



**104<sup>e</sup> CONGRÈS  
DES MAIRES  
ET DES PRÉSIDENTS  
D'INTERCOMMUNALITÉ  
DE FRANCE**

PARIS | 21-24 NOVEMBRE



# Résolution générale du **104<sup>e</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France**

*Adoptée à l'unanimité du Bureau  
le 24 novembre 2022*

**POUVOIR  
AGIR**

---

Quatre jours de débats, une trentaine de forums, 10 000 participants : plus que jamais, le Congrès de l'Association des Maires de France a fait la preuve qu'il était le grand rendez-vous des élus de terrain. Seule notre Association est en mesure de réunir et d'unir pendant près d'une semaine ces femmes et ces hommes, élu(e)s de villages, de villes ou de métropoles, de la montagne ou du littoral, de la banlieue ou d'Outre-mer : ces maires qui sont autant de visages de notre pays, **une France diverse mais unie par un même destin**. Quand certains veulent affaiblir la commune, cette mobilisation massive au service de notre Pays et des Citoyens est la plus belle démonstration de la force de l'AMF.

### Une AMF rassemblée

Depuis notre dernier Congrès, l'équipe que nous avons conduite n'a eu de cesse de **consolider les liens qui nous unissent**. À l'aune de cette fin de Congrès, c'est une AMF rassemblée qui affirme cette force collective avec la conviction que nous pouvons aider à changer les choses.

Bien sûr, cette semaine fut, comme chaque année, animée par le plaisir d'échanger entre nous, de

### Pouvoir Agir

Les maires de métropole et d'outre-mer sont venus à Paris lestés de leurs craintes pour l'avenir, celui de leur commune mais surtout celui de leurs habitants qu'ils côtoient tous les jours et dont ils mesurent la détresse grandissante. Eux-mêmes sont directement confrontés à une agressivité croissante contre les élus.

Notre congrès a en particulier permis aux élus ultramarins, notamment ceux de Mayotte et de la Guyane, de faire part au Gouvernement de leur exaspération face aux événements très graves qui mettent en cause la sécurité de nos concitoyens dans ces départements.

**Nous, maires, sommes aux premières loges des soubresauts qui traversent la société.** Les symptômes de notre démocratie malade ne surgissent pas que par effroi lors des soirées électorales.

En étant au contact quotidien de nos concitoyens, nous mesurons l'accumulation des signaux faibles qui portent la trace d'un essoufflement de l'idéal démocratique. Pour autant, nous mesurons aussi

partager nos expériences et confronter nos points de vue. Nous venons tous chercher cette émulation, dans un esprit à la fois convivial et sérieux, afin d'en rapporter ensuite le meilleur pour nos communes et leur intercommunalité. Notre édition 2022 restera marquée plus encore que les précédentes par un contexte lourd et anxiogène, comme ont pu en témoigner tous nos adhérents lors des différents débats.

dans de nouvelles formes d'expression démocratique le potentiel d'innovation, d'audace et de dynamisme qui au niveau local ne demande qu'à s'exprimer.

**Nous ne nous résignons pas** ainsi que tous ont pu le constater tout au long de ce congrès et nous nous tenons debout pour faire honneur au mandat qui nous a été confié. Nous sommes convaincus que l'action de proximité dont nous sommes porteurs peut diffuser des solutions aux problèmes que rencontrent les habitants de nos communes. Par-delà notre détermination à rendre service au plus grand nombre, nous sommes plus que jamais animés par l'ambition de transformer le territoire, de faire de nos idées des réalités tangibles.

C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de placer notre Congrès sous les auspices de deux verbes qui symbolisent à eux-seuls toute notre action de maire : Pouvoir Agir.

Pouvoir Agir, c'est la raison d'être de l'émergence des communes, de leur reconnaissance pendant la Révolution à la consécration par les lois de

décentralisation des années 80. Pouvoir Agir, c'est aujourd'hui notre force pour affronter les tempêtes, des conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, à l'exigence écologique en passant par les affres des crises sanitaire, économique et sociale que nous traversons.

**Mais Pouvoir Agir, c'est également un appel pour demain, un cri salutaire pour défendre la commune et ses maires comme piliers encore solides de notre édifice démocratique.**

Oui, nous avons besoin de continuer à Pouvoir Agir.

**Pouvoir Agir**, c'est la voie privilégiée pour apaiser les tensions sociales et redonner du sens à la démocratie représentative.

L'impuissance publique telle qu'elle est ressentie par un nombre toujours plus grand de nos concitoyens constitue un puissant moteur de la désaffection profonde pour l'engagement public. **Les citoyens attendent des solutions efficaces**, qui ont une prise directe sur leur réalité vécue. Nous devons offrir un service public innovant et de qualité à nos habitants, nos familles et leurs enfants, nos aînés, afin de trouver une traduction concrète, visible qui donne son sens à la promesse républicaine : Liberté, Égalité, Fraternité. Permettez-nous de rajouter Laïcité !

**Pouvoir Agir**, c'est la condition indispensable pour relever les défis que nous impose le dérèglement climatique.

La production d'énergies décarbonées, le développement de transports propres, la rénovation thermique de nos bâtiments, la protection de la ressource en eau, l'accès à une alimentation saine, mais aussi et surtout l'éducation et l'acceptabilité à la transition écologique, ne pourront se faire que grâce aux collectivités et tout particulièrement aux communes.

**Pouvoir Agir**, c'est la condition pour alimenter la machine économique de notre pays et éviter la panne générale.

Nos entreprises, nos PME, nos structures de l'économie sociale et solidaire qui œuvrent tant à développer de nouveaux modèles et à accompagner nos habitants, **ont besoin de l'investissement de nos communes et de leurs intercommunalités**, mais également de services adaptés à leurs activités, d'une mise en réseau, mais aussi d'un ancrage territorial qui contribue à leur stabilité et leur identité.

Fragiliser les finances locales, c'est fragiliser l'économie nationale.

Cette conviction que notre capacité à agir est indispensable est partagée par beaucoup. Il arrive même à l'État de se rendre compte qu'aucune politique publique n'est possible sans le concours étroit des collectivités, et plus encore des communes.

**Fragiliser les finances locales, c'est fragiliser l'économie nationale.**

Des résistances existent et perdurent des mauvais schémas de pensée. Trop souvent encore des mesures sont introduites sans concertation, presque par surprise, alors qu'elles restreignent les libertés locales. Persistent aussi des relents de discours stigmatisant les élus locaux, laissant poindre le mépris et le procès en illégitimité instruit par une partie de la haute administration.

Il est désormais temps de tourner le dos à ces habitudes et d'entrer pleinement dans l'âge des libertés locales. Ne nous y trompons pas, la tâche est complexe.

Complexe car depuis trop longtemps, nos politiques publiques ont cédé aux sirènes de la métropolisation, du « toujours plus vaste » de nos villes, de nos entreprises. Certains redécouvrent les vertus de la proximité et du contact avec le public.

Complexe car **il est indispensable d'inverser ce long mouvement de recentralisation, d'éloignement des décisions du citoyen.** La nouvelle étape de la

### La confiance

Sans attendre une nécessaire grande loi de libertés locales ou une révision de la Constitution, la nouvelle voie que nous réclamons peut être empruntée dès demain, simplement en utilisant les textes existant grâce à une impulsion sincère et un véritable changement de pratiques de la part de l'État. Il suffirait qu'il se souvienne que **le mot « confiance » peut être la clef de ces relations apaisées et constructives que nous appelons de nos vœux.**

Les communes font toujours preuve de leur capacité à assumer pleinement des politiques publiques, non seulement celles qui leur étaient directement confiées mais également celles pour lesquelles l'État ne dispose plus de moyens suffisants pour les exercer de manière satisfaisante. **Nous nous retrouvons ainsi face à une décentralisation inachevée, où État et collectivités agissent dans les mêmes domaines sans partage clair des responsabilités.**

Dans ce but, l'AMF formule à l'issue de son Congrès des préconisations pour un nouvel âge des relations entre État et collectivités.

### *Laisser aux communes et à leurs intercommunalités le soin d'écrire la norme locale.*

Aujourd'hui toute l'énergie consommée par les élus pour digérer la masse de textes nombreux et tatillons, pour discuter avec les services préfectoraux de leur interprétation, pour remplir toujours plus de formulaires, toute cette énergie serait mieux utilisée

décentralisation que nous appelons de nos vœux n'a pas besoin dans un premier temps de grands textes et de débats épuisants.

Cette confusion participe de l'épuisement démocratique en déboussolant le citoyen et en diluant les responsabilités

Il faut mettre un terme à la recentralisation massive que nous subissons et qui est encore aujourd'hui à l'œuvre. Lorsque l'État cadennasse les collectivités, limite leurs compétences, réduit leur autonomie, alors la décentralisation est moribonde et les élus locaux réduits au rôle de simples supplétifs.

**La décentralisation n'est pas une réforme technique, c'est un projet politique, une réoxygénation de la démocratie, une certaine vision de la société, de l'équilibre des pouvoirs et de la façon dont se constitue et vit une Nation.**

pour inventer et porter des projets véritablement transformateurs pour l'avenir de nos territoires.

**L'excès de normativité décourage la créativité et standardise les politiques publiques.** C'est pourquoi nous demandons :

- **Un pouvoir réglementaire d'application des lois pour les communes.** L'état du droit le permet, il n'est quasiment jamais mis en œuvre. Cela permettra de soulager les services de l'État qui pourront se consacrer à des fonctions d'accompagnement, plus que de contrôle et de vérification. En toute logique, nous demandons la fin de la tutelle juridique et du pouvoir exorbitant du déferé préfectoral, pour qu'enfin les préfetures puissent consacrer des moyens humains à leur mission de conseil.

- **L'abandon de la logique d'appels à projets et de la multiplication des contrats locaux.** Le ressenti des élus locaux prend racine pour beaucoup dans le sentiment de n'être considérés que comme sous-traitants de l'État mais aussi dans le

décalage entre l'annonce de dispositifs à grands coups de communication et la réalité de l'aide apportée à l'issue d'un long processus de rédaction ; le CRTE en est la dernière illustration.

- Le constat et donc la réaffirmation du **rôle indispensable du maire dans la transition écologique** : la réussite de la lutte contre le dérèglement climatique repose sur une adhésion forte de l'ensemble de la Nation, notamment des acteurs de l'aménagement. Depuis les lois de décentralisation, cette responsabilité appartient aux collectivités locales.

Alors que les élus sont trop souvent soumis à des injonctions contradictoires, nous voulons redire que **le Maire n'est pas un obstacle, mais un facilitateur, un médiateur, un constructeur de consensus**. La transition écologique fait face à un défi majeur, celui d'être juste et sociale, au risque de creuser comme jamais les inégalités.

Ce défi, les maires n'ont certainement pas la prétention de pouvoir le relever seuls, ils disent simplement que ce serait une faute de faire sans eux, de faire comme trop souvent contre eux.

## La responsabilité

*Garantir la stabilité et la visibilité des ressources locales, en redonnant sa place et son sens à la contribution territoriale.*

Alors que les collectivités locales votent leurs budgets à l'équilibre et que leur poids dans la dette publique est infime, leurs recettes sont réduites d'année en année au nom de la supposée participation à la réduction des déficits publics. À la baisse puis au gel des dotations, sont venues s'ajouter des suppressions brutales et contestables d'impôts locaux pendant que parallèlement continuent d'augmenter les prélèvements obligatoires. Au-delà du risque d'anémie des services publics offerts à nos concitoyens, c'est

L'espace rural est une richesse pour notre pays. Forte de cette conviction, l'AMF a présenté un projet de relance du dispositif des Zones de Redynamisation Rurale qui était appelé à disparaître.

**L'espace rural est une richesse pour notre pays.**

Notre action déterminée a permis de recréer un consensus autour de cette politique publique nécessaire à l'espace rural.

l'essence même du pacte républicain qui est atteinte en affaiblissant le consentement à l'impôt, principe fondateur notre Déclaration des Droits de l'Homme et de l'État moderne.

Transformer le citoyen en consommateur et les collectivités en prestataires de services, pour le compte de l'État et sans coût pour lui, est une direction dangereuse pour notre démocratie. C'est pourquoi nous demandons :

- **L'indexation de la DGF.** Nous saluons, même s'il est modeste, le premier effort d'ajustement engagé dans le projet de loi de finances pour 2023, en regrettant qu'il ne concerne pas pour l'instant la Dotation de Solidarité Urbaine. Mais l'absence d'indexation correspond en réalité à un prélèvement de l'État sur les finances locales, encore plus pénalisant que ces dernières années, et qui nous prive de notre capacité d'action.

Cette indexation est également la seule voie de passage pour engager la réforme structurelle de la DGF qui devient impérative. Il nous faut aussi tirer toutes les leçons de la flambée des prix de l'énergie : personne ne peut se réjouir que les finances publiques doivent être ainsi appelées en secours d'un marché très contraint et dérégulé, donc spéculatif. L'auto-production de leur énergie par les collectivités doit être libérée, les contrats de long terme encouragés, l'accès à des tarifs réglementés est indispensable.

- **L'abandon de la suppression de la CVAE.** Si le Gouvernement souhaite alléger la fiscalité des entreprises, qu'il le fasse en supprimant la C3S, ce qui peut répondre à son objectif de renforcer la compétitivité, mais sans pénaliser les collectivités. Le contrat social qui unit le citoyen à ses représentants locaux repose sur la contribution des habitants et des entreprises au financement du projet de territoire. La nationalisation récente des impôts locaux (TH, CVAE, partie de la TF) abîme ce lien fiscal. L'AMF plaide donc pour une contribution territoriale universelle.
- Tenus par la loi de voter des budgets à l'équilibre, **nous réaffirmons notre refus de l'encadrement de nos dépenses de fonctionnement.** Acte de méfiance et de tutelle, nous en avons longuement souligné tous les effets pervers. Il est stérile et manichéen d'opposer l'investissement et le fonctionnement. Il faut redire que la dépense publique est nécessaire, y compris la dépense de fonctionnement. Elle est indispensable pour que vivent nos services publics locaux, elle est nécessaire quand il s'agit de recruter les AESH pour accompagner l'inclusion des enfants dans la cité, des policiers municipaux pour pallier le retrait des forces de sécurité intérieure, des auxiliaires de puériculture pour ouvrir des places en crèche publique, accessibles financièrement à toutes les familles. Comment les grandes stratégies gouvernementales – inclusion, lutte contre la pauvreté, les plans nationaux de santé publique, et tant d'autres – trouveraient-elles à se déployer sans ces dépenses ? Pourquoi devrions-nous avoir honte de nos dépenses de fonctionnement ? Comment s'étonner dès lors, avec de tels sous-entendus, de la perte d'attractivité de la fonction publique ?
- Les 35 000 villes et villages de France et leurs intercommunalités doivent pouvoir saisir l'opportunité de financements européens (FEDER, FSE, LEADER, Erasmus +...) de la nouvelle programmation 2022-2027, en demandant une simplification des procédures.
- L'adoption d'une loi pluriannuelle de programmation des finances locales. L'absence de visibilité et la soudaineté avec laquelle sont imposées les mesures étatiques sur les finances locales – nous sommes en train de le vivre – empêchent les élus de porter des projets à long terme et les conduit à une gestion très prudente de leur épargne. Les maires et leurs intercommunalités ont besoin de pouvoir se projeter sereinement. Cette loi pluriannuelle doit se prolonger par l'établissement d'une véritable loi de finances des collectivités locales.

### *La consécration de la commune comme cellule de base de la démocratie.*

- La commune a une place singulière dans notre histoire et dans nos institutions. C'est pourquoi nous proposons **la constitutionnalisation de la clause de compétence générale de la commune** et le rappel de l'action du maire au nom de l'État. Nous proposons également que la révision constitutionnelle prévoit expressément la possibilité pour les collectivités de saisir le Conseil Constitutionnel sur des textes qui les concernent.
- Nous proposons que les instances chargées de contrôler le respect de la libre administration des collectivités deviennent Autorités Administratives Indépendantes. Qu'il s'agisse du CNEN ou du CFL, ce sont aujourd'hui des organes dépendant directement du Gouvernement, tant dans leurs moyens que dans le choix des personnes qui y sont affectées. Sans procès à qui que ce soit, mais en cohérence avec nos propositions, ces organismes doivent évoluer vers un statut qui garantisse leur indépendance et permettent de se défendre des atteintes aux libertés locales.
- La fonction publique territoriale est un atout pour nos communes. Alors que le rapport au travail est en pleine transformation dans notre société, les agents territoriaux sont fiers des missions d'intérêt général qu'ils exercent et du sens de leur action. Pour les collectivités, il est essentiel de moderniser en permanence le statut de la fonction publique pour

répondre aux exigences du service public. Les maires employeurs doivent se saisir de toutes les opportunités et prérogatives que leur offre le statut, et celles-ci doivent être encore renforcées pour améliorer l'attractivité de la fonction publique et donc la force de la commune.

Sur ce sujet, **l'AMF est à l'initiative, comme elle l'a démontré avec ses 26 propositions pour prendre à bras le corps la situation critique des secrétaires de mairie**, pilier du bon fonctionnement quotidien de 29 000 communes françaises.

**“ Vouloir affaiblir la commune éloignerait encore plus le Citoyen de la démocratie et affaiblirait la Nation. ”**

Les communes sont certainement les collectivités qui ont le plus évolué ces dernières années. La construction intercommunale en est un acquis et sa valeur ajoutée incontestable. Il est temps désormais de passer à une nouvelle phase dans l'évolution des établissements publics intercommunaux, qui redonne toute leur place aux élus pour décider librement de la bonne organisation de leurs compétences, sans transfert imposé. Nous ne voulons pas d'une supra-communalité.

## L'efficacité

### *Améliorer l'efficacité de l'action publique dans les domaines partagés avec l'État*

Nous voulons dire et redire que l'ambition pour les libertés locales est une ambition pour notre pays. Les années qui viennent seront rudes pour nos concitoyens, le choc de la transition écologique n'est ni en 2050, ni en 2100, mais aujourd'hui. Une action publique efficace, coordonnée entre l'État et les collectivités est indispensable. Nous n'opposons pas la déconcentration à la décentralisation, tout au contraire.

Alors, traçons ensemble une feuille de route partagée, trouvons les complémentarités. Nous le faisons déjà en gestion de catastrophe naturelle, nous l'avons fait lors de la pandémie. Mais sommes-

Vouloir affaiblir la commune éloignerait encore plus le Citoyen de la démocratie et affaiblirait la Nation. Nous restons attachés à la conception d'une intercommunalité au service de la commune, d'une libre organisation des compétences, tout particulièrement bien sûr la compétence eau et assainissement.

**Nous n'acceptons plus la remise en cause de nos pouvoirs d'urbanisme et de nos compétences d'aménagement**, aussi bien au nom de l'objectif pertinent de lutte contre l'artificialisation et de développement des énergies renouvelables. C'est par le partenariat, la délibération locale, l'incitation économique que nous progresserons.

Allons au bout du chemin d'une « vraie » décentralisation, puisque le Président de la République nous rejoint sur cette aspiration : renversons la logique descendante, reconnaissons toute politique publique comme étant par principe locale et définissons limitativement les compétences de l'État. **La subsidiarité ce n'est rien d'autre au fond que rapprocher la décision politique du citoyen** pour pouvoir lui rendre compte, faire coïncider le niveau de la décision et le niveau de l'action.

nous condamnés à ne coopérer que dans l'urgence et la crise ?

L'État doit cesser les transferts de compétence rampants et qui ne disent pas leur nom : hier les digues et les ponts, aujourd'hui le traitement de l'érosion du littoral et la sécurité publique.

**Construisons ensemble les solutions pour qu'aucun Français ne soit laissé au bord de la route** en redonnant du contenu aux droits fondamentaux que sont le logement et la santé.

Il faut rendre plus efficace la politique du logement, grand échec de ces dernières années. En la matière, à l'État de fixer la stratégie, aux collectivités d'avoir la liberté de la décliner de manière opérationnelle.

À l'heure où 6 millions de Français n'ont pas de médecin traitant et où les déserts médicaux couvrent 80% du territoire, **l'État doit réaffirmer l'accès au soin pour tous et la permanence des soins dans chaque territoire** comme des impératifs, qui doivent être mis en œuvre de manière concrète partout et dès aujourd'hui, en affirmant le principe d'une responsabilité collective des professionnels de santé.

Il ne revient pas aux élus locaux de définir les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet

### La liberté

Il faut que l'État cesse de considérer nos collectivités comme des sous-traitants et leurs budgets comme une variable d'ajustement. Il faut redonner à la libre administration de nos collectivités les moyens nécessaires pour « pouvoir agir » au service de nos concitoyens.

Ayons l'audace d'ouvrir de nouveaux espaces de liberté. C'est cette ambition collective que nous proposons.

L'absence de confiance de l'État à l'égard des collectivités locales est un poison qui ronge notre pays.

La France, plus que jamais, a besoin de communes fortes et vivantes, de maires et d'élus mobilisés, et d'une relation confiante entre l'État et les collectivités locales.

objectif. Pour autant, face à la demande de nos concitoyens et à la carence de l'État, nos communes ont su construire des solutions pragmatiques et efficaces, en lien avec les professionnels de santé, dont l'État doit s'inspirer et qu'il doit mieux accompagner.

Les études médicales, trop concentrées dans les grands hôpitaux universitaires, doivent gagner en proximité dès le début du cursus, afin de permettre aux étudiants de découvrir nos territoires et d'y prendre goût, mais aussi pour donner aussi à tous nos jeunes la vocation de devenir soignant.



**La France, plus que jamais, a besoin de communes fortes et vivantes, de maires et d'élus mobilisés, et d'une relation confiante entre l'État et les collectivités locales.**



C'est à cette tâche que l'AMF s'emploie, forte de son unité et de son pluralisme, avec pour seul objectif, servir la France et les Français afin qu'ensemble, nous fassions cause commune.

Vive la commune !

Vive la République !

Vive la France !