Exposé des motifs du projet de loi portant Code général des collectivités territoriales

I- Contexte et justification

Le Burkina Faso a entamé depuis 2018 le troisième cycle de son processus de décentralisation. Ce troisième cycle est marqué par l'adoption de référentiels prospectifs et d'orientations en vue d'améliorer la gouvernance locale et de faire des collectivités territoriales de véritables acteurs du développement durable.

Le passage à ce troisième cycle fait suite à l'état des lieux de la décentralisation, réalisé en 2015. Cet état des lieux a révélé que de nombreux acquis ont été engrangés. Sur le plan législatif notamment, on note l'adoption de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales ayant conduit à la communalisation intégrale du territoire en 2006 et à la mise en place des organes d'administration et de gestion des collectivités territoriales. Ainsi, le pays dispose depuis lors, de 351 communes et de 13 régions collectivités territoriales.

En dépit des acquis enregistrés, l'état des lieux a révélé que le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) contient des insuffisances. Ces insuffisances sont principalement relatives :

- à la faible implication des populations dans les projets de développement ;
- à la faible création des richesses par les collectivités territoriales ;
- à la faible contribution des collectivités territoriales à l'amélioration de l'employabilité des jeunes ;
- à la faible implication des collectivités territoriales dans la résolution de la crise sécuritaire et dans la lutte contre l'insécurité alimentaire ;
- à l'exclusivité de la représentation des populations par les partis politiques dans les conseils de collectivités territoriales ;
- à la pléthore de conseillers dans plusieurs collectivités territoriales et la faible représentation des couches vulnérable (femmes, jeunes, personnes handicapées) ;
- aux conflits inhérents à l'exercice des compétences entre les communes et les régions ;
- aux recrutements de complaisance des agents des collectivités territoriales ;
- au mode d'élection des présidents de collectivité territoriale de plus en plus contesté par les populations remettant en cause dans de nombreux cas leur légitimité ;
- à l'insuffisance de compétences réelles des arrondissements limitant leurs moyens d'action ;

- à l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat.

C'est donc dans le but d'apporter des solutions aux insuffisances constatées, qui entravent le bon fonctionnement des collectivités territoriales d'une part, de prendre en compte les nouvelles orientations, les actions du pilier 3 « renforcer l'Etat et améliorer la gouvernance » du plan d'action pour la stabilisation et le développement, d'autre part, que mon département a procédé à la relecture de la loi n°55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales.

II- Processus d'élaboration du projet de loi

Le processus d'élaboration du présent projet de loi portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) s'est fait suivant une démarche participative, itérative et de co-construction et s'est déroulé **en cinq phases**.

La première phase (2016) a consisté à la mise en place d'un comité de relecture du CGCT composé essentiellement de structures du ministère chargé de la décentralisation.

Les travaux dudit comité ont abouti à l'élaboration d'une première version de l'avant-projet de loi portant code général des collectivités territoriales.

La deuxième phase (2017-2019) a consisté à l'amendement de la première version de l'avant-projet de loi par les acteurs de la décentralisation.

Au total cinq (05) rencontres ont été organisées. Il s'agit de :

- la rencontre avec les ministères à compétences transférées, tenue du 26 au 30 décembre 2017 ;
- la rencontre avec les structures techniques du ministère en charge de la décentralisation tenue du 28 mai au 1er juin 2018 ;
- la rencontre avec les Partenaires sociaux du ministère en charge de la décentralisation, les Organisations de la Société Civile (OSC) et le Secteur privé tenue du 17 au 24 décembre 2018 ;
- la rencontre avec les faitières des collectivités territoriales que sont l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF) et l'Association des régions du Burkina Faso (ARBF) ; ladite rencontre s'est tenue du 26 au 29 décembre 2018 ;
- la rencontre avec les partis et formations politiques de la majorité présidentielle et de l'opposition tenue du 27 au 29 mai 2019.

Après la phase d'amendement de cette première version de l'avant-projet de loi par les acteurs, le document a fait l'objet d'une présentation en conseil de cabinet

élargi du ministère en charge de la décentralisation le 16 juillet 2019. Ce qui a donné lieu à une deuxième version de l'avant-projet de loi.

Le processus d'adoption de la loi a été suspendu suite aux conclusions du dialogue politique initié par le Chef de l'État en juillet 2019. Lesdites conclusions ont recommandé que les réflexions sur l'introduction du suffrage universel direct pour l'élection des premiers responsables des collectivités territoriales soient reportées après les élections de 2020.

La troisième phase (2021) a consisté à l'actualisation de la deuxième version de l'avant-projet de loi pour tenir compte du changement institutionnel intervenu après les élections de novembre 2020. Cela s'est traduit par l'organisation de quatre rencontres avec l'ensemble des acteurs concernés :

- du 22 au 26 mars 2021 : rencontre d'approfondissement des dispositions relatives à la réforme du contrôle de légalité avec la participation de la Primature, des ministères en charge de la justice et de l'économie, des structures du ministère en charge de la décentralisation et des faitières des collectivités territoriales.
- du 29 mars au 03 avril 2021: rencontre de consolidation des dispositions de l'avant-projet de loi avec la participation de la Primature, des ministères à compétences transférées, de secrétaires généraux de mairie, d'élus locaux, des faitières des collectivités territoriales, des commissions finances et des commissions techniques régionales d'approbation des budgets.

Cette troisième phase a été marquée par la tenue d'un deuxième dialogue politique en septembre 2021 au cours duquel il n'y a pas eu de consensus sur la date d'application de l'élection des présidents de conseils de collectivité territoriale au suffrage universel direct, toute chose qui a abouti à la suspension du processus.

La quatrième phase (2022-2024) a concerné l'inscription de la réforme du CGCT dans le plan d'action de la transition de 2022 et de 2023 comme action prioritaire. Elle a permis d'approfondir les échanges sur certaines dispositions du projet de CGCT, à travers les rencontres ci-après :

- du 9 au 17 novembre 2022 : rencontre de réflexion sur l'érection de l'arrondissement en collectivités territoriales menée par les structures techniques du ministère en charge de la décentralisation ;
- du 3 au 8 mai 2023 : rencontre d'approfondissement des réformes avec les représentants du ministère en charge de l'économie ;

- du 16 au 19 mai 2023 : rencontre sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales avec les ministères à compétences transférées et le ministère en charge de l'économie ;
- du 22 mai au 1er juin 2023 : rencontre de finalisation du CGCT avec le ministère en charge de l'économie ;
- du 26 au 28 juin et le 1er juillet 2024 : appréciation de l'avant-projet de loi par le Comité technique de vérification des avant-projets de loi (COTEVAL) qui a émis un avis favorable.

La cinquième phase (2025) a consisté à identifier les réformes majeures souhaitées par les acteurs à travers l'état des lieux de la décentralisation. Cette identification s'est matérialisée par l'organisation :

- des consultations régionales, tenues les 25, 26 et 27 août 2025 en simultané dans toutes les régions sous la présidence des Gouverneurs ;
- des états généraux de la décentralisation, tenus du 10 au 12 septembre 2025 sous la présidence de Son Excellence Monsieur Rimtalba Jean Emmanuel OUEDRAOGO, Premier Ministre, sous le thème « **quelle décentralisation pour un développement local et une meilleure contribution à la sécurisation du territoire ?».**

A l'issue des différentes phases, l'avant-projet de loi a fait l'objet d'examen en conseil de cabinet, le mardi 21 octobre 2025 au cours duquel des amendements et observations ont été faits.

L'avant-projet de loi portant CGCT a été adopté par le Conseil des ministres en sa séance du 30 octobre 2025.

III- Présentation du contenu du projet de loi

1- Innovations majeures

Les innovations majeures contenues dans le présent projet de loi sont les suivantes :

- le renforcement du mécanisme de collaboration entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés sous la coordination des chefs de circonscription administrative pour la restauration de l'autorité de l'Etat ;
- la révision des critères pour l'érection des communes. Elle consiste à maintenir la communalisation intégrale mais en faisant une distinction entre les communes selon la capacité de mobilisation des ressources propres.

Elle institue trois types de communes. La commune de moyen exercice lorsque ses ressources budgétaires propres annuelles sont inférieures à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA. Dans ce cas, elle est placée sous la présidence d'un représentant de l'Etat avec un organe délibérant d'au plus huit (8) membres issus des composantes de la société de la commune. La commune de moyen exercice est érigée en commune de plein exercice lorsque les ressources budgétaires propres atteignent ou dépassent cinquante millions (50 000 000) de francs CFA. La commune de plein exercice est érigée en commune à statut particulier lorsque les ressources budgétaires propres atteignent ou dépassent cinq milliards (5 000 000 000) de francs CFA. En appliquant ce critère et se basant sur les comptes administratifs des collectivités territoriales de l'année 2024, deux cent quarante-cinq (245) communes seront classées comme communes de moyen exercice, cent quatre (104) seront communes de plein exercice et deux (02) seront communes à statut particulier. Avant les prochaines élections générales, une évaluation sur les trois derniers exercices budgétaires sera faite pour déterminer les communes de plein exercice et à statut particulier dans lesquelles les élections seront organisées. Cette situation contribuera à réduire de façon significative le coût des élections et à entrainer une saine émulation des collectivités territoriales ;

- l'établissement d'un contrat d'objectif entre l'Etat et le président du conseil de collectivité territoriale. Il vise à s'assurer de la prise en compte de la vision du gouvernement et des besoins prioritaires des populations à la base dans les actions des collectivités territoriales ;
- la redéfinition des compétences transférées aux collectivités territoriales en compétences exclusives, partagées et consultatives en tenant compte des capacités réelles des collectivités territoriales afin d'exercer pleinement les compétences à elles transférées ;
- l'octroi d'une autonomie relative à l'arrondissement. Cette option maintient la commune à statut particulier dans son format actuel et définit des compétences exclusives et consultatives à l'arrondissement. Elle rend obligatoire le transfert des ressources de la commune à statut particulier à l'arrondissement pour l'exercice desdites compétences. Ces arrondissements auront des budgets annexés au budget de la commune à statut particulier. Cette réforme renforce les compétences de l'arrondissement dans la délivrance des services de proximité ;
- la prise en compte d'acteurs autres que les partis politique dans la composition des conseils de collectivité territoriale.

Les conseils des collectivités des communes de plein exercice, urbaines et à statuts particuliers seront composés de conseillers élus, de conseillers d'autres composantes de la société désignés. Cette innovation consiste à prendre en compte toutes les composantes de la société (jeunes, femmes, personnes handicapées, acteurs du monde rural, etc...) dans la composition des conseils de collectivité territoriale. Elle permet d'éviter l'exclusivité de la représentation des populations et le monopole de la gestion des affaires locales par les partis politiques. Cette réforme permet une meilleure implication de l'ensemble des populations dans la gestion des affaires publiques locales ;

- la création d'une commission permanente dénommée « commission sécurité et défense civile » et d'une commission « agro-sylvo-pastorale, aménagement du territoire, environnement et gestion foncière » au niveau des collectivités territoriales afin de permettre une meilleure participation des populations à la résolution des problématiques liées à la sécurité au niveau local et à l'atteinte de l'auto-suffisance alimentaire ;
- la réduction du nombre de conseillers municipaux et régionaux afin d'améliorer le fonctionnement des conseils de collectivité territoriale et d'en réduire le coût. Ainsi, il est fixé des quotas par type de collectivité territoriale (commune rurale de plein exercice : 20, commune rurale de moyen exercice : 8, commune urbaine : 20, Arrondissement : 16, conseil régional : 15, Commune à statut particulier : 37 pour Ouaga et 22 pour Bobo) et par composante ;
- l'élection des présidents de conseil de collectivité territoriale au suffrage universel direct. Cette innovation vise à assurer une gouvernance inclusive du territoire pour une démocratie véritable et solide. Elle a pour but de prévenir les conflits liés à la désignation des présidents de conseil de collectivité territoriale toute chose qui contribuera à la stabilité des conseils de collectivités territoriales ;
- la mise en place d'une assemblée générale inclusive et consultative dans les communes. La réforme vise à instituer la participation du plus grand nombre à la gouvernance au niveau local et à donner une égale chance aux citoyens de participer, de donner leurs avis sur des questions majeures intéressant la vie de la collectivité territoriale. Ces citoyens seront tirés au sort parmi toutes les composantes de la société.
- la nomination du président de la délégation spéciale. En cas de dissolution d'un conseil collectivité territoriale ou de l'ensemble des conseils de collectivité territoriale et de la mise en place de la délégation spéciale,

- celle-ci est présidée par un représentant nommé dans les conditions qui sont précisées par décret en conseil des ministres ;
- la validation du plan de travail et de budget annuel des collectivités territoriales par les Chefs de circonscription administrative (CCA). Cette innovation renforce les pouvoirs de contrôle des CCA vis-à-vis des collectivités territoriales et permet de vérifier la cohérence des actions des collectivités territoriales avec la vision du gouvernement et les besoins prioritaires des populations ;
- l'obligation de la tenue des journées de redevabilité au moins deux fois dans l'année ;
- l'engagement des collectivités territoriales dans la mobilisation communautaire pour la réalisation des projets de développement local. Cette innovation engage les collectivités territoriales à mobiliser leurs communautés pour soutenir la mise en œuvre des initiatives présidentielles et les actions endogènes de développement ;
- l'institution du statut de conseiller de collectivité territoriale. Il s'agit de mieux encadrer la fonction de conseillers municipaux et régionaux en définissant leurs droits, devoirs et valeurs déontologiques.

2- Contenu du projet de loi

Le projet de loi portant Code Général des Collectivités Territoriales contient quatre cent trente-deux (432) articles répartis dans cinq (05) livres, à savoir :

- le livre I : (articles 1 à 79) comporte quatre (04) titres et neuf (09) chapitres et traite des dispositions générales ;
- le livre II : (articles 80 à 181) comporte trois (03) titres et onze (11) chapitres et traite des compétences et des moyens d'action des collectivités territoriales ;
- le livre III : (articles 182 à 376) comporte deux (02) titres et cinq (05) chapitres et traite des organes et de l'administration des collectivités territoriales ;
- le livre IV : (articles 377 à 415) comporte deux (02) titres et deux (02) chapitres et traite des communes à statut particulier et des arrondissements ;
- le livre V : (articles 416 à 432) comporte deux (02) titres et traite des dispositions diverses, transitoires et finales.

Le présent projet de loi ambitionne ainsi de renforcer le dispositif juridique de l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.

Telle est Honorables Députés, la substance du présent projet de loi dont l'adoption par votre auguste Assemblée permettra de renforcer le dispositif juridique régissant le processus de la décentralisation. Ce qui contribuera au renforcement de la démocratie au niveau local, de la redevabilité des collectivités territoriales, à la stabilisation du fonctionnement des organes des collectivités territoriales et à l'amélioration de l'offre de services de base. En outre, elle permettra aux collectivités territoriales d'être de véritables vecteurs de mobilisation communautaire pour le développement local et de contribuer significativement à la reconquête du territoire national.

P

BURKINA FASO

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Mobilité

Le Ministre d'Etat

Emile ZERBO

Magistrat

Officier de l'Ordre de l'Etalon