



MétéoSuisse

Evaluation de la qualité, du pilotage et du positionnement sur le marché

L'essentiel en bref

En tant que service national de météorologie, l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) a pour mission de répondre aux besoins de la population, des institutions publiques et de l'économie. MétéoSuisse fait partie du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et en sa qualité d'«office GMEB» il reçoit tous les quatre ans du Conseil fédéral, un mandat de prestations fixant les grandes lignes de son activité. En 2007, les dépenses de MétéoSuisse ont dépassé 70 millions de francs. Les ressources de la Confédération en ont couvert plus de 40 millions (57%), les recettes provenant de la météorologie aéronautique comptant pour quelque 20 millions (28%) et celles issues de la vente d'autres services dépassant 10 millions (14%).

La qualité des prestations de MétéoSuisse a récemment été critiquée de diverses parts. En outre, comme cet office commercialise des produits météorologiques, il s'est régulièrement vu reprocher de bénéficier d'avantages injustifiés sur ses concurrents privés.

Dans ce contexte, tant le DFI que MétéoSuisse ont estimé approprié de soumettre l'activité de MétéoSuisse à une évaluation indépendante. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé l'évaluation de juin 2007 à juin 2008.

Une qualité bien notée

Trois aspects de la qualité du travail de MétéoSuisse, à savoir l'infrastructure, les produits et la capacité d'anticiper l'évolution du secteur, ont été analysés avec le concours d'experts en météorologie. Il s'est presque toujours avéré que MétéoSuisse satisfait à des exigences de qualité élevées.

- **Infrastructure:** la combinaison équilibrée de divers systèmes de reconnaissance sur le terrain et dans l'atmosphère est un des points forts de MétéoSuisse. En particulier, le réseau de mesures au sol SwissMetNet compte parmi les plus avancés au monde pour ce qui est de la densité des stations, de la qualité des mesures et de la sécurité de fonctionnement. De même, les systèmes de mesures atmosphériques sont de bonne qualité, si l'on tient compte des investissements prévus.
- **Produits:** MétéoSuisse est le seul prestataire à vérifier ses prévisions, sur la base de chiffres clés. Avec ses modèles de prévisions, MétéoSuisse compte parmi les instituts à la pointe en comparaison internationale et tire pleinement parti des possibilités techniques à disposition (par ex. Nowcasting, TRT).
- **Capacité d'anticipation:** MétéoSuisse anticipe judicieusement les principaux développements scientifiques et technologiques (combinaison optimale de méthodes de mesure et d'observation ayant chacune des caractéristiques différentes, tendance à l'affinement tant spatial que tempo-

rel des prévisions et des alertes, coopération avec les universités et avec d'autres services météorologiques nationaux).

De façon générale, on constate que MétéoSuisse s'engage beaucoup pour garantir et développer une offre de qualité.

Besoin ponctuel d'agir dans une optique d'assurance-qualité

Il est cependant nécessaire d'agir dans différents domaines pour préserver la qualité actuelle des prestations:

- Le remplacement prévu des radars est prioritaire, comme l'ont constaté les experts en météorologie, pour que MétéoSuisse reste à la pointe sur le plan technologique.
- De l'avis de la division Hydrologie de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), compétente pour les bulletins d'alerte de crues, MétéoSuisse devrait parvenir à livrer des mesures plus détaillées des précipitations.
- MétéoSuisse devrait globalement s'appuyer davantage sur d'autres réseaux de mesures (cantons ou organismes privés), s'ils présentent une qualité suffisante.
- MétéoSuisse devrait également avoir accès au moins à une station de mesure automatique dans chacune des 138 régions prévues pour les alertes météorologiques.
- L'interface avec les clients/utilisateurs gagnerait à être améliorée (traitement et mise à disposition des données mieux adaptés aux besoins des clients, par ex. au niveau du système de stockage des données [data warehouse]).

Prévisions ponctuelles: la qualité des prestataires privés est au moins équivalente

Des obstacles méthodologiques et le manque de données n'ont pas permis de procéder à une comparaison ex post entre les prévisions et les alertes des divers prestataires en Suisse. Le CDF a donc organisé un test où il s'agissait de prédire pendant quatre semaines, pour 20 localités suisses, sept paramètres concernant la température, la force du vent, la durée d'ensoleillement et le niveau des précipitations. Trois prestataires y ont participé, soit MétéoSuisse, Météocentrale et Meteotest, SF Meteo ayant décliné l'offre. Autrement dit la portée des résultats est limitée aux prévisions ponctuelles (soit les prévisions locales pour un endroit déterminé) et, de plus, la courte période d'observation n'a pas permis de conclure à des différences significatives dans certains domaines. Dans l'ensemble, les prévisions ont montré un bon niveau d'exactitude. A l'issue des comparaisons transversales, Météocentrale affichait en moyenne la plus grande exactitude, MétéoSuisse et Meteotest étant plus ou moins équivalents. Mais comme MétéoSuisse fait preuve de davantage d'audace pour les événements extrêmes, les différences en la matière ont tendance à se compenser. De façon générale, les prestataires privés affichent une qualité au moins équivalente pour les prévisions ponctuelles. Les médias qui utilisent ces données livrent par conséquent des informations de bonne qualité à la population.

Délimitations entre mandat de base, prestations de base et prestations commerciales

Sur le modèle de la répartition usuelle au niveau international – dont les bases légales de MétéoSuisse reprennent la systématique –, le CDF distingue trois types de prestations fournies par MétéoSuisse:

- **Mandat de base / données de base**, soit les prestations dont le Service météorologique suisse est seul habilité à fournir (réseau de mesures, application des dispositions légales, collaboration internationale).
- **Prestations de base**, soit les prestations que d'autres pourraient aussi fournir, mais qui sont attribuées au Service météorologique suisse au nom du service public (données climatiques, recherche, alertes, météorologie aéronautique).
- **Prestations commerciales**, soit les prestations que le Service météorologique suisse a la permission de fournir en concurrence avec d'autres prestataires, à condition de lutter à armes égales (développement de produits perfectionnés dans le cadre de mandats spécifiques).

Le CDF constate que la hiérarchie des produits de MétéoSuisse est dans une large mesure compatible avec cette structure. L'«offre de base» comprend des données et des prestations de base, tandis que les «prestations supplémentaires» incluent des prestations commerciales. Le CDF juge toutefois que des adaptations s'imposent dans deux domaines:

- L'Etat serait en mesure de déléguer davantage de prestations de base à des tiers (en devenant garant et non plus fournisseur direct).
- Le classement de certaines prestations figurant dans l'offre de base est à revoir. En particulier, le CDF estime que les renseignements et les conseils personnalisés, de même que le numéro de téléphone 162, sont avant tout des prestations commerciales.

Financement croisé d'activités commerciales

Le CDF constate que la comptabilité analytique en place laisse à désirer, car elle ne permet pas de calculer les frais déterminants pour fixer le prix des prestations commerciales. Divers reports de coûts erronés entraînent aux yeux du CDF un financement croisé. Autrement dit, si la comptabilité analytique était dûment corrigée, plusieurs sous-produits commerciaux cesseraient de remplir l'exigence légale de la couverture des frais. Le problème serait encore plus flagrant en cas d'assimilation de certaines prestations de base (comme le numéro de téléphone 162, les renseignements et conseils personnalisés) à des prestations commerciales.

Or le législateur a associé les activités commerciales à divers effets positifs escomptés, à savoir des synergies judicieuses pour l'économie nationale, une indemnisation partielle des coûts du mandat de base et donc une amélioration du taux de couverture des coûts d'exploitation. Enfin, il est attendu de l'activité commerciale qu'elle renforce l'orientation client et accroisse la motivation du personnel. De l'avis du CDF, ces attentes n'ont été que partiellement remplies. En particulier, le but d'améliorer le taux de couverture des coûts n'a pas été atteint. En 2007, les recettes générées par les prestations commerciales n'ont représenté que 4% des dépenses totales et le taux de couverture des coûts (pourtant affiché avec une valeur trop élevée) n'était que de 104%. De 1996 à 2007, alors même que MétéoSuisse devenait un office GMEB (changement allant de pair avec l'essor de l'offre commerciale), ses besoins de financement ont augmenté de 23 à 42 millions de francs, soit 83% (le renchérissement s'élevant à 9% pendant la même période).

Financement problématique et présentant des risques

Le système actuel (émoluments perçus pour l'offre de base, imputation des coûts complets à la météorologie aéronautique, produits commerciaux facturés aux prix du marché, financement par la Confédération des besoins de financement restants) va dans la mauvaise direction et présente des

risques. Les émoluments grevant l'offre de base sont d'une utilité discutable pour l'économie nationale. Quant à l'imputation des coûts complets à la météorologie aéronautique, elle aboutit à faire payer à cette clientèle une part importante de l'infrastructure générale de MétéoSuisse, particulièrement onéreuse en comparaison européenne. D'où le risque de perdre une partie des activités de météorologie aéronautique, qui représentent aujourd'hui plus d'un quart des recettes totales de MétéoSuisse.

Besoin d'agir au niveau du pilotage

Dans l'ensemble, le CDF juge adéquate la forme d'organisation de MétéoSuisse qui, en tant qu'office GMEB, appartient au 2^e cercle de l'administration fédérale. Ce statut se justifie notamment par les liens étroits que MétéoSuisse entretient avec les autorités politiques et avec d'autres unités administratives (en particulier pour les alertes en cas d'intempéries), par le financement provenant en majeure partie de la Confédération et par le faible potentiel que représente le marché. Une externalisation dans le 3^e cercle offrirait certes de meilleures possibilités de pilotage institutionnalisé (par ex. par un conseil d'institut). Mais de l'avis du CDF, le pilotage peut tout aussi bien être améliorée dans le 2^e cercle.

Le mandat de prestations est en principe utile pour formuler les objectifs de l'activité et pour en contrôler le respect. Or divers objectifs et les indicateurs correspondants sont trop vagues à l'heure actuelle, notamment en ce qui concerne la satisfaction des clients. Ainsi son mandat de prestations laisse à MétéoSuisse une trop grande liberté en matière de gestion. Le CDF estime que son orientation client pourrait être améliorée, même si le règlement sur les taxes est une source de difficultés que MétéoSuisse ne peut guère influencer. Enfin, à l'instar des autres offices GMEB, le positionnement de MétéoSuisse sur le marché s'avère n'être pas régulé.

Quatre grandes recommandations

Sur la base de son évaluation, le CDF adresse diverses recommandations à MétéoSuisse ainsi qu'au DFI, son autorité de tutelle. Quatre grandes recommandations peuvent être dégagées.

1. **Optimiser la qualité.** MétéoSuisse devrait maintenir la qualité scientifique de son offre de base, voire l'améliorer pour ce qui touche aux interactions avec d'autres prestataires et à l'orientation client.
2. **Revoir l'offre de prestations et éliminer tout financement croisé des prestations commerciales.** L'offre complète de prestations devrait être ventilée en trois secteurs, soit le mandat de base, les prestations de base et les prestations commerciales. Dans le cas des prestations de base, il faudra examiner les possibilités d'externalisation. La fixation du prix des prestations commerciales devrait être revue à la lumière des constatations du CDF, et le financement croisé des prestations disparaître au passage.
3. **S'acheminer par étapes vers un financement de base.** Le financement assuré par la Confédération devrait être transformé en financement de base (infrastructure de base) et les prix des produits être revus en conséquence. L'objectif final est de facturer les seuls frais de diffusion (free access) pour les produits relevant du mandat ou de prestations de base, et de prévoir une participation calculée sur les coûts partiels (selon le principe des frais supplémentaires) pour les autres produits (météorologie aéronautique et offre commerciale).

4. **Améliorer le pilotage et la régulation.** Il importe de prescrire davantage d'objectifs scientifiques et opérationnels à MétéoSuisse et d'en contrôler le respect, ainsi que de mieux régler son positionnement sur le marché. En outre, il faudra procéder aux restructurations nécessaires dans l'esprit des recommandations qui précèdent. A cet effet, le CDF recommande au DFI d'instituer un comité de pilotage formé de spécialistes tant internes qu'externes à l'administration, chargé de conseiller et de soutenir le Secrétariat général du DFI sur le plan du pilotage.

Texte original en allemand