



Berne, le 6 avril 2022

Modification de l'ordonnance sur l'organisation de la branche électricité pour garantir l'approvisionne- ment économique du pays (OOBE)

Commentaire

Table des matières

1. Contexte	2
2. Présentation du projet.....	4
2.1. Exploitation d'un système de monitoring par la société nationale du réseau de transport	4
2.2. Tâches incombant au domaine Énergie	6
3. Commentaire des dispositions	6
4. Conséquences	9
4.1. Conséquences pour la Confédération	9
4.2. Conséquences pour les cantons	11
4.3. Conséquences pour l'économie et la société	11

1. Contexte

Dans le cadre de l'ordonnance sur l'organisation de la branche électricité pour garantir l'approvisionnement économique du pays (OOBE ; RS 531.35), le Conseil fédéral a chargé l'Association des entreprises électriques suisses (AES) de préparer les mesures nécessaires pour affronter une pénurie grave affectant l'approvisionnement en électricité. Dans un tel cas de figure, l'AES, ses membres et les autres entreprises concernées du secteur de l'électricité auraient à jouer un rôle crucial dans l'exécution des mesures de l'Approvisionnement économique du pays (AEP) visant à assurer l'approvisionnement en électricité. En l'absence de perturbation de l'approvisionnement en électricité, l'AES et ses membres prennent des dispositions d'ordre organisationnel pour préparer une gestion réglementée de l'électricité. À cette fin, l'AES a mis sur pied l'Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL).

Le domaine Énergie de l'AEP est chargé de préparer les mesures d'intervention économiques pour faire face à une pénurie grave d'électricité. Il est en outre responsable d'évaluer périodiquement la situation et d'observer régulièrement l'évolution de l'approvisionnement en électricité (art. 7 de l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays ; OAEP, RS 531.11). Il s'attache ce faisant à identifier les éventuelles perturbations de l'approvisionnement en temps voulu et à prendre au plus vite les mesures nécessaires afin d'atténuer les conséquences d'une pénurie d'électricité sur l'économie et la société. Si une pénurie se profile, les niveaux de préparation sont adaptés en fonction de la situation et les préparatifs requis sont effectués ou intensifiés suffisamment tôt. La surveillance exercée par le domaine Énergie se concentre sur la situation actuelle de l'approvisionnement en électricité et son évolution à court terme.

La Commission fédérale de l'électricité (ElCom) est elle aussi investie de différentes tâches de monitoring. En vertu de l'art. 22, al. 1, de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7), elle est chargée de surveiller le respect des dispositions de ladite loi et de rendre les décisions nécessaires à son exécution. Contrairement au monitoring du domaine Énergie, cette tâche de surveillance, qui repose également en partie sur une observation à court terme de la situation, est axée sur la sécurité du réseau.

Sur le plan de la sécurité de l'approvisionnement en électricité, la LApEI et la LAP sont complémentaires. Les deux lois prévoient des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement, mais avec des échéances et des objectifs différents.¹

¹ Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité ; FF 2005 1493, ch. 5.2.3.

Ainsi, l'Eicom observe et surveille l'évolution des marchés de l'électricité en vue d'assurer un approvisionnement sûr et abordable dans toutes les régions du pays, conformément à l'art. 22, al. 3, LApEI. À cet effet, elle vérifie notamment l'état et l'entretien du réseau de transport ainsi que l'adéquation régionale des investissements de la société nationale du réseau de transport. Si la sécurité de l'approvisionnement du pays est sérieusement compromise à moyen ou à long terme, l'Eicom propose au Conseil fédéral de prendre les mesures visées à l'art. 9 de la LApEI (art. 22, al. 4, LApEI). Par ailleurs, en vertu de l'art. 55 ss. de la loi sur l'énergie (LEne ; RS 730.0), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est chargé du suivi de l'évolution à long terme de la sécurité de l'approvisionnement, à savoir de la mise en application de la Stratégie énergétique 2050. Par conséquent, le domaine Énergie n'a pas besoin des mêmes données et systèmes que l'Eicom et l'OFEN.

Dans le contexte de l'introduction d'une réserve de stockage prévue dans le cadre du projet de la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (cf. art. 8a P-LApEI²), l'Eicom sera tributaire de davantage d'informations sur la situation en matière d'approvisionnement. Il s'agira alors de convenir des modalités de gestion de cette réserve d'énergie avec l'OFEN et l'Eicom de sorte à éviter que les tâches de suivi soient effectuées à double.

Afin d'être en mesure d'exécuter sa mission aussi bien en temps normal que lors d'une gestion réglementée de l'électricité, le domaine Énergie doit disposer d'un système de monitoring qui lui fournit des informations sur la situation actuelle et les évolutions prévues à court et moyen terme de l'approvisionnement en électricité. S'agissant de la surveillance de la situation en matière d'approvisionnement, l'AEP doit recourir, autant que possible, aux systèmes d'observation ou de suivi statistique d'ores et déjà mis en place par la Confédération ou le secteur privé. Le domaine Énergie collabore pour ce faire avec la société nationale du réseau de transport Swissgrid SA.

Dans le cadre des tâches qui lui sont confiées en vertu de la LApEI, Swissgrid surveille en permanence la situation de l'approvisionnement en électricité en Suisse. Les informations qu'elle collecte dans ce contexte couvrent en grande partie les besoins du domaine Énergie en matière de monitoring. Au sens de l'AEP, certaines données cruciales – et notamment des analyses et des calculs relatifs à la capacité d'auto-alimentation de la Suisse – manquent au domaine Énergie pour qu'il puisse procéder à une évaluation complète de la situation en matière d'approvisionnement.

² Message du Conseil fédéral du 18 juin 2021 concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, FF 2021 1666, ch. 3.1.3.3.

Par conséquent, la proposition de modification de l'OUBE vise à confier à Swissgrid la tâche de mettre en place et d'exploiter un tel système de monitoring pour le compte du domaine Énergie de l'AEP.

2. Présentation du projet

2.1. Exploitation d'un système de monitoring par la société nationale du réseau de transport

Swissgrid exploite le réseau de transport suisse. Ses tâches sont définies à l'art. 20 LApEI. L'entreprise est notamment chargée de surveiller le réseau de transport et d'enregistrer toutes les informations pertinentes à cet égard. Outre les informations provenant de l'exploitation du réseau de transport et de la gestion des bilans qu'elle assure, Swissgrid collecte également des informations émanant des centrales raccordées au réseau de transport.

En vertu de l'art. 60 de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), le Conseil fédéral peut confier des tâches publiques, notamment des observations du marché ou des activités d'exécution dans le cadre des préparatifs et des mesures d'intervention économique de l'AEP, à des organisations des milieux économiques.

En tant qu'acteur unique au sein de la branche électrique, Swissgrid dispose déjà de la plupart des informations nécessaires à l'établissement du monitoring de l'AEP ainsi que des données nécessaires à une évaluation objective de la situation. Elle dispose par ailleurs d'une vaste expérience en matière d'exploitation de systèmes de traitement des données. Les données et analyses requises pour le monitoring de l'AEP sont les suivantes :

Rapports³	Statut des données⁴	Statut des rapports⁵
Évaluation qualitative de la situation	Disponibles	Existant
Consommation, production et importations nettes de la Suisse (aperçu)	Disponibles	Existant
Importations nettes / exportations nettes / flux transfrontaliers	Disponibles	Existant
Production des centrales nucléaires (nationale et par centrale)	Disponibles	Existant
Production des centrales à accumulation en Suisse	Disponibles	Existant
Production des centrales au fil de l'eau en Suisse	Disponibles	Existant
Production de nouvelles énergies renouvelables	Disponibles	Existant
Niveau des lacs de retenue (échelle régionale)	Disponible à certaines échelles seulement (source : OFEN)	Existant
Températures, précipitations, réserves de neige	Disponibles	Existant
Consommation en Suisse	Disponibles	Nouveau
Consommation dans les pays voisins	Partiellement disponibles	Nouveau
Prix du marché	Partiellement disponibles	Partiellement existant
Analyses concernant les capacités d'auto-alimentation	Disponibles	Nouveau

Tableau 1 – Données et analyses requises pour le système de monitoring du domaine Énergie

Aucune donnée supplémentaire provenant des centrales ou des gestionnaires de réseaux n'est requise pour l'établissement du système de monitoring, ce qui signifie que Swissgrid ne traitera aucune donnée personnelle supplémentaire. L'essentiel du travail consistera à analyser et à compiler les informations déjà disponibles, dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays. À l'exception des informations en la possession de Swissgrid sur la production et la disponibilité des

³ Les rapports ne figurent pas tous individuellement dans la liste. Plusieurs rapports sont consacrés à la thématique des prix du marché tout comme à celle des importations et exportations.

⁴ Indication de la mesure dans laquelle Swissgrid a déjà les données requises en sa possession.

⁵ Indication de la mesure dans laquelle Swissgrid traite déjà les données dans son système de monitoring interne.

centrales nucléaires en Suisse, ces données ne permettent en principe pas de tirer de conclusions sur des personnes identifiées ou identifiables.

Dans ce contexte, il n'y a, hormis Swissgrid, aucun autre candidat qui se prête à l'exploitation du système de monitoring. Conformément à l'art. 15b de la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1) qui, en tant que *lex specialis*, prime la loi fédérale sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1), « la procédure de sélection applicable lorsque plusieurs bénéficiaires potentiels sont candidats à la délégation d'une tâche de la Confédération [...] est régie [...] par les dispositions de la LMP [...] ». Étant donné qu'il n'y a, en l'espèce, qu'un seul bénéficiaire potentiel, la LMP ne s'applique pas.

Le monitoring permet une évaluation actuelle et fondée de la situation au moins une fois par mois en temps normal. En cas de crise, il est possible d'accélérer la cadence du monitoring et d'accroître le degré de précision des données saisies en fonction des mesures d'intervention mises en place. Dans le cadre de la révision prévue de la loi sur l'approvisionnement en électricité, l'art. 8b P-LApEI ménage la possibilité de transmettre des données sur les lacs d'accumulation à la société nationale du réseau de transport et à l'AEP.

2.2. Tâches incombant au domaine Énergie

Le domaine Énergie définit les exigences applicables au système de monitoring. Il détermine en particulier les informations qui doivent être collectées et la cadence à laquelle il convient d'évaluer la situation, et édicte à cette fin des directives. Il contrôle en outre si Swissgrid accomplit les tâches liées au monitoring conformément à l'OOSE (qui, si le projet est accepté, remplacerait l'Oobe en vigueur, cf. ch. 3) et à ses indications.

3. Commentaire des dispositions

Les articles du projet de l'acte modificateur de l'ordonnance sur l'organisation de la branche électricité pour garantir l'approvisionnement économique du pays, pour laquelle un nouveau titre (ordonnance sur l'organisation du secteur de l'électricité pour garantir l'approvisionnement économique du pays ; OOSE) est proposé dans le texte français, sont commentés individuellement dans les paragraphes suivants. Le titre français ainsi que le préambule de l'ordonnance sont adaptés pour des raisons purement rédactionnelles.

Art. 1a Système de monitoring : exploitation et accès

L'article régleme le transfert de la tâche d'exploitation d'un système de monitoring à la société nationale du réseau de transport.

Le transfert d'informations au domaine Énergie peut se faire sous différentes formes, ce qui permet de garantir une prise en considération des progrès technologiques ou de l'évolution des besoins du domaine Énergie.

Art. 1b Système de monitoring : traitement des données

Le monitoring renseigne sur la situation actuelle en matière d'approvisionnement en Suisse et dans les pays limitrophes en livrant des données sur la consommation, la production et les capacités d'importation et d'exportation. Par ailleurs, il livre un aperçu de la situation attendue les mois à venir, notamment au moyen d'informations sur l'évolution du prix de l'électricité sur le marché européen, la disponibilité des capacités de production, le niveau de remplissage des lacs de retenue, les données météorologiques, les prévisions relatives à la consommation et les analyses de la capacité d'auto-approvisionnement. Étant donné que les expériences passées doivent également être prises en considération dans l'évaluation de la situation, il convient également de mettre à disposition un historique des données.

Aucune donnée personnelle sensible n'est traitée dans le système de monitoring. Les données utilisées sont soit des données de suivi collectées par la société nationale du réseau de transport, soit des données de marché que celle-ci se procure déjà en partie auprès d'un prestataire. Le niveau d'agrégation des données utilisées pour le système de monitoring à l'intention du domaine Énergie ne permet pas d'identifier par recoupement des informations concernant certains acteurs du marché. Font exception les informations en la possession de Swissgrid sur la production et la disponibilité des centrales nucléaires en Suisse mentionnées au ch. 2.1.

La société nationale du réseau de transport est responsable du respect des exigences relatives à la protection des données applicables en ce qui concerne l'exploitation du système de monitoring et elle prend les mesures organisationnelles et techniques nécessaires à cette fin. Afin de sécuriser les données, elle élabore un règlement sur le traitement des données comprenant une restriction des droits d'accès. Celui-ci fixe notamment les compétences, la gestion des utilisateurs, les droits d'accès, les mécanismes de contrôle ainsi que la collecte, le traitement et la communication des données.

La transmission des informations provenant du monitoring et destinées au domaine Énergie de l'AEP n'est pas autorisée. Est réservée la transmission de données par le domaine Énergie à des autorités fédérales telles que l'OFEN et l'El-Com, à un canton et à l'AES ou à son organisation pour garantir l'approvisionnement du pays en électricité (l'OSTRAL), lorsque ces données sont nécessaires à l'exercice de leur mandat légal⁶.

⁶ Cf. art. 1 OOBÉ sur la question de l'AES et de l'OSTRAL.

Il appartient aux destinataires des données issues du système de monitoring de prendre les mesures organisationnelles et techniques permettant d'assurer que l'utilisation des données se limite au but indiqué lors de la transmission.

Cela vaut en particulier pour les cantons, puisque la plupart des entreprises d'approvisionnement en électricité en Suisse sont en mains publiques. C'est par conséquent à eux qu'il revient d'empêcher une utilisation abusive des données.

Les collaborateurs de la société nationale du réseau de transport et les membres du domaine Énergie et de l'AES, en l'occurrence de l'OSTRAL, sont tenus de garder le secret sur les préparatifs et l'observation de la situation en matière d'approvisionnement en électricité, de même que sur les informations qui y sont liées (art. 63 LAP). Cette disposition a notamment pour objectif d'éviter que des personnes qui, en leur qualité de membre du domaine Énergie ou de l'AES (OSTRAL), auraient accès à des informations privilégiées, abusent de cet avantage, ce qui serait susceptible d'entraîner des distorsions de la concurrence (art. 5, al. 2, LAP). Elles ne peuvent utiliser ces informations que pour servir les intérêts de l'approvisionnement économique du pays. Cette disposition s'applique notamment aux collaborateurs de la société nationale du réseau de transport, qui occupe une position importante sur le marché de l'électricité suisse en tant que prestataire de services-système. Swissgrid peut en revanche continuer d'utiliser les données recensées pour le monitoring de l'AEP dans le cadre du suivi de la situation qui lui incombe (comme elle le fait déjà aujourd'hui).

Les mêmes conditions s'appliquent lors de la définition des droits d'accès au système de monitoring, qui est assurée par le domaine Énergie, en accord avec l'El-Com.

Art. 2 Tâches incombant au domaine Énergie

Le domaine Énergie définit les exigences applicables au système de monitoring concernant les analyses et les données, ainsi que leur interprétation, leur degré de précision et la cadence de leur collecte suivant la situation en matière d'approvisionnement.

Il transmet les directives correspondantes à la société nationale du réseau de transport.

Article 4, Indemnisation, al. 1

Le transfert de tâches en vertu de l'art. 60 LAP s'assortit d'une indemnisation des dépenses occasionnées. Les frais d'investissement et d'exploitation de la société nationale du réseau de transport liés au système de monitoring mentionné à l'art. 1a sont par conséquent pris en charge par la Confédération. L'indemnisation est fixée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, comme c'est déjà le cas pour les indemnités versées à l'AES pour ses prestations.

La Confédération indemnise la société nationale du réseau de transport uniquement à titre provisoire. La révision en cours de la LApEI vise à créer une base légale permettant de faire valoir ces frais comme des coûts de réseau imputables, qui, partant, pourront être répercutés sur les consommateurs. Il est prévu que ce moyen de financement s'applique également aux frais d'exploitation du monitoring (cf. art. 15a P-LApEI⁷). L'entrée en vigueur de la révision de la LApEI appellera une adaptation de la disposition de l'art. 4 OOSE. Une fois l'imputabilité des coûts admise au sens de la LApEI, l'indemnisation de la société nationale du réseau de transport par la Confédération (al. 1) ne sera plus nécessaire. L'indemnisation de l'AES restera inchangée, étant donné que les coûts à sa charge ne peuvent pas être solidarisés par le biais des frais d'exploitation du réseau de transport. Par ailleurs, après l'entrée en vigueur de la révision, ce sera l'OFAE et non plus l'EI-Com qui aura pour tâche de surveiller les coûts (al. 3) incombant aux différentes entreprises et dus aux mesures de l'AEP.

4. Conséquences

4.1. Conséquences pour la Confédération

La charge administrative et les frais de personnel de l'OFAE restent dans le même ordre de grandeur qu'à l'heure actuelle.

La charge financière de Swissgrid pour le développement et l'exploitation d'un système de monitoring sera prise en charge par la Confédération, conformément à l'art. 4 du projet. Selon les estimations, les coûts d'investissement devraient s'élever à environ 280 000 francs et les frais annuels d'exploitation et de licence à environ 150 000 francs. Ils se composent des postes de coûts suivants (valeurs estimatives arrondies) :

⁷ Message du Conseil fédéral concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, FF **2021** 1666, ch. 4.2

Postes de coûts	Montant [CHF]
Traitement des rapports existants (13 rapports)	31 000
Préparation de nouveaux rapports (5 rapports)	118 000
Participation aux coûts des travaux préparatoires de Swissgrid ⁸	84 000
Investissement initial dans l'infrastructure	27 000
Coûts d'investissement totaux	260 000
Coûts d'investissement totaux (TVA de 7,7 % incluse)	280 000

Tableau 2 – Coûts d'investissements liés au système de monitoring du domaine Énergie

Postes de coûts	Montant [CHF]
Mise à jour des rapports	70 000
Licences	17 000
Frais d'hébergement (cloud, bases de données)	22 000
Installations de serveurs, mise à jour et assistance	30 000
Coûts totaux d'exploitation et de licence	139 000
Coûts totaux d'exploitation et de licence (TVA de 7,7 % incluse)	150 000

Tableau 3 – Coûts d'exploitation et de licence liés au système de monitoring du domaine Énergie

Tous les postes de coûts liés aux rapports comprennent aussi bien les charges assumées par les fournisseurs de systèmes que celles supportées par Swissgrid.

En outre, l'AEP engagera d'autres dépenses uniques liées à la mise en place du système de monitoring pour l'assistance externe lors de formations, de la documentation et des exercices.

Les moyens nécessaires ne sont pas inscrits au budget de l'OFAE ; par conséquent, la mise en œuvre de l'ordonnance occasionnera des dépenses supplémentaires à la charge de la Confédération.

⁸ Participation aux coûts à hauteur de 25 % pour les rapports établis initialement par Swissgrid qui seront à l'avenir également utilisés pour servir les intérêts de l'approvisionnement économique du pays. La participation aux coûts se fait sur la base d'une clé de répartition approximative, comme de coutume dans les mandats du secteur privé, car la méthode des coûts complets impliquerait une participation proportionnelle de chaque autre groupe d'utilisateurs aux coûts de développement. La méthode de calcul utilisée a été approuvée par l'EICom.

Ce financement par la Confédération est uniquement provisoire. La révision en cours de la LApEI vise à créer une base légale permettant de faire valoir ces frais comme des coûts de réseau imputables, qui pourront être répercutés sur les consommateurs.

4.2. Conséquences pour les cantons

Le projet d'ordonnance n'a pas d'implication pour les cantons.

4.3. Conséquences pour l'économie et la société

L'AEP a besoin de ce système de monitoring pour remplir son mandat légal d'évaluation systématique de la sécurité de l'approvisionnement en électricité de la Suisse. Ce système permet de suivre en continu la situation de l'approvisionnement et livre des informations importantes en la matière. C'est là un moyen d'identifier les éventuelles perturbations de l'approvisionnement en temps voulu et de prendre rapidement les mesures nécessaires afin d'atténuer les conséquences d'une pénurie d'électricité sur l'économie et la société.