



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur

{COM(2012) 372 final}

{SWD(2012) 204 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur

1. INTRODUCTION

Les industries de la création contribuent de manière significative au PIB, à l'emploi et à la croissance dans l'UE. La distribution des biens et services protégés par le droit d'auteur (des livres, des films, de la musique enregistrée...), exige la concession de licences de droits par différents titulaires de droits (par exemple, les auteurs, les artistes interprètes ou exécutants ou les producteurs). Les sociétés de gestion collective sont souvent indispensables pour faciliter la concession de licences de ces droits, notamment lorsqu'il n'est pas possible ou pratique que les titulaires concèdent directement des licences. Le rôle des sociétés de gestion collective est également essentiel aux yeux de nombreux utilisateurs commerciaux, qu'ils soient actifs dans les formes d'exploitation traditionnelles (par exemple, la radiodiffusion, la retransmission par câble) ou dans les nouvelles formes d'exploitation (par exemple, les services de téléchargement et de diffusion en mode continu). En outre, ces sociétés jouent un rôle clé dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, en permettant aux répertoires les plus restreints et les moins connus d'accéder au marché.

La gestion collective des droits a une dimension de marché unique. Même lorsque des sociétés de gestion collective concèdent des licences limitées à leur propre territoire, ces licences couvrent normalement les titulaires de droits de ce pays et les titulaires de droits d'autres États membres de l'UE. En ce qui concerne les utilisations en ligne, les sociétés de gestion collective sont de plus en plus sollicitées pour concéder des licences couvrant plusieurs États membres, voire tous.

La mesure dans laquelle les différents titulaires de droits et secteurs recourent à la gestion collective varie, essentiellement en fonction de la préférence des titulaires de droits et des besoins et pratiques des différents secteurs. Ce sont les auteurs, en particulier ceux d'œuvres musicales (compositeurs et paroliers), qui y recourent le plus.

2. DEFINITION DU PROBLEME

L'analyse d'impact fait ressortir deux types de problèmes: ceux concernant le fonctionnement des sociétés de gestion collective en général (quelle que soit la catégorie de titulaires de droits qu'elles représentent ou la catégorie de droits qu'elles gèrent) et ceux propres à la fourniture de licences multiterritoriales pour l'exploitation en ligne des œuvres musicales. Ces problèmes sont reliés entre eux puisque les problèmes d'octroi de licences découlent, dans une large

mesure, de l'incapacité des titulaires de droits à accéder à l'information et à exercer un contrôle effectif sur certaines sociétés. En ce sens, le deuxième problème (octroi des licences) ne pourra être résolu que si le premier l'est.

2.1. Le fonctionnement général des sociétés de gestion collective

Un acquis considérable en matière de droit d'auteur a été constitué au fil des années pour faciliter le fonctionnement du marché unique. Cet acquis traite presque exclusivement de la définition des droits, des limitations et des exceptions, ainsi que des dispositions s'y rapportant. La gestion des droits est à peine abordée dans les directives sur le droit d'auteur, dont aucune n'encadre le fonctionnement des sociétés de gestion collective. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Commission ont établi, sur la base du droit de la concurrence, des principes importants de leur gouvernance et de leur transparence, mais ceux-ci ne sont pas appliqués de manière uniforme et appropriée dans l'UE.

Les méthodes de réglementation de la gestion collective des droits varient d'un État membre à l'autre et, au cours des dernières années, de nombreux éléments ont révélé que le contrôle du fonctionnement d'un certain nombre de sociétés de gestion collective était insuffisant. Les titulaires de droits, notamment les titulaires non nationaux, ne sont pas pleinement informés des activités de leurs sociétés et ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle satisfaisant sur elles, en particulier en ce qui concerne la perception, le traitement et la distribution des redevances. Une mauvaise gestion financière a également été constatée dans certaines sociétés; des redevances dues à des titulaires de droits s'accumulent sans qu'il y ait beaucoup de vérifications et/ou sont mal gérées. Parmi les associations d'auteurs, les éditeurs, les utilisateurs commerciaux et les consommateurs consultés, nombreux sont ceux à penser que des mesures spécifiques doivent être prises dans les domaines de la gouvernance et de la transparence, tandis que les sociétés de gestion collective considèrent que l'auto-régulation suffit.

Pour les titulaires de droits, le manque d'efficacité des sociétés de gestion collective est synonyme d'occasions manquées (octroi de licences) et de fortes déductions sur leurs redevances. Pour les utilisateurs, le manque de transparence et de responsabilisation conduit à des services de moindre qualité et, dans certains cas, à des licences plus coûteuses.

2.2. La concession de licences multiterritoriales pour l'exploitation en ligne des œuvres musicales

Les prestataires de services en ligne doivent souvent obtenir des licences multiterritoriales pour un répertoire musical agrégé ou entier afin de lancer leurs services. Actuellement, ils doivent combiner un certain nombre de licences multiterritoriales (octroyées par des sociétés de gestion collective et des agents d'éditeurs de musique) avec des licences territoriales (octroyées par des sociétés de gestion collective), ce qui est contraignant et limite souvent le champ d'application territorial des services en ligne. Plusieurs des parties prenantes consultées, notamment des utilisateurs commerciaux, des éditeurs et des producteurs de disques, se plaignent de cette situation et préconisent une amélioration dans l'octroi des licences multiterritoriales pour l'exploitation en ligne des œuvres musicales.

Si plusieurs facteurs contribuent à la fragmentation territoriale des services de musique en ligne (les décisions commerciales des prestataires de services par exemple), les modalités d'octroi de licences jouent un rôle important à cet égard. La concession de licences de droits d'auteur pour l'utilisation en ligne d'œuvres musicales, en vue notamment de couvrir

l'intégralité du répertoire («agrégation»), s'avère difficile, longue et coûteuse¹ pour les utilisateurs commerciaux (en particulier ceux de petite taille et les nouveaux). Elle n'est pas adaptée à un marché qui évolue très rapidement. Cet aspect est important pour les utilisateurs commerciaux qui comptent sur une agrégation du répertoire et une simplification de l'autorisation et de l'octroi de licences des droits. De nombreuses sociétés ne sont pas équipées pour gérer l'octroi de licences multiterritoriales en ligne, qui est difficile et coûteux (gérer un répertoire sur de multiples juridictions, interagir avec des prestataires de services multiterritoriaux et de grande envergure, et traiter les données sur l'utilisation dans différentes juridictions). Entrer sur le marché sans les capacités et les ressources techniques nécessaires entraîne d'autres problèmes (erreur ou doublon dans la facturation, retards importants dans la facturation des utilisateurs et dans les paiements aux titulaires de droits). En outre, l'octroi de licences multiterritoriales fait l'objet d'une insécurité juridique en ce qui concerne l'application de l'acquis, ainsi que la possibilité pour les sociétés de gestion collective d'offrir des licences couvrant plusieurs pays de l'UE et/ou à des preneurs établis dans d'autres États membres.

En conséquence, certains prestataires peuvent choisir de lancer leurs services dans un seul État membre, ou dans quelques-uns, ce qui les prive du nombre de consommateurs plus important offert par le marché unique du numérique. À l'inverse, certains prestataires peuvent choisir de lancer leurs services sur la base d'un seul grand répertoire, qui peut être obtenu au moyen d'un plus petit nombre de licences. Ce choix serait nuisible aux répertoires locaux et aux répertoires de niche et à la diversité culturelle. En conséquence, les consommateurs bénéficient d'un accès inégal au large éventail et aux différents types de services de musique offerts sur le territoire de l'UE. Et les titulaires de droits ne voient pas leurs revenus augmenter grâce à des consommateurs qui accèdent à leurs œuvres par l'intermédiaire de nouveaux services et dans tout le marché unique.

3. SUBSIDIARITE

La mise en œuvre d'une action européenne se justifie par la nature transnationale du problème. Pour toutes les sociétés de gestion collective, une part significative des perceptions découle de répertoires non nationaux lorsqu'elles représentent les droits de titulaires étrangers. Afin de protéger les intérêts des titulaires de droits de l'UE, tous les flux des redevances, notamment transfrontières, doivent être transparents et comptabilisés. Il est également dans l'intérêt des utilisateurs commerciaux dans l'ensemble de l'UE que les sociétés de gestion collective fonctionnent de manière efficiente. Cet objectif ne pourra être atteint que si des règles de base communes régissent la perception et la distribution des redevances de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE.

Faciliter la concession de licences multiterritoriales pour l'utilisation d'œuvres musicales dans les services en ligne et l'agrégation des répertoires constitue une question transfrontière par nature, dont il est évident qu'elle peut être mieux résolue au niveau de l'UE. Un cadre européen garantirait que les utilisateurs, les titulaires de droits et les consommateurs puissent bénéficier des possibilités offertes par le marché unique du numérique.

¹ Ces difficultés sont propres à ce domaine, en partie parce que les autres secteurs et titulaires de droits ont beaucoup moins recours à la gestion collective pour la concession de licences de droits en ligne et en partie en raison de la manière dont la gestion des droits sur les œuvres musicales a évolué en Europe.

4. OBJECTIFS

L'objectif de l'initiative est d'assurer la contribution de la gestion collective des droits au développement du marché unique, en instaurant un cadre cohérent et efficace de gouvernance et de transparence pour la gestion collective des droits et en améliorant l'offre des licences multiterritoriales pour les œuvres musicales. Les consommateurs bénéficieront ainsi d'un meilleur accès à un éventail plus large de biens et de services culturels. Les utilisateurs commerciaux profiteront du meilleur fonctionnement et de la transparence accrue des sociétés de gestion collective et, dans l'environnement en ligne, d'un cadre qui facilite l'accès aux licences pour la fourniture de services de musique dans l'ensemble de l'UE. Les titulaires de droits maximiseront leurs bénéfices car ils pourront faire la promotion de leurs œuvres à une plus grande échelle. La diversité culturelle sera favorisée par la disponibilité d'un répertoire vaste et varié. Par conséquent, les citoyens européens auront accès à davantage de contenus et de services, y compris à travers les frontières.

5. OPTIONS RELATIVES A LA TRANSPARENCE ET AU CONTROLE DANS LES SOCIETES DE GESTION COLLECTIVE

5.1. Options

Quatre options ont été analysées, y compris l'option «statu quo». L'option A2 (meilleure application de la législation) ne contient aucune intervention législative et se fonde exclusivement sur l'application des règles existantes dans l'UE et dans les États membres. L'option A3 (codification des principes existants) prévoit la codification des règles existantes de l'UE et la formulation de recommandations non contraignantes en ce qui concerne la gestion collective des droits. L'option A4 (cadre de gouvernance et de transparence) permet de compléter l'option A3 par des règles basées sur des principes qui «comblent les lacunes» et spécifiquement adaptées à la nature de la gestion collective des droits (transparence des opérations financières et participation des titulaires de droits dans le processus décisionnel). La sous-option A4a permet de combiner l'intervention réglementaire avec l'autorégulation du secteur. La sous-option A4b prévoit une législation plus complète, en créant un cadre juridique exhaustif pour toutes les sociétés de gestion collective en Europe.

5.2. Incidences

Une meilleure application de la législation permettrait d'améliorer la surveillance réglementaire des sociétés de gestion collective, mais les problèmes de gouvernance ne seraient résolus que dans une certaine mesure et, en conséquence, le contrôle exercé par les titulaires de droits sur les sociétés de gestion collective ne serait pas sensiblement plus performant. L'option A3 serait plus efficace car elle permettrait de créer un cadre de base en matière de gouvernance et de transparence, mais elle n'améliorerait pas la qualité dans des domaines clés tels que la gestion financière. L'option A4 permettrait aux titulaires de droits d'accéder à des informations de référence détaillées et précises sur les performances des sociétés, notamment des informations financières, et garantirait la participation effective des titulaires de droits au processus décisionnel. La sous-option A4a et la sous-option A4b pourraient produire des résultats similaires, mais l'expérience passée soulève des doutes quant à l'efficacité de la sous-option A4a, tandis que la sous-option A4b ne laisserait aucune marge de manœuvre aux États membres pour réglementer le fonctionnement des sociétés de gestion collective.

5.3. Coûts

L'option A2 n'engendrerait pas de coûts de conformité pour les sociétés de gestion collective puisqu'elle ne suppose pas d'intervention législative. La charge reposerait sur la Commission et les autorités nationales chargées de l'application de la législation. L'option A3 nécessiterait la mise en place de mécanismes de résolution des litiges pour les titulaires de droits et les utilisateurs (les coûts réels varieraient en fonction de la nature du mécanisme choisi). Les coûts de l'option A4, qui est l'option privilégiée, seraient relativement plus élevés puisqu'elle combine l'option A3 avec des éléments complémentaires. La plupart des coûts supplémentaires de l'option A4 seraient liés à l'application de nouvelles règles relatives à la gestion des fonds (aucune donnée n'est disponible pour en estimer le coût) et à l'information financière et à l'audit (leur coût annuel est estimé à environ 4,1 millions d'euros en moyenne pour toutes les sociétés de gestion collective de l'UE). Toutefois, le coût de l'option A4 doit être mis en rapport avec les gains d'efficacité que cette option permet. Les coûts de la sous-option A4a dépendent de la portée des règles convenues entre les parties prenantes. La sous-option A4b entraînerait les coûts de mise en conformité les plus élevés.

6. OPTIONS RELATIVES A LA FOURNITURE DE LICENCES MULTITERRITORIALES POUR L'UTILISATION EN LIGNE DES ŒUVRES MUSICALES

6.1. Options

Cinq options ont été analysées, y compris l'option «statu quo». L'option B2 (passeport européen de licence) favorise l'agrégation des répertoires pour l'utilisation en ligne des œuvres musicales au niveau de l'UE, ainsi que la concession de licences de droits à travers des infrastructures de licences multiterritoriales efficaces et réactives. Pour ce faire, elle exige que les sociétés de gestion collective souhaitant obtenir une licence pour les droits en ligne d'œuvres musicales sur une base multiterritoriale respectent un ensemble prédéfini de conditions destinées à garantir des capacités suffisantes en matière de traitement des données et de facturation, la conformité avec certaines normes en matière de transparence concernant les titulaires de droits et les utilisateurs et des moyens pour recourir à un mécanisme de résolution des litiges. Le droit d'ajouter un répertoire à une «entité disposant d'un passeport» permet d'assurer que tous les titulaires de droits peuvent voir leurs droits accordés sur une base multiterritoriale.

L'option B3 (octroi direct de licences parallèles) donne la possibilité aux titulaires de droits d'octroyer des licences directement aux utilisateurs, parallèlement à leur affiliation à une société de gestion collective. Pour ce faire, les mandats des sociétés de gestion collective deviennent non exclusifs et le titulaire de droits ne doit donc plus retirer ses droits d'une société pour concéder des licences lui-même.

L'option B4 (extension de l'octroi collectif des licences et principe du pays d'origine) présume que chaque société de gestion collective d'auteurs a le pouvoir de concéder des licences générales pour l'utilisation en ligne couvrant l'intégralité du répertoire, sous réserve que les titulaires de droits (et d'autres sociétés) puissent se retirer de telles licences. Cette règle est liée au principe du pays d'origine de manière que la ou les licences soient obtenues conformément à la législation d'un seul État membre.

L'option B5 (portail centralisé) permet aux sociétés de gestion collective de mettre en commun leurs répertoires sur un portail central en vue de la concession de licences

multiterritoriales. Cette option permet la création d'une organisation paneuropéenne disposant d'un monopole de facto et pose a priori des problèmes de concurrence. Les incidences de cette option n'ont donc pas été analysées.

6.2. Incidences

L'option B2 entraînerait l'agrégation des répertoires dans les entités qui concèdent les licences et permettrait à toutes les sociétés de gestion collective de concéder des licences pour leur répertoire sur une base multiterritoriale par l'intermédiaire de ces entités. L'option B3 permettrait aux titulaires de droits de concéder directement des licences parallèles, flexibles et adaptées à des services en ligne, et de bénéficier de meilleurs services de gestion. Mais elle risquerait également de créer un système d'octroi de licences à deux niveaux, qui classerait le répertoire plus restreint, local ou de niche au niveau inférieur, ce qui aurait une influence négative sur la diversité culturelle. L'option B4 placerait en principe toutes les sociétés locales en position d'administrer les droits pour l'intégralité du répertoire sur une base multiterritoriale, sans garantir que ces sociétés de gestion collective sont en mesure de fournir des licences appropriées aux utilisateurs ou que les droits des titulaires sont gérés correctement. En outre, les sociétés de gestion collective et les titulaires de droits qui concèdent déjà des licences multiterritoriales pourraient se retirer des sociétés locales (engendrant d'autres morcellements).

6.3. Coûts

L'option B2 entraînerait des coûts pour ces «entités disposant d'un passeport», mais les services de gestion des droits fournis deviendraient plus efficaces. Seules les entités les mieux placées pour couvrir ces coûts seraient censées les supporter, tandis que les autres sociétés pourraient utiliser leurs services. L'option B3 serait l'option la moins coûteuse car sa seule exigence serait que les mandats des sociétés de gestion collective deviennent non exclusifs. L'option B4 obligerait les États membres à renforcer la surveillance des sociétés concédant des licences étendues et entraînerait des coûts pour les sociétés de gestion collective (notification des États membres et changement de leurs statuts afin de protéger les droits des titulaires «non représentés») et pour les titulaires de droits et les sociétés qui devraient se retirer pour mener leurs propres activités de concession de licences multiterritoriales.

7. CHOIX DE LA STRATEGIE

Un cadre de gouvernance et de transparence (option A4) combiné avec le passeport européen de licence (option B2) constitue le moyen le plus approprié de réaliser les objectifs.

8. CHOIX DE L'INSTRUMENT

Il convient de noter qu'une directive garantit le mieux l'application de normes efficaces et cohérentes en matière de gouvernance et de transparence dans l'ensemble de l'UE, tout en permettant aux États membres d'adapter leur système juridique existant. Elle permet également différents degrés d'harmonisation en fonction des aspects spécifiques abordés, ce qui est particulièrement important compte tenu des domaines à la fois différents et connexes qui seront réglementés.

9. SUIVI ET EVALUATION

La Commission organisera, immédiatement après l'adoption de la proposition, des ateliers de transposition avec des représentants des États membres afin de les aider dans le processus de transposition et de faciliter les échanges d'informations.

À moyen et à long terme, la Commission se concentrera sur le suivi, sur la base d'une série d'indicateurs bien définie, des effets directs, tels que l'amélioration de la transparence et de la gouvernance dans les sociétés de gestion collective et la facilité d'obtention de licences multiterritoriales.

Une première évaluation globale pourrait avoir lieu cinq ans après la date de transposition.