

Assainissement de la commune municipale de Loèche-les-Bains

(Traduction)

(Présentation de M. Michel Roten, chef de section auprès de l'Inspection des finances du canton du Valais)

Mesdames et Messieurs,

Le but de mon exposé est de vous présenter l'assainissement de la commune de Loèche-les-Bains. Il ne s'agit pas d'un assainissement ordinaire mais d'un cas exceptionnel au regard du volume d'assainissement et de la solution trouvée.

Quelques indications sur la commune de Loèche-les-Bains

Loèche-les-Bains est une des 3'000 communes suisses et elle se situe dans le canton du Valais. Le partage de la Suisse en 26 cantons est comparable aux Länder allemands. Le canton du Valais compte 153 communes pour une population de 280'000 habitants. La commune de Loèche-Les-Bains compte 1'500 habitants et se situe dans une cuvette à environ 1'400 mètres d'altitude. Elle est l'une des principales destinations touristiques du canton, en particulier dans le domaine du wellness. Des sources thermales du village jaillissent quotidiennement près de 3,9 millions de litres d'eau chaude à une température de 51°. Loèche-les-Bains dispose d'une des principales offres thermales alpines d'Europe et d'une infrastructure importante pour les sports d'hiver. A ce sujet, quelques indications : Loèche-les-Bains compte environ 30 hôtels disposant de 1'400 lits, de 1'700 résidences secondaires et chalets avec 7'000 lits, de même que 2 cliniques offrant 227 lits. Cela représente environ 900'000 nuitées par année.

Mise sous régie partielle de la commune par le canton

Après que le canton eût été informé, en tant qu'autorité de surveillance, au printemps 1998 de la situation financière de la commune, le Conseil d'Etat a décidé le 21 octobre 1998 la mise sous régie partielle de la commune, en application des dispositions légales en la matière. Ce mandat a été confié à trois experts hors canton. Leur tâche consistait à élaborer un plan d'assainissement. Après 4 mois de travail, un projet a été présenté en mars 1999. Ils ont estimé la capacité d'endettement de la commune à environ 40 millions de francs. Les créanciers se sont vus proposer un abandon de créances de 80% (144,5 millions de francs). Ils n'ont pas adhéré à ce plan d'assainissement. Par la suite, le canton, en tant qu'autorité de surveillance, n'eut plus d'autre choix que de proposer au Tribunal cantonal la mise sous gérance de la commune municipale de Loèche-les-Bains. Cette requête a été déposée le 26 mai 1999.

Mise en place la gérance

Le 20 juillet 1999 a été un jour amer pour les communes suisses, en particulier pour celle de Loèche-les-Bains. Ce jour-là, le Tribunal cantonal a décidé de mettre la commune de Loèche-les-Bains sous gérance et a nommé M. Andreas Coradi de Zürich en tant que gérant. C'était la première fois qu'une commune, en application de la loi fédérale réglant la poursuite pour dettes contre des communes et autres collectivités de droit public cantonal, était mise sous gérance. Cette loi date de 1947. Maintenant que faut-il entendre par gérance et dans quelle situation financière se trouvait réellement la commune de Loèche-les-Bains ?

La gérance est une mesure dont le but premier est de sauvegarder les intérêts des créanciers. Elle est prise lorsqu'une commune se déclare insolvable ou qu'elle est, selon toute vraisemblance, dans l'incapacité d'assumer ses obligations financières pendant une période relativement longue. C'était le cas de la commune de Loèche-les-Bains. Il ressort de la décision du Tribunal cantonal de juillet 1999 que les dettes de la commune municipale au 31 décembre 1997 s'élevaient à environ 170 millions de francs, soit environ 113 millions d'euros. Il ressort par ailleurs du compte 1997 une marge d'autofinancement négative d'environ 3,5 millions de francs. Cela signifie qu'une partie des dépenses de fonctionnement devait être couverte par un nouvel endettement. De plus, il est apparu que les sociétés à laquelle la commune participait et auxquelles elle avait accordé des prêts se trouvaient elles-mêmes dans de graves difficultés financières et n'étaient plus à même de payer les intérêts de ces prêts. Pour 1997, cela représentait environ 4 millions de francs et les provisions y relatives faisaient défaut. La situation effective était donc bien pire que celle ressortant des comptes.

Sur la base de cette situation financière déplorable, la commune de Loèche-les-Bains a été mise sous gérance par le Tribunal cantonal pour une période de trois ans qui a été prolongée de 3 autres années par décision du 9 juillet 2002. La compétence de la gérance s'étend à l'ensemble des activités administratives. Conformément à l'art. 34 de la loi précitée, la gérance a pour mission de veiller à ce que, sans préjudice pour l'administration courante, les obligations incombant à la commune soient assumées. Cela doit se faire dans le cadre du plan financier le plus tôt possible en respectant l'égalité de traitement, selon le principe de l'échéance. Par ailleurs, la gérance a pour tâche de réorganiser le ménage financier et, si possible, de réduire les dépenses et d'augmenter les recettes. Dans le cas de la commune de Loèche-les-Bains, le gérant a augmenté, en tant qu'une des premières mesures, les impôts jusqu'au taux maximal légal. Il a également introduit la taxe de promotion touristique. En matière de compétences financières, celles de l'assemblée primaire et des autorités élues sont quasi suspendues par la gérance. Dans ces circonstances, les habitants de la commune comparaient volontiers le gérant au bailli du drame de Schiller, Guillaume Tell.

Comment se fait-il que la commune de Loèche-les-Bains, disposant de telles ressources naturelles, notamment les sources thermales, a pu se retrouver dans cette situation ? Pour une meilleure compréhension, jetons un regard sur le bilan au 31 décembre 1997. Sur un total de bilan d'environ 180 millions de francs, 55%, soit environ 98 millions de francs, concernent des placements du patrimoine financier qui peuvent être vendus sans préjudice pour le fonctionnement de la commune. De plus, il ressort également du bilan que les placements étaient entièrement financés par des emprunts et que le découvert au bilan s'élevait à 11.5 millions de francs. Il est facile de comprendre qu'en cas de rentabilité insuffisante ou nulle de ces placements, le ménage financier de la commune en souffrira inévitablement. Ces distorsions entre capital propre et capital étranger ont inévitablement des répercussions qui se traduisent dans les chiffres. Cela est encore plus facilement compréhensible si l'on calcule quelques chiffres-clés par tête d'habitant. Pour une population à l'époque de 1'700 habitants, l'endettement brut par habitant se montait à Fr. 105'000.00, soit environ 70'000 euros, alors que la moyenne des communes valaisannes se situait à Fr. 9'500.00. La valeur comptable des placements financiers de 98 millions de francs représentait un montant de Fr. 58'000.00 par habitant. Si ces placements ne génèrent aucune recette, en calculant un intérêt de 5%, le compte communal doit absorber des frais d'intérêts de plus de Fr. 10'000.00 par an et par habitant. Vous avez bien compris, les dépenses d'intérêt par habitant se montaient à environ 6'666 euros.



Comme vous pouvez comprendre de cet exposé, une grande partie des fonds étrangers servait à financer les placements du patrimoine financier. De quels placements s'agissait-il? Le tableau suivant vous présente les diverses participations. Il en ressort que la commune, hormis les participations, a également accordé des prêts à des sociétés. Je citerai en particulier le Parkhaus AG qui était propriété de la commune à 100%. Il s'agit d'un parking comprenant un bâtiment administratif. A mentionner également le prêt à la commune bourgeoise de Loèche pour plus de 10 millions de francs.

Qu'est-ce qu'une commune bourgeoise ? Les communes bourgeoises sont des corporations de droit public dont la tâche consiste, dans le cadre de la législation, à accorder les droits bourgeois et à gérer les biens bourgeois. La majorité des communes bourgeoises dans le canton du Valais ne dispose que de peu de biens de valeur. A notre époque, les communes bourgeoises ont une importance relative dans la vie communautaire. Contrairement aux communes municipales, elles ne disposent d'aucune souveraineté fiscale, ce qui signifie que leurs recettes ne proviennent que de l'exploitation de leurs biens. Il en va différemment concernant la commune bourgeoise de Loèche-Les-Bains. Depuis des générations, cette dernière est propriétaire d'importantes sources et a acquis dans les années 80 l'Hotel- und Bädergesellschaft, ainsi que l'entreprise de transports LLB, ceci pour environ 19 millions de francs. Vu que les recettes générées par l'exploitation de l'hôtel étaient insuffisantes pour les assainissements et les extensions, la commune municipale a accordé des prêts directement à la commune bourgeoise, de même qu'à ces sociétés. Il s'en est suivi un mélange entre la commune bourgeoise et la commune municipale, ceci d'autant plus que les deux communes municipales et bourgeoises étaient administrées par le même conseil. Sur le tableau suivant, vous voyez les diverses combinaisons de participations des corporations de droit public. A ajouter également que le président de la commune municipale et de la commune bourgeoise présidait également toutes les sociétés. Du fait de toutes ces imbrications, on parle souvent concernant la débâcle financière de Loèche-Les-Bains du groupe Loèche-Les-Bains.

Au sens juridique du terme, il n'existe aucun groupe Loèche-Les-Bains. Comme déjà dit, il s'agit d'imbrications financières entre les diverses sociétés qui étaient majoritairement en mains de la collectivité publique. Ces imbrications financières, ainsi que les dettes des diverses sociétés et communes municipales et bourgeoises ressortent de la présentation suivante. Les dettes du groupe se montaient à 344 millions de francs, 61 millions ressortant à la Centrale d'émission des communes suisses et à diverses communes, 85 millions aux assurances et 198 millions aux banques. Comme vous pouvez le constater à la lecture des participations de la commune de Loèche-les-Bains, cette dernière n'a privatisé aucune tâche communale. Bien plus, elle a agi quasiment en tant qu'investisseur et a participé à diverses sociétés dont les activités relevaient de l'économie privée.

Etant donné que la plupart du temps ces sociétés étaient confrontées à des difficultés financières, elles n'étaient pas en mesure d'assumer le paiement des intérêts sur les prêts accordés par la commune. Vu que la commune de son côté devait honorer le paiement desdits intérêts, elle devait s'endetter encore davantage. Vu le développement de ces sociétés, il s'est avéré que ces prêts et participations n'avaient plus de valeur. Leur vente dans le but de réduire la dette n'était donc pas possible. Ce problème ne ressortait pas du bilan au 31.12.1997.

Voies possibles pour sortir de la débâcle financière

L'un des problèmes auquel est confrontée la gérance est que les dettes persisteront au-delà de la période de gérance, aussi longtemps qu'elles n'auront pas été effacées dans le cadre des mesures prévues. Il n'existe aucun acte de défaut de biens et donc aucune différence entre les anciens créanciers qui ne peuvent faire valoir leurs droits que dans le cadre d'une amélioration de la situation de fortune du débiteur et les nouveaux débiteurs. Partant de cette situation, il n'existe que deux solutions :

- le canton assume les dettes de la commune ou
- les créanciers acceptent un abandon de créance.



Plainte c/autorité de surveillance – le canton du Valais

Le canton était d'avis qu'il ne devait pas répondre de fautes commises par des tiers. Cet avis n'était toutefois pas partagé par la commune et les créanciers, ce qui a conduit au dépôt de cinq plaintes en responsabilité auprès du Tribunal fédéral contre le canton et cela par la commune de Loèche-les-Bains elle-même de même que par quatre créanciers. Par son jugement du 3 juillet 2003, le Tribunal fédéral a rejeté ces plaintes en responsabilité (émises par la commune municipale de Loèche-les-Bains, Centrale d'émission des communes suisses, Banque cantonale de Bâle, communes de Rheinfelden et Oftringen). Sur la base de ce jugement, la responsabilité du canton n'est pas engagée.

La deuxième possibilité consistait en un abandon de créances de la part des créanciers, ce qu'ils ont refusé. Bien que conscients que la situation était sans issue, ils n'étaient pas disposés à accepter un abandon de créances à l'égard d'une commune, tout en ne voulant créer aucun préjudice. Dans cette situation quasi inextricable, le nouveau gérant, le premier ayant abandonné son mandat à fin 2001 pour des raisons de santé, a dû chercher une nouvelle solution qui a été trouvée dans un cadre extra judiciaire.

Concept d'assainissement

Selon les calculs du gérant, il s'est avéré que la commune était en mesure de supporter un dividende de 22%, soit environ 40 millions de francs, sur des créances reconnues de 181 millions de francs. A ce stade, les disponibilités financières de la commune se situaient à 15 millions de francs, ce qui signifiait que des fonds étrangers de 25 millions de francs étaient nécessaires pour le paiement du solde. Sur cette base, il a élaboré le concept suivant :

- Création d'une société anonyme de droit public « Sanag Leukerbad AG » dont le capital-actions est détenu par les diverses communes du district de Loèche (à l'exception de la commune de Loèche-les-Bains). Le but de cette société est le désendettement de la commune de Loèche-les-Bains garantissant l'égalité de traitement entre les créanciers
- Octroi d'une caution du canton de 30 millions de francs pour garantir un prêt de 25 millions accordé à la société nouvellement créée
- Reprise par la société anonyme des créances contre la commune
- Pour les créanciers qui acceptent le projet d'assainissement, un prix de rachat (dividende) de 22% est prévu, payable après rachat mais au plus tard au 31.12.2003
- Pour les créanciers qui n'adhèrent pas au concept d'assainissement, seule leur part aux liquidités disponibles de la commune (15 millions de francs) est prévue. Le montant disponible pour le remboursement annuel des dettes est payé proportionnellement à la Sanag Leukerbad AG (créances cédées) et les autres créanciers (créances non cédées)
- Les contrats de cession prévoient une augmentation des dividendes en cas de vente de certains biens jusqu'au 31 décembre 2023. En cas de vente du réseau de distribution basse tension de Loèche-Les-Bains, de la source St-Laurent sur la place centrale du village, de l'ancienne maison d'école et des anciens abattoirs, 50% de ces recettes est destiné à augmenter le dividende. De plus, les créanciers se voient attribuer un droit de préemption sur ces objets limité au 31 décembre 2023
- La commune doit s'engager à dégager de son compte de fonctionnement une annuité minimale de Fr. 900'000.00 (répartition entre les créanciers Sanag Leukerbad AG - et les créances non cédées)
- De plus, le remboursement de la dette de la bourgeoisie à la commune municipale doit être incorporé au processus de remboursement. Demeure le paiement de la bourgeoisie, ce qui signifie que la commune municipale doit garantir Fr. 400'000.00 par an supplémentaire



- Après paiement de ces montants, la commune municipale peut dégager de sa marge d'autofinancement un montant maximum de Fr. 900'000.00 pour ses investissements et l'alimentation d'un fonds correspondant. Si la marge d'autofinancement s'avérait plus élevée, la différence serait utilisée pour la réduction de la dette
- En prenant en compte une annuité de 1,3 à 1,4 millions de francs à un taux d'intérêt de 3%, la dette devrait être remboursée dans 30 ans environ
- La clé de ce concept d'assainissement a été l'octroi par le canton d'une caution pour la reprise des emprunts par la Sanag Leukerbad AG

Le 4 décembre 2003, le Grand Conseil du canton du Valais a approuvé ce cautionnement sous réserve que, dans ce processus d'assainissement, au minimum 85% des créances reconnues soit admis. Comme déjà mentionné, le gérant avait reconnu des créances à hauteur de 180,7 millions de francs. Au 31.12.2003, les créanciers avaient cédé leurs créances pour un montant de 175,9 millions de francs, soit 97,3%. Manquait donc 2,7% ou 4,8 millions de francs de créances cédées. De ces dernières, entre-temps Fr. 400'000.00 supplémentaires ont été cédés, ce qui signifie qu'aujourd'hui seul un montant de 4,4 millions de francs n'est pas compris dans le processus d'assainissement.

Depuis la mise en route de ce concept d'assainissement, deux ans se sont écoulés et la commune est jusqu'à ce jour en mesure d'honorer ses engagements. L'assainissement est en bonne voie. En 2004, la Sanag Leukerbad AG, suite au paiement de la commune de Loèche-Les-Bains, a pu réduire le montant de l'endettement d'environ Fr. 980'000.00, soit à 23 millions de francs.

En 2005, la réduction de la dette se situe à peu près au même niveau. De plus, il est fort probable que les créanciers qui n'ont pas encore cédé leurs créances pour un montant de 4,4 millions de francs à la Sanag Leukerbad AG vont adhérer au processus d'assainissement retenu.

19 mai 2006

