

du 17 au 20 novembre 2025

# 107<sup>e</sup> CONGRÈS DES MAIRES

ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ DE FRANCE 

## *107<sup>e</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France:*

*« Pour les communes, liberté ! »*

**Alexandre MAITRE**

Directeur du Département des Études en Gouvernance publique locale

**L'AMF, Association des Maires de France**, est l'association coupole défendant et représentant la démocratie locale vis-à-vis de l'État central de la République.

Toutes proportions gardées, compte-tenu des différences institutionnelles, géographiques et d'échelles, l'AMF est la version française et républicaine de l'Union des Villes et Communes. Elle réunit chaque année, en un congrès de plusieurs jours, ponctué de séances de travail et d'échanges politiques et techniques, maires, présidents d'intercommunalités, secrétaires de mairies, cadres et dirigeants d'administrations venus de tout l'hexagone et des DOM-TOM, représentants du Gouvernement de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, des administrations de l'État et entreprises publiques, des régions et départements, de la magistrature, ainsi que des Armées et des Forces intérieures de sécurité.

Bien sûr, la France n'est pas la Belgique, ni la Wallonie ; c'est une république à la gouvernance relativement centralisée qui compte encore, géographie et démographie obligent, malgré une réduction d'environ 2 000 unités en 10 ans, près de 35 000 communes, de toutes tailles et de tous types, des plus rurales et des plus reculées aux plus urbaines et peuplées, recouvrant tant la France métropolitaine que les lointains territoires et départements d'Outre-Mer.

C'est également plus de 9 500 groupements intercommunaux, dont plus de 1 250 intercommunalités à fiscalité propre.

Malgré les particularités républicaines, malgré les spécificités culturelles, malgré les diverses différences d'échelles, les pouvoirs locaux, le fait local, municipal, et les dynamiques supra-communales qui en émanent sont, en France, comme en Belgique, comme en Wallonie, les maillons indispensables de la gouvernance publique, au cœur du fonctionnement de l'État, des services publics et de la démocratie, et ils sont vraisemblablement soumis aux mêmes types de pressions et de reports de charges malvenus de la part des autorités centrales.

Aussi, trouverez-vous certainement des accents familiers, voire très familiers, dans le propos de la résolution du 107<sup>e</sup> Congrès des maires, qui s'est tenu, comme chaque année, à Paris, en ce mois de novembre 2025, et dont nous vous livrons ci-après le texte, allégé de quelques passages très spécifiques, sans en altérer la substance.

Entre valeurs que nous partageons et combats qui nous rapprochent, à l'instar de l'AMF qui, de « Liberté, Égalité, Fraternité », conclut « Pour les Communes, Liberté! », peut-être devrions-nous, de « L'Union fait la Force », conclure « Pour les Communes, l'Union! »

## RÉSOLUTION DU 107<sup>E</sup> CONGRÈS DE L'AMF

« Nous, Maires et Présidents d'intercommunalité, venus de métropole et d'outre-mer, représentant la France dans sa diversité, avons une nouvelle fois démontré lors de ce Congrès la puissance de notre engagement, la force de notre unité et de notre action [...].

À l'évidence, face aux incertitudes qui traversent notre époque, nous sommes la **République des « petites Patries »** aimées des Français et l'institution la plus résistante de la Nation.

Si, dans les tempêtes politiques, **nos concitoyens nous font l'honneur de considérer que la commune demeure l'institution de confiance de la République**, il appartient alors au réseau national et départemental de l'AMF d'apporter, en toutes circonstances, ce soutien solide et constant dont les maires ont besoin.

Ce 107<sup>e</sup> Congrès, qui clôtura un mandat municipal d'une intensité historique, a fait le choix de placer ses travaux **sous le signe de la LIBERTÉ**. Non pas une liberté abstraite ou théorique, mais la liberté d'Agir: la liberté fondamentale pour les maires de décider, de financer leurs ambitions et d'innover au service de leurs concitoyens. Cette LIBERTÉ, qui nous manque tant aujourd'hui, est **la condition sine qua non d'une démocratie vivante et solide, tant au niveau local que national**.



## UN MANDAT SANS PRÉCÉDENT : 6 ANNÉES D'ÉPREUVES ET DE COMBATS

Ce mandat municipal a été éreintant. Si les épreuves ont ébranlé et usé certains des nôtres, elles n'ont pas entamé notre volonté collective de défendre, dans l'unité et la combativité, la commune, sa nécessité et son efficacité.

**Le mandat a commencé dans le confinement, il se termine dans la confusion.**

Six années auront suffi à **concentrer presque toutes les crises possibles : sanitaire, sociale, environnementale, économique, géopolitique...** et celles qu'elles ont engendré : politique, institutionnelle, démocratique.

Des crises qui minent la confiance de nos concitoyens, qui sapent nos budgets, affaiblissent nos services publics, **nous laissant souvent seuls, nous les maires, en première ligne. Dans le même temps, l'État étouffe nos capacités d'action sous l'avalanche des captations ou suppressions de nos leviers financiers, de transferts de compétences ou du poids de normes souvent contradictoires si ce n'est absurdes.**

Six années de secousses, de sidérations, mais aussi d'**une capacité d'adaptation exemplaire. Les communes ont été là quand tout vacillait.** En biologie, il existe un terme pour décrire cette propriété du vivant : la robustesse. La robustesse, c'est la capacité à maintenir un système stable à court terme et viable à long terme, malgré les fluctuations.

### **NOUS L'AVONS MONTRÉ ET DÉMONTRÉ. NOS CONCILOYENS LE CONFIRMENT CLAIREMENT : LES COMMUNES SONT ROBUSTES**

**Pendant la crise sanitaire, là où l'État était défaillant, les maires ont fait la preuve que leur action était indispensable.** Ils ont organisé la distribution des masques, coordonné la vaccination, veillé sur les plus fragiles et maintenu la continuité des services publics. Leur connaissance du terrain, leur capacité à agir vite et à mobiliser les solidarités locales ont fait la différence. La proximité n'a pas été qu'un simple atout : elle a été la condition même de l'efficacité publique. C'est le sens du droit constitutionnel à la santé, garantissant aux citoyens l'accès aux soins et la protection de leur bien-être, un droit que les communes contribuent à mettre en œuvre sur le terrain.

**Puis, ce fut l'agression russe contre l'Ukraine, qui a projeté ses ondes de choc jusqu'aux budgets de nos communes.** Chargées d'assurer l'éclairage des rues, le chauffage des écoles, des crèches, des gymnases, des salles des fêtes, nos collectivités se sont vu imposer un étranglement financier injuste. Certains ont eu la facilité de nous reprocher la hausse de nos dépenses, feignant d'oublier que nos budgets ne pouvaient être insensibles à la poussée inflationniste qui frappait nos économies. Une réalité implacable, qui a sapé nos projets, étouffé nos investissements et mis à l'épreuve, jour après jour, notre détermination à préserver nos indispensables services publics.

Des dispositifs de soutien temporaires ont bien été mis en œuvre, mais il nous est finalement revenu d'assumer seuls les charges dans la durée.

**Ces événements géopolitiques et sanitaires ont aggravé la crise économique.** Le mandat que nous venons de traverser a vu notre économie se gripper durablement. La dette publique s'envole au point de menacer notre souveraineté ; la réindustrialisation peine à s'amorcer tant elle pâtit d'injonctions contradictoires, les dynamiques de créations d'entreprises ou d'emplois ne sont pas bonnes. Si l'on ajoute à ce tableau le risque majeur du ralentissement de l'investissement local, alors tous les ingrédients de la récession sont réunis. Face à ces difficultés, l'énergie du pays vacille ; nos territoires s'affaiblissent, la France s'étiole. **Nous maires et présidents d'intercommunalité, ne nous résignerons jamais à être les spectateurs passifs du déclin économique de notre pays. Nos communes auraient vocation à être les leviers de la relance, si les moyens leur sont donnés de remettre le pays sur le chemin de la prospérité.**

Ces six années ont aussi mis à rude épreuve les maires de France sur le front de la **montée des tensions sociales. Ce mandat fut malheureusement celui de l'augmentation des violences contre les élus,** qui n'est autre que la partie émergée de l'iceberg des fractures qui sous-tendent notre société tout entière. Nous maires, avons tenu bon lorsque les violences urbaines de l'été 2023 ont visé les mairies et même les écoles, quand ce n'était pas nous-mêmes qui étions pris pour cible. Ces tensions traversent désormais tout le pays et l'AMF tient une nouvelle fois à rendre hommage à tous les élus qui se sont retrouvés aux prises avec des violences inouïes, comme de façon exacerbée en Nouvelle-Calédonie.

**Nous sommes les véritables sismographes révélant les secousses du corps social.** Depuis longtemps, nous avons senti gronder une impatience collective, une fracture civique toujours vive. Le malaise mis au jour par les gilets jaunes ne s'apaisera pas tant que les cahiers de doléances, ouverts dans nos mairies, resteront sans véritable réponse. Les attentes de justice, de reconnaissance, d'égalité, d'écoute qui ont animé nos ronds-points sont toujours d'actualité. Nous maires, mesurons chaque jour ce besoin de sens et de confiance qui traverse le pays, un appel que la République ne peut plus ignorer. Nous sommes celles et ceux qui entendent la rumeur du pays avant qu'elle ne devienne un cri.

**Notre mandat fut enfin le théâtre de nouvelles manifestations de la crise écologique, dont plus personne aujourd'hui ne parle au futur. C'est au**



**présent que le climat change.** Dans l'hexagone ou en outre-mer, du nord ou du sud, chaque commune, de plaine ou de montagne, de la métropole au petit village, est désormais confrontée aux conséquences d'une transformation rapide et parfois irrémédiable de l'environnement. Au cours de ces 6 ans, nous avons vu être remise en cause l'évidence d'avoir partout de l'eau potable au robinet, tant le nombre de communes confrontées à la sécheresse ou aux pollutions n'a cessé de croître.

**Nous avons vu se multiplier les événements climatiques exceptionnels :** méga-feux dans le sud-ouest, inondations aux 4 coins du pays et tempêtes meurtrières dont l'effroyable cyclone Chido qui a frappé Mayotte. Tous ces épisodes ont été dramatiques dans leur impact à court et long terme. Mais quand la catastrophe éclate, une vérité demeure : le maire est à la fois le premier rempart et le dernier refuge.

**Toutes ces crises ont été des épreuves, mais elles ont aussi été une révélation forte** pour l'ensemble des Françaises et des Français : **la Commune incarne dans les difficultés la stabilité, la solidarité, l'efficacité.** Alors, plus que jamais, LA COMMUNE HEUREUSEMENT!

Dans ce même temps où se confirmait cette évidence, notre pays est apparu paralysé par un blocage politique et institutionnel inédit. L'exécutif n'a plus les moyens d'exécuter les orientations d'un Parlement qui ne sait plus parlementer. L'État semble de plus en plus condamné à l'impuissance. Impuissance à agir sur le réel, impuissance à changer le cours du monde comme les trajectoires individuelles. La promesse originelle du politique de choisir sa destinée, par-delà les déterminismes de naissance, s'est essoufflée. Il ne faut pas chercher plus loin les causes **du rejet massif des élus qu'expriment nos concitoyens, à l'exception notable**

**des maires qui sont les seuls à surnager dans cet océan de défiance. Dans un pays où le citoyen ne croit plus guère aux promesses, il croit encore à la main tendue de celles et ceux qu'il a élus à la mairie.** Pour une action publique renouvelée, nous sommes aujourd'hui les dépositaires de la confiance, devenons demain les partenaires de l'excellence.

\*\*\*

Certes, **les communes sont les derniers pôles de proximité, de stabilité, de confiance.**

Certes **les maires ont su traverser les crises grâce à la connaissance de leur territoire et leur incroyable capacité d'adaptation.**

Certes l'engouement pour le mandat municipal ne faiblit pas et des centaines de milliers de Françaises et Français sont motivés pour s'engager au service de leur commune, au service de l'intérêt général. Cet élan de citoyenneté et d'enthousiasme pour la commune est indéniable.

Mais nous mettons en garde solennellement les gouvernants d'aujourd'hui et ceux qui aspirent à les remplacer demain quant à une conclusion trop rapide : **notre résistance aux épreuves ne doit pas être perçue comme une invitation à ne rien changer.** Au contraire, les maires sont les **premiers témoins des fissures de notre modèle républicain et bien souvent ils sont seuls pour colmater les brèches.** Est-ce que la cité va craquer? **Nous ne voulons plus être réduits à un rôle de gestionnaires de l'urgence et de sous-traitants mal traités d'un État affaibli.**

**Nous n'acceptons plus que l'État nous entraîne dans son naufrage.**

La loi de finances pour 2026 en est l'illustration éclatante. Avant tout autre débat ou projet, les finances des collectivités locales et particulièrement

du bloc communal doivent être préservées; la parole de l'État doit être enfin tenue sous peine que la confiance ne soit plus qu'une pièce de musée.

[...]

Aujourd'hui, l'impact [des] prélèvements supplémentaires de l'État comme autant de baisses de moyens pour les collectivités représente pour 2026 près de 8 milliards d'euros. S'y ajouteraient la baisse proposée par la Commission européenne des fonds de la politique de cohésion, refusée par l'ensemble des collectivités et estimée à 2,7 milliards d'euros sur 7 ans. Ces ponctions qui n'amélioreront en rien les comptes publics auront un impact immédiat sur la vie de nos concitoyens et portent en elles la récession de la France.

Si ce projet de budget est exceptionnel par son ampleur, il ne l'est malheureusement pas par la logique qui a présidé à son élaboration. Il s'inscrit dans une longue série de lois de finances qui depuis des années fait fondre notre autonomie financière et donc nos moyens d'agir. Pour rompre avec cette

spirale mortifère, il faut un projet pour nos collectivités et pour la France.

Ce projet, il tient en un mot: LIBERTÉ. Cet horizon a une méthode: la décentralisation.

**Le général de Gaulle affirmait le 24 mars 1968 :**  
« L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, **ce sont les activités locales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain** ».

**En 1982, François Mitterrand** renforçait ce constat en déclarant: « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. **Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire** ».

Nous en sommes revenus là.

La décentralisation ne saurait se réduire à un simple ajustement administratif ou à une redistribution comptable des compétences. Elle est avant tout **un choix de société, un acte fondateur de confiance dans la capacité des collectivités à se gouverner elles-mêmes**. Elle fait naître un souffle d'espérance dans les mairies, les départements et les régions – une promesse de liberté faite au quotidien.

Mais aujourd'hui, **la décentralisation a reculé, sous les coups de boutoir de la recentralisation financière et de dépenses contraintes**, loin des ambitions fondatrices. L'élan de décentralisation s'est embourbé dans les sables d'une technocratie tatillonne et d'un État impotent.

Alors que la défiance envers les institutions nationales atteint des sommets et que les fractures territoriales se creusent, il est urgent de retrouver cette ambition première pour la mettre au service d'une **décentralisation conforme à son temps, celui de la proximité entre les citoyens et les décisions qui concernent leur vie quotidienne**.

Pourtant, le constat est là, implacable, **l'État s'emploie avec constance à réduire les libertés locales, à transformer les collectivités en rouages dociles d'un pouvoir central méfiant envers toute autonomie**. Trois offensives résument cette entreprise de recentralisation: **la confiscation fiscale, la dépendance financière organisée et le transfert insidieux de charges**.

Première vague: **la suppression des impôts locaux**. [...]



La dépendance remplace la liberté, la tutelle se substitue à la responsabilité.

Deuxième manœuvre: **l'étai se resserre, asphyxiant les dotations.** [...] L'imagination locale est empêchée, remplacée par l'uniformisation administrative.

Troisième lame: **les transferts de charges.** L'État se déleste [...] mais sans les moyens correspondants. Dans l'esprit de ceux qui dirigent **c'est la vassalisation: l'État commande, les communes exécutent.** Les maires, qui **respectent l'obligation d'équilibre budgétaire**, sont pris entre l'attente légitime des citoyens et le désengagement de l'État. **Notre liberté est écrasée, prise entre les besoins d'en bas et les contraintes d'en haut.**

Dès lors, l'intention exprimée par le Premier Ministre de vouloir «relancer la décentralisation» est bien sûr accueillie positivement mais aussi avec prudence et scepticisme, d'autant plus que les circonstances politiques rendent aléatoire l'aboutissement parlementaire d'une telle démarche.

Nous avons besoin d'un véritable changement de cap. Si cette annonce n'est qu'un habillage pour faire des économies ou imposer de nouvelles contraintes budgétaires, alors qu'on ne s'y trompe pas: ce n'est pas de décentralisation qu'il s'agit, mais d'une nouvelle tutelle déguisée.

Pourtant, quand le dialogue est sincère et les engagements tenus, des progrès sont possibles. Le statut de l'élu, les communes nouvelles, ou encore l'avenir des polices municipales en sont la preuve. Ces avancées sont une étape. La confiance peut renaître, à condition que l'État accepte de penser une réelle république décentralisée.

Alors comment faire? Comment retrouver le chemin vers les libertés locales? L'Association des Maires de France formule des propositions claires, à la disposition de l'exécutif.

Pour les libertés locales, des principes qui sont des préalables:

### **POUR QUE S'ÉPANOUISSE LA LIBERTÉ: LA SUBSIDIARITÉ**

**La subsidiarité n'est pas un principe juridique parmi d'autres, c'est le fondement même de la LIBERTÉ locale.** Elle signifie qu'une décision doit être prise au niveau le plus proche des citoyens concernés, là où elle est la mieux adaptée aux réalités du terrain. Appliquer ce principe, c'est reconnaître que ruralité et métropoles n'ont pas les mêmes besoins, que les quartiers populaires des villes ne peuvent être gouvernés comme

des zones pavillonnaires, que chaque territoire a sa propre histoire, ses propres défis, et donc ses propres réponses. La subsidiarité, c'est l'antidote à l'uniformité stérilisante. C'est la condition pour que la politique de la ville, la transition écologique, la gestion des fonds européens ou la cohésion sociale ne soient pas des slogans creux, mais des réalités vécues. Sans elle, la décentralisation n'est qu'un leurre.

### **POUR QUE S'ÉPANOUISSE LA LIBERTÉ: LE RESPECT DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS**

La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel qui doit enfin recevoir un contenu concret. Une proposition de loi organique organisant et précisant ce qu'elle doit être offrirait une base solide pour garantir que les collectivités ne soient plus les variables d'ajustement des politiques nationales, mais des acteurs souverains de leur destin. Il s'agit de fixer dans le marbre ce que la Constitution ne fait qu'effleurer: **le droit pour chaque collectivité de décider, d'innover, de s'organiser, sans tutelle ni ingérence. C'est aujourd'hui, une nécessité démocratique.**

### **POUR QUE S'ÉPANOUISSE LA LIBERTÉ: L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE**

Une collectivité sans ressources propres est captive. L'autonomie financière, c'est la capacité à choisir ses priorités, à investir dans l'avenir, à répondre aux attentes des citoyens sans dépendre des aléas des dotations étatiques. Dans le cadre du mandat qui s'ouvrira, l'AMF continue de proposer de remplacer la fiscalité nationale par une contribution territoriale universelle afin de retisser ainsi le lien fiscal avec le citoyen.

### **POUR QUE S'ÉPANOUISSE LA LIBERTÉ: LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL**

Le pouvoir réglementaire local, c'est la possibilité pour les maires et les présidents d'intercommunalité de traduire en actes les besoins spécifiques de leur population. Un État fort n'est pas un État uniformisateur, mais un État capable de concilier unité et diversité, cohésion et adaptation. Sans ce pouvoir, la décentralisation reste un leurre alors qu'elle pourrait être le ciment d'une République moderne, ancrée dans ses territoires et tournée vers l'avenir. Le pouvoir réglementaire ne nécessite pas de longue et périlleuse réforme de la Constitution; il peut être mobilisé à droit constant. Laisser le soin aux collectivités d'appliquer localement la loi, sans recours à des décrets nationaux, serait dès lors un signe de



confiance de l'État, un levier de responsabilité pour les élus et un gage de concrétisation pragmatique sur le terrain, pour les habitants.

### **POUR QUE S'ÉPANOUISSE LA LIBERTÉ : L'INSCRIPTION DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES COMMUNES DANS LA CONSTITUTION**

Enfin, il est temps d'inscrire dans la Constitution ce qui devrait aller de soi : la clause de compétence générale des communes, qui est le pendant de la subsidiarité. C'est le moyen de reconnaître officiellement leur rôle unique comme laboratoire de l'innovation publique, comme rempart contre les fractures territoriales, comme lieu où se noue, au quotidien, le lien entre les citoyens et leurs institutions.

**C'est le droit pour chaque commune de répondre aux attentes quotidiennes de ses habitants et faire la différence entre une vie subie et une vie choisie.** C'est la capacité à innover, à expérimenter, à ajuster les politiques publiques aux réalités du terrain, sans attendre une autorisation lointaine ou un décret standardisé. Sans ce pouvoir, la décentralisation reste une promesse sans lendemains. C'est la base d'une République vivante, où chaque citoyen se sent écouté, où chaque commune peut proposer une solution à taille humaine.

Nous voici à la croisée des chemins. D'un côté, la répétition des mêmes recettes, les mêmes promesses non tenues, les mêmes réformes cosmétiques qui laissent intact le cœur du problème : un État centralisateur, méfiant, sans stratégie et ayant perdu la capacité de faire, et des collectivités réduites au rôle de sous-traitants. De l'autre, la voie que nous traçons aujourd'hui : celle d'une décentralisation ambitieuse, fondée sur la confiance, la responsabilité, la proximité et la liberté. L'État lui-même a intérêt à la décentralisation pour être plus fort, plus efficace et réactif sur ses missions.

Cette voie, nous ne la proposons pas par idéalisme, mais par réalisme. Parce que nous savons, nous, maires de France et présidents d'intercommunalité, que c'est avec nous, avec nos équipes et nos personnels territoriaux, que se résoudront l'essentiel des crises actuelles et futures. Parce que nous refusons de voir notre pays se déchirer, parce que nous croyons, profondément, que la République ne se relèvera qu'en redonnant du pouvoir à ceux qui, chaque jour, la font vivre sur le terrain.

Alors oui, le chemin sera difficile. Oui, il faudra convaincre, négocier, parfois affronter. Mais nous n'avons pas le choix. Car si nous échouons, ce ne seront pas les maires qui perdront. Ce seront les citoyens. Ce sera la France.

**Aujourd'hui, ensemble, osons l'engagement ! La liberté d'agir, nous la saisissons non pas comme un privilège, mais comme un devoir. Pas pour nous-mêmes, mais pour celles et ceux que nous servons.** Parce que c'est cela, au fond, être maire : porter sur ses épaules l'espoir d'un pays pour qu'il se relève, un pays où chaque territoire compte, un pays où la liberté n'est pas qu'un mot, mais une réalité partagée.

\*\*\*

**Comme l'a dit un jour Churchill, à une époque où la liberté était menacée : « Prenons le changement par la main, avant qu'il ne nous prenne par la gorge ».**

Ce changement, c'est celui d'une République refondée, qui fait confiance à ses maires et leur donne les moyens d'agir.

La LIBERTÉ est notre ambition. La Commune est notre force.

Vive la liberté !

Vive les communes !

Vive la République !

Vive la France ! »