



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2011
SEC(2011) 613 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

confiant à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) certaines tâches liées à la protection des droits de propriété intellectuelle, notamment la convocation de représentants des secteurs public et privé dans le cadre d'un Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage

{COM(2011) 288 final}

{SEC(2011) 612 final}

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

L'analyse d'impact accompagne la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil confiant à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) la direction de l'Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le bien-être économique de l'UE dépend du maintien de sa créativité et de sa capacité d'innovation. C'est pourquoi la stratégie Europe 2020¹ souligne la nécessité de renforcer les performances de l'UE en matière de recherche, de promouvoir l'innovation dans tous les États membres et de faire en sorte que les idées innovantes puissent donner naissance à de nouveaux produits et services générateurs de croissance et d'emplois de qualité. Les droits de propriété intellectuelle (DPI) sont des éléments essentiels du patrimoine des entreprises, qui contribuent à assurer aux inventeurs et aux créateurs la juste rétribution de leur travail et de leurs investissements.

La protection des DPI, qui est garantie notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 17, paragraphe 2), ne sert pas seulement les intérêts des titulaires de droits, mais aussi ceux de tous les acteurs de l'économie. Les DPI facilitent en effet l'arrivée de nouveaux concurrents sur les marchés, en leur permettant par exemple d'attirer du capital-risque. Ils protègent aussi les consommateurs en empêchant qu'ils soient induits en erreur lors de leurs achats.

Or, les atteintes aux DPI ont nettement progressé ces dix dernières années. En 2009, par exemple, l'OCDE estimait que le commerce international de biens contrefaits ou piratés avait atteint 250 milliards d'USD en 2007, ce qui est supérieur au PIB de 150 pays². Les chiffres publiés par les autorités douanières de l'UE montrent un net accroissement d'activité: le nombre de cas enregistrés est passé de 26 704 en 2005 à 43 572 en 2009, soit une hausse de quelque 60 % sur cinq ans.

Diverses autres études émanant d'entreprises et d'organisations internationales confirment la croissance soutenue du commerce de ces produits et concluent que cette activité:

- réduit sensiblement l'investissement dans l'innovation et détruit des emplois³;
- menace la santé et la sécurité des consommateurs européens⁴,
- pose de graves problèmes aux PME européennes⁵,

¹ Communication de la Commission sur la stratégie Europe 2020 du 3 mars 2010, COM(2010) 2020.

² OCDE, «*Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products – November 2009 update*» (Étendue de la contrefaçon des biens matériels, rapport actualisé, novembre 2009), <http://www.oecd.org/document/23/0,3343>.

³ Voir, par exemple, le rapport de TERA Consultants, «Promouvoir l'économie numérique - Mars 2010». <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>

⁴ Commission européenne, direction générale Fiscalité et union douanière, «Rapport sur les douanes de l'UE et le respect des droits de propriété intellectuelle, résultats aux frontières de l'UE – 2009», http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_fr.htm.

- entraîne un manque à gagner fiscal dû à la baisse des ventes déclarées⁶,
- attire la criminalité organisée⁷.

Selon une étude réalisée en 2010 à la demande de la Chambre de commerce internationale, le piratage dans les industries productrices d'œuvres musicales, cinématographiques ou télévisuelles et de logiciels aurait fait perdre à l'UE 10 milliards d'euros et plus de 185 000 emplois en 2008⁸.

L'UE est donc confrontée à une menace croissante qui, à moins d'une action mieux coordonnée et plus durable pour lutter contre les atteintes aux DPI, aura un impact bien réel sur la reprise économique, la prospérité et l'emploi. Cette menace tient notamment à la prolifération de produits potentiellement très dangereux pour les consommateurs, tels que les contrefaçons de médicaments, de produits alimentaires, de cosmétiques et d'appareils ménagers. Selon une enquête Eurobaromètre réalisée en 2009⁹, un citoyen européen sur cinq aurait au moins une fois acheté involontairement un produit contrefait.

Le respect concret des DPI requiert un cadre juridique approprié et des mesures garantissant l'application effective des règles. Actuellement, les facteurs suivants, notamment, nuisent au respect effectif de ces droits:

- le manque de données fiables et objectives, dû à l'absence de méthode commune et d'outils pratiques de collecte et d'analyse des données pour suivre l'évolution de la contrefaçon et du piratage et détecter les menaces qui en résultent;
- un manque de coordination et de communication entre les autorités nationales compétentes sur les meilleures pratiques, et l'absence d'échange en temps réel, entre les différents acteurs concernés, d'informations sur les contrefaçons, sur leur évolution et sur d'éventuelles menaces;
- un manque de communication sur les stratégies les plus efficaces du secteur privé;
- des connaissances insuffisantes chez les personnes chargées de faire respecter ces droits;
- un recours insuffisant aux technologies dans la prévention de la contrefaçon;
- une méconnaissance, chez les consommateurs, des effets et des dangers de la contrefaçon et du piratage, et
- le fait que les pays tiers ne disposent pas de l'expertise et des structures nécessaires pour combattre la contrefaçon et le piratage.

Si rien n'est fait pour remédier à ces lacunes, le nombre d'atteintes aux DPI ne fera que croître.

⁵ Technopolis (2007), «*Study: Effects of counterfeiting on EU SMEs*»

⁶ Frontier Economics (May 2009): «*The impact of counterfeiting on Governments and Consumers*»: <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20Final%20doc.pdf>

⁷ UNICRI, «*Counterfeiting: a global spread*», 2008, <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>.

⁸ <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

⁹ Disponible depuis: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm

Au niveau de l'UE, la principale initiative prise pour remédier à ce problème est la création de l'Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage («l'Observatoire»), qui est administré par la DG Marché intérieur et services de la Commission (DG MARKT). Les fonctions de l'Observatoire, telles que la Commission les a décrites en 2009 dans sa communication intitulée «Renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur»¹⁰, consistaient à améliorer la collecte de données, à promouvoir le partage des meilleures pratiques des secteurs public et privé et à sensibiliser le public.

En mars 2010, une résolution du Conseil y a ajouté une autre tâche, consistant à évaluer la nécessité d'organiser des programmes de formation au niveau de l'Union européenne à l'intention des personnes intervenant dans la lutte contre la contrefaçon et le piratage¹¹. En septembre 2010, une résolution du Parlement européen a appelé l'Observatoire à élargir encore son champ d'action¹². Enfin, une étude commandée par la direction générale du commerce de la Commission préconise de faire de l'Observatoire, au sein de la Commission, un point de contact unique avec l'extérieur et une référence internationale en matière de bonnes pratiques¹³.

Ces deux dernières années ont été consacrées à la mise en place du cadre institutionnel de l'Observatoire. Mais en raison d'un manque de financements, d'effectifs, d'expertise, de moyens informatiques et de capacités de réunion, celui-ci ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour exercer les activités opérationnelles requises. L'analyse d'impact a donc pour but de trouver des solutions qui lui permettent d'exercer les activités nécessaires pour mieux assurer le respect des DPI au niveau de l'UE.

2. SUBSIDIARITÉ

Une bonne partie des tâches assignées à l'Observatoire sont de nature transnationale et reposent sur la coopération et la coordination. Pour être pleinement efficaces, elles nécessitent l'engagement et la participation des 27 États membres. La meilleure solution serait donc de mettre au point des outils et des structures au niveau de l'UE, afin que tous les États membres puissent en bénéficier.

En outre, en ce qui concerne les pays tiers, il doit y avoir une coordination entre les services de la Commission, les autres instances de l'UE et les autres agences internationales; une initiative au niveau de l'UE serait donc toute indiquée de ce point de vue.

3. OBJECTIFS

L'objectif général est de mieux assurer le respect des DPI, afin d'éviter les préjudices importants causés par la contrefaçon et le piratage à l'économie européenne ainsi qu'à la santé et à la sécurité des citoyens européens.

¹⁰ COM(2009) 467.

¹¹ Résolution du Conseil du 1^{er} mars 2010 relative au respect des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur, JO C 56 du 6.3.2010, p. 1.

¹² Résolution du Parlement européen du 22 septembre 2010, INI /2009/2178.

¹³ ADE, «*Evaluation of the Intellectual Property Rights Enforcement Strategy in Third Countries, November 2010*», http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=180&langId=en.

Les objectifs spécifiques sont les suivants: mieux faire connaître aux pouvoirs publics et aux opérateurs privés la portée, l'impact et l'évolution des activités de contrefaçon et de piratage et les techniques permettant de lutter efficacement contre ce problème, et améliorer leur coopération au quotidien; informer les consommateurs sur l'impact économique et les dangers de la contrefaçon et du piratage et les aider à ne pas se faire piéger lors de leurs achats; améliorer la coordination des actions destinées aux pays tiers.

Les objectifs opérationnels consistent à faire en sorte que l'Observatoire dispose des infrastructures nécessaires (en termes de ressources humaines, de financement, de moyens informatiques et de capacités de réunion, d'expertise et d'indépendance par rapport aux intérêts particuliers) pour s'acquitter de ses tâches de manière efficace, le plus rapidement possible et au moindre coût pour le budget de l'UE.

Ces objectifs cadrent avec les politiques et stratégies existantes de l'UE, et notamment avec la stratégie Europe 2020¹⁴. Ils correspondent aussi aux grandes priorités et aux principales propositions de la stratégie de la Commission dans le domaine des DPI pour l'Europe¹⁵.

4. OPTIONS ET ANALYSE DE LEUR IMPACT

À partir du scénario de départ (administration de l'Observatoire par la DG MARKT sans augmentation des ressources, mais avec un soutien sur le court terme, en vertu d'un protocole d'accord conclu avec l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur - OHMI), trois options ont été passées en revue:

Option 1: L'Observatoire reste administré par la DG MARKT, mais avec des ressources supplémentaires:

- Sous-option 1a – Accroissement des ressources humaines et budgétaires de la DG MARKT.
- Sous-option 1b – Délégation de la gestion de l'Observatoire à un contractant extérieur.

Option 2: Les tâches sont confiées à un organisme privé ou exercées de manière conjointe dans le cadre d'un partenariat public-privé:

- Sous-option 2a - Initiative du secteur privé, financée par des opérateurs privés.
- Sous-option 2b - Initiative du secteur privé, financée par une subvention ou un programme de la Commission.
- Sous-option 2c - Partenariat public-privé (PPP).

Option 3: L'administration de l'Observatoire est confiée à une agence de l'UE:

- Sous-option 3a - Les tâches de l'Observatoire sont confiées à une nouvelle agence de l'UE.

¹⁴ COM(2010) 2020.

¹⁵ COM(2008) 465.

- Sous-option 3b - Les tâches de l'Observatoire sont confiées à une agence existante.

Quelle que soit l'option retenue, la Commission conservera le contrôle politique des mesures prises par l'UE pour assurer le respect des DPI, ce contrôle étant considéré comme faisant partie de ses missions essentielles.

4.1. Scénario de départ: Administration de l'Observatoire par la DG MARKT sans augmentation de ressources

Si aucune mesure n'est prise, l'Observatoire ne pourra continuer d'assumer ses tâches et sera donc dans l'incapacité d'atteindre ses objectifs. Devant la nécessité de maintenir la dynamique enclenchée et d'étendre dans l'immédiat l'éventail de ses activités, la Commission a entrepris de négocier un protocole d'accord avec l'OHMI, l'organisme européen compétent en matière de marques, dessins et modèles. L'OHMI s'y engage à apporter son soutien au moyen d'activités qu'il exerce déjà accessoirement à ses fonctions principales d'enregistrement, ce soutien ne portant que sur le droit des marques, dessins et modèles, conformément à son mandat. Mais ce protocole d'accord est temporaire et ne serait probablement pas prolongé au-delà de 2011, si les problèmes actuels de l'Observatoire devaient être réglés autrement qu'en confiant plus durablement les tâches de l'Observatoire à l'OHMI.

4.2. Option 1: Augmentation des ressources de la DG MARKT

Dans le cadre de l'**option 1a**, la DG MARKT continuerait de gérer l'Observatoire, mais verrait croître ses effectifs et son budget. Toutefois, l'Observatoire demeurant au sein de la Commission, l'OHMI ne serait pas censé continuer d'apporter son assistance sur le long terme.

Selon les estimations de l'analyse d'impact, l'Observatoire aurait besoin d'une équipe opérationnelle de 25 personnes en vitesse de croisière. Compte tenu de l'engagement de la Commission de ne pas demander de nouveaux postes entre 2009 et 2013¹⁶, une telle augmentation des effectifs semble peu réaliste.

Dans le cadre de l'**option 1b**, la DG MARKT jouerait le rôle de gestionnaire de contrat pour un ou plusieurs contractants externes et coordonnerait le fonctionnement général de l'Observatoire.

Il existe cependant un risque réel que les acteurs privés et les pouvoirs publics ne soient pas prêts à communiquer des données sensibles à un contractant externe. En outre, cette option aurait un impact considérable sur le budget de l'UE. Il faudrait en effet entre sept et dix contractants spécialisés, selon les estimations, pour effectuer les travaux de l'Observatoire. Le coût total des contrats, qui devraient être gérés par la Commission, se situerait entre 4,83 et 5,97 millions d'EUR par an les deux premières années puis entre 5,26 et 6,18 millions d'EUR par an les années suivantes, en fonction des systèmes informatiques à créer.

4.3. Option 2: Délégation des tâches à un organisme extérieur, ou exercice conjoint de celles-ci dans le cadre d'un partenariat public-privé

L'exécution des tâches dans le cadre d'une initiative du secteur privé (**option 2a**) serait soumise aux mêmes contraintes qu'avec l'option 1b. En outre, rien n'indique que le secteur privé souhaiterait et pourrait assurer le financement d'une telle initiative sur le long terme.

¹⁶ SEC(2007) 530.

Dans le cadre de l'**option 2b**, l'exécution des tâches pourrait être financée par une subvention de la Commission. Mais cette option présenterait peu ou prou les mêmes inconvénients que l'option 1b. En outre, si l'on se fonde sur les coûts contractuels indicatifs, ce mode de financement représenterait pour le budget de l'UE un coût allant de 4,85 à 5,99 millions d'EUR par an les deux premières années, en fonction des systèmes informatiques à créer, et de 5,25 à 6,17 millions d'EUR par an à partir de la troisième année.

L'**option 2c** (partenariat public-privé) permettrait d'éviter un certain nombre d'inconvénients, puisque le contrat de PPP déterminerait le degré d'influence de chaque partenaire et garantirait la continuité du financement. En tablant sur une répartition égale des coûts entre la Commission et le secteur privé, cette option représenterait pour le budget de l'UE un coût annuel allant, selon les estimations, de 2,41 à 2,98 millions d'EUR par an les deux premières années et de 2,61 à 3,07 millions d'EUR par an à partir de la troisième année.

4.4. Option 3: Délégation des tâches de l'Observatoire à une agence de l'UE

L'**option 3a** prévoit la création d'une agence spécialisée de l'UE pour exercer les tâches de l'Observatoire.

Dotées de structures administratives et de ressources financières et humaines stables, les agences de l'UE sont généralement aptes à exercer des tâches telles que celles de l'Observatoire. Toutefois, l'effectif dont celui-ci a besoin ne justifie pas la création d'une nouvelle agence, compte tenu des frais généraux considérables que cela entraînerait. Le coût estimatif de cette option se situe en effet entre 4,33 et 5,33 millions d'EUR par an les deux premières années et entre 5,5 et 6,28 millions d'EUR par an à partir de la troisième. En outre, la Commission s'est engagée en 2008 à s'abstenir pour un temps de proposer de nouvelles agences¹⁷.

Par ailleurs, il faudrait plusieurs années pour que cette nouvelle agence soit pleinement opérationnelle, ce qui aurait de graves répercussions sur les activités de l'Observatoire.

Dans le cadre de l'**option 3b**, l'Observatoire exercerait ses activités dans le cadre d'une agence existante de l'UE, ce qui lui permettrait d'être rapidement opérationnel et de profiter de structures administratives (ressources humaines, informatiques et financières) déjà en place.

L'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) est l'agence de l'UE compétente pour les marques, dessins et modèles, ce qui pourrait en faire une structure d'accueil adéquate pour l'Observatoire. Il a déjà assuré, par ses séminaires et actions de formation, la constitution d'un socle de connaissances indispensables pour assurer le respect de ces DPI et a d'autres projets dans ce domaine, par exemple la mise en place d'un système informatique sur les marques, dessins ou modèles enregistrés.

Grâce aux possibilités de synergies entre les tâches de l'Observatoire et le travail actuel de l'OHMI, les effectifs supplémentaires nécessaires seraient très limités. Le coût total de cette option oscillerait donc entre 3,3 et 4,3 millions d'EUR par an les deux premières années et entre 4,74 et 5,52 millions d'EUR à partir de la troisième.

¹⁷ COM(2008) 135.

Enfin, ces dépenses pourraient être financées par les taxes versées à l'OHMI et ne viendraient donc pas grever le budget de l'UE, qui serait même libéré du coût des activités actuelles de l'Observatoire et réaliserait ainsi une économie d'environ 40 000 EUR.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Tableau 1: Comparaison des options

Évaluation Options	Efficacité (réalisation des objectifs)					Efficience			Évaluation globale
	Pérennité du financement	Stabilité des structures	Ressources humaines	Capacités informatiques	Indépendance par rapport aux intérêts particuliers	Temps nécessaire	Coût total	Implication pour le budget de l'UE	
Option 0 (scénario de départ)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Option 1b	+	+	+	+	0	-	Entre 4,83 et 6,18 millions d'EUR/an	Entre 4,83 et 6,18 millions d'EUR/an	+
Option 2b	+	-	+	+	-	--	Entre 4,89 et 6,21 millions d'EUR/an	Entre 4,85 et 6,17 millions d'EUR/an	-
Option 2c	+	+	+	+	0	--	Entre 4,89 et 6,21 millions d'EUR/an	Entre 2,41 et 3,07 millions d'EUR/an	+
Option 3a	++	++	++	+	++	--	Entre 4,37 et 6,32 millions d'EUR/an	Entre 4,33 et 6,28 millions d'EUR/an	+
Option 3b (OHMI)	++	++	++	++	++	-	Entre 3,3 et 5,52 millions d'EUR/an	-0,04 million d'EUR/an	++

Degré d'efficacité et d'efficience: ++ très positif, + positif, 0 neutre, - négatif, -- très négatif, N/A sans objet.

Comme indiqué, l'option 1a (renforcement des effectifs de la DG MARKT) n'est pas réalisable compte tenu des circonstances. Les options 1b (sous-traitance sur base commerciale), 2a et 2b (exercice des tâches dans le cadre d'une initiative de l'industrie) sont réalisables, mais ne constituent pas des solutions adaptées, notamment en raison des problèmes considérables auxquels se heurterait la collecte d'informations sensibles. Ces

inconvénients pourraient être en partie évités avec l'option 2c (PPP), mais celle-ci représenterait pour le budget de l'UE un coût annuel allant de 2,41 à 3,07 millions d'EUR.

L'option 3a (création d'une agence de l'UE) permettrait la réalisation des objectifs visés, mais elle pèserait lourdement sur le budget de l'UE et entraînerait un retard important.

L'option 3b (délégation des tâches à une agence existante, de préférence l'OHMI) permettrait à l'Observatoire de disposer de l'expertise, des ressources et des financements nécessaires et d'être rapidement opérationnel. En termes budgétaires, elle offrirait une solution économique et permettrait de financer les dépenses par des ressources financières extérieures au budget de l'UE.

Il ressort de cette comparaison que l'option à privilégier est l'option 3b.

6. SUIVI ET EVALUATION

Cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement confiant à l'OHMI les tâches relatives à l'Observatoire, la Commission publierait un rapport sur la réalisation des objectifs poursuivis et sur la nécessité de mesures nouvelles, ou différentes.