Risk Profile Burundi*, INFORM, 2025
36. Sibi Lawson-Marriot, la directrice du PAM au Burundi, expulsée du pays, RFI, 15 février 2025

Perception diplomatique du rôle du Burundi dans la résolution du conflit

Les différents engagements burundais dans la guerre en RDC sont à la fois formels et informels, bilatéraux et multilatéraux. Ils soulignent l'opacité avec laquelle le Burundi définit et mélange ses intérêts personnels (chef de l'Etat, militaires) et institutionnels (Etat, armée et du CNDD-FDD). La finalité de ce que souhaite le pouvoir burundais est obscure. Ce flou est entretenu par les discours tantôt belliqueux, tantôt pacifiques du Président, comme celui prononcé devant le corps diplomatique le 31 janvier 2025[37]. Dans ce contexte, il devient de plus en plus difficile d'exclure la possibilité d'un conflit sur le sol burundais, le pays se retrouvant plus que jamais pris dans l'engrenage de la régionalisation de la guerre en RDC.

La participation directe du Burundi au conflit congolais aux côtés de Kinshasa lui confère un rôle centrale dans cette crise, ce qui a permis aux autorités burundaises d'être considérées par les chancelleries africaines et occidentales comme faisant potentiellement partie de la solution diplomatique puisque faisant partie du problème. Toutefois, face à un acteur dont les intérêts réels demeurent opaques, une clarification de ses objectifs s'avère essentielle. Ceci est d'autant plus indispensable que certains décideurs peinent encore à considérer le Burundi comme un acteur clé de la stabilisation régionale, comme en témoigne la résolution adoptée au Parlement européen sur cette crise le 11 février 2025 dans laquelle le mot « Burundi[38] » est totalement absent. Cette omission reflète les difficultés de la communauté internationale à appréhender pleinement la complexité des dynamiques à l'œuvre dans la région. Pourtant, **ignorer le rôle du Burundi revient à négliger un maillon essentiel de la stabilité régionale.** Il est urgent que la communauté internationale, et particulièrement l'UE, **redonne au Burundi une place centrale dans les initiatives diplomatiques visant à établir une solution durable, politique et pacifique au conflit dans l'Est de la RDC.** Continuer à ignorer cet acteur, c'est prendre le risque de fragiliser davantage une région déjà en proie à une forte instabilité.

37. RDC : l'armée burundaise, un « soutien militaire très important » pour le gouvernement congolais, RFI, 2 février 2025
38. Résolution sur l'escalade de la violence dans l'est de la RDC, Parlement européen, 13 février 2025

Polarisation, violences et intimidations pré-électorales

À l'approche des élections de 2025-2027 et dans un contexte de guerre en RDC, le Burundi connaît une montée des tensions politiques et sécuritaires. De nombreuses organisations ont documentés de multiples cas de violence impliquant la ligue de jeunes Imbonerakure dont la militarisation est régulièrement dénoncée. A cela s'ajoute les divisions internes au sein du CNDD-FDD qui ne cessent de s'intensifier. En effet, **des épisodes de tensions entre hauts dirigeants illustrent un climat politique tendu, marqué par une répression accrue de l'espace civique et une polarisation croissante entre les différents groupes politiques.**

Entre le 1er décembre 2024 et le 5 février 2025, 56 événements ont été recensés par la base de données de l'Armed Conflict Location and Event Data (ACLED). Une trentaine d'entre eux impliquent les Imbonerakure, souvent dans des affaires de racket et d'agressions ciblant notamment des membres du CNL, comme à Kibenga (Bujumbura Mairie) le 3 décembre, ou encore à Rugombo (province de Cibitoke) le 12 janvier 2025. Début février 2025, l'association ESDDH a également signalé des actes similaires dans la province de Kirundo, au Nord-Est du pays. Dans la commune de Busoni et ses collines, des Imbonerakure auraient été aperçus armés de machettes, matraques, et fusils en bois, et vêtus de tenues semblables à celles des militaires. Des rondes nocturnes durant lesquelles des sommes allant de 10 000 à 20 000 Fbu exigées aux personnes circulant la nuit ont été rapportées. En cas de refus, ces-dernières s'exposaient à des passages à tabac et à des détentions arbitraires.

Sans atteindre l'ampleur de 2020, et surtout de la période post réélection de Pierre Nkurunziza en 2015, ces agissements semblent s'accentuer à l'approche conjuguée des élections et de l'escalade de la guerre en RDC. Cette tolérance vis-à-vis des violations des droits humains imputées aux Imbonerakure mais également à la police et au Service national de renseignement est fréquemment constatée sur le terrain et régulièrement dénoncée par le RSNU sur la situation des droits de l'homme au Burundi auprès du Conseil des droits de l'homme[39].

La militarisation des Imbonerakure est dénoncée depuis plusieurs années par de nombreux acteurs locaux et internationaux, comme ICG[40]. Outil de fidélisation et de contrôle pour le parti au pouvoir, ce groupe est souvent perçu comme la voie de passage obligée

39. Burundi : un contexte sécuritaire volatile marqué par une impunité généralisée des Imbonerakure, UN news, 4 juillet 2024
40. *Crisis Watch Burundi*, International Crisis Group, 2025

pour intégrer les réseaux du CNDD-FDD et espérer obtenir des positions influentes au sein du parti et du gouvernement, de la police, de l'armée ou de l'administration. Début février 2025, ICG rapportait l'arrestation de deux membres du parti FRODEBU par ce groupe dans la province de Bubanza au Nord-Ouest du pays, également frontalière du Rwanda. Ils auraient été forcés de quitter le FRODEBU pour rejoindre le CNDD-FDD.

Dans ce contexte, plusieurs événements courant 2024 et début 2025 ont également révélé ou ont été interprétés comme des signes de fortes tensions entre personnalités et mouvements concurrents au sein du CNDD-FDD.

En premier lieu, la condamnation à perpétuité de l'ancien général et premier ministre membre du CNDD-FDD Alain-Guillaume Bunyoni, qui apparaissait comme un rival du Président Evariste Ndayishimiye, a été confirmée en appel en juin 2024. Il lui est reproché d'avoir comploté pour renverser le gouvernement, menacé la vie du Président, de s'être enrichi illégalement et d'avoir déstabilisé l'économie. Il avait été condamné en première instance en décembre 2023 avec cinq co-accusés, dont plusieurs de premier plan comme l'ancien commandant de la Brigade anti-émeute et un cadre des services de renseignement.

Qui plus est, si Ndayishimiye consolide son pouvoir, il fait également face à des critiques internes, notamment du Premier ministre et du Secrétaire général du CNDD-FDD, Révérien Ndikuriyo. Son hospitalisation au Kenya début 2025 a suscité des rumeurs d'empoisonnement, illustrant le climat de défiance qui règne au Burundi.

A quelques mois des élections et alors que la guerre en RDC s'approche de la frontière burundaise, **il est constaté une augmentation de la polarisation et des rivalités politiques, ainsi qu'une pression accrue sur un espace civique déjà considérablement réprimé. Ce rétrécissement vise les partis politiques d'opposition, les organisations de la société civile et les citoyens et citoyennes non-militants.**

Un espace civique fermé où l’exil demeure l’option principale de survie

Points-clés :

- L'État burundais continue d'entraver les mécanismes internationaux de justice et de protection des droits humains, en ciblant particulièrement le mandat du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Burundi.
- L'espace civique demeure fortement réprimé et étroitement contrôlé par les autorités. L'exil reste la principale option de survie pour les acteurs de la société civile, tandis que les organisations encore présentes sur le terrain peinent à remplir leur mission en raison du contrôle strict du pouvoir et préfèrent adopter une posture discrète.
- L’espace civique est également menacé par la suspension des principales associations de défense des droits humains et l'emprisonnement de figures emblématiques de la société civile.
- Dans ce contexte, le soutien de la communauté internationale à l'espace civique dans le cadre de la coopération internationale reste limité par rapport à d'autres enjeux jugés moins controversés.

Une détente de façade depuis 2020

Le changement de Président en 2020 a semblé amorcer une détente au niveau des droits humains. Toutefois, cette alternance à la tête de l’État, résultat d’un compromis minimal entre les différentes factions du CNDD-FDD, ne s’est pas traduite par de réels changements de fond. Dans un premier temps, le ton des discours s’est adouci, accompagné de plusieurs gestes destinés à apaiser les opinions publiques nationales et internationales dans le cadre d'une reprise stratégique des relations internationales. Néanmoins, si la répression est devenue plus limitée, elle est toujours présente. Les outils et les agents de la répression occupent toujours des postes clés, protégés par une impunité qui perdure. **Les causes profondes du problème restent ignorées, et aucune garantie de retour sécurisé n'a été proposée à la grande majorité des centaines de milliers de Burundais toujours en exil.**

Entre 2024 et début 2025, la répression demeure ciblée, avec un contrôle renforcé de l'espace civique, incluant des intrusions dans les espaces privés de communication. Cette période connait également un nouveau durcissement du contrôle politique alimenté par les luttes internes au sein du CNDD-FDD et par la volonté de rendre impossible toute alternance politique, notamment en bloquant la candidature d'Agathon Rwasa. Les discours officiels sont contradictoires, oscillant entre violence et tempérance, y compris sur la scène régionale, semant la confusion dans l'opinion publique burundaise et entretenant un climat de terreur.

Dans son rapport sur les disparitions forcées au Burundi du 15 janvier 2025, Tournons La Page Burundi (TLP Burundi)[41] rappelle que :

- Depuis 2020 : Au moins 120 personnes ont disparu au Burundi et n'ont pas été retrouvées. En 2024, la FOCODE a recensé au moins 40 nouveaux cas de disparitions forcées.

- Qu'entre 2015 et 2023 ont été répertoriés :
  - 13 072 arrestations arbitraires ;
  - 1 381 corps retrouvés ;
  - 1 225 cas de torture ;
  - 4 040 assassinats ; et,
  - 697 enlèvements.

41. Disparitions forcées au Burundi : 10 ans de silence, TLP Burundi, 15 janvier 2025

Mainmise de l'Exécutif sur les autres pouvoirs et les institutions indépendantes

L'indépendance de la justice a toujours été pour le moins fragile au Burundi. Malgré certains progrès observés entre 2005 et 2015, la crise du troisième mandat de Pierre Nkurunziza a marqué un net recul pour le système judiciaire burundais. Les tensions politiques ont conduit à une répression systémique avec des accusations de partialité des institutions, notamment dans le traitement et le jugement des manifestants et opposants politiques. En réponse à cette situation, plusieurs acteurs internationaux comme les NU et des pays occidentaux (dont l'UE et les États-Unis) ont exhorté le Burundi à engager des réformes pour garantir une justice plus indépendante et impartiale.

À son arrivée au pouvoir, Évariste Ndayishimiye a adopté un discours réformateur, affichant une volonté d'améliorer l'autonomie du système judiciaire en réponse aux attentes internationales. Toutefois, au-delà des déclarations, **la question de l'indépendance réelle de la justice burundaise demeure.**

Dans un questions et réponses de 2021, ICG[42] expliquait que le Président avait *« renforcé son emprise sur le système juridique en janvier en approuvant la modification d'une loi régissant le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), une institution officiellement chargée de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, mais qui, dans la pratique, est dirigée par le Président »*. Cette nouvelle loi a renforcé les pouvoirs présidentiels sur le CSM, en lui permettant notamment *« d'effectuer un contrôle de qualité de tous les jugements des tribunaux »*, pouvant s'apparenter à *« un contrôle total »* par le gouvernement.

C'est dans ce contexte de doute sur l'indépendance effective des institutions qu'intervient le débat autour la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme[43] (CNIDH). Créée par la loi du 5 janvier 2011, la CNIDH est supposée être une institution indépendante chargée de la promotion et de la protection des libertés fondamentales au Burundi. Elle a pour mission principale de surveiller la situation des droits humains et peut enquêter sur des violations présumées. Cependant, elle a été rétrogradée au statut B en juin 2024[44] par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme, sur la base des Principes de Paris[45] qui établissent les normes minimales d'indépendance. Cette catégorie est réservée aux institutions ne remplissant pas entièrement les critères d'indépendance mais qui sont toujours considérées comme fonctionnelles. Il a été estimé que la CNIDH burundaise ne respectait plus pleinement son mandat d'institution indépendante sur la base des critères suivants :

- Ingérences politiques dans la sélection des membres de la CNIDH ;
- Manque de coopération et d'échanges avec les organisations de la société civile et les mécanismes internationaux de protection des droits humains ; et,
- Réticence à traiter des cas de violations des droits humains politiquement sensibles.

42. Burundi : opération de charme ou véritable changement, International Crisis Group, 2 juillet 2021
43. Site de la CNIDH
44. L'ONU reconnait la nécessité de continuer à suivre de près la crise des droits humains au Burundi, HRW, 19 octobre 2024
45. Principes de Paris, site de la GANHRI

Une société civile dont les principales organisations sont en exil

À la suite de l'extrême violence de la répression post-électorale de 2015, de nombreuses associations historiques des droits humains et de la société civile ont été radiées ou suspendues[46]. **Malgré des promesses de changement, ces mesures sont restées en vigueur sous le régime du président Ndayishimiye.** Afin de pouvoir continuer à exercer leur mission, ces organisations ont dû s'exiler et continuer à travailler à distance depuis d'autres pays africains, ou encore en Europe et en Amérique du Nord (comme la ligue Iteka, APRODH, ACAT-Burundi, RPA, FORSC, FOCODE). Parallèlement, d'autres structures se sont créées en exil (comme ESSDH et SOS-Torture Burundi).

A ce titre, il convient de mentionner la condamnation en 2021 par contumace de 12 DDH[47], survenue alors que l'UE relançait son dialogue politique avec le Burundi. Ces peines à perpétuité ont ciblé des figures emblématiques de la société civile burundaise forcées de fuir le pays après la crise de 2015 et ont donc été prononcées en leur absence. Les accusés n'ont pas eu la possibilité de participer au procès, ni en personne ni par l'intermédiaire de leurs avocats, en total violation de leur droit à un procès équitable.

S'il reste des organisations burundaises de la société civile sur place, c'est toutefois la peur et la méfiance qui dominent sur tous les sujets, qu'ils s'agissent de la jeunesse, de la culture, des questions sociales, de l'économie, de la mémoire, de la démocratie ou bien de la bonne gouvernance. Il résulte de cette répression une parole extrêmement prudente et le recours à des stratégie de dissimulation pour ne pas afficher des ambitions susceptibles d'être perçues comme suspectes aux yeux du pouvoir. Des méthodes de surveillance intensive des organisations de la société civile (OSC) ont été mises en place. Elles incluent le réenregistrement obligatoire et l'imposition de quotas ethniques lors du recrutement, pouvant déboucher sur une visite des services de documentation si les embauches sont considérées comme non conformes. Qui plus est, des dizaines d'associations ont été créées ou renforcées par le pouvoir pour soutenir le régime, en particulier pendant la période où le Burundi était encore soumis à des sanctions internationales. Ces-dernières ont servi de canaux de propagande pour contester les critiques internationales mais elles ont également permis de contourner les sanctions en facilitant l'accès à des financements. Cette situation a profondément entaché le travail de la « vraie » société civile qui, malgré de nomb-

46. Burundi : nouvelle répression de la société civile burundaise, FIACAT, 27 octobre 2016
47. Burundi : condamnation *in absentia* à une peine de prison à perpétuité de douze DDH en exil, OMCT, 18 février 2021

reux obstacles, persiste à mener ses actions dans cet environnement restrictif.

Dans son dernier rapport de janvier 2025 sur l'espace civique, le consortium EU SEE[48] classe le Burundi dans la catégorie des espace civiques réprimés[49]. L'espace civique burundais se caractérise par *« d'importantes restrictions à la mise en œuvre des droits civils et politiques tels que les libertés d'expression, d'association et de réunion garanties par la Constitution de 2018 de la République du Burundi »*. Le rapport décrit également que *« les défenseurs des droits de l'homme, les activistes, les journalistes et les membres de l'opposition politique sont victimes d'intimidation, de harcèlement, d'arrestations et de détentions arbitraires, et de procédures judiciaires injustes »*. Il conclut que dans *« un tel contexte de lois restrictives et de contrôle accru par les autorités, les OSC peinent à jouer pleinement leur rôle dans la promotion des droits humains et du développement communautaire »*.

La situation socio-économique du Burundi, caractérisée par de profondes inégalités de richesse, une inflation galopante et une pénurie de produits essentiels, a entrainé une montée des revendications sociales. Face à ces protestations, le régime burundais semble privilégier une réponse sécuritaire. En effet, bien que les policiers aient bénéficié d'une augmentation salariale à la fin de l'année 2024, la seule réaction officielle à la demande d'augmentation de salaires de la Fédération nationale des syndicats des services de santé (FNSS) en janvier 2025 a été l'arrestation de cinq médecins[50]. Cette attitude autoritaire risque non seulement d'alimenter le mécontentement populaire, mais aussi d'aggraver l'instabilité du pays.

48. Ce consortium effectue un suivi et produit des analyses sur l'état de l'espace civique dans le monde. Il est financé par l'Union européenne. Le consortium est composé d'Hivos (coordination), CIVICUS, Democracy Reporting International, European Partnership for Democracy, Forus et Transparency International.
49. *Burundi Baseline Snapshot*, EU SEE, 31 janvier 2025
50. Bujumbura : les renseignements burundais détiennent cinq médecins, SOS Média Burundi, 8 février 2025

Baisse de la répression contre la presse, mais vigilance requise

En dépit de quelques signaux positifs envoyés par le Président Ndayishimiye en faveur de la liberté de la presse, le paysage médiatique burundais reste encore très encadré. **Les médias indépendants font face à de nombreuses restrictions qui limitent leur capacité à opérer librement.** Bien que certaines initiatives aient été prises pour assouplir le contrôle étatique, la réalité sur le terrain reste marquée par un encadrement strict et une surveillance accrue des journalistes et des organes de presse.

Fin 2022, la censure qui frappait le site d'information IWACU depuis près de cinq ans a été levée, ce qui est souligné comme une avancée positive par Reporters sans frontières (RSF[51]). Cela a permis une légère amélioration du classement du Burundi dans l'index de la liberté de la presse, passant de la 114e à la 108e position entre 2023 et 2024. En dépit de cette progression, RSF souligne également l'absence de volonté d'enquêter sur la disparition en 2016 du journaliste d'IWACU, Jean Bigirimana.

Dans le même esprit d'allégement de la pression exercée sur la presse, le média en ligne Radio Publique Africaine (RPA), qui opère en exil depuis 2015, parvient désormais à organiser des débats en invitant des personnes présentes au Burundi. Ces-dernières ont pu témoigner à visage découvert sans subir d'arrestation.

La nouvelle loi sur la presse révisée en 2024 et promulguée par décret présidentiel le 12 juillet 2024 a suscité d'importantes controverses en dépit des avancées qu'elle a prétendu introduire. Dans un rapport d'analyse de septembre 2024, Amnesty International[52] souligne d'abord que l'une *« des principales réformes de la loi est la dépénalisation partielle des délits de presse »*. En effet, un des points essentiels consiste à substituer les poursuites pénales par des amendes : *« toute personne publiant ou diffusant des informations constitutives des délits d'injure, d'imputation dommageable, d'outrage, de diffusion de fausses nouvelles, d'outrage public aux bonnes mœurs, de dénonciation calomnieuse, d'atteinte à la vie privée, d'atteinte à la présomption d'innocence ou de révélation de l'identité d'une victime de violences sexuelles »*. Néanmoins, Amnesty International retient également que *« ce texte est encore loin d'être conforme aux normes internationales en matière de droits humains. »* Par ailleurs, le Conseil national de la communication (CNC) a interdit à plusieurs radios de diffuser un débat portant sur le projet de loi, arguant *« qu'il était trop tôt pour commenter un texte qui n'avait pas encore été promulgué par le président de la République »*.

51. Burundi, Reporters Sans Frontières, 2025
52. Burundi. Le discours et la réalité. La répression de la société civile se poursuit sous le gouvernement d'Evariste Ndayishimiye, Amnesty International, 21 août 2024

Les journalistes burundais continuent de faire face à des obstacles considérables, comme en témoignent les récents cas d'arrestations et de détentions arbitraires. La libération au mois d'août 2024 de la journaliste Floriane Irangabiye à la suite d'une grâce présidentielle a constitué une bonne nouvelle mais il est important de souligner qu'elle n'aurait jamais dû être poursuivie ni condamnée en premier lieu. Condamnée à 10 ans de prison en 2023 pour « *atteinte à la sécurité de l'État* », une accusation fréquemment utilisée pour museler les voix dissidentes, son procès, marqué par un manque d'équité et l'absence de preuves, illustre le climat de répression qui pèse sur la presse indépendante au Burundi. Plus récemment, la condamnation de la journaliste Sandra Muhoza en décembre 2024 est venue rappeler les immenses défis auxquels est confrontée cette profession, pourtant indispensable au bon fonctionnement démocratique d'une nation. Ce cas est également un rappel des difficultés pour les actrices et acteurs de la société civile à travailler sans crainte de représailles.

Une relation conflictuelle avec les mécanismes internationaux de protection et de défense des droits humains

Depuis le début de la crise de 2015, le Burundi a entretenu des relations conflictuelles avec les mécanismes internationaux de défense des droits humains, rejetant toute coopération avec des instances telles que la Cour pénale internationale (CPI) ou les organes onusiens. **Cette posture s'est inscrite dans un contexte de tensions croissantes avec la communauté internationale**, le gouvernement burundais invoquant la défense de sa souveraineté nationale pour justifier son refus.

Suite à la terrible et systématique répression qui s'est abattue sur le pays en 2015 et 2020, la Cour pénale internationale (CPI[53]) a annoncé un examen préliminaire de la situation au Burundi le 25 avril 2016. Il se « *concentre sur les actes de meurtre, d'emprisonnement, de torture, de viol et d'autres formes de violence sexuelle, ainsi que sur les cas de disparitions forcées qui auraient été commis depuis avril 2015 au Burundi* ». La CPI estime que pour cette période, « *plus de 430 personnes auraient été tuées, au moins 3 400 personnes arrêtées et plus de 230 000 Burundais contraints de chercher refuge dans les pays voisins* ». Néanmoins, l'enquête ren-

53. Voir la page concernant le Burundi sur le site de la CPI

contre de nombreux obstacles, principalement en raison du refus du gouvernement burundais de coopérer avec la Cour et du retrait du pays du Statut de Rome en 2017.

En septembre 2016, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a créé, par la résolution 33/24, une Commission d'enquête sur le Burundi. Cette commission a mené sa mission jusqu'en 2021[54], année où elle a été remplacée par un RSNU sur la situation des droits de l'homme au Burundi, réduisant ainsi le risque de sanctions pénales. L'Etat burundais s'est depuis opposé avec fermeté aux mécanismes de justice onusiens. Il a demandé et obtenu en 2019[55], la fermeture du Bureau des droits de l'homme des NU en fonction depuis 1996, compliquant gravement le travail de documentation des violations des droits humains et de vérification des dénonciations faites par les organisations de la société civile.

Dans la même logique, c'est désormais le mandat du RSNU qui est ciblé. Bien que le mandataire actuel, Fortuné Gaetan Zongo, juge et citoyen burkinabé, parvienne malgré des ressources limitées à suivre et documenter la situation des droits humains au Burundi, les autorités burundaises persistent à refuser toute coopération. Elles lui interdisent l'accès au territoire et ciblent les personnes sur place souhaitant collaborer avec lui. En dépit de ces obstacles, son mandat a été prolongé d'un an en octobre 2024[56], témoignant du soutien de la communauté internationale en faveur du respect des droits humains au Burundi. De son côté, le gouvernement burundais demeure inflexible, dénonçant ce qu'il considère comme une politique de "deux poids, deux mesures", alors que d'autres pays qui refusent de coopérer sur ces sujets échappent à une pression similaire.

Le Conseil des droits de l'homme a également condamné dans sa dernière résolution d'octobre 2024[57] *« l'impunité généralisée pour toutes les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits »*, exhorté *« le Gouvernement burundais à faire en sorte que, indépendamment de leur affiliation ou de leur statut, tous les auteurs de tels faits, qu'ils soient membres des forces de défense et de sécurité ou du mouvement de la jeunesse du parti au pouvoir, les Imbonerakure, aient à répondre de leurs actes et que les victimes puissent demander justice et obtenir réparation »*, et engagé *« le Gouvernement à revenir sur sa décision de dénoncer le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et à honorer son obligation juridique de coopérer pleinement avec la Cour dans le cadre de l'enquête en cours »*.

54. Commission d'enquête sur le Burundi, site du OHCHR, 2025
55. Fermeture du Bureau des droits de l'homme des NU au Burundi, OHCHR, 5 mars 2019
56. Situation des droits humains au Burundi, rapport du RSNU présenté le 24 octobre 2024, UNGA, 23 juillet 2024
57. Résolution du 2 octobre 2024 sur la situation des droits de l'homme au Burundi, UNGA, 2 octobre 2024

En vue des prochains cycles électoraux, le Conseil a également demandé *« au Gouvernement burundais de créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections législatives inclusives, transparentes et crédibles en 2025, conformément à ses obligations et engagements internationaux ; »* et *« de garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire »*.

Lors de son examen périodique universel (EPU) en 2023 au Conseil des droits de l'homme des NU, la délégation burundaise avait quitté la rencontre, offusquée par la présence de DDH en exil, *« criminels condamnés au Burundi selon Bujumbura »*[58]. Au cours de ce même examen, l'Etat burundais s'était engagé dans son rapport à collaborer pleinement avec l'ONU[59] dans le domaine des mécanismes internationaux des droits humains :

« 107. Le Burundi continue à mettre en œuvre les recommandations acceptées issues des Comités d'experts indépendants qui assurent le suivi de la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

108. Le Burundi réaffirme son engagement à collaborer avec tous les organes de l'ONU, y compris le Conseil des Droits de l'Homme. La coopération avec les organes et mécanismes chargés des droits de l'Homme tant au niveau régional qu'international est assurée par le Burundi. »

En dépit de cette opposition, l'ONU maintient ses activités au Burundi dans le domaine des droits humains. Un fonds fiduciaire multipartenaires[60] a été créé, incluant une composante dédiée aux activités du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Toutefois, bien que son budget total approuvé pour la période 2024-2028 s'élève à 4,8 millions de dollars US, l'ONU doit encore mobiliser 3,4 millions de dollars, soit 78,43 % de l'objectif fixé.

Le Burundi a été élu en 2024 parmi les 18 nouveaux membres du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, où il siège depuis le 1er janvier 2025[61].

58. Le Burundi claque la porte du Comité des droits de l'homme des NU, RFI, 5 juillet 2023
59. Rapport du Burundi soumis en application des résolutions 5/1 et 16/21 du Conseil des droits de l'homme, UNGA, 10 février 2023
60. *Burundi Multi-Partner Trust Fund*, UN Trust Fund Office, 2025
61. L'Assemblée générale élit 18 nouveaux membres du Conseil des droits de l'homme, NU, 9 octobre 2024

Focus sur la stratégie de réengagement international – un espace civique non-prioritaire

L'élection du Burundi au Conseil des droits de l'homme de l'ONU s'inscrit dans la politique de réengagement et de désenclavement diplomatique amorcée après l'élection présidentielle de 2020 et l'arrivée au pouvoir d'Evariste Ndayishimiye. Cette stratégie s'est également concrétisée par l'obtention de la présidence du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) fin octobre 2024. Un autre exemple de cette dynamique était l'accord pour la facilité de crédit conclu avec le FMI en 2023 mais qui est désormais considéré comme un échec.

Les pays occidentaux représentent la grande majorité de l'aide publique au développement, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale (agences de l'ONU, UE, Groupe de la Banque mondiale). Dans une démarche de réengagement de la coopération, les diplomaties européennes ont également levé la majorité des sanctions (mesures restrictives et appropriées). Ainsi, la Belgique a annoncé en juin 2024 un paquet de soutien multi annuel de 75 millions d'euros, destinés aux secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'éducation.

L'objectif des pays donateurs était de pousser à un retour à une certaine normalité institutionnelle en comparaison avec la situation catastrophique de 2015-2020. En soutenant financièrement et diplomatiquement le Burundi, ils espéraient favoriser une gouvernance plus apaisée et un environnement politique plus ouvert. Cependant, force est de constater que cette normalité n'est pas de retour au Burundi. Le contrôle autoritaire du pouvoir, les restrictions aux libertés fondamentales et les tensions politiques persistent, empêchant le fonctionnement stable des institutions.

En dépit de ces observations, **le soutien en faveur d'un assouplissement du contrôle de l'espace civique n'est toujours pas une priorité pour la coopération internationale**, et notamment européenne, qui favorise d'autres thématiques perçues comme moins controversées. Ainsi, le programme 2021-2027 des fonds européens alloués au Burundi dans le cadre de l'Instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI) prévoyait initialement 13 %[62] pour l'Etat de droit et le soutien à la société civile. Dans une modification apportée début 2025, la part de cette provision a été réduite à 8.%[63] et le volet de soutien à la société civile a disparu.

62. *Multiannual Indicative Programme 2021-2027 for Burundi*, DG INTPA, 8 mars 2022
63. *Decision amending the MIP 2021-2027 for Sub-Saharan Africa*, DG INTPA, 31 octobre 2024

Depuis la fin 2024 et le début de l'année 2025, les diplomaties occidentales et d'Afrique centrale et australe engagées et présentes dans la zone ont pour objectif de parvenir à un accord de paix dans l'est de la RDC en conviant à la table des négociations les différents acteurs impliqués dans cette crise, dont le Burundi. **Il semble fondamental de ne pas reproduire les erreurs de 2021-2023 où la levée des sanctions sans contreparties concrètes n'a pas permis de reconstruire ni de libérer l'espace civique**, pourtant essentiel au développement, privant ainsi l'UE de leviers en faveur de l'État de droit. A titre d'exemple, lors d'une visite très attendue du RSUE pour les droits humains, Eamon Gilmore en février 2023, ce dernier avait souligné l'urgence de réformer le système judiciaire, évoqué des cas individuels préoccupants et exhorté les autorités à faciliter les visites du RSNU pour les droits humains au Burundi. Juste après sa visite, le 14 février 2023, cinq DDH avaient été victimes d'une arrestation arbitraire et détenus illégalement[64]. Ces arrestations et emprisonnements ont été largement interprétés comme une mise en garde brutale à l'encontre des DDH et des Européens, visant à dissuader toute contestation à l'égard du pouvoir et refusant toute ingérence étrangère dans les affaires intérieures du pays.

A l'image de ces arrestations, les votes du Burundi sur les résolutions liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie confirment son éloignement du bloc occidental.

64. Burundi : l'emprisonnement de 5 DDH est un acharnement judiciaire injustifié, TLP Burundi, 17 février 2023

Tableau des votes du Burundi à l'Assemblée générale des Nations unies concernant la guerre russe en Ukraine 2014-2025

Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU	Vote du Burundi
ES-11/L.10. Promotion d'une paix globale, juste et durable en Ukraine du 18 février 2025 (Résultat)	Contre
78/316. Sûreté et sécurité des installations nucléaires de l'Ukraine, notamment de la centrale nucléaire de Zaporijja du 11 juillet 2024 (Résultat)	Contre
ES-11/6. Principes de la Charte des Nations Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine du 23 février 2023 (Résultat).	Abstention
ES-11/5. Agression contre l'Ukraine : recours et réparation du 14 novembre 2022 (Résultat).	Abstention
ES-11/4. Intégrité territoriale de l'Ukraine : défendre les principes de la Charte des Nations Unies du 12 octobre 2022 (Résultat).	Abstention
ES-11/3. Suspension des droits de membre de la Fédération de Russie au Conseil des droits de l'Homme du 7 avril 2022 (Résultat).	Absence
ES-11/2. Conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine du 24 mars 2022 (Résultat).	Abstention
ES-11/1. Agression contre l'Ukraine du 2 mars 2022 (Résultat).	Abstention
68/262. Intégrité Territoriale de l'Ukraine, 27 mars 2014 (Résultat).	Abstention
Total : 9 résolutions	**Total : 2 contre 6 abstentions et 1 absence**

Dans ce contexte, il est important d'évoquer l'obtention d'un contrat d'exploitation de nickel burundais attribué en mars 2022 à l'entreprise russe, East African Region Project Group. Il s'agit d'un contrat de 10 ans estimé à une valeur de 15 milliards de dollars US[65]. Ce contrat revêt une importance particulière, car il intervient alors que les investissements directs étrangers stagnent à 20 millions de dollars par an, soit trois fois moins que le montant annuel des transferts de fonds de la diaspora (60 millions de dollars en 2022) et dix fois moins que l'aide publique au développement, principalement issue des pays occidentaux (606 millions de dollars en 2021 et 617 millions en 2022, selon l'OCDE[66]).

65. Mémorandum d'entente avec East African Region Projet Group, IWACU, 2 avril 2022
66. *States of Fragility report* Burundi, OCDE, 2025

Situation socio-économique : une conjoncture des plus alarmantes

Points-clés :

Le tableau socio-économique du Burundi est extrêmement préoccupant en ce début 2025 :

- En cours depuis 2022, la pénurie de carburant est aggravée par la reprise de la guerre en RDC depuis novembre 2024 et se traduit par des prix extrêmement élevés et la rareté du produit ;
- Cette pénurie de carburant s'accompagne d'une pénurie de nombreux produits de première nécessité tels que la farine, l'huile, et les boissons ;
- La crise des devises se caractérise par un écart important entre le taux de change officiel et celui du marché noir, avec un franc burundais valant environ 2,5 fois moins que le dollar américain, entraînant une perte de 60 % des fonds échangés officiellement ;
- Face à l'incapacité des autorités burundaises à harmoniser les taux de change, le FMI a pris la décision de cesser sa coopération avec le pays, faisant planer le risque d'un éloignement des autres partenaires internationaux ;
- La crise économique semble bénéficier au parti au pouvoir dont les membres les plus éminents sont suspectés de contrôler cette double économie formelle et informelle.

Taux de change parallèles et crise des devises qui perdure

Le 18 janvier 2025, le FMI a mis fin à un programme d'aide au Burundi approuvé en juillet 2023 dans une phase de rapprochement entre acteurs occidentaux et l'Etat burundais. Ce programme, d'une valeur de 271 millions de dollars US[67] sur trois ans, était conditionné par la mise en place de réformes pour renforcer la stabilité macroéconomique. Il visait notamment à améliorer la gestion de la politique de change, un point central pour démontrer les progrès du Burundi depuis la crise de 2015. En octobre 2023, un nouveau code des taux de change en devises étrangères a été adopté, et en janvier 2024, un premier examen des réformes a été jugé satisfaisant par le FMI.

67. Le conseil d'administration du FMI approuve un accord de 38 mois en faveur du Burundi, FMI, 19 juillet 2023

Depuis lors, le FMI préconisait une dévaluation du franc burundais (Fbu) pour que les taux officiels et officieux de change avec le dollar américain se rejoignent. Il était envisagé par les autorités d'évoluer d'un régime de flottement contrôlé vers un régime de taux de change entièrement flottant. Toutefois, les efforts visant à atteindre ces objectifs sont entravés par la faiblesse du marché interbancaire, la difficulté de coordonner les politiques monétaires

et budgétaires et la pénurie intermittente de réserves de change[68]. Le gouvernement burundais n'est pas parvenu à maîtriser les taux de change et a refusé une dévaluation de sa monnaie ce qui a entraîné la fin du programme du FMI et le non-décaissement des fonds restants, près de 200 millions de dollars US[69].

Cela a également entraîné la suspension d'autres projets de partenaires internationaux comme ceux négociés avec la Banque mondiale qui dépendaient de la bonne exécution du programme du FMI, et devrait également compliquer la coopération avec l'UE en éloignant encore un peu plus la possibilité d'un soutien budgétaire espéré par le gouvernement burundais.

Plusieurs analyses risque-pays de la COFACE, du Trésor français ou encore de l'unité d'analyse de la revue britannique The Economist mettaient en avant ce type de programmes pour montrer le *« retour du soutien financier international »* pour un pays parfois comparé à une *« petite Érythrée »*. En effet, les trajectoires économiques des deux pays se rejoignent. Elles sont marquées par un isolement international, une gouvernance économique opaque et une forte dépendance à l'aide internationale.

Points forts

- Richesses du sous-sol (terres rares, nickel) en grande partie encore inexploitées et potentiel agricole (café, thé)
- Retour du soutien financier international
- Désenclavement progressif du pays

Points faibles

- Institutions politiques et sociales fragiles dans un pays marqué par les putschs, l'autoritarisme et les conflits ethniques
- Environnement des affaires extrêmement dégradé (règlementation incertaine, manque de devises et prime de change sur le marché parallèle élevée)
- Manque de diversification de l'économie qui repose essentiellement sur le secteur primaire
- Agriculture de subsistance peu productive et concentrée autour du lac Tanganyika, sujet à de fréquents débordements
- Faiblesse des infrastructures (énergie, eau, transport, sanitaire)
- Extrême pauvreté répandue (62 % de la population en 2023)

Page du Burundi au 31 janvier 2025 sur le site de la COFACE

La situation est d'autant plus compliquée que les réserves en devises étrangères sont estimées à 1 mois d'importation là où le FMI recommande 3 mois minimum et même 5 mois lorsque que l'instabilité est due à une plus grande exposition aux fluctuations des matières premières[70]. C'est précisément le cas du Burundi, dont l'économie repose en grande partie sur les exportations agricoles, rendant le pays particulièrement vulnérable aux variations des prix mondiaux.

68. Chapitre pays Burundi, The Economist, 2025
69. Burundi : échec d'un programme d'aide du FMI après le refus de dévaluer la monnaie locale, RFI, 3 février 2025
70. Rapport sur la gestion des réserves internationales de la CEMAC, FMI

Dans ce contexte, le gouvernement burundais a organisé une table ronde les 5 et 6 décembre 2024 en présence de nombreux partenaires internationaux dont la Banque africaine de développement et la Chine. Plusieurs ont profité de cet événement pour faire passer des messages demandant la stabilisation des taux de change formels et informels, appels qui sont restés sans suite. A la veille de cette table ronde, le gouvernement burundais annonçait sur X une subvention, officiellement « sans contrepartie », de 14 millions de dollars US de la part de la Chine[71].

Un coût de la vie à la hausse et une raréfaction des denrées de base

Une forte inflation sévit dans l'économie burundaise depuis de nombreuses années, avec des taux officiels particulièrement élevés. Elle était estimée à 36 % en décembre 2024 selon la Banque centrale du Burundi[72]. A titre d'exemple, voici une comparaison des prix de plusieurs denrées de base au début du mois de février 2025 :

- 1 kg de maïs sec coûte officiellement 1 700 Fbu (contre 680 en 2021) mais il est vendu à 4 200 Fbu[73].
- Une bière type « Amstel », coûte officiellement 3 500 Fbu mais peut être revendue à 6 500 – 7 000 Fbu.
- 1 kg de sucre coûte désormais entre 9 000 et 11 000 Fbu (contre moins de 5 000 Fbu en 2021)
- 1 brochette de viande peut coûter entre 6 000 et 8 000 Fbu par endroits et les brochettes accompagnées 12 000 Fbu.
- Il est fréquent de trouver le loyer mensuel pour une maison familiale à trois chambres à Bujumbura qui coûtait 180 000 Fbu en 2020 à 450 000 Fbu en 2025, là où on un salaire moyen pour un enseignant est de 500 000 Fbu.
- Début février 2025, alors que le carburant disponible se raréfie, le prix du litre d'essence au marché noir est passé à 26 000 Fbu soit 9 US$ au taux officiel de change.

Une autre illustration de cette crise des taux de change parallèles et du manque de devises avec le cas d'un enseignant payé 500 000 Fbu. Entre fin 2024 et début 2025, son salaire correspondait à 172 US$ au taux officiel de 1 US$ = 2 900 Fbu. Sur le marché noir burundais, où le taux est à 1 US$ = 8 000 Fbu, le salaire de l'enseignant ne valait plus que 62 US$.

71. Post sur X du ministère des Affaires étrangères du Burundi, 3 décembre 2024
72. Site de la Banque centrale du Burundi
73. Le premier prix correspond à celui auquel les paysans burundais vendent leur maïs à l'Agence nationale pour la gestion des stocks agricoles (ANAGESCA), tandis que le second est le prix auquel les intermédiaires revendent ce maïs. La différence de prix est perçue par des entreprises et des revendeurs, souvent considérés comme proches du pouvoir.

Taux Fin 2024 / début 2025	Salaire en francs burundais (Fbu)	Salaire en dollars américains (US$)
Taux officiel, 1 US$ = 2 900 Fbu	500 000 Fbu	172 US$
Taux informel, 1 US$ = 8 000 Fbu	500 000 Fbu	62 US$

Pour faire face à ces écarts de taux, plusieurs petits changeurs ont été arrêtés fin 2024 mais sans que les principaux acteurs du marché noir ne soient inquiétés. Cette situation a pu être interprétée comme un message des autorités visant à éviter un élargissement supplémentaire de l'écart entre taux officiels et parallèles. Par ailleurs, le fait que les principaux changeurs n'ont pas été ciblés directement entretient les rumeurs de connivence avec des responsables politiques et sécuritaires.

L'augmentation de ces prix, en plus de la pénurie de carburant qui dure depuis 2022, rend certains produits de base comme l'huile, le sucre ou les boissons quasiment introuvables. Il est constaté qu'il est devenu presque impossible de fournir du micro-crédit dans une situation où 1 dollar s'échange officiellement pour 2 900 francs burundais contre 8 000 francs burundais au marché noir, paralysant de fait une bonne partie de l'économie.

Cette situation économique est d'autant plus grave que le Burundi est l'un des pays les moins développés du monde. Il se classait en 2023 à la 187e position sur 193 pays selon l'indice de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il est également très densément peuplé avec plus de 420 habitants par km² en moyenne et des pics à 700 habitants par km² pour une population totale estimée à 13,6 millions. Cette situation engendre une grande vulnérabilité socio-économique. Selon plusieurs sources internationales, entre 62 %[74] et 87 %[75] de la population burundaise vit sous le seuil de pauvreté national et près de 11 % de la population totale a besoin d'une aide humanitaire[76]. Les derniers chiffres disponibles datant de 2023 font état d'une insécurité alimentaire particulièrement élevée dans un pays où seulement 16,6 % de la population a accès à une alimentation de qualité et de quantité, le restant allant de la sécurité marginale (42,2 %) à sévère (8,9 %) en passant par la sécurité modérée (32,3 %)[77].

74. Site de la Banque mondiale
75. Burundi, situation économique et financière, Direction générale du Trésor français
76. Burundi, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des NU
77. *Burundi Annual Country Report*, Programme Alimentaire Mondial, 2023

Hyper-clientélisme et contrôle par le pouvoir sur l'économie formelle et informelle

Cette crise économique bénéficie à court terme au clientélisme, au profit de membres du CNDD-FDD. Ce sont les figures les plus influentes du parti qui contrôlent, ou sont soupçonnées de contrôler, cette double économie formelle et informelle. Cette mainmise sur les flux économiques est perçue comme indispensable pour empêcher d'autres de s'enrichir et de devenir une menace pour le pouvoir en place. Dans les faits, **il s'agit d'un Etat à parti unique où le parti au pouvoir est considéré comme celui du peuple, et où aucune entité ne peut exister entre le peuple et l'Etat.**

Dans un questions et réponses de 2021, ICG interrogeait si la volonté de réforme affichée par le Président Ndayishimiye était une opération de charme ou le signe d'un véritable changement[78]. Ses efforts pour *« promouvoir un programme réformiste qui démantèlerait les mécanismes de répression créés par son prédécesseur »* étaient en partie reconnus mais ICG s'inquiétait surtout de la *« résistance »* du CNDD-FDD et particulièrement des acteurs qui ne souhaitaient pas le voir devenir Président. Il était notamment évoqué l'exemple de « *généraux* » non *« favorables à un rapprochement avec l'UE et à toute conditionnalité qui pourrait accompagner la reprise de l'aide budgétaire, s'étant enrichis pendant les quinze années de pouvoir de Nkurunziza »*, et ceci alors qu'il était analysé que l'absence de réforme pouvait *« exposer le pays à une crise économique encore plus longue et aux tensions politiques qui l'accompagnent. »*

Selon les rapports d'état de la fragilité[79] de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Burundi concentre plusieurs problèmes en termes de fragilité politique qui sont considérés comme « sévères » soit le grade le plus élevé dans les domaines de :

- Prévalence du clientélisme ;
- Perception de la corruption ;
- Contraintes sur le pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif ;
- Contraintes sur le pouvoir législatif par le pouvoir exécutif ;
- Risque d'être arrêté pour diffusion de contenu politique en ligne ;
- Risque d'être assassiné ou torturé pour raison politique ; et,
- Restriction des droits politiques.

78. Burundi : opération de charme ou véritable changement, International Crisis Group, 2 juillet 2021
79. *States of Fragility report Burundi*, OCDE, 2025

En termes de perception de la corruption, le Burundi se trouve en bas du classement de Transparency International (162e sur 180[80]).

A l'approche des élections, nous avons également reçu plusieurs signalements de « contributions » exigées par des membres du parti au pouvoir qui sont comparées à du « racket » comme l'a rapporté TLP-Burundi[81]. Cette pratique est devenue courante à l'approche des échéances électorales. En 2024, plusieurs articles (voir IWACU, RPA et SOS Médias Burundi) et rapports (voir TLP Burundi et Ligue Iteka) avaient à nouveau signalé ce phénomène.

Il existe deux sortes de contributions qui traduisent dans les deux cas un problème de trésorerie et de bonne gestion des institutions publiques ainsi qu'un comportement de prédation des institutions de pouvoir. Certaines contributions concernent officiellement la Commission électorale nationale indépendante (CENI) alors que d'autres permettent d'assurer le financement de la campagne du CNDD-FDD. Dans ce cadre, plusieurs signalements de restrictions d'accès aux marchés ont été rapportés. Les agriculteurs désireux de vendre leurs produits doivent présenter un récépissé de paiement de « contributions », sous peine de se voir refuser l'accès au marché. C'est notamment ce qui a été rapporté le 26 août 2024 au marché COTEBU[82], situé dans la commune de Ntahangwa dans la province de Bujumbura.

C'est également dans ce contexte que début 2025, un rapport du Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC)[83] a recensé 29 cas d'expropriation au profit de personnalités proches ou membres du parti au pouvoir à travers le pays. Selon FORSC, l'intensification de ces opérations à l'approche des élections révèle la stratégie employée par le parti au pouvoir pour obtenir le soutien de personnalités influentes et ainsi conserver son emprise sur les sphères économiques et politiques. Ce processus d'expropriation est présenté comme affectant plusieurs centaines d'hectares dans les provinces de Cibitoke, Bubanza, Rumonge et Bujumbura. Dans un environnement où l'Etat de droit fait défaut, où la frontière entre légal et illégal est floue, où les mécanismes de compensation fonctionnels sont inexistants et où le rapport de force en faveur des cercles de pouvoirs est disproportionné, il convient de s'interroger quant à l'impact social et économique de ces expropriations qui, selon le rapport, laisseraient des milliers de familles sans ressource.

80. *Burundi Corruption Perceptions Index*, Transparency International, 2024
81. Déclaration suite aux contribution forcées par le parti CNDD-FDD pour les élections à venir, TLP Burundi, 11 septembre 2024
82. Des Burundais privés de leurs droits pour avoir refusé de donner leurs contributions au parti CNDD-FDD, RPA, 30 août 2024
83. Expropriation massive au Burundi : Des milliers de familles dépossédées au profit d'intérêts privés, RPA, 2 février 2025

Une autre illustration qui concerne cette fois la question énergétique. En 2022-2023, le Président burundais s'était penché sur la crise du carburant en décidant de casser le monopole de l'importation des produits pétroliers d'Interpetrol. Cette société tanzanienne contrôlait toutes les étapes du secteur, incluant l'importation, la distribution, le transport et l'entreposage[84]. Deux compagnies avaient été désignées par le président pour reprendre ces activités : la Regideso, société publique chargée de la fourniture de l'eau et de l'électricité au Burundi, et Prestige[85], une société privée créée pour la circonstance par un actionnariat inconnu du public, mais dont l'épouse du président ferait partie, selon le média RPA. Malgré cette intervention présidentielle, la crise du carburant demeure irrésolue. Cette question semble particulièrement attiser les rivalités et tensions au sein du parti au pouvoir avec des critiques contre la mainmise supposée du Président et de son épouse sur le secteur. Il est fait état de tensions entre le Président, plus favorable aux circuits officiels, et le Premier ministre qui encouragerait la débrouille face au manque, avec pour conséquence la mise en place d'un marché informel.

La situation s'est encore détériorée début 2025 avec l'avancée du M23 au Sud-Kivu, le long de la frontière burundaise. Cette évolution a entraîné une interruption de l'approvisionnement en carburant du Burundi en provenance de la RDC. En conséquence, le nombre de véhicules circulant dans la capitale économique burundaise a chuté de manière significative depuis le 28 janvier 2025, date de la prise de Goma.

Dans ce pays, où près de 80 % de la population vit de l'agriculture vivrière, l'importation d'engrais a été interdite en 2019 au profit d'un produit fabriqué localement et sous monopole par la société Fertilisants Organo-minéraux Industries (FOMI) qui appartient à un membre du CNDD-FDD[86]. Elle fait régulièrement l'objet de critiques en raison de la mauvaise qualité de ses intrants[87] et de son incapacité à livrer à temps les intrants payés en avance par les agriculteurs burundais à-travers le territoire[88]. Malgré les nombreuses déclarations publiques des responsables politiques du CNDD-FDD, l'Etat est toujours incapable d'honorer ses promesses d'amélioration. Au contraire, le monde paysan reste sous contrôle du quasi parti-Etat et est régulièrement appelé à prouver sa loyauté auprès du CNDD-FDD pour pouvoir obtenir les engrais indispensables à leur activité économique[89].

84. Burundi : le président accuse les traitres à la nation d'être la cause de la pénurie de carburant, RFI, 29 juin 2024
85. Post X de RPA, 7 janvier 2025
86. Au Burundi, la colère de paysans dépourvus de l'engrais qu'ils ont payé d'avance, RFI, 16 janvier 2023
87. Réutilisation des engrais chimiques : l'efficacité des engrais FOMI remise en cause, Burundi Eco, 15 septembre 2023
88. Région Centre/Saison cultural, s'annonce très mouvementée chez les agriculteurs, IWACU, 18 septembre 2024
89. Bubanza : favoritisme du CNDD-FDD dans la distribution de fertilisants, SOS Médias Burundi, 22 décembre 2024

Préparation des élections : une compétition verrouillée par le pouvoir

Points-clés :

- Plusieurs signaux indiquent que le pouvoir a mis en place un cadre électoral sur mesure pour étouffer toute forme d'expression et de concurrence :
  - Le processus d'enregistrement des électeurs a été marqué par des actes d'intimidations de la part de l'Etat et des représentants du parti au pouvoir ;
  - La loi électorale a été révisée trois fois entre juin et décembre 2024 à la faveur de mesures discriminantes envers l'opposition ;
  - Le recours aux contributions forcées et à l'intimidation est largement employé pour financer le parti au pouvoir et garantir un taux élevé de participation.
- Compte tenu de l'évolution incertaine de la situation sécuritaire dans la région des Grands Lacs, le report des élections de 2025 pourrait rapidement s'imposer comme une alternative inévitable.

L'expérience électorale du Burundi a été marquée par de nombreuses tensions, des contestations politiques et une instabilité qui ont profondément affecté la crédibilité des précédents processus électoraux. Lors des dernières élections générales de 2020, le pays a une nouvelle fois fait face à de nombreuses irrégularités, incluant des actes d'intimidation, des arrestations des membres de l'opposition et des restrictions sur la liberté de la presse. À l'approche des élections de 2025, plusieurs défis persistent et il est primordial de les surmonter afin de garantir la légitimité des scrutins à venir.

Calendrier électoral 2025 - 2027

- Élections législatives et des conseillers communaux le 5 juin 2025 ;
- Élections sénatoriales (par les conseillers communaux) le 23 juillet 2025 ;
- Élections des conseillers collinaires et de quartiers le 25 août 2025 ;
- Élection présidentielle en 2027.

A la lumière des critères des rapports d'observation électorale considérés comme bonne pratique internationale (SADC, UA, UE) voici une analyse de la préparation des élections burundaises de juin 2025.

Enregistrement des électeurs : Pression sur les inscriptions

Le processus d'enregistrement des électeurs a été marqué par le recours à des actes d'intimidations par l'Etat et des représentants du parti au pouvoir, et notamment sa ligue de jeunesse, Imbonerakure, pour forcer les citoyens à s'enregistrer sur les listes électorales. Il est devenu coutumier sur la période pré-électorale de devoir montrer le récépissé d'inscription pour pouvoir se déplacer, obtenir des documents administratifs ou mener certaines activités économiques en tant que commerçant. Cette stratégie de mobilisation par la force, qui a été constatée à travers tout le pays, aussi bien à Bujumbura que dans les zones rurales, participe à créer un climat de peur et d'intimidation, notamment envers les opposants politiques. Elle va également à l'encontre du droit pour chaque citoyen de participer librement au processus électoral.

L'inscription sur les listes n'était pas particulièrement populaire. Ainsi, la politique d'intimidation mise en place semble avoir comme objectif d'afficher un taux de participation très élevé en juin et août 2025 pour présenter les vainqueurs comme bénéficiant d'une large légitimité populaire. Ce type de pratique favorise la mise en place d'un environnement électoral opaque où les autorités peuvent exercer une pression sur les électeurs pour garantir des résultats favorables au parti au pouvoir.

Redécoupage administratif

Un redécoupage politico-administratif a été opéré par la loi du 16 mars 2023[90] réduisant le nombre de communes de 119 à 42 et le nombre de provinces de 18 à 5. À l'instar des autres textes récemment adoptés, cette législation a suscité des critiques en raison de ses objectifs contestés et de l'absence d'un processus de consultation inclusif, et ceci alors qu'une telle décision a un impact direct sur la représentation et les besoins des populations locales.

Qui plus est, de nombreux observateurs soupçonnent que ce redécoupage a été effectué dans le but de diminuer la zone d'influence électorale des mouvements concurrents du CNDD-FDD, à commencer par le CNL. La réduction du nombre de communes et de provinces pourrait en effet faciliter le contrôle des élections futures en réduisant la capacité des opposants à mobiliser leurs électeurs dans certaines régions.

90. Loi organique n°1/05 du 16 mars 2023

Finances des campagnes électorales

En plus des contributions forcées pour financer les élections et la campagne du parti au pouvoir, **le Burundi ne dispose ni d'un cadre légal établissant un plafond pour le financement des campagnes électorales, ni de mécanismes de contrôle transparents.** Cela conduit à une opacité totale des origines des financements des campagnes, qu'elles soient publiques, privées, burundaises ou internationales, ouvrant la porte à d'éventuelles manipulations du processus électoral.

Participation des femmes et représentativité ethnique

Actuellement, il existe quelques initiatives de sensibilisation des femmes aux élections, financées par des acteurs européens et par l'ONU à petite échelle.

La représentativité des membres actuels de l'Assemblée nationale et du Sénat semble être préservée, en apparence, en suivant les principes de représentation ethnique et de genre en vigueur depuis le début des années 2000 et les accords d'Arusha. Néanmoins, il est important de rappeler que ces quotas sont atteints par des mécanismes de cooptation souvent opaques et dans un environnement où les libertés politiques reste fortement limitées. Par ailleurs, il convient de noter que **parmi les victimes de la répression mise en place depuis 2015, les femmes ont été particulièrement affectées et subissent encore ses conséquences tragiques.**

Les déclarations du Président de l'Assemblée nationale, s'opposant aux femmes urbaines revendiquant une égalité de traitement en matière de droit à l'héritage[91], ainsi que celles du Président de la Cour suprême, qui contestait la jurisprudence en faveur de l'égalité des filles et des garçons en matière d'héritage foncier[92], mettent en lumière les profondes tensions qui persistent entre les efforts pour avancer sur la question de l'égalité des genres et les résistances structurelles ancrées au sein des institutions burundaises. Elles soulignent la difficulté d'imposer des réformes dans un contexte où la résistance des élites politiques continue de freiner toute avancée significative en matière d'égalité des droits pour les femmes.

91. Droit de succession : Ndabirabe soulève tollé chez les militantes de la cause féminine, IWACU, 15 novembre 2021
92. Déclaration au regard de la discrimination de la femme burundaise pour jouir de son droit de propriété, FORSC, 23 septembre 2024

Dans son rapport sur la fragilité du Burundi, l'OCDE souligne que **l'émancipation politique des femmes burundaises est extrêmement faible et que l'Etat n'a pas mis en place des capacités suffisantes pour prévenir et gérer les violences basées sur le genre[93].**

Représentation des femmes à l'Assemblée nationale :

Selon l'Union interparlementaire[94] : *« En 2020, 72 Hutus et 28 Tutsis (dont 35 femmes au total) ont été élus au suffrage direct. Pour respecter la répartition 60/40 entre les Hutus et les Tutsis ainsi que le quota de 30 % de femmes, 20 Tutsis (9 hommes et 11 femmes) ont été cooptés, ce qui a abouti à un total de 46 femmes sur 120 membres. De plus, 3 représentants Twa (dont une femme) ont été cooptés. L'Assemblée nationale se compose donc de 123 membres au total, dont 47 femmes. »*

Le pourcentage de femmes députées s'élève à 38,2 %.

Politiquement, la répartition se fait ainsi :

- 86 députées pour le CNDD-FDD ;
- 32 députées pour le CNL ;
- 2 députées pour l'Union pour le Progrès National (UPRONA) ;
- 3 députées pour l'ethnie Twa.

Représentation des femmes au Sénat :

Selon l'Union interparlementaire[95] : *« Au 5 août 2020, le Sénat comprenait au total 16 femmes sur 39 sénateurs, comme suit :*

- *15 femmes parmi les 36 sénateurs élus au suffrage indirect (deux sénateurs pour chacune des 18 provinces) ;*
- *1 femme sur trois sénateurs Twa cooptés. »*

Le pourcentage de femmes sénatrices s'élève à 41,7 %.

Politiquement, la répartition se fait ainsi :

- 34 sénatrices pour le CNDD-FDD
- 1 sénatrice pour le CNL ;
- 1 sénatrice pour l'UPRONA ;
- 3 sénatrices pour l'ethnie Twa.

93. *States of Fragility report Burundi*, OCDE, 2025
94. Site de l'Assemblée nationale du Burundi
95. Site du Sénat du Burundi

Observation électorale indépendante

En 2015, les observateurs de l'UE avaient été forcés de quitter le pays face aux violences constatées. En 2020, l'Etat burundais avait refusé d'inviter les NU et l'UA à venir observer les élections, les accusant *« d'être trop proches de l'opposition*[96] *»*. **L'UE n'a pas été invitée à observer les élections de 2025 et il n'y a aucune garantie que les organisations africaines continentales et régionales puissent déployer des missions en juin.**

Du côté de la société civile indépendante, de trop nombreuses organisations sont en exil. Toutefois, la Conférence des Évêques Catholiques du Burundi (CECAB) se prépare depuis 2024 à une observation au niveau des provinces et des communes.

Candidatures : un code électoral sur mesure pour le parti au pouvoir

Le code électoral a été modifié à trois reprises entre juin et décembre 2024, de manière trop fréquente, discrétionnaire, entraînant l'instauration d'un processus électoral profondément inéquitable.

L'année 2024 a été marquée par une nouvelle loi organique (n°1/12)[97] du 5 juin 2024 portant sur la modification de la loi organique n°1/11 du 20 mai 2019 sur le code électoral. Deux décrets présidentiels, n°100/123 du 19 juillet 2024[98] et n°100/187 du 7 décembre 2024[99], sont venus respectivement préciser le fonctionnement de la Commission électorale et les règles pour être candidat. Ces décisions vont à l'encontre des bonnes pratiques internationales pour plusieurs raisons.

Il est reconnu comme bonne pratique dans le document du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise de 2002 de ne pas réformer le cadre électoral moins d'un an avec les élections (paragraphe 65[100]) :

« Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels. »

96. Site de l'Assemblée nationale du Burundi
97. Loi organique n°1/12 du 5 juin 2024
98. Décret n°100/123 du 19 juillet 2024
99. Décret n°100/187 du 7 décembre 2024
100. Code de la bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise, 18-19 octobre 2002

L'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance[101] dispose que les États parties conviennent de ne pas recourir à *« tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance politique »* sans s'exposer à des sanctions. Le Burundi est signataire mais n'a pas ratifié la Charte.

Dans son article 128, la loi organique de juin 2024 disposait qu'un candidat indépendant se devait de ne pas être membre d'un mouvement politique depuis au moins un an. Le 10 mars 2024, un congrès extraordinaire du CNL était convoqué sans l'accord ni de son Président, Agathon Rwasa, ni de son Secrétaire général. A l'issue de cette réunion, un nouveau dirigeant à été désigné à la tête du parti : un homme d'affaires réputé proche du parti au pouvoir, selon Jeune Afrique[102]. Agathon Rwasa, dernière grande figure de l'opposition encore présente au Burundi et arrivé en deuxième position à la présidentielle de 2020, se trouvait évincé de son propre parti.

Dans son article 2, le décret présidentiel n°100/187 du 7 décembre 2024 précise qu'un *« membre d'un organe dirigeant d'un parti politique ne peut se porter candidat à ces élections au titre d'un indépendant qu'après l'expiration d'un délai de deux ans depuis son éviction ou sa démission de son parti politique d'origine »*. Cet article semble avoir été écrit afin d'écarter Agathon Rwasa de la course électorale de 2025, et ceci alors que la présidentielle de 2027 est déjà au cœur des stratégies politiques. Il était candidat en tant qu'indépendant dans une coalition regroupant des mouvements d'opposition pour 2025. La durée de non-appartenance d'un an aurait pu être contestée entre mars 2024 et juin 2025.

Dans son analyse du code électoral de 2024, la coalition TLP Burundi considère que ce code contient des *« dispositions discriminatoires et injustes »* et *« qui rendent compliqué l'exercice par les indépendants de leur droit d'éligibilité, avec comme conséquence inévitable leur exclusion du jeu politique[103] »*.

Sur la base du décret présidentiel de décembre 2024, la CENI a réaffirmé le 3 janvier 2025 l'interdiction de la double appartenance à un parti. Les membres ou ex-membres du parti d'opposition du CNL ne peuvent donc pas se présenter sous la bannière de la coalition d'opposition en tant qu'indépendants. La Cour constitutionnelle a confirmé cette décision le 7 janvier 2025. Elle a également autorisé la coalition dite « Burundi Bwa Bose » à sou-

101. Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, UA, 30 janvier 2007
102. Au Burundi, l'opposant Agathon Rwasa se fait voler son parti, Jeune Afrique, 11 mars 2024
103. Burundi : le nouveau code électoral, un instrument potentiel d'exclusion, TLP-Burundi, 7 janvier 2025

mettre à nouveau des listes pour les élections, ce que le regroupement politique a fait. Ceci traduit une évolution de l'approche des partis d'opposition qui ont choisi d'abandonner la stratégie du boycott adoptée par le passé, afin de ne pas laisser un monopole total au parti au pouvoir. Cette décision vise également à garantir une certaine visibilité politique tout en sécurisant des fonds liés aux indemnités d'élus. La participation de la coalition « Burundi Bwa Bose » aux élections lui permettra ainsi de disposer de représentants dans les bureaux de vote aux côtés de ceux du parti au pouvoir, assurant une présence de l'opposition dans le processus électoral.

La CENI, dans sa configuration actuelle, ne peut pas garantir son indépendance. En effet, son président est un ancien ministre et entretient toujours des liens avec le parti au pouvoir, ce qui suscite des doutes quant à la capacité de l'institution d'agir de manière impartiale.

Pour TLP Burundi, il est également important de signaler que les nouveaux montants de caution introduits pour pouvoir se présenter en tant que candidat risquent d'écarter une très grande majorité de personnes, hors membres du parti au pouvoir, et notamment au niveau communal. En effet, une caution d'un montant de 200 000 Fbu (68 $US) a été introduite à ce niveau électoral. Par ailleurs, les cautions pour les candidats députés et sénateurs ont également été augmentées de 400 000 FBu (130 $US) à 2 millions FBu (680 $US) et de 30 millions (10 200 $US) à 100 millions FBu (34 000 $US) pour les candidats à la présidentielle. Dans un environnement où l'économie formelle et informelle semblent être toutes deux sous le contrôle des membres du CNDD-FDD, ces montants de caution peuvent, de manière insidieuse, rendre l'exercice du droit à l'éligibilité encore plus difficile pour les non-membres du parti au pouvoir.

Selon une étude de la Banque mondiale et du Groupe des Nations Unies pour le développement durable de 2018 intitulée *« Chemins pour la paix - Approches inclusives pour la prévention des conflits violents »*[104] et réalisée sur la base de centaines d'études et rapports à échelle planétaire, voici une liste des critères nécessaires pour garantir la paix et la stabilité dans un pays :

- Un leadership politique responsable et une large participation de tous les acteurs politiques permettant d'atténuer les processus où « le gagnant prend tout » ;

104. Chemins pour la paix – approches inclusives pour la prévention des conflits violents, groupe des NU pour le développement durable et Banque mondiale, octobre 2018

- Des accords de partage du pouvoir inclusifs, représentatifs et intégrés, favorisant de meilleures perspectives de résolution pacifique ;
- L'institutionnalisation des accords de partage du pouvoir par des Constitutions et autres cadres juridiques, plutôt que des accords ad hoc, améliorant leur durabilité.

Or, comme le démontre l'analyse ci-dessus, **le code électoral du Burundi pour la période 2024-2025 a été soigneusement façonné pour restreindre les possibilités de concurrence politique et consolider la domination du parti au pouvoir.** En verrouillant les règles du jeu, ce code créé un environnement qui désavantage systématiquement les opposants, rendant pratiquement impossible toute alternative crédible.

La séquence électorale de 2025 semble sous le contrôle total du parti au pouvoir et notamment du Président. Dans le contexte de la guerre en RDC et ses implications pour le Burundi, ainsi que les problèmes financiers de l'Etat, il a été évoqué la possibilité de décaler ces élections à 2027 pour les tenir conjointement avec l'élection présidentielle. Cette perspective semble abandonnée au moment de l'écriture de ce rapport. **Toutefois, selon l'évolution de la situation sécuritaire dans la région, l'hypothèse d'un report des élections pourrait à nouveau s'imposer comme une alternative crédible.**

Crédits photos

Noctiluxx (Getty Images)
Anne Czichos (Getty Images)
Miguel Torres Curado
(Getty Images)

Mise en page

Daniela Bishop
www.echolily.be

Soutenu par la coopération
belge et néerlandaise au
développement.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Belgique
partenaire du développement

EurAc

Réseau Europe-Afrique centrale

EurAc - Réseau Europe-Afrique centrale

Rue Stevin, 115
B-1000 Bruxelles, Belgique
info@eurac-network.org

www.eurac-network.org

X : @EurAc_Net