ÉNERGIE & COMMUNICATION

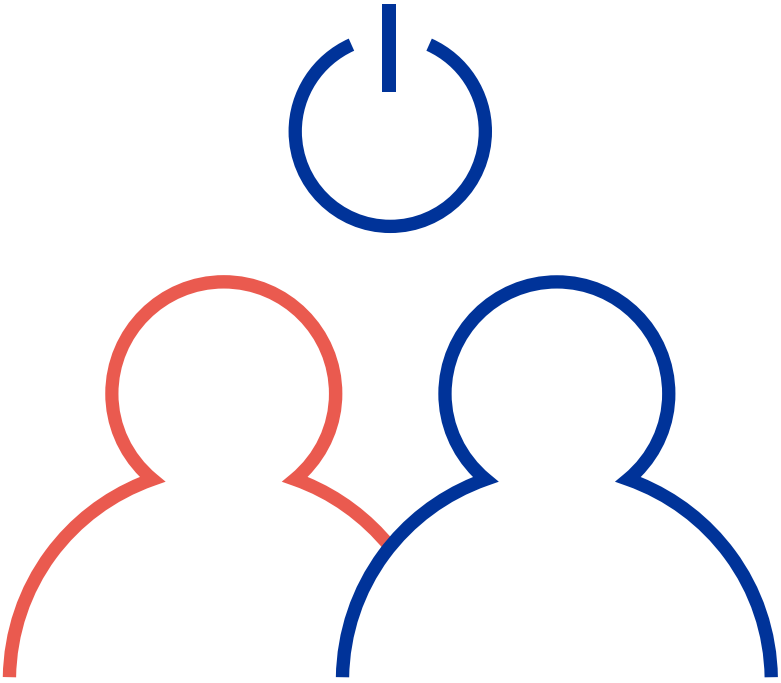
Audit de suivi d’une recommandation essentielle

Commission fédérale de l’électricité

CDF-25305

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

21 MAI 2025



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE BESTELLADRESSE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45 3003 Berne Suisse
NUMÉRO DE COMMANDE BESTELLNUMMER NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	817.25305
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch/fr info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
REPRODUCTION ABDRUCK RIPRODUZIONE REPRINT	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref **4**
Das Wesentliche in Kürze **5**
L'essenziale in breve **6**
Key facts **7**

1 Mission et déroulement **9**
1.1 Contexte 9
1.2 Objectifs et questions d'audit 10
1.3 Étendue de l'audit et principe 10
1.4 Documentation et entretiens 10
1.5 Discussion finale 10

2 Résultats de l'audit de suivi **11**
2.1 Existence d'une planification de surveillance flexible, continue et annuelle 11

Annexe 1 – Bases légales 13
Annexe 2 – Abréviations 14
Annexe 3 – Récapitulation d'une recommandation et de l'avis du rapport du CDF-19095 15

AUDIT

Audit de suivi de la mise en œuvre d'une recommandation essentielle

Commission fédérale de l'électricité

L'ESSENTIEL EN BREF

La Commission fédérale de l'électricité (ElCom) est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité. Ses responsabilités sont multiples. L'ElCom est notamment en charge de la surveillance du respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité, de la loi sur l'énergie ainsi que de la surveillance des prix d'électricité. La section « Prix et tarifs » (PT) est responsable du contrôle des tarifs de l'électricité appliqués aux consommateurs et de tous les aspects liés aux prix de l'utilisation du réseau par les gestionnaires des réseaux électriques.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit de suivi auprès de l'ElCom concernant la mise en œuvre d'une recommandation essentielle qu'il avait formulée dans le cadre de son audit de rentabilité sur l'adéquation et l'efficacité de la surveillance exercée sur les gestionnaires de réseau et leurs tarifs d'électricité et de réseau (19095). Le CDF avait recommandé à l'ElCom l'introduction d'une planification de la surveillance systématique, annuelle et continue pour une meilleure utilisation des ressources personnelles.

Allocation des ressources basée sur une planification de surveillance annuelle orientée sur les risques

La section PT, qui compte une dizaine de collaborateurs, engage désormais ses ressources pour la surveillance des tarifs sur la base d'une planification de surveillance annuelle. Suite à l'audit du CDF, elle a introduit en 2021 une planification systématique des contrôles pour chaque quatre ans, établie à partir d'une analyse des risques des 640 gestionnaires de réseau. L'ElCom différencie trois types de contrôles : les contrôles de conformité, les contrôles thématiques et les contrôles individuels. La conformité aux bases légales est vérifiée annuellement auprès des 640 gestionnaires à travers les contrôles de conformité. Quant aux contrôles individuels et thématiques, ils sont menés selon les risques identifiés. La section PT établit par la suite le programme annuel découlant de la planification des contrôles et alloue les ressources nécessaires selon le type de contrôles et les risques identifiés. De nouveaux contrôles peuvent être menés suite à des plaintes ou à l'émergence de nouveaux risques tels que le contrôle de l'approvisionnement effectué durant la crise énergétique 2022-2023. De même, l'introduction des suppléances par thème au sein de la section garantit dorénavant une certaine continuité et qualité de la surveillance. Par conséquent, les ressources de la section PT sont allouées en fonction de la planification des contrôles, des analyses des risques et des priorités de l'ElCom.

La recommandation émise lors de l'audit de rentabilité (19095) a ainsi été mise en œuvre.

PRÜFUNG

Nachprüfung der Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung

Eidgenössische Elektrizitätskommission

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist die unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich. Ihre Aufgaben sind vielfältig: Sie überwacht unter anderem die Einhaltung des Stromversorgungs- sowie des Energiegesetzes und beaufsichtigt die Strompreise. Die Sektion «Preise und Tarife» (PT) ist zuständig für die Prüfung der Elektrizitätstarife der Konsumentinnen und Konsumenten sowie für alle preisrelevanten Aspekte der Netznutzung der Elektrizitätsnetzbetreiber.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der ElCom eine Nachprüfung der Umsetzung einer wesentlichen Empfehlung durchgeführt, die sie im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfung betreffend die Angemessenheit und die Effizienz der Aufsicht über die Netzbetreiber bzw. deren Strom- und Netztarife (19095) ausgesprochen hatte. Die EFK hatte der ElCom empfohlen, eine systematische, jährliche und rollierende Prüfplanung einzuführen, um die Personalressourcen besser einzusetzen.

Ressourcenallokation auf der Basis einer risikoorientierten jährlichen Prüfplanung

Die Sektion PT mit rund zehn Mitarbeitenden setzt ihre Ressourcen für die Tarifaufsicht nun auf der Basis einer jährlichen Prüfplanung ein. Nach der Prüfung durch die EFK hat sie 2021 eine systematische Prüfplanung eingeführt, die jeweils vier Jahre abdeckt und sich auf eine Risikoanalyse im Zusammenhang mit den 640 Netzbetreibern stützt. Die ElCom unterscheidet drei Arten von Prüfungen: Konformitätsprüfungen, themenbezogene Prüfungen und Einzelprüfungen. Mit den Konformitätsprüfungen wird jährlich überprüft, ob die 640 Netzbetreiber die Rechtsgrundlagen einhalten. Die Durchführung von Einzel- und themenbezogenen Prüfungen richtet sich nach den identifizierten Risiken. Auf der Basis der Prüfplanung erstellt die Sektion PT das Jahresprogramm und teilt die notwendigen Ressourcen je nach Prüfungsart und identifizierten Risiken zu. Bei Beschwerden oder der Entstehung neuer Risiken können zusätzliche Prüfungen durchgeführt werden, wie die Prüfung der Versorgungssicherheit während der Energiekrise 2022–2023. Durch die Einführung von Stellvertretungsregelungen für die einzelnen Themen innerhalb der Sektion wird nun eine gewisse Kontinuität und Qualität bei der Aufsicht sichergestellt. Die Ressourcen der Sektion PT werden demnach entsprechend der Prüfplanung, den Risikoanalysen und den Schwerpunkten der ElCom eingesetzt.

Die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (19095) ausgesprochene Empfehlung wurde somit umgesetzt.

VERIFICA

Verifica successiva relativa all'attuazione di un'importante raccomandazione

Commissione federale dell'energia elettrica

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) è l'autorità di regolazione federale indipendente nel settore dell'elettricità e le sue responsabilità sono molteplici. La ElCom è infatti incaricata di vigilare sull'osservanza della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI; RS *734.7*) e della legge federale del 30 settembre 2016 sull'energia (LEne; RS *730.0*) nonché sui prezzi dell'elettricità. La Sezione Prezzi e tariffe è responsabile di esaminare le tariffe elettriche applicate ai consumatori e di gestire tutti gli aspetti legati ai prezzi di utilizzo della rete da parte dei gestori di rete elettrica.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso l'ElCom una verifica successiva concernente l'attuazione di un'importante raccomandazione formulata nel quadro della sua verifica della redditività in merito all'adeguamento e all'efficacia della vigilanza esercitata sui gestori di rete e sulle loro tariffe per l'utilizzazione della rete e per l'elettricità (verifica 19095). In questa occasione il CDF aveva raccomandato alla ElCom di introdurre una pianificazione della vigilanza sistematica annuale e costante al fine di migliorare l'impiego delle risorse in termini di personale.

Assegnazione delle risorse basata su una pianificazione della vigilanza annuale orientata ai rischi

La Sezione Prezzi e tariffe, che conta una decina di collaboratori, sta già impiegando le proprie risorse per vigilare sulle tariffe in base a una pianificazione annuale della vigilanza. A seguito della sopracitata verifica del CDF, nel 2021 la Sezione Prezzi e tariffe ha introdotto una pianificazione sistematica dei controlli da svolgere ogni quattro anni. Tale pianificazione viene definita a partire dall'analisi dei rischi di 640 gestori di rete. La ElCom suddivide i controlli in tre tipologie, ossia controlli di conformità, controlli tematici e controlli individuali. Mediante controlli di conformità annuali viene verificata la conformità alle basi legali di 640 gestori, mentre i controlli individuali e quelli tematici vengono svolti in base ai rischi identificati. La Sezione Prezzi e tariffe definisce in un secondo momento il programma annuale a partire dalla pianificazione dei controlli e assegna le risorse necessarie in base alla tipologia di controllo e ai rischi individuati. Ulteriori controlli possono essere svolti a seguito di ricorsi o dell'emergere di nuovi rischi (ad es. il controllo dell'approvvigionamento effettuato durante la crisi energetica 2022–2023). Allo stesso modo, l'introduzione di un sistema di supplenze suddivise per tematiche all'interno della Sezione garantisce, d'ora in poi, un certo livello di continuità e qualità della vigilanza. Di conseguenza, le risorse della Sezione vengono assegnate in funzione della pianificazione dei controlli, delle analisi dei rischi e delle priorità della ElCom.

La raccomandazione formulata nella verifica di redditività 19095 è quindi stata attuata.

AUDIT

Follow-up audit of the implementation of a key recommendation

Federal Electricity Commission

KEY FACTS

The Federal Electricity Commission (ElCom) is the independent federal regulatory authority for electricity. It has a wide range of responsibilities. In particular, ElCom is responsible for monitoring compliance with the Electricity Supply Act and the Energy Act, and monitoring electricity prices. The Pricing and Tariffs (PT) section is responsible for monitoring the electricity tariffs charged to consumers and all aspects of grid usage prices charged by electricity grid operators.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out a follow-up audit at ElCom on the implementation of a key recommendation it made as part of its performance audit on the adequacy and effectiveness of the monitoring of network operators and their electricity and network tariffs (19095). The SFAO had recommended that ElCom introduce systematic, annual and continuous monitoring planning to ensure that personnel resources were used.

Resources are allocated according to risk-based annual monitoring plan

The PT section, which has around ten employees, now allocates its resources for tariff monitoring based on an annual monitoring plan. Following the SFAO's audit, the section will introduce systematic monitoring planning for every four years from 2021, based on a risk analysis of the 640 grid operators. ElCom differentiates between three types of checks: compliance, thematic and individual. Compliance with the legal bases is checked annually at the 640 operators by means of compliance checks. Individual and thematic checks are carried out according to the identified risks. The PT section then draws up the annual programme based on the scheduled checks and allocates the necessary resources according to the type of checks and risks identified. New checks may be carried out following complaints or the emergence of new risks, such as the supply check carried out during the 2022-2023 energy crisis. Similarly, the introduction of subject-specific deputies within the section now guarantees a certain continuity and quality of supervision. As a result, the PT section's resources are allocated in line with ElCom's check plan, risk analyses and priorities.

The recommendation made as part of the performance audit (19095) has thus been implemented.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'ELCOM

Wir bedanken uns für Ihren Bericht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen der EFK aus der Prüfung 19095 und für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die EFK kommt in ihrer Umsetzungsprüfung zum Schluss, dass die Empfehlungen aus der Prüfung 19095 (Einführung einer systematischen, jährlichen und rollierenden Prüfplanung einzuführen sowie Stellvertretungen formell zu regeln) umgesetzt sind. Die EFK regt in ihrem Bericht an, dass die Frequenz der Risikoevaluation erhöht wird, um aktuelle Ereignisse und Entwicklungen rasch abzubilden. Das Konzept der ElCom erlaubt dies bereits heute: so wurde im Rahmen der Energiekrise die Risikosituation kurzfristig reevaluiert. Die ElCom hat mit der neuen IT Infrastruktur zudem bereits entsprechende Schritte unternommen, so dass die Risikoanalyse jährlich oder in noch kürzeren Abständen erfolgen kann.

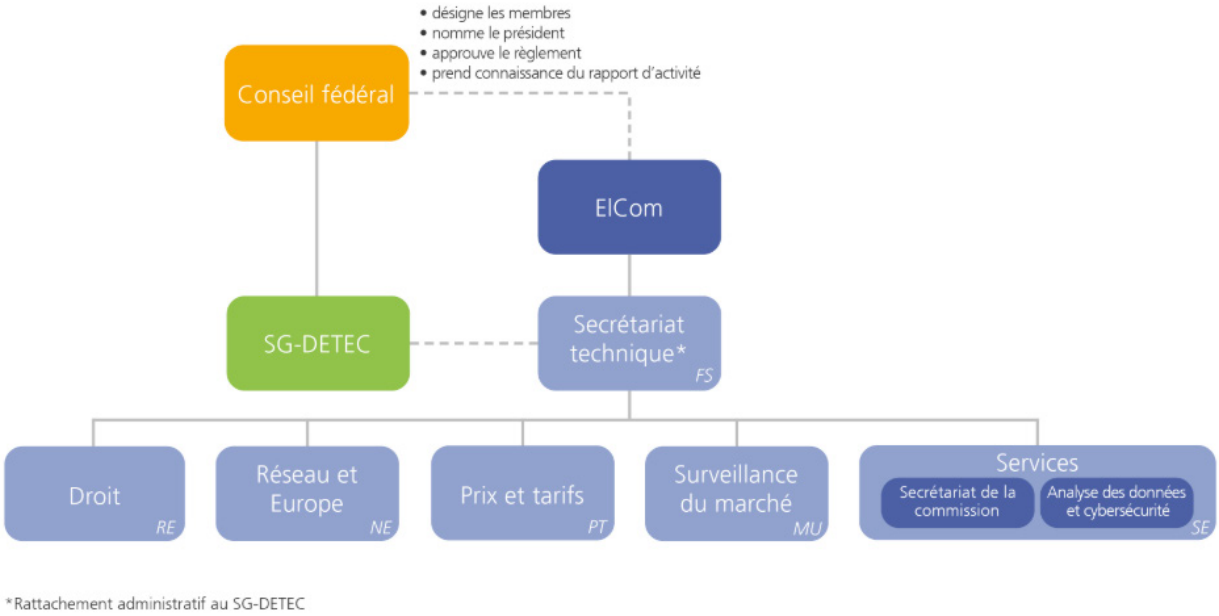
1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

En 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué, auprès de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) l'audit sur l'adéquation et l'efficacité de la surveillance exercée sur les gestionnaires de réseau et leurs tarifs d'électricité et de réseau : « Surveillance sur les tarifs des compagnies d'électricité » (19095). Il a examiné la détection et la correction des erreurs importantes dans les tarifs par la procédure de contrôle de la section « Prix et tarifs » (PT) et l'utilisation des outils informatiques dans les activités de surveillance des tarifs.

Il est ressorti de cet audit du 2019 que l'ElCom exerce sur les tarifs des compagnies d'électricité une surveillance correcte et conforme à la loi, mais l'efficacité et l'efficience peuvent être améliorées. Par conséquent, le CDF a adressé une recommandation à l'ElCom du niveau d'importance élevé (priorité 1), qui est l'objet de cet audit de suivi. Elle recommandait d'une part l'établissement d'une planification systématique, annuelle et continue des contrôles pour une utilisation optimale des ressources, et d'autre part une réglementation formelle des suppléances pour un bon fonctionnement de l'organisation.

L'ElCom est l'autorité fédérale indépendante de régulation du domaine d'électricité. Dans ce cadre, elle exerce différentes surveillances dont notamment le respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité et de la loi sur l'énergie auprès de quelques 640 entreprises et leurs prix d'électricité. Cette autorité de surveillance est formée de la manière suivante :



Graphique 1 : Organigramme ElCom (source : ElCom)

La recommandation de l'audit du 2019 se concentre sur la section PT, qui est chargée de surveiller les tarifs de l'électricité appliqués aux consommateurs finaux captifs et tous les aspects liés aux prix de l'utilisation du réseau par les gestionnaires des réseaux électriques. De ce fait, elle examine et surveille les prix et les tarifs pour l'utilisation du réseau, procède aux enquêtes si nécessaire auprès des gestionnaires des réseaux électriques et prépare les décisions de l'ElCom.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer si la recommandation, notifiée par l'ElCom comme ayant été mise en œuvre, l'a été de manière correcte et appropriée.

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été effectué par Raksika Suga et Orlando Willig du 17.03.2025 au 28.03.2025. Il a été réalisé sous la responsabilité de Marius Féraud. L'audit a été réalisé sur la base des notifications de mise en œuvre de la Commission fédérale de l'électricité ElCom. Des entretiens ont été menés avec les personnes responsables de la mise en œuvre de la recommandation au sein de l'ElCom et des documents ont été examinés. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'ElCom. Les documents (ainsi que l'infrastructure) requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 14 mai 2025. Ont participé :

du côté de l'ElCom: le directeur de l'ElCom, la cheffe de la section PT et le suppléant de la cheffe de la section PT

du côté du CDF : le superviseur de l'audit, l'experte de contrôle

Le CDF remercie les personnes concernées pour le soutien apporté.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 RÉSULTATS DE L'AUDIT DE SUIVI

2.1 Existence d'une planification de surveillance flexible, continue et annuelle

Recommandation 19095.01 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt der ElCom, eine systematische, jährliche und rollierende Prüfplanung einzuführen, um die beschränkten Personalressourcen optimal einzusetzen. Ausserdem empfiehlt die EFK, Stellvertretungen für das einwandfreie Funktionieren der Organisation formell zu regeln.

Ces dernières années, l'ElCom a développé et mis en œuvre une stratégie de contrôle dans le cadre du projet Colombo. Ce dernier définit l'étendue et le concept de la surveillance, l'approche de contrôle axée sur les risques et les instruments pour la sélection des opérateurs en fonction de leurs risques. Une nouvelle approche de planification sur quatre ans est désormais mise en place pour les contrôles, avec une première période couvrant 2021 à 2024. En 2020, la section PT a effectué une analyse des risques des 640 gestionnaires de réseau sur la base d'un ensemble de données collectées auprès des gestionnaires. Une matrice des risques a été établie afin de les grouper selon cinq critères de surveillance tels que le nombre de destinataires de factures ou le chiffre d'affaires de réseau. Des analyses préliminaires (des questionnaires, des analyses de données, etc.) sont effectuées pour la détermination du type de surveillance pour les gestionnaires avec les risques plus élevés. Fondées sur l'analyse des risques et des données, la planification de la surveillance 2021-2024, le programme annuel qui en découle et l'allocation des ressources ont été définis.

Dans le cadre de ce projet Colombo, la section PT a mis en place trois types de contrôles : les contrôles de conformité, les contrôles thématiques et les contrôles individuels. En premier lieu, tous les gestionnaires de réseau sont soumis aux contrôles de conformité. Ce contrôle annuel, effectué au moyen d'un formulaire en ligne auquel les opérateurs doivent répondre, a pour but de vérifier rapidement la conformité avec les bases légales. Les gestionnaires non-conformes ont, par la suite, la possibilité de corriger les écarts identifiés. Ensuite, le contrôle thématique est une surveillance de masse. Les analyses préalables, les plaintes et les cas de dénonciation permettent de définir les thèmes à risque élevé, susceptibles d'affecter plusieurs gestionnaires. Il s'agit de contrôles standardisés, conçus selon un concept de surveillance adapté à chaque thème spécifique. Durant la période 2021-2024, deux contrôles thématiques ont été conduits par la section PT, dont la campagne de sous-couverture qui a impliqué plus de 400 gestionnaires de réseau et le contrôle d'approvisionnement en énergie suite à la crise énergétique du 2022-2023. Le contrôle individuel approfondi est mené uniquement auprès des gestionnaires présentant des risques significatifs, selon la matrice des risques et les analyses complémentaires réalisées. La section PT et la Commission décident et valident ensemble les exploitants de réseau devant être contrôlés individuellement et ceux qui feront l'objet de contrôles thématiques. Sur la base de la planification de la surveillance approuvée par la Commission, un programme annuel est établi, dans lequel les ressources sont attribuées en fonction des priorités et des objectifs de l'ElCom. La section PT doit, par la suite, reporter annuellement à la Commission sur l'avancée des contrôles et les adaptations du programme annuel.

La section PT constitue des équipes composées de 2-3 personnes pour les contrôles individuels et dans le cas des contrôles thématiques, ce sont plutôt des groupes de travail avec une équipe centrale. Selon les besoins et en fonction du sujet, d'autres spécialistes ou responsables de cas peuvent être consultés. Durant 2021-2024, suite à l'émergence de nouveaux risques n'étant pas dans la planification, la section PT a dû adapter son allocation des ressources et les attribuer dans les contrôles ayant une priorité élevée. C'était notamment le cas avec le contrôle d'approvisionnement en énergie. En raison de l'augmentation des tarifs entre 2022-2023, la section PT a vérifié la situation pour identifier les nouveaux thèmes à risque. Plusieurs de ces thèmes ont fait l'objet de contrôles urgents, en raison de l'ampleur des risques et de la décision de la Commission. Afin de les intégrer dans le programme et d'allouer les ressources nécessaires, la section PT a reporté certains contrôles de faible importance et n'a pas ouvert de nouveaux cas. De même, pour assurer la continuité du fonctionnement, des suppléances ont été mises en place, avec deux à trois personnes par thème.

APPRÉCIATION

La stratégie de surveillance mise en place en 2021 constitue un progrès important par rapport à la situation qui prévalait lors du dernier audit. Cette stratégie et la planification qui en découle aident en effet à effectuer des contrôles basés sur les risques identifiés. Elles permettent également d'allouer les ressources en fonction des priorités et de l'importance des risques. C'était notamment le cas durant la crise énergétique, durant laquelle la planification de la surveillance établie au début de la période a pu être adaptée dû à l'émergence d'un nouveau risque identifié et les ressources ont pu être allouées selon la priorisation des contrôles. De plus, l'introduction des règles de suppléances favorise la continuité du fonctionnement de la section PT.

Dès lors, la recommandation a été mise en œuvre, mais l'ElCom devrait réaliser une analyse des risques plus régulièrement. Réaliser une analyse des risques en amont d'une période de quatre ans peut s'avérer insuffisante pour identifier les risques susceptibles d'émerger ultérieurement.

La recommandation 19095.01 est mise en œuvre.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) du 23 mars 2007, RS *734.7*
Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI) du 14 mars 2008, RS *734.71*
Règlement interne de la Commission fédérale de l'électricité du 12 septembre 2007, RS *734.74*

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

CDF	Contrôle fédéral des finances
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
PT	Section Prix et tarifs

ANNEXE 3 – RÉCAPITULATION D'UNE RECOMMANDATION ET DE L'AVIS DU RAPPORT DU CDF-19095

Numéro-R	Thème	Description
19095.01	Recommandation	Die EFK empfiehlt der ElCom eine systematische, jährliche und rollierende Prüfplanung einzuführen, um die beschränkten Personalressourcen optimal einzusetzen. Ausserdem empfiehlt die EFK, Stellvertretungen für das einwandfreie Funktionieren der Organisation formell zu regeln.
	Prise de position	Die ElCom stimmt der Empfehlung zu und hat die Einführung einer systematischen jährlichen Prüfplanung beschlossen. Die Stellvertretungs-Regeln innerhalb der Sektion PT werden überprüft und die Prozesse für den hierzu notwendigen Know-how-Transfer angepasst.
	Priorité	Priorité 1
	État de la mise en œuvre	La recommandation a été mise en œuvre.