



Synthèse des résultats de la consultation sur la loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie (Loi sur la météorologie, LMét)

Zurich, le 12 décembre 2011 (version 1.0)

Table des matières

1	Introduction	3
2	Participants à la consultation	3
3	Aperçu général	4
4	Résultats de la consultation	4
4.1	Transformation de MétéoSuisse en une unité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique	4
4.2	Tâches	5
4.3	Financement	6
4.4	Collaboration	7
4.5	Prestations commerciales	7
4.6	Organisation	8
4.7	Personnel	8
4.8	Divers	8
4.8.1	Parrainage	8
4.8.2	Traités internationaux	8
4.8.3	Rapport explicatif	8
5	Condensé	9
	Annexe	10

1 Introduction

L'Office fédéral de météorologie et de climatologie MétéoSuisse est depuis 1997 une unité administrative dite GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire).

Lors des travaux préliminaires menés en vue d'une réforme générale de MétéoSuisse, la question d'un transfert de l'office dans l'administration fédérale décentralisée s'est posée. MétéoSuisse collecte, traite et archive des données météorologiques sur l'ensemble du territoire de la Suisse et à long terme, il observe le temps 24 heures sur 24 et 365 jours par an, et il fournit des prestations météorologiques et climatologiques complètes dans toutes les régions du pays, en allemand, français et italien. Il s'acquitte ce faisant de prestations de service public. Parallèlement, il fournit également des prestations commerciales.

Au vu des changements climatiques et des risques nouveaux qui en résultent dans le domaine de la protection de la population, MétéoSuisse doit pouvoir réagir avec souplesse aux besoins de la collectivité et de l'économie. Ces défis exigent de MétéoSuisse qu'il dispose d'une forme d'organisation flexible, garantissant une indépendance suffisante tout en conservant le lien étroit qu'il a aujourd'hui avec l'Etat ; un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et rattaché au plan organisationnel à l'administration fédérale décentralisée répondrait à ces deux conditions.

Pour mettre en œuvre le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise ; FF 2006 7799), il est donc proposé de créer un établissement de droit public de la Confédération, doté de la personnalité juridique et disposant de sa propre comptabilité, pour assumer les tâches de MétéoSuisse.

Cette mesure exige que la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (LMét) soit complétée par des dispositions à caractère organisationnel, nécessaires à cet établissement de droit public. Elle implique également de modifier les dispositions régissant l'éventail des tâches et leur financement, raison pour laquelle une révision totale de la LMét se justifie.

Le 29 juin 2011, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Institut fédéral de météorologie et de climatologie (Loi sur la météorologie, LMét). La consultation a duré jusqu'au 21 octobre 2011.

2 Participants à la consultation

Tous les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés au sein de l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne et les associations faïtières de l'économie ont été invités à participer à la consultation. Les fournisseurs privés de prestations météorologiques et climatologiques et les clients clés de MétéoSuisse ont quant à eux été rendus attentifs à la consultation par courrier séparé.

Au total, la consultation a eu 60 destinataires. 55 d'entre eux ont pris position sur le projet, 8 ont renoncé explicitement à donner leur avis :

- 25 cantons
- 6 partis politiques
- 6 organisations / associations
- 18 autres

La liste des destinataires et des avis reçus en sus figure en annexe.

3 Aperçu général

Voici la position de principe représentée dans les avis exprimés sur le projet de loi et la décentralisation de MétéoSuisse :

	Cantons	Partis	Associations	Autres organisations
D'accord	OW, UR, LU, AR, SH, BE, NE, AI, TG	PDC		Società ticinese scienze naturale
Ont renoncé explicitement à donner leur avis	ZG, SO, VD, GR, GL	PCS Suisse	Union patronale suisse, Union des villes suisses	
D'accord sur le principe, mais avec des réserves matérielles	ZH, SG, BL, BS, SZ, AG, GE, TI, JU, VS, FR, GE, Dpt de la santé, NE, Dpt de la santé	PS	Union suisse des arts et métiers, économiesuisse	Centre Patronal, AOPA, Uni Zurich, AERO Club, Académies suisses des sciences, transfair, aha, ESI, ACSI, Skyguide, Société Suisse d'Aérobiologie, AEROSUISSE, Association suisse des aérodromes
Réserves sur le principe ou pas d'accord		UDC, Les Verts, PLR	Union syndicale suisse (USS), SEC Suisse	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, SMA

4 Résultats de la consultation

4.1 Transformation de MétéoSuisse en une unité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique

Les avis sur le transfert de MétéoSuisse dans l'administration fédérale décentralisée sont largement positifs. Tous les cantons approuvent dans son principe la décentralisation de MétéoSuisse et l'élargissement subséquent de sa marge de manœuvre. Nombre d'entre eux associent à leur accord le souhait

- que la qualité élevée des prestations fournies et de la collaboration avec les cantons n'en pâtira pas,
- que l'éventail des tâches ne sera pas réduit et
- que les cantons ne verront pas leurs coûts augmenter.

Deux partis, deux associations et d'autres organisations soutiennent également la transformation de MétéoSuisse. Nombreux sont les participants qui soulignent le niveau scientifique élevé de MétéoSuisse et indiquent que l'office fédéral assure un service public de grande qualité, important pour la collectivité et en particulier pour la sécurité de la population. Ils louent également les contributions importantes que l'office apporte à la recherche sur le climat et à la recherche appliquée tant à l'échelle nationale qu'internationale. Beaucoup jugent important que MétéoSuisse conserve un rôle fort dans la coopération internationale.

L'Union syndicale suisse, Les Verts, le PLR, la SEC Suisse, l'Association des fournisseurs météorologiques suisses (SMA) et l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, pour leur part, rejettent le projet de révision de la loi et de décentralisation.

La Société suisse des employés de commerce préférerait que le statut d'office GMEB soit maintenu.

L'Union syndicale suisse est également favorable au maintien du statut d'office GMEB. Elle pense que la réorganisation s'explique essentiellement par des aspects de politique du personnel.

Les Verts refusent le transfert de MétéoSuisse, qu'ils jugent inutile et motivé par des arguments financiers.

Le PLR n'est certes pas opposé au changement de statut de MétéoSuisse, mais il constate que la révision proposée est contraire aux principes libéraux. MétéoSuisse devrait se limiter à exécuter les tâches que la loi lui confie et laisser toutes les autres tâches au marché.

L'UDC n'approuve pas le projet dans sa forme actuelle, mais se déclare favorable aux objectifs de la réforme.

L'Association des fournisseurs météorologiques suisses (SMA), à laquelle sont rattachées les sociétés Meteoblue SA, meteodat SARL, meteoNews SA, meteoradar SARL et Meteo-test, souhaiterait que MétéoSuisse subsiste en tant qu'office fédéral couvrant les domaines de l'observation de l'environnement, de la recherche, des prestations de base, de la sécurité, de l'armée et de la coopération internationale entre les Etats, etc.

L'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie juge le projet de loi plutôt malheureux.

4.2 Tâches

Plusieurs participants à la consultation insistent sur la qualité élevée des prestations fournies par MétéoSuisse. Quelques-uns demandent que les centres régionaux restent en mesure de livrer leurs prestations météorologiques et surtout les avis de danger avec la même qualité et dans la langue de la région concernée.

Quelques cantons soulignent que les prestations de MétéoSuisse sont très importantes pour eux, surtout au plan de l'exécution de la loi sur la protection de l'environnement (par ex. polluants atmosphériques), de la gestion des dangers naturels et de la lutte contre les catastrophes dues aux intempéries. Ils font valoir que le recours à ces prestations ne devrait pas coûter plus cher aux cantons et à d'autres organisations, surtout celles qui s'occupent des dangers naturels.

Plusieurs cantons demandent que les tâches soient complétées au plan de l'exploitation statistique des données, et notamment des statistiques des fortes précipitations, de l'élaboration et de la fourniture de scénarios climatiques susceptibles de servir de base à une stratégie d'adaptation ciblée, de la fourniture gratuite des données nécessaires aux analyses de tiers et à l'exécution de leurs propres analyses des événements. Ils attachent de l'importance au fait que l'Institut continue de leur livrer gratuitement toutes les informations météorologiques et climatologiques nécessaires à l'appréciation quotidienne de la situation, à la préalerte et à la planification des interventions d'urgence en cas de danger naturel ainsi qu'à la gestion de

modèles de prévision, et qu'ils ne doivent pas y faire appel en tant que prestations commerciales.

Trois participants critiquent le fait que la loi ne contient aucune indication sur l'influence des données climatologiques et météorologiques sur la santé de l'homme. Ils proposent que les mesures et les prévisions concernant les pollens et le Réseau national de mesure du pollen (NAPOL) soient mentionnés expressément dans la loi et le rapport explicatif.

En ce qui concerne l'art. 3, al. 1, let. c, un participant fait valoir que le texte de la loi doit être complété dans le sens que l'Institut ne peut plus diffuser que les avis de danger importants (des degrés 4 et 5) et que la diffusion des avis de degré 1 à 3 est laissée exclusivement aux privés.

Divers participants regrettent que le projet ne clarifie pas suffisamment quelles données seront accessibles gratuitement, raison pour laquelle le rapport doit être précisé sous la forme d'une liste de tâches.

Un participant souhaite que l'Institut soit également chargé à l'avenir des avis liés à l'activité du soleil en Suisse.

Un participant propose que la recherche et la coopération avec les instituts de recherche nationaux et internationaux, tout comme la collecte et la gestion des séries d'observations climatologiques longitudinales, figurent dans la loi en tant que tâches.

4.3 Financement

Un grand nombre de participants salue expressément le fait que diverses données et prestations de base soient dorénavant fournies gratuitement par l'Institut.

Plusieurs cantons demandent que les prestations météorologiques nécessaires au calcul des polluants de l'air soient financées par des subventions fédérales, non par des émoluments.

Maints cantons ne sont pas d'accord de devoir payer sur la base du droit privé les prestations auxquelles ils font appel dans l'intérêt public et qui ne sont pas incluses dans l'offre de base prévue à l'art. 3, al. 1, let. a à f. Ils sont d'avis que les prestations météorologiques nécessaires à l'exécution d'un mandat public doivent par principe être financées par la Confédération. Et que dans le cas où les cantons devraient payer les prestations météorologiques et climatologiques, les émoluments devraient au moins tenir dûment compte des besoins des cantons et de l'intérêt public, comme le fait l'art. 3, al. 3, de la loi en vigueur.

Deux participants demandent que la loi prévoie expressément que les prestations météorologiques de base soient fournies gratuitement. Le rapport devrait également expliquer pourquoi les prestations couvertes par l'art. 3, al. 1, let. a à f peuvent être obtenues gratuitement, tandis que des émoluments sont perçus pour les prestations fournies au bénéfice de la sécurité aérienne, de la surveillance de la radioactivité et de l'armée, alors qu'elles relèvent elles aussi du service public.

Skyguide et deux autres participants du domaine de l'aéronautique proposent d'établir un système de négociation entre l'Institut et l'aéronautique lors de l'élaboration de l'ordonnance sur les émoluments. Certains voudraient en outre introduire de la concurrence pour les prestations météorologiques fournies dans le domaine de la sécurité aérienne. Les participants du domaine de l'aéronautique se sentent par ailleurs discriminés parce qu'ils sont les seuls, en tant qu'utilisateurs privés, à devoir payer les prestations de l'Institut. Ils demandent par conséquent que les prestations concernant la météo de vol soient financées par des subventions de la Confédération.

4.4 Collaboration

Différents cantons et d'autres participants veulent que la collaboration avec l'Institut, qu'ils jugent bonne et essentielle, figure expressément dans la loi. Ils soulignent que la Confédération est tenue par la Constitution de collaborer avec les cantons dans le domaine de la sécurité du pays et de la protection de la population et de fournir les informations nécessaires aux cantons. Ils demandent en outre que la collaboration avec les assurances immobilières cantonales et leur droit à un accès direct aux prestations météorologiques et climatologiques soient inscrits dans la loi.

Deux cantons suggèrent que le terme de « défense nationale » soit remplacé par celui d'« armée ». D'aucuns proposent aussi que l'énumération des offices fédéraux à l'art. 5, al. 1, soit réduite : la Centrale nationale d'alarme et l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches devraient être supprimés car la première fait partie de l'Office fédéral de la protection de la population et le second de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL). Un participant souhaite que la collaboration avec les établissements de recherche des EPF et les universités figure elle aussi dans la loi.

4.5 Prestations commerciales

Plusieurs participants ne sont pas opposés au fait que l'Institut puisse fournir des prestations commerciales, mais ils soulignent qu'il faut veiller strictement à ce que les dispositions légales visant à empêcher une compétition avec les fournisseurs privés, un subventionnement croisé et une distorsion de la concurrence soient respectées.

Un participant craint que l'Institut devienne un concurrent commercial par le biais de la création d'une société.

La SMA refuse strictement que l'Institut puisse fournir des prestations commerciales, car il est impossible d'éviter un subventionnement croisé et une distorsion de la concurrence si le même personnel fournit des prestations commerciales et exécute des tâches publiques. Les instruments permettant d'assurer avec efficacité le contrôle du respect des dispositions légales par l'Institut font défaut. Une possibilité serait d'obliger l'organe de révision à se soumettre à un audit spécial de neutralité concurrentielle et à soumettre un rapport au Conseil fédéral, accessible au public. Il suffirait d'ailleurs que l'Institut continue d'assurer un service public de qualité. Les fournisseurs privés pourraient couvrir les besoins du marché privé avec la même compétence. Un engagement accru sur le marché privé s'explique exclusivement par des raisons fiscales, ce qui porte atteinte à la liberté économique.

Un grand nombre de cantons rejette le fait qu'il faille faire appel aux prestations d'intérêt public en tant que prestations commerciales. Ils exigent que la disposition régissant les prestations commerciales soit adaptée en conséquence.

Un canton est d'avis que l'Institut devrait s'acquitter de ses prestations commerciales sans personnel supplémentaire.

Deux participants souhaiteraient en revanche que l'Institut soit autorisé à investir bien plus de moyens dans la fourniture de prestations commerciales.

Divers participants font valoir que la délimitation entre les tâches de droit public et les prestations commerciales est équivoque et mérite d'être précisée. Il est important de veiller à ce que l'Institut ne néglige aucune de ses importantes tâches de droit public au profit de tâches de droit privé, plus lucratives, et qu'il n'en découle aucune distorsion de la concurrence.

Un canton estime que le terme de « prix couvrant au moins les coûts » doit être défini avec plus de précision et qu'on pourrait même exiger que l'Institut doive généralement tirer des bénéfices de ses prestations commerciales.

Un participant refuse strictement que l'Institut bénéficie de subventions fédérales pour l'exécution de tâches de droit public tout en opérant sur le marché. A son avis, soit l'Institut

s'acquitte de ses tâches avec les privilèges correspondants, soit il se positionne sur le marché, avec toutes les conséquences que cela implique.

4.6 Organisation

Plusieurs participants demandent que le conseil d'institut ne compte pas seulement des spécialistes, mais aussi des personnes représentant les intérêts politico-économiques et le personnel. Divers participants souhaitent en outre qu'un représentant des cantons, du domaine de l'aéronautique, du personnel, des fournisseurs privés et de la recherche prenne également place dans le conseil d'institut. D'aucuns exigent par ailleurs que le devoir de récusation du conseil d'institut en cas de conflit d'intérêts et l'obligation pour le conseil d'institut d'élaborer un programme de travail figurent explicitement dans la loi.

Quelques participants proposent que les centres régionaux existant en Suisse romande et en Suisse italienne subsistent à l'avenir.

4.7 Personnel

Les participants saluent généralement le fait que le personnel reste soumis à la loi sur le personnel de la Confédération.

Un participant demande que le personnel de l'Institut soit subordonné au code des obligations.

Deux participants suggèrent que soit inscrit dans la loi que le conseil d'institut fixe dans le règlement du personnel les rémunérations, prestations annexes et autres dispositions contractuelles d'entente avec les associations de personnel, ou que soit envisagée, alternativement, une obligation de CCT. Deux participants font valoir que le nouveau règlement du personnel que le conseil d'institut doit élaborer entraînera d'abord, l'expérience le montre, un grand étalement des salaires, nuisible notamment à l'atmosphère de travail et à l'égalité des salaires.

4.8 Divers

4.8.1 Parrainage

Plusieurs participants font valoir que ce mode de financement est extrêmement préoccupant au plan de l'Etat de droit, qu'il pourrait entraîner des conflits d'intérêts et menacer l'indépendance et l'intégrité de l'Institut. Si la possibilité du parrainage devait être maintenue, il faudrait que la loi mentionne le contenu devant obligatoirement figurer dans le contrat de parrainage, comme les prestations et les droits et devoirs des parties, pour instaurer un maximum de transparence.

4.8.2 Traités internationaux

Un participant refuse que la compétence de conclure des traités internationaux soit déléguée au Conseil fédéral. La loi devrait prévoir l'approbation du Parlement. Un autre participant défend pour sa part la position que le Conseil fédéral doit donner pouvoir à l'Institut de représenter la Confédération, de manière générale, au sein des organisations internationales dans les domaines de la météorologie et de la climatologie, et que la disposition potestative doit être remplacée.

4.8.3 Rapport explicatif

La SMA critique le fait que le rapport explicatif est rédigé de manière lacunaire et ambiguë, étant donné qu'il ne dit pas pourquoi il y a défaillance des fournisseurs météo privés. Le texte donne l'impression que l'offre économique privée est insuffisante et/ou se limite aux médias. Le rapport est en outre incomplet puisqu'il n'explique pas pourquoi les solutions 3 et

4, au sens du ch. 1.3, ont été rejetées et les questions centrales de la liberté économique et de l'intérêt public ont été trop peu traitées. La perte de recettes par un office fédéral ne signifie pas forcément une surcharge pour les caisses fédérales. Un office fédéral peut se concentrer sur ses tâches clés et abaisser ses frais en réduisant ses effectifs. Le rapport ne dit pas non plus s'il est affaire de la Confédération de fournir davantage de prestations commerciales pour des raisons fiscales. Etant donné que la SMA n'apparaît pas dans la liste des participants officiels à la consultation, mais qu'elle a reçu directement un courrier, l'office fédéral a voulu suggérer qu'il n'existe pas de fournisseur privé directement concerné. La SMA demande par conséquent que le rapport soit retravaillé par une instance neutre et soumis ensuite à une nouvelle consultation.

Un participant demande que le rapport soit complété par des explications indiquant si, au vu des nombreux fournisseurs privés de prestations météorologiques et climatologiques nationaux et internationaux, il existe encore un intérêt justifié pour un organisme fédéral.

5 Condensé

Dans leur grande majorité, les participants à la consultation soutiennent le projet de nouvelle loi sur la météorologie.

Les motifs de rejet ou de remarques critiques sont pour l'essentiel les suivants :

- Certains participants jugent la transformation de MétéoSuisse en une unité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique inutile et motivée exclusivement par un point de vue politico-financier.
- Plusieurs craignent que les économies visées aient pour effet de réduire la qualité des prestations et du service public et que les cantons doivent finalement payer davantage qu'avant la révision de la loi pour les prestations auxquelles ils recourent dans l'intérêt de la population.
- Les participants du domaine de l'aéronautique exigent d'être associés à la fixation des émoluments et qu'une procédure d'élimination des divergences soit prévue. Ils demandent également la suppression de la discrimination et l'introduction de la concurrence.
- Nombreux sont ceux qui refusent que l'Institut doive fournir des prestations commerciales étant donné que le marché peut couvrir les besoins. Ils craignent que la liberté économique en souffre, les subventionnements croisés ne puissent être évités et qu'il y ait des distorsions de concurrence.
- Quelques participants font valoir que la délimitation entre les tâches de droit public et les prestations commerciales n'est pas suffisamment claire.

Annexe

Destinataires de la consultation et participants ayant pris position ou répondu

Cantons et conférences cantonales

Destinataires : ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU ; CdC

Prises de position : tous les cantons sauf NW et CdC

Ont explicitement renoncé à donner leur avis : ZG, SO, VD, GR, GL

Partis politiques représentés au sein de l'Assemblée fédérale

Destinataires : PDC, PLR, PS, UDC, Alternative Kanton Zug, CSP, UDF, PEV, Les Verts, Les Verts libéraux, Lega dei Ticinesi, PBD, Parti suisse du travail

Prises de position : UDC, PDC, PS, Les Verts, PLR

A explicitement renoncé à donner son avis : CSP

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

Destinataires : Association des communes suisses, Union des villes suisses, Groupement suisse pour les régions de montagne

Prises de position :

A explicitement renoncé à donner son avis : Union des villes suisses

Associations faitières de l'économie

Destinataires : économiesuisse, Union suisse des arts et métiers (USAM), Union patronale suisse, Union suisse des paysans (USP), Association suisse des banquiers (ASB), Union syndicale suisse (USS), Société suisse des employés de commerce (SEC suisse), Travail Suisse

Prises de position : Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse (USS), économiesuisse, Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)

A explicitement renoncé à donner son avis : Union patronale suisse

Autres organisations : acteurs privés du marché et clients clés

Destinataires : Meteomedia SA, Meteotest, meteoradar SARL, MeteoNews SA, Meteodat SARL, Meteoblue SA, Météorisk, Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR), Skyguide

Prises de position : Association des fournisseurs météorologiques suisses (SMA), représentant Meteoblue SA, Meteodat SARL, Meteonews SA, Meteoradar SARL, Meteotest, skyguide

Autre prises de position reçues :

Società ticinese scienze naturale, Centre Patronal/Chambre vaudoise des Arts et Métiers, Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA), AERO Club, Aérosuisse, Association suisse des aérodromes, Université de Zurich, Académies suisses des sciences, transfair, Centre suisse pour l'allergie, la peau et l'asthme (aha), Elettricità Svizzera italiana (ESI), ACSI, Société Suisse d'Aérobiologie, Association des établissements cantonaux d'assurance incendie