



Clarifications de l'OFT sur les préoccupations du surveillant des prix à propos de CarPostal

Demande du surveillant des prix

En juin 2012, le surveillant des prix a commencé à remettre en question les bénéfices de CarPostal Suisse SA (CarPostal) et dans les mois qui ont suivi, il s'est d'abord adressé à CarPostal et à la Poste Suisse SA avec diverses questions¹. Lors de la discussion financière et stratégique du 29 août 2012, la direction de CarPostal SA a décidé de ne pas soumettre tous les documents requis au surveillant des prix².

En novembre 2012, le surveillant des prix a également contacté l'OFT pour lui poser des questions sur CarPostal. En même temps (le 26 novembre 2012), une réunion a eu lieu sous la direction de l'OFT entre la Poste Suisse, le DETEC, l'Administration fédérale des finances (AFF), CarPostal et l'OFT en présence de Susanne Ruoff, CEO de la Poste Suisse, dans laquelle il était explicitement indiqué que « la Confédération propriétaire (DETEC/AFF) et commanditaire (OFT) (...) ont convenu qu'un rendement équivalent à celui de la branche ne peut pas être réalisé dans le transport indemnisé »³. Par conséquent, l'OFT a pu supposer clarifié une fois pour toutes que CarPostal n'était pas autorisé à planifier des bénéfices dans le transport régional de voyageurs, d'autant plus que la directrice du groupe avait assisté à la réunion et que la Confédération est propriétaire de l'entreprise la Poste Suisse.

Vérifications de l'OFT

Néanmoins, l'OFT a non seulement répondu aux nombreuses questions du surveillant des prix, mais a également donné suite à ses commentaires sur la situation des bénéfices de CarPostal. En particulier, l'OFT a contacté CarPostal SA à plusieurs reprises au cours de l'année 2013 dans le cadre du processus d'approbation des comptes 2012 en vertu de la loi sur les subventions. Il s'agissait, entre autres, de sujets abordés par le surveillant des prix : la compensation des frais de gestion et des frais de licence ainsi que des différences parfois importantes dans les bénéfices déclarés lors du passage de la norme comptable IFRS à la norme comptable de l'OCEC, pertinente pour la Confédération.

Le surveillant des prix a également interrogé l'OFT sur les activités de CarPostal et sur la situation des bénéfices dans les secteurs non indemnisés. L'OFT n'a pas été en mesure de répondre à cette question, car ces secteurs ne reçoivent aucune subvention, l'OFT n'effectue donc aucun audit en vertu de la loi sur les subventions dans ces domaines. Le surveillant des prix a ensuite convoqué une réunion avec CarPostal le 6 mars 2013, à laquelle l'OFT a participé. Par la suite, CarPostal a répondu par écrit aux questions du surveillant des prix ; l'OFT a reçu une copie de la réponse.

¹ cf. p. 197ss du rapport d'enquête de Kellerhals&Carrard

² cf. p. 95 du rapport d'enquête de Kellerhals&Carrard

³ cf. p. 35 du rapport d'enquête de Kellerhals&Carrard et p. 21 du rapport d'experts Donatsch

Mesures de l'OFT

Le surveillant des prix a présenté les principes suivants dans le cadre de ses interventions auprès de CarPostal et de l'OFT :

- Les bénéfices issus des crédits alloués aux entrepreneurs indépendants de CarPostal doivent être déduits des indemnités.
- Pas de compensation des intérêts théoriques excédentaires.
- En règle générale : pas de bénéfices en transport régional de voyageurs indemnisé.

L'OFT adhère à ces principes. Pour les appliquer, il a pris les mesures suivantes :

Bénéfices des crédits alloués aux entrepreneurs indépendants de CarPostal : en août 2015, la section Révision de l'OFT a examiné les coûts financiers des achats de véhicules de la Poste et des entrepreneurs indépendants de CarPostal. L'OFT a jugé que les coûts financiers de CHF 7,1 millions calculés dans les offres de CarPostal étaient trop élevés. CarPostal avait ajouté CHF 2,8 millions de supplément pour frais administratifs et risques aux taux d'intérêt du marché pour le financement propre au niveau du groupe. Par conséquent, l'OFT et CarPostal ont convenu d'appliquer une nouvelle méthode de détermination du taux d'intérêt pour les négociations des offres 2016/2017.

Intérêts théoriques : à partir de 2007, CarPostal a décompté un taux d'intérêt calculé sur la moitié de la valeur moyenne des installations dans les offres de transport régional au bénéfice d'une indemnisation. L'OFT a appliqué un calcul basé sur le rendement moyen des obligations fédérales à dix ans dans l'intérêt de l'égalité de traitement de toutes les entreprises de transport. Dans une convention datée du 29 juin 2009, le calcul a été ajusté à partir de l'année d'offre 2011. Pour les années précédentes, l'OFT a exigé le remboursement des coûts financiers calculés en trop d'un montant de 13,7 millions de francs ou une affectation aux réserves au titre de la loi spéciale (conformément à l'art. 36 de la loi sur le transport de voyageurs).

Bénéfices en transport régional de voyageurs indemnisé : comme il est indiqué ci-dessus, l'OFT et la propriétaire ont clairement démontré à la haute direction de la Poste Suisse en novembre 2012 qu'aucun bénéfice ne pouvait être inclus dans les offres de transport régional de voyageurs indemnisé.

L'OFT a également pris les mesures suivantes, entre autres :

- diverses exigences en matière de comptabilité ;
- exigence de régularisation des frais de gestion en 2012 (réduction de 17 à environ 6,5 millions) ;
- diverses exigences de présentation des lignes et d'affectation des recettes ;
- exigence de demande minimale sur les lignes CarPostal et de rentabilité des lignes ;
- conclusion de conventions d'objectifs avec les cantons (par ex. SG, LU).

Modèle de sous-holding CarPostal

CarPostal a mis en place une structure de sous-holding depuis le 1^{er} janvier 2016 afin de garantir durablement les bénéfices non autorisés. L'objectif était de refuser à l'OFT l'accès aux sociétés de CarPostal qui ne détenaient pas de concession fédérale⁴. L'OFT avait déjà remis cette restructuration en question dans une lettre adressée à CarPostal en date du 15 mai 2014 :

⁴ cf. p. 15ss du rapport de révision de l'OFT et p. 119ss du rapport d'enquête de Kellerhals&Carrard

« Le fait que les sociétés performantes du groupe peuvent inclure les coûts structurels et la participation aux bénéfices dans leurs prix de transfert pose problème. Pour la société réceptrice du groupe, ces prix de transfert ne sont pas transparents pour les lignes achetées à l'extérieur, qui comprennent également des parts des coûts structurels et des bénéfices (...). La législation sur le transport de voyageurs exige une comptabilité transparente des sociétés de transport concessionnaires. La transparence crée la confiance, et la confiance est la meilleure base pour des discussions constructives. CarPostal Suisse SA doit continuer à veiller à ce que cette exigence soit respectée ».

Au milieu de l'année 2015, la section révision de l'OFT a inclus une analyse plus approfondie de CarPostal dans sa planification de l'audit afin de s'assurer que CarPostal ne réalise pas de profits illicites en transport régional indemnisé avec la nouvelle structure d'entreprise. Comme la mise en place des nouvelles structures de holding de CarPostal a été retardée jusqu'à fin 2016 (entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2016) et puisque la Poste Suisse a refusé pendant près d'un an à l'OFT l'accès aux documents des sociétés non concessionnaires, ce qui a rendu les vérifications beaucoup plus difficiles, le rapport de révision n'a pu être achevé que le 1^{er} février 2018. Ce rapport a mis au jour la dissimulation systématique des bénéfices chez CarPostal.

Position de l'OFT sur les déclarations du rapport d'experts de la Poste du 29 mai 2018

Dans le cadre de l'achèvement et de la publication du rapport d'audit de l'OFT, la Poste Suisse a chargé Ernst & Young (EY) et Kellerhals Carrard (KC) de mener des enquêtes. Elle a également chargé un groupe d'experts d'évaluer les rapports de ces deux organes de manière indépendante. Tous les rapports sont basés sur une évaluation des documents de la Poste Suisse ou de CarPostal ; aucune audition n'a eu lieu pour les rapports.

Dans son rapport du 29 mai 2018, le groupe d'experts a écrit que l'OFT était « resté inactif » après avoir reçu les informations fournies par le surveillant des prix en 2013. Il a qualifié l'approche de l'OFT de « difficile à comprendre et illogique ». Ceci malgré le fait que les experts eux-mêmes admettent dans leur rapport que la démarche ultérieure de l'OFT n'était pas claire pour eux. Aucun document supplémentaire qui aurait permis une telle évaluation n'a jamais été demandé à l'OFT. L'OFT n'a pas non plus été invité à une audition au sujet des faits.

Les documents disponibles chez CarPostal ne permettent pas une évaluation complète des faits. Les présentes observations prouvent que l'OFT a pris au sérieux les informations fournies par le surveillant des prix, les a clarifiées et a pris diverses mesures.