

BROYE

Démissions en cascade: les communes s'organisent

ENGAGEMENT DE MILICE *Les récentes séries de démissions au sein des exécutifs communaux broyards mettent en lumière un malaise: concilier mandat politique et vie privée demeure un défi dans les petites collectivités. Conscientes de l'enjeu, elles explorent différentes pistes pour y faire face et prévenir de nouvelles vagues de retraits. Elles ne détiennent toutefois pas de solution miracle.*

Nonante-huit jours. C'est le temps qu'il a fallu à la commune de Faoug, entre février et juillet 2025, pour remplacer Adrian Kündig, municipal démissionnaire. Cette quatrième démission de suite a plongé la localité vaudoise dans l'incertitude. Trois élections complémentaires ont été nécessaires: une élue a même refusé son siège, forçant les autorités à convoquer une séance publique pour recruter des volontaires. Une situation rare dans la Broye, mais qui pourrait se répéter ailleurs, prévient le syndic Johann Theux. «Il faut remonter à la racine du problème: la plupart des démissions reflètent la difficulté rencontrée tôt ou tard par nos élus de concilier leur mandat public et leur vie privée.»

Les chiffres parlent au nom de l'édile. Depuis le début de la législature 2021-2026, dix communes, pour la plupart des petites collectivités de moins de 2000 habitants, ont déjà connu au moins trois démissions, le plus souvent pour des motifs privés. La tendance se retrouve même à l'échelle régionale: 65 départs ont été recensés dans la Broye vaudoise et fribourgeoise, selon les archives des principaux journaux locaux. Dans 44,62% des cas, les raisons professionnelles sont officiellement avancées. Ce taux grimpe même à 58,47% si l'on inclut les démissions liées à des raisons familiales, deux sphères étroitement imbriquées.

Parmi les explications les plus fréquentes se retrouvent une nouvelle opportunité de carrière, un changement de situation personnelle ou encore une surcharge de travail. Ce sont autant de motifs qui traduisent des dynamiques diverses. Elles mettent en lumière certaines évolutions sociales, mais aussi la difficulté persistante à assumer un mandat politique devenu exigeant.

Une fonction difficile à appréhender

Ces dynamiques, Jérémy Bonfils les connaît bien. Cet agriculteur de 34 ans a quitté l'an dernier l'Exécutif de Lully avec deux autres collègues. En cause: une surcharge de travail, aggravée par son poste d'enseignant à l'Institut agricole de Grangeneuve. «Au départ, je recevais de petits mandats, puis cela s'est transformé en un 80%, en plus de gérer le domaine familial», explique-t-il. «C'est devenu ingérable, d'autant que j'avais la responsabilité d'un gros dicastère, celui des eaux. Je devais enchaîner les séances et traiter les dossiers le soir, souvent au détriment de ma vie de famille.»

Abandonner son mandat est devenu inévitable, sur fond de lassitude. Plus que la charge de travail, l'ex-élu pointe la complexité des relations avec le canton, qui multiplie règlements et directives en perpétuelle évolution. «La masse de connaissances à assimiler est énorme, sans parler de la lourdeur

administrative. Cela m'a surpris, d'autant que mon père avait été syndic dans les années 2000. C'était un tout autre monde.»

Ce témoignage ne surprend guère Joseph Borcard, conseiller communal à Estavayer et ancien conseiller juridique auprès de la Préfecture de la Sarine. L'élu confirme: la fonction exécutive a profondément changé avec le temps. Les exigences se sont accrues, les compétences se sont élargies, souvent sous l'impulsion des cantons. «Le transfert de charges de l'Etat vers les communes s'est intensifié depuis quelques décennies. Je pense à l'aménagement du territoire, aux finances ou encore aux écoles. Autant de dossiers sensibles, parfois complexes à négocier.»

A cela s'ajoutent les attentes croissantes de la population qui se sont traduites par une certaine immédiateté et un recours accru aux voies judiciaires. «Nous sommes facilement exposés à la critique publique, surtout depuis l'apparition des réseaux sociaux, complète Joseph Borcard. Il faut composer avec cette réalité, même si elle n'est pas toujours comprise de tous. Il est donc indispensable de mieux expliquer les implications de cette fonction, mais aussi mieux accompagner les élus sur la durée.»

Les communes optent pour le levier administratif

Cet accompagnement est justement devenu une priorité dans plusieurs communes broyardes, ébranlées par une vague de démissions. La difficile conciliation entre mandat politique et vie privée appelle plusieurs réponses. Mais, dans les petites collectivités, c'est souvent le renfort administratif qui est privilégié. «Il y a là un paradoxe, note Johann Theux: la charge de travail s'est intensifiée partout, mais beaucoup de communes n'ont pas su ou pu adapter leurs administrations.»

A Faoug notamment, la Municipalité a choisi de briser la tendance en recrutant un responsable pour ses services techniques. Le recours à des prestataires externes ne suffisait plus, et la charge pesant sur les municipaux était devenue trop lourde entre le suivi des dossiers et les réunions avec les entreprises mandatées. L'arrivée d'un collaborateur doit permettre aux élus de se recentrer sur leurs missions stratégiques.

La mesure, validée par le législatif, prévoit l'engagement d'un employé à 60%, en plus des 2,1 équivalents plein-temps déjà en poste. Pour une commune de moins de 1000 habitants, l'effort est conséquent: entre 45 000 et 65 000 francs par an. «Nous avons limité cet impact en revoyant les fonctions de nos employés administratifs et en diminuant les vacances de la Municipalité», reconnaît Johann Theux, avant d'ajouter: «Nous savons que toutes les collectivités ne peuvent pas se le permettre. Nous avons envisagé de mutualiser ces prestations avec nos voisins via des contrats de services, mais une délégation intégrale n'était pas envisageable.»

Des collaborations dont il ne faut pas abuser

L'union semble faire la force face aux contraintes économiques. La mutualisation des ressources prend des formes variées. Comme le montre l'exemple faougeois, la commune a tenté d'élargir ses collaborations intercommunales. Ces partenariats, qu'il s'agisse de simples ententes bilatérales ou d'un regroupement en association, permettent une gestion partagée de certaines compétences et offrent, en théorie, un soutien concret aux élus face aux aléas du quotidien. Ils donnent notamment accès à du personnel qualifié capable d'assumer les tâches opérationnelles et le suivi de dossiers complexes.

Le recours à ce type de collaboration est d'ailleurs bien ancré dans la Broye intercantonale. Chaque commune entretient aisément plus d'une dizaine de partenariats, de la gestion de l'eau à la sécurité civile. Le phénomène se serait même accentué ces dernières décennies sous l'effet d'impératifs sociaux et politiques. «Les communes se sont vu confier davantage de compétences par les cantons, sans toujours avoir la taille critique pour les assumer, analyse Anne Marion Freiss, préfète de la Broye vaudoise. Le développement démographique et le morcellement géographique de la région ont aussi favorisé ces rapprochements.»

La multiplication récente des structures intercommunales a toutefois ses limites, prévient Michaël Willimann. Le syndic de Saint-Aubin – une commune fribourgeoise elle aussi frappée par trois démissions pour des motifs professionnels au cours de cette législature – met en garde contre une intensification de ces collaborations. La formule peut être à double tranchant: «Cela soulage les élus sur le plan opérationnel, sans pour autant influencer leur charge de travail. Selon le type de collaboration, ils doivent multiplier les séances, siéger dans divers comités et continuer à étudier des dossiers complexes.»

Mais le problème dépasse la simple surcharge de travail. Depuis quelques années, l'édile préside un groupe de réflexion sur la gouvernance régionale pour le compte de l'Association des communes de la Broye fribourgeoise. Selon lui, la multiplication des structures intercommunales, notamment associatives, complique l'action locale: «Chaque entité est autonome, avec son directoire, son organe délibératif, ses missions et un budget alimenté par les communes... sur lequel les autorités et la population n'ont qu'une prise limitée. A terme, ce système interroge la gouvernance communale, d'autant que ces charges de transfert engloutissent facilement les deux tiers des budgets communaux.»

La fusion, un processus prenant du temps

Le développement des collaborations intercommunales n'est pas la seule voie ouverte aux collectivités fragilisées par ces démissions en série. L'option de la fusion s'invite également dans les discussions, souvent sous l'impulsion des autorités cantonales. «Elle peut être une réponse à la problématique du manque d'élus, note Nicolas Kilchoer, préfet du district de la Broye. Deux communes qui unissent leurs ressources peuvent renforcer leur gouvernance et gagner en structure administrative. Mais cela reste avant tout une question d'autonomie: les collectivités doivent y trouver un intérêt commun en se lançant dans un tel processus.»

Cet intérêt peut toutefois mettre des années à mûrir, jusqu'à s'imposer comme un dernier recours. La fusion entre Lucens et Curtilles, acceptée dans les urnes en mai dernier, en est une bonne illustration: Curtilles avait rejeté un premier projet en 2014. «Nous n'avions aucune réticence envers nos voisins lucennois, se souvient Willy Chuard, syndic ad interim de Curtilles. Mais une partie de la population tenait encore à préserver son indépendance villageoise.»

Dix ans plus tard, les mentalités ont évolué, portées par des réalités politiques plus contraignantes. Avec ses 315 habitants,

Curtilles peine à renouveler son exécutif, fragilisé par trois démissions pour motifs professionnels ou familiaux au cours de la législature. Une situation inédite qui a conduit Willy Chuard à chercher des remplaçants dans le corps législatif et la population. «Les membres de la Municipalité et moi-même avons sondé une bonne dizaine de personnes, toutes réticentes à assumer cette charge, faute de temps ou d'intérêt. L'inquiétude sur l'avenir politique du village a peu à peu grandi menant finalement à ce processus de fusion.»

Le rapprochement entre Curtilles et Lucens tient davantage du mariage de raison. Convaincu de ses bienfaits, Willy Chuard avoue pourtant un pincement au cœur. Il regrette la perte de cette proximité politique propre à la petite bourgade vaudoise. «Nous perdons notre organe législatif au 1er janvier 2027, c'est vrai. L'enjeu sera désormais d'encourager nos habitants à s'investir dans le nouveau Conseil communal, afin de représenter un poids politique et préserver une âme villageoise à Curtilles.»

Une fonction à revaloriser

A l'autre bout du district de la Broye-Vully, Faoug reste encore attaché à cette proximité politique. Une fusion avec Avenches ou Vully-les-Lacs a bien été discutée au sein de son législatif, mais les autorités communales la jugent encore prématurée. «L'idée reste en suspens, admet le syndic Johann Theux. Les dépôts de candidatures aux prochaines élections communales diront si nous devons relancer le sujet ou non.»

A l'approche des élections de mars 2026, la commune de Faoug met en avant ses atouts pour attirer et fidéliser ses futurs élus. L'exécutif a non seulement revu les taux d'activité de ses municipaux en fonction des dicastères, mais a surtout revalorisé les indemnités annuelles, actuellement fixées à 5000 francs pour un municipal et à 7000 francs pour le syndic, auxquelles s'ajoutent encore des vacances horaires. «Nous étions largement en dessous de la moyenne régionale, explique Johann Theux. Cela pouvait décourager certains candidats peu enclins à consacrer auparavant près de 20% de leur temps pour une telle rétribution.»

Cette revalorisation financière a été adoptée, à une large majorité, par le législatif de la commune vaudoise, il y a quelques jours. Un soulagement pour le syndic, car l'objet aurait pu susciter des débats au sein du village. «Il est toujours délicat de justifier une hausse de la rétribution d'un élu, reconnaît-il. Même si nous prônions certains compromis financiers, l'image dominante demeure celle du milicien engagé pour sa communauté, dans un esprit quasi bénévole.»

Le syndic de Saint-Aubin, Michaël Willimann, reconnaît lui aussi la persistance de cet idéal traditionnel, mais appelle à le réinterroger. Sa commune a décidé, dans le budget 2025, d'augmenter de 32 000 francs la masse salariale de l'exécutif, une mesure jugée indispensable par l'édile. «Les responsabilités ne sont plus les mêmes, explique-t-il. Nous parlons désormais d'une fonction proche d'un véritable emploi à temps partiel. Le mandat entre en concurrence avec l'activité professionnelle de l'élu, souvent mieux rémunérée. Il n'est donc pas étonnant que certains renoncent quand la charge devient trop lourde. Nous devons toutefois analyser, de notre côté, l'impact réel de cette mesure dès la prochaine législature.»

Quelle voie faut-il choisir?

A la lumière de ce témoignage, concilier mandat politique et vie privée reste un défi majeur pour les élus, mais aussi les communes. Celles touchées par des démissions en série ont, pour la plupart, tenté d'y répondre par diverses mesures, sans réelle garantie d'efficacité. A cela s'ajoutent des contraintes économiques et structurelles propres à chacune des solutions

expérimentées jusqu'ici. Dès lors, quelle voie emprunter pour les communes qui seront confrontées demain à des difficultés similaires? «Un mélange, répond Nicolas Kilchoer. Aucune piste n'est parfaite, mais elles doivent se combiner pour offrir une réponse adaptée à chaque réalité communale. Les élus doivent surtout se poser les bonnes questions en tenant compte de la situation et des intérêts de leur collectivité.»

Ces incertitudes persistantes finissent par poser la question de l'avenir du système de milice suisse. Fragilisé par les démissions et par la difficulté de trouver une relève, il alimente régulièrement les débats en Romandie. Dans certaines périphéries urbaines, l'idée d'une professionnalisation des élus communaux commence même à émerger, quoique dans la Broye cela paraît prématuré. «A ce jour, aucun élu broyard n'est engagé à 100%, précise Nicolas Kilchoer. Mais cela pourrait évoluer avec la création de grandes communes ou d'une nouvelle structure intercommunale qui pourrait gérer les différentes associations existantes.»

Une perspective encore lointaine, mais qui ne convainc pas encore nos interlocuteurs. Johann Theux, par exemple, tient à préserver un système qui permet à chacun de s'engager, du moins tant que cela reste possible. «C'est l'essence même de la politique suisse, estime-t-il. Mais cela suppose que la population y croie vraiment et trouve, dès aujourd'hui, l'énergie et le temps de se consacrer à sa collectivité.» BENJAMIN BULLIARD

Démissions par motif législature 2021-2026

Après un printemps marqué d'incertitudes, la Municipalité de Faoug et son syndic, Johann Theux (au centre), entendent prendre des mesures pour éviter une nouvelle vague de démissions. En plus de renforcer le dialogue avec la population, l'exécutif a prévu d'améliorer ses soutiens administratifs et la rémunération de ses membres. PHOTO CHARLY RAPPO/ACHARLY RAPPO/A

«Il y a là un paradoxe. La charge de travail s'est intensifiée partout, mais beaucoup de communes n'ont pas su ou pu adapter leurs administrations»

Johann Theux, syndic de Faoug

«Les responsabilités ne sont plus les mêmes. Nous parlons désormais d'une fonction proche d'un véritable emploi à temps partiel.»

Michaël Willimann, syndic de Saint-Aubin

Les cantons et les associations faîtières au chevet de leurs exécutifs communaux

A la recherche de solutions, les collectivités ne sont pas isolées face à ces vagues de démissions. Depuis plusieurs années, les cantons ainsi que les associations faîtières des communes vaudoises et fribourgeoises s'efforcent de prendre la mesure du phénomène. Ensemble ou séparément, ils mettent en place différents services destinés à soutenir les élus et à les accompagner, plus sereinement, jusqu'au terme de leur mandat.

Parmi les pistes régulièrement évoquées figurent le mentorat, la mise à disposition de services juridiques spécialisés pour les communes ou encore l'accès facilité à des formations continues. Ces dernières rencontrent d'ailleurs un succès grandissant, souligne Eloi Fellay, directeur de l'Union des communes vaudoises (UCV), qui a ouvert en 2016 un centre consacré à la formation du personnel politique. «L'objectif de cette offre est d'apporter un soutien concret en transmettant les bases nécessaires à l'exercice d'un mandat, qu'il s'agisse de la gestion financière ou de l'aménagement du territoire. Ces formations permettent aussi de mettre en relation nos bénéficiaires avec des professionnels et d'autres élus, afin de favoriser le partage

d'expériences.» A l'approche de la législature 2026-2031, les autorités cantonales cherchent elles aussi à mieux comprendre la problématique des démissions au sein des exécutifs communaux. En mai dernier, le canton de Vaud a par exemple lancé une vaste enquête statistique afin d'identifier, directement auprès des municipaux démissionnaires, les raisons de leur retrait. Une démarche jugée indispensable de part et d'autre de la frontière cantonale. «Nous avons toujours à apprendre de la réalité du terrain, souligne Micheline Guerry-Berchier, directrice de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Certaines démissions se révèlent plus complexes qu'il n'y paraît. Des élus invoquent parfois des motifs professionnels alors qu'ils cachent en réalité de possibles tensions au sein d'un exécutif. Les réponses à apporter, dans de tels cas, ne peuvent dès lors pas être les mêmes.» BB

Micheline Guerry-Berchier, directrice de l'Association des communes fribourgeoises. PHOTO ALAIN WICHT/A

Une revalorisation uniquement financière?

La revalorisation de la fonction d'élu communal ne se limite toutefois pas à une question de rémunération. L'enjeu consiste surtout à créer un cadre favorable à l'engagement des responsables locaux. Anne Marion Freiss, préfète du district de la Broye-Vully, observe ainsi que de nombreuses communes vaudoises commencent à réformer leur système de prévoyance afin d'assurer un soutien financier durable à leurs élus. «Ces démarches sont bien connues dans le monde de l'entreprise, souligne-t-elle. Il ne serait pas surprenant de voir de tels procédés gagner les communes de la région qui, rappelons-le, restent des employeurs importants.»

Mais pour la représentante du canton de Vaud, la revalorisation de cette fonction passe aussi par des mesures simples, mais concrètes, capables de la rendre réellement attractive. Elle souligne d'ailleurs que certaines collectivités n'hésitent pas à se fixer des défis en adéquation avec leurs moyens. «Il est essentiel qu'une commune puisse porter de beaux projets, sans forcément miser sur des investissements faramineux. On peut tout autant renforcer la cohésion sociale grâce à de petites initiatives ou à l'organisation de manifestations afin de rassembler les habitants et, pourquoi pas, raviver la fibre politique au sein de la population.»

De l'autre côté de la frontière cantonale, l'Association des communes fribourgeoises (ACF) s'interroge sur la manière de mieux valoriser les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat politique, encore trop peu reconnues aujourd'hui. «Un élu communal œuvre dans de nombreux domaines, rappelle Micheline Guerry-Berchier, directrice de l'ACF. Il développe des connaissances et des compétences techniques qui vont bien au-delà du management. Il reste un travail à mener avec le patronat pour mieux les mettre en valeur dans les curriculums vitae, car cela pourrait être une piste intéressante pour inciter les jeunes à s'engager pour leur collectivité.»

A terme, la directrice de l'ACF envisage, pourquoi pas, la création d'un certificat d'études avancées bien que l'idée doive encore faire son chemin dans les milieux professionnels. «Trop souvent, les employeurs perçoivent encore la fonction d'élu communal comme une contrainte, alors qu'elle peut aussi constituer une véritable plus-value pour leur entreprise. Nous devons travailler sur ces schémas de représentation», insiste-t-elle. BB

Anne Marion Freiss, préfète du district de la Broye-Vully. PHOTO BB