

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la surveillance des sociétés de gestion des droits d'auteur

Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	909.22218
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter : @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	16
2 Les particularités des sociétés de gestion	17
2.1 Seuls certains droits sont soumis à une surveillance	17
2.2 Les activités de perception et de répartition des droits ne sont pas comparables.....	18
2.3 Le taux de commission appliqué varie selon le type de droit	18
2.4 Les résultats sur les placements sont pris en compte.....	19
2.5 Des prestations aux sociétés filles sont facturées aux coûts directs.....	19
2.6 Absence de but lucratif, mais existence de réserve	20
2.7 Les droits sans bénéficiaire sont redistribués	20
2.8 Des systèmes d'informations spécifiques.....	21
3 L'activité de surveillance de l'IPI	22
3.1 La loi laisse une marge d'interprétation concernant l'étendue de la surveillance	22
3.2 Une stratégie de surveillance à définir en fonction des risques	23
3.3 Le calcul du taux de frais brut comprend les résultats hors exploitation	24
3.4 Certaines analyses devraient être approfondies.....	25
3.5 Des compétences en analyses financières à renforcer	26
3.6 Une communication adéquate	27
3.7 Le coût de la surveillance est raisonnable.....	27
Annexe 1 : Bases légales	29
Annexe 2 : Abréviations	30
Annexe 3 : Glossaire	31
Annexe 4 : Schéma des acteurs	32

Audit de la surveillance des sociétés de gestion des droits d'auteur

Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle

L'essentiel en bref

Cinq sociétés gèrent des droits d'auteur en Suisse. Il s'agit de ProLitteris, de la Société Suisse des Auteurs (SSA), de la SUISA, de Suissimage et de Swisssperform. Chacune d'entre elles est spécialisée dans des domaines spécifiques (littérature, arts plastiques, musique, etc.). Elles disposent d'une autorisation qui, de fait, leur octroie un statut de monopole pour la gestion collective obligatoire des droits. En 2021, ces droits représentaient environ 300 millions de francs. L'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) est chargé de la surveillance des sociétés de gestion.

Dans le cadre de sa surveillance, l'IPI contrôle l'activité des sociétés de gestion et veille à ce qu'elles s'acquittent de leurs obligations. Cet Institut exécute des procédures de nature juridique (octroi de l'autorisation de gérer les droits, approbation du règlement de répartition des droits, enquête en cas d'exercice illicite des droits, etc.). Chaque année, l'IPI réalise aussi des contrôles analytiques de l'activité et de la gestion lors de la procédure d'approbation des rapports d'activités. L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est focalisé sur cette dernière tâche pour savoir si celle-ci est efficace et efficiente. Il a procédé à des analyses auprès de l'IPI, ainsi qu'auprès de deux sociétés de gestion des droits, à savoir SUISA qui gère le répertoire de la musique et la SSA qui gère le répertoire des œuvres dramatiques et audiovisuelles.

L'IPI a une approche de surveillance standardisée et cohérente. Il se base sur des informations en général pertinentes et fiables. Pour améliorer son efficacité, l'IPI devrait adapter sa surveillance aux spécificités de chaque société de gestion, analyser certaines informations de manière approfondie et renforcer ses compétences en analyses financières. Le coût de la surveillance est raisonnable pour les sociétés de gestion.

Les spécificités des sociétés de gestion doivent être prises en compte

La surveillance de l'IPI est standardisée. Les mêmes thèmes sont couverts par des analyses identiques pour l'ensemble des sociétés de gestion. L'approche de surveillance est cohérente. L'examen de différentes thématiques auprès de SUISA et de la SSA montre cependant que l'IPI devrait mieux tenir compte des risques spécifiques à chacune des sociétés de gestion. Une multitude de domaines peuvent être concernés, tels que le périmètre des droits sous surveillance, le type d'activité de perception et de répartition, le niveau de commissions prélevé, la stratégie de placement, les liens avec des sociétés filles, l'existence de réserves, l'utilisation des droits sans bénéficiaire connu ou l'environnement informatique.

Un élément important de la surveillance d'une gestion saine et économique est le taux brut de frais administratifs des sociétés de gestion. Il existe une marge d'interprétation pour le calcul de ce taux et la méthode de calcul peut compliquer son analyse dans le temps (évolution du taux).

Des informations exigées par la directive de l'IPI devraient faire l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit principalement du rapport détaillé de l'organe de révision, de la gestion des risques des sociétés de gestion ainsi que de leur stratégie de placement. En outre, une visite de l'IPI auprès de ces sociétés contribuerait à obtenir des précisions utiles et à mieux appréhender leurs particularités.

Un renforcement des compétences en analyses financières est nécessaire

Dans le cadre de sa surveillance, l'IPI examine la gestion saine et économique des sociétés de gestion. Cet examen est effectué à l'aide des informations comptables, financières et de révision remis chaque année par les sociétés de gestion. Le CDF relève que cet examen nécessite un renforcement des compétences en analyses financières à l'IPI.

L'IPI facture ses prestations de surveillance aux sociétés de gestion sous forme d'une taxe, soit en moyenne 2000 francs par année par société de gestion pour l'approbation du rapport annuel. Ce montant est faible au regard du volume de droits perçus par ces sociétés et le nombre d'heures facturé est inférieur au temps effectivement dédié à la surveillance. Les sociétés de gestion interrogées consacrent chacune deux à cinq jours à l'établissement des documents et informations exigés. La charge de travail pour la surveillance peut être considérée comme raisonnable.

Prüfung der Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften

Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweiz gibt es fünf Gesellschaften, die Urheberrechte verwerten: ProLitteris, die Société Suisse des Auteurs (SSA), die SUIISA, Suissimage und Swissperform. Jede von ihnen ist auf einen bestimmten Bereich spezialisiert (Literatur, bildende Kunst, Musik usw.). Die Gesellschaften verfügen über eine Bewilligung, die ihnen bei der zwingenden kollektiven Verwertung der Rechte de facto Monopolstatus verleiht. 2021 belief sich der Wert dieser Rechte auf rund 300 Millionen Franken. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) ist für die Aufsicht dieser Verwertungsgesellschaften zuständig.

Im Rahmen seiner Aufsicht prüft das IGE die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften und sorgt dafür, dass sie ihren Pflichten nachkommen. Das IGE führt Verfahren rechtlicher Art durch (Erteilung der Bewilligung zur Rechteverwertung, Genehmigung des Verteilungsreglements, Untersuchung im Falle unerlaubter Geltendmachung von Rechten usw.). Zudem nimmt es jedes Jahr analytische Prüfungen der Tätigkeit und der Verwaltung im Rahmen der Genehmigung der Geschäftsberichte vor. Die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) durchgeführte Prüfung konzentrierte sich auf diese letzte Aufgabe des IGE und die Frage, ob diese wirksam und effizient ist. Die EFK hat beim IGE sowie bei zwei Verwertungsgesellschaften Analysen durchgeführt, namentlich der SUIISA, die die Rechte der Musiksparte verwertet, und der SSA, die die Rechte der Sparte dramatische und audiovisuelle Werke verwaltet.

Das IGE verfolgt einen standardisierten und kohärenten Aufsichtsansatz. Es stützt sich auf allgemein relevante und zuverlässige Informationen. Um seine Wirksamkeit zu erhöhen, sollte das IGE seine Aufsicht an die Besonderheiten der einzelnen Verwertungsgesellschaften anpassen, bestimmte Informationen vertieft analysieren und seine Kompetenzen im Bereich der Finanzanalyse ausbauen. Die Aufsichtskosten sind für die Verwertungsgesellschaften angemessen.

Die Besonderheiten der Verwertungsgesellschaften müssen berücksichtigt werden

Die Aufsicht durch das IGE ist standardisiert. Bei allen Verwertungsgesellschaften werden dieselben Themen durch identische Analysen abgedeckt. Der Aufsichtsansatz ist kohärent. Die Untersuchung verschiedener Themen bei der SUIISA und der SSA zeigt jedoch, dass das IGE die spezifischen Risiken der einzelnen Verwertungsgesellschaften besser berücksichtigen sollte. Dies kann eine Vielzahl von Bereichen betreffen, z. B. den Umfang der beaufsichtigten Rechte, die Art der Inkasso- und Verteilungstätigkeit, die Höhe der erhobenen Kommissionen, die Anlagestrategie, die Verbindungen zu Tochtergesellschaften, das Vorhandensein von Reserven, die Nutzung von Rechten mit unbekanntem Begünstigten oder die IT-Umgebung.

Ein wichtiger Bestandteil der Aufsicht über eine geordnete und wirtschaftliche Verwaltung ist der Brutto-Verwaltungskostensatz der Verwertungsgesellschaften. Bei der Berechnung dieses Satzes lässt Interpretationsspielraum zu, und die Berechnungsmethode kann ihre Analyse im Zeitverlauf erschweren (Entwicklung des Satzes).

Die von der IGE-Weisung verlangten Informationen sollten vertieft untersucht werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um den ausführlichen Bericht der Revisionsstelle, das Risikomanagement der Verwertungsgesellschaften sowie deren Anlagestrategie. Ein Vor-Ort-Besuch bei den Gesellschaften würde dem IGE zudem nützliche Zusatzinformationen liefern und dazu beitragen, ihre Besonderheiten besser zu verstehen.

Eine Stärkung der Kompetenzen im Bereich der Finanzanalyse ist notwendig

Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit prüft das IGE die geordnete und wirtschaftliche Verwaltung der Verwertungsgesellschaften. Diese Prüfung wird auf der Grundlage von Rechnungslegungs-, Finanz- und Revisionsstelleninformationen durchgeführt, die die Verwertungsgesellschaften dem IGE jedes Jahr vorlegen. Die EFK stellt fest, dass diese Prüfung eine Stärkung der Kompetenzen im Bereich der Finanzanalyse beim IGE erfordert.

Das IGE verrechnet seine Aufsichtsleistungen den Verwertungsgesellschaften in Form einer Gebühr in Höhe von durchschnittlich 2000 Franken pro Jahr und Verwertungsgesellschaft für die Genehmigung des Geschäftsberichts. Im Verhältnis zum Umfang der von den Verwertungsgesellschaften erhobenen Gebühren ist dieser Betrag tief. Die Zahl der verrechneten Stunden ist niedriger als die für die Aufsicht tatsächlich aufgewendete Zeit. Die befragten Verwertungsgesellschaften benötigen für die Zusammenstellung der erforderlichen Dokumente und Informationen jeweils zwei bis fünf Tage. Der Arbeitsaufwand für die Aufsicht kann als angemessen erachtet werden.

Originaltext auf Französisch

Verifica della sorveglianza sulle società di gestione dei diritti d'autore

Istituto federale della proprietà intellettuale

L'essenziale in breve

Cinque società gestiscono i diritti d'autore in Svizzera. Si tratta di ProLitteris, della Société Suisse des Auteurs (SSA), della SUIISA, di Suissimage e di SWISSPERFORM. Ognuna di esse è specializzata in ambiti specifici (letteratura, arti plastiche, musica ecc.) e dispone di una licenza che, di fatto, le conferisce uno status di monopolio per la gestione collettiva obbligatoria dei diritti. Nel 2021 questi diritti ammontavano a circa 300 milioni di franchi. L'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) è incaricato della sorveglianza sulle società di gestione.

Nel quadro della sua attività di sorveglianza, l'IPI controlla le attività delle società di gestione e si assicura che esse adempiano ai loro obblighi. L'Istituto svolge procedure di natura giuridica (concessione dell'autorizzazione per la gestione dei diritti, approvazione del regolamento di ripartizione dei diritti, inchiesta in caso di esercizio illegale dei diritti ecc.). Ogni anno l'IPI effettua inoltre controlli analitici dell'attività e della gestione durante la procedura di approvazione dei rapporti di attività. La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) si è concentrata su quest'ultimo compito per determinare se sia efficace ed efficiente. Ha effettuato delle analisi presso l'IPI e due società di gestione dei diritti: la SUIISA, che gestisce il repertorio musicale, e la SSA, che gestisce il repertorio delle opere teatrali e audiovisive.

L'IPI ha un approccio di sorveglianza standardizzato e coerente; si basa su informazioni generalmente pertinenti e affidabili. Per migliorare la sua efficacia, l'IPI dovrebbe adattare la propria sorveglianza alle specificità di ciascuna società di gestione, analizzare in modo approfondito alcune informazioni e rafforzare le proprie capacità di analisi finanziaria. Per le società di gestione il costo della sorveglianza è ragionevole.

Le specificità delle società di gestione devono essere prese in considerazione

La sorveglianza dell'IPI è standardizzata. Gli stessi temi sono oggetto di analisi identiche per tutte le società di gestione. L'approccio di sorveglianza è coerente. La verifica di diverse tematiche presso la SUIISA e la SSA mostra tuttavia che l'IPI dovrebbe tenere maggiormente conto dei rischi specifici di ciascuna società di gestione. I settori interessati possono essere molteplici, come i diritti che sottostanno alla sorveglianza, il tipo di attività di riscossione e ripartizione, il livello delle commissioni applicate, la strategia d'investimento, i legami con le filiali, l'esistenza di riserve, l'uso dei diritti senza un beneficiario noto o l'ambiente informatico.

Un elemento importante in base al quale controllare se la gestione è sana ed economica è il tasso lordo delle spese amministrative delle società di gestione. Esiste un margine d'interpretazione per calcolare questo tasso e il metodo di calcolo può complicarne l'analisi nel tempo (evoluzione del tasso).

Le informazioni richieste dalla direttiva dell'IPI dovrebbero essere oggetto di ulteriori analisi. Si tratta principalmente del rapporto dettagliato dell'organo di revisione, della gestione del rischio delle società di gestione e della loro strategia d'investimento. Inoltre, una visita dell'IPI presso queste società aiuterebbe a ottenere dettagli utili e a comprendere meglio le loro peculiarità.

È necessario rafforzare le competenze di analisi finanziaria

Nel quadro della sua attività di sorveglianza, l'IPI esamina se le società di gestione sono gestite in modo sano ed economico. Questa verifica viene effettuata utilizzando le informazioni contabili, finanziarie e di revisione presentate annualmente dalle società di gestione. Il CDF osserva che questa verifica richiede un rafforzamento delle competenze di analisi finanziaria dell'IPI.

L'IPI addebita alle società di gestione le proprie prestazioni di sorveglianza sotto forma di una tassa per l'approvazione del rapporto annuo, ossia in media 2000 franchi all'anno per società di gestione. Questo importo è basso rispetto al volume delle tasse riscosse da queste società e il numero di ore fatturate è inferiore al tempo effettivamente dedicato alla sorveglianza. Le società di gestione interrogate impiegano da due a cinque giorni per fornire le informazioni e i documenti richiesti. Il carico di lavoro per l'attività di sorveglianza può essere considerato ragionevole.

Testo originale in francese

Audit of the supervision of copyright management organisations

Swiss Federal Institute of Intellectual Property

Key facts

Five organisations manage copyright in Switzerland. They are ProLitteris, Société Suisse des Auteurs (SSA), SUISA, Suissimage and Swissperform. Each of them is specialised in specific fields (literature, visual arts, music, etc.). They are authorised and have de facto monopoly status for the mandatory collective management of rights. In 2021, these rights were worth around CHF 300 million. The Swiss Federal Institute of Intellectual Property (IPI) is responsible for the supervision of the management organisations.

As part of its supervision, the IPI monitors the activities of the management organisations and ensures that they fulfil their obligations. The Institute undertakes procedures of a legal nature (granting of authorisation to manage rights, approval of the regulations for the distribution of rights, investigations in cases of unlawful exercise of rights, etc.). Each year, the IPI also carries out analytical checks on its activities and management during the approval procedure for the activity reports. The audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on this last task to determine whether it is effective and efficient. It carried out analyses at the IPI and at two copyright management organisations, SUISA, which manages the music repertoire, and SSA, which manages the repertoire of dramatic and audiovisual works.

The IPI has a standardised and coherent monitoring approach. It is based on information that is generally relevant and reliable. To improve its efficiency, the IPI should adapt its supervision to the specificities of each management organisation, analyse certain information in depth and improve its expertise in financial analysis. The cost of supervision is reasonable for the management organisations.

The specificities of management organisations should be taken into account

IPI supervision is standardised: identical analyses cover the same topics for all management organisations. The supervision approach is coherent. However, the review of different topics at SUISA and SSA shows that the IPI should take better account of the specific risks of each management organisation. A multitude of areas may be concerned, such as the scope of the rights under supervision, the type of collection and distribution activity, the levels of fees charged, the investment strategy, the links with subsidiary organisations, the existence of reserves, the use of rights without a known beneficiary and the IT environment.

An important element in supervising sound and economical management is the gross administrative expense ratio of the management organisations. There is scope for interpretation in the calculation of this rate and the method of calculation may complicate its analysis over time (rate evolution).

The information required by the IPI directive should be analysed in depth. This mainly concerns the detailed auditors' report, the risk management of the management organisations

and their investment strategy. In addition, a visit by the IPI to these organisations would help to obtain useful clarifications and a better understanding of their specificities.

Further expertise in financial analysis is needed

As part of its supervision, the IPI reviews the sound and economical management of the management organisations. This review is carried out on the basis of accounting, financial and auditing information submitted each year by the management organisations. The SFAO found that the IPI's financial analysis skills need to be improved.

The IPI charges the management organisations for its supervisory services in the form of a fee for the approval of the annual report, i.e. an average of CHF 2,000 per year per management organisation. This amount is low in relation to the volume of fees levied by these organisations and the number of hours invoiced is lower than the time actually spent on supervision. The management organisations that were interviewed each spend two to five days preparing the required documents and information. The supervisory workload can be considered reasonable.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Prise de position de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle

Das IGE bedankt sich bei der EFK für die sorgfältige Prüfung der Aufsicht. Insbesondere die Vor-Ort-Prüfung bei ausgewählten Verwertungsgesellschaften gibt dem IGE als Aufsichtsbehörde wertvolle Hinweise für die zukünftige Ausrichtung der Aufsicht. Das IGE wird die Empfehlungen der EFK umsetzen. Es erinnert aber in diesem Zusammenhang daran, dass sich die Aufsicht qua Gesetz auf Rechtsverletzungen beschränkt. Das IGE ergreift bei Ermessensfragen nur Massnahmen im Falle eines Ermessensmissbrauchs, einer Ermessensüberschreitung oder einer Ermessensunterschreitung, nicht aber in Fällen, in denen eine Handlung oder ein Entscheid als unangemessen oder unzweckmässig erscheint.

Prise de position de Suisa

Die SUISA bedankt sich bei der EFK für die Empfehlungen betreffend die Aufsicht des IGE über die Verwertungsgesellschaften. Wir werden allfällige vom IGE angeordnete Massnahmen im Lichte dieser Empfehlungen umsetzen. Entsprechende Massnahmen zur Verrechnung der direkten Kosten (vgl. Empfehlung Nr. 2.5) haben wir bereits eingeleitet.

Zur Empfehlung Nr. 2.3 erinnern wir daran, dass dem System einer kollektiven Verwertung von Urheberrechten eine gewisse Umverteilung der Kosten von rentablen Wahrnehmungsbereichen in weniger rentable Bereiche inhärent ist. Mit dieser Querfinanzierung kann und soll sichergestellt werden, dass auch Nutzungen in weniger rentablen Bereichen von der SUISA wahrgenommen werden können. Beispielsweise sollen auch Urheber, deren Werke nicht in grossen Konzerten aber etwa in Bars aufgeführt werden, trotzdem zu vernünftigen Kosten eine Entschädigung dafür erhalten. Diese Solidarität unter den Bezugsberechtigten entspricht auch der Organisation der SUISA als Genossenschaft der Urheber und Verleger. Sie darf nicht durch die Tatsache in Frage gestellt werden, dass gewisse Bereiche unter Bundesaufsicht sind und andere nicht.

Die SUISA ist eine privatrechtliche Genossenschaft. Die Genossenschafter, also die Urheber und Verleger von Musik, die Mitglied bei der SUISA sind, gestalten die Geschäfte der SUISA und sind die oberste Kontrollinstanz. Generell und insbesondere zur Empfehlung 2.4 ist zu bemerken, dass die SUISA trotz Aufsicht des IGE im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Regeln unternehmerisch handeln und dafür auch angemessene Risiken eingehen können muss.

Prise de position de la Société Suisse des Auteurs

Recommandation 1 : la SSA comprend son utilité et se tient à la disposition de l'IPI pour l'élaboration de l'analyse des risques différenciée. Elle estime toutefois que le surcroît de documentation à produire doit rester raisonnable.

Recommandation 2 : Le calcul actuel du taux brut se fonde sur un rapport entre recettes et charges ; or, les commissions d'encaissement de tarifs communs retenues par la société gérante sur la part revenant aux autres sociétés dans le partage inter-social sont portées en déduction de ses charges. Cela biaise la comparabilité : si la société gérante est également celle qui répartit la plus grande partie des recettes du tarif, son taux de frais brut

apparaîtra moins avantageux que si c'était une société gérante reversant la plus grande part des recettes aux autres. Il devrait être tenu compte de ces circonstances lors de comparaisons.

Recommandation 3 : il nous semble important que les informations supplémentaires ne soient pas génératrices de coûts excessifs, en honoraires des auditeurs mais aussi pour le temps consacré aux examens sur site.

Recommandation 4 : Pour le recours à des personnes extérieures à l'PI, nous suggérons qu'elles soient familiarisées avec le fonctionnement des sociétés de gestion et avec les bases légales du droit d'auteur en Suisse.

Point 2.4, la SSA précise que son règlement de placement oblige la société à ne prendre aucun risque. Point 2.6 : C'est la première fois que la SSA a constitué une provision. Elle a été constituée en raison de cet encaissement exceptionnel et en lien avec un projet en cours, et a fait l'objet d'un « ruling » avec le fisc. Point 2.7, la SSA relève que les montants non distribués qui sont ensuite réinjectés dans une nouvelle répartition, bénéficiant ainsi à tous les ayants droits, ceux affiliés aux sociétés étrangères compris.

Enfin, chacune des sociétés agréées gère une catégorie d'œuvre de nature différente dont le contexte de gestion international peut être très différent. Pour les coûts opérationnels, elles tirent donc davantage de bénéfice de synergies trouvées avec leurs sociétés partenaires étrangères gérant la même catégorie d'œuvres, qu'une hypothétique unification des outils entre sociétés suisses, le degré de coopération entre sociétés suisses étant en outre déjà très élevé en comparaison avec la situation dans d'autres États.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

L'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) est un établissement de droit public rattaché au Département fédéral de justice et police. Il fait l'objet d'un contrat de prestations et ses objectifs stratégiques sont définis par le Conseil fédéral (CF).

L'article 52 de la Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA, RS 231.1) confie à l'IPI une tâche de surveillance sur les cinq sociétés de gestion des droits d'auteur actives en Suisse, à savoir ProLitteris, la Société Suisse des Auteurs (SSA), SUISA, Suissimage et Swissperform. Chacune de ces sociétés est spécialisée dans des répertoires spécifiques pour lesquels elle obtient une autorisation d'exercer en Suisse et dispose d'un monopole (voir illustration 1).

Répertoire	ProLitteris	SSA	SUISA	Suissimage	Swissperform (droits voisins)
Littérature, textes journalistiques et scientifiques	X				
Musique non théâtrale			X		X
Arts plastiques	X				
Photographie	X				
Œuvres dramatico-musicales		X			X
Œuvres dramatiques	X	X			X
Œuvres audiovisuelles		X		X	X

Illustration 1 : Domaines de compétences des sociétés de gestion (source : www.swisscopyright.ch).

Les sociétés de gestion n'ont pas de but lucratif (art. 45, al. 3 LDA) et par conséquent ne doivent pas faire de bénéfices. Elles doivent s'autofinancer grâce aux commissions et autres revenus qu'elles perçoivent.

Les tarifs appliqués pour les droits d'auteur sont approuvés par la Commission arbitrale fédérale pour la gestion des droits d'auteur. Quelques 44 tarifs distincts ont été arrêtés pour les domaines de gestion soumis à la surveillance de l'IPI¹. Les droits d'auteur cumulés perçus par les sociétés de gestion en 2021 pour la gestion collective obligatoire représentaient environ 300 millions de francs.

Le schéma des relations entre les différents acteurs dans le domaine des droits d'auteur et présenté en annexe 4.

¹ La liste des tarifs peut être consultée sur le site www.swisscopyright.ch/fr/recettes-et-repartition/tarifs/vue-den-semble.html.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit s'est focalisé sur la surveillance annuelle exercée par l'IPI par le contrôle de l'activité et de la gestion dans le cadre de la procédure d'approbation des rapports d'activité des sociétés de gestion. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si cette surveillance est efficace et efficiente.

Les questions d'audit suivantes ont été traitées :

1. L'organisation et l'activité de l'IPI pour la surveillance des sociétés de gestion sont-elles efficaces ?
2. Les informations fournies par les sociétés de gestion sont-elles fiables et appropriées ?
3. Le rapport coût/utilité de la surveillance est-il approprié ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit de rentabilité a été mené du 21 juin au 11 octobre 2022 par Daniel Aeby (responsable de révision), Véronique Vogel et Nadja Koster. Il a été conduit sous la responsabilité de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

Les résultats de cet audit s'appuient sur des analyses documentaires, des entretiens avec les différentes parties prenantes, ainsi qu'une étude de cas pour deux sociétés de gestion, à savoir SUISA et la SSA.

Dans le cadre de sa surveillance, l'IPI exécute des procédures de nature juridique (octroi de l'autorisation de gérer les droits, approbation du règlement de répartition des droits, enquête en cas d'exercice illicite des droits, etc.) qui n'ont pas été auditées car elles n'impliquent pas une activité d'analyse annuelle récurrente.

La détermination des tarifs par la Commission arbitrale fédérale pour la gestion des droits d'auteur ne fait pas partie du périmètre de cet audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les personnes de contact de l'IPI, de SUISA et de la SSA. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 21 novembre 2022. Les participants pour l'IPI étaient : Le responsable du domaine droit et affaires internationales, le responsable du Service juridique droit d'auteur et droits voisins, ainsi que la coordinatrice de la surveillance du Service juridique droit d'auteur et droits voisins. Le CDF était représenté par le responsable de l'audit et la cadre responsable.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction de l'IPI de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les particularités des sociétés de gestion

Les sociétés de gestion des droits d’auteur ont toutes leurs particularités, dont certaines peuvent avoir leur importance dans l’activité de surveillance. Pour imager ce propos, le CDF a choisi deux sociétés de gestion avec des caractéristiques différentes, à savoir SUIISA et SSA (voir illustration 2). SUIISA est la plus grande des sociétés de gestion et détient des participations dans deux sociétés filles. SSA est la plus petite et n’est soumise à la surveillance de l’IPI que pour une partie minoritaire des droits en gestion. Ces deux sociétés, exploitées sous forme de coopérative, ont fait l’objet d’une analyse comparative sur des thématiques distinctes. Le détail est présenté dans les chapitres 2.1 à 2.8 ci-après. La recommandation destinée à l’IPI en relation avec les différentes appréciations émises dans ces chapitres figure dans le chapitre 3.1.

Année 2021	SUIISA	SSA
Nombre de sociétaires et mandants	41 286	3608
Nombre d’employés et Emplois Plein Temps (EPT)	223 employés 186,1 EPT	21 employés 17,1 EPT
Participations	SUIISA Digital Licensing SA (100 %) Mint Digital Services SA (50 %)	Aucune
Montant total des droits perçus	139 millions de francs	20,8 millions de francs
Part des droits soumis à la surveillance de l’IPI	122 millions de francs (88 %)	5,3 millions de francs (25 %)
Montant total des droits répartis	121,3 millions de francs	14,5 millions de francs

Illustration 2 : Caractéristiques de SUIISA et SSA (sources : SUIISA et SSA, présentation CDF).

2.1 Seuls certains droits sont soumis à une surveillance

SUIISA et SSA gèrent de multiples catégories de droits d’auteur. Seuls les droits définis à l’article 40 LDA sont soumis à la surveillance de l’IPI. Pour gérer ces droits (gestion collective obligatoire), les sociétés de gestion ont besoin d’une autorisation (art. 41 LDA). En effet, elles disposent d’un monopole en Suisse pour la gestion de ces droits, ce qui nécessite une surveillance de la Confédération. Pour les autres droits, le marché est libre et les auteurs peuvent choisir de donner la gestion de leurs droits à n’importe quelle société en Suisse ou à l’étranger (par exemple les droits de musique liés aux ventes en ligne ou au streaming et les droits de représentation pour les œuvres dramatiques).

La proportion des droits de SUIISA et de SSA qui sont soumis à la surveillance de l’IPI sont très différents. Pour SUIISA, 88 % des droits sont concernés en 2021, alors que pour SSA, seuls 25 % des droits tombent sous le coup de la surveillance.

Ces deux sociétés de gestion n'ont pas une entité juridique et comptable spécifique pour gérer uniquement les droits soumis à la surveillance de l'IPI. Par conséquent, leurs charges administratives vont au-delà de l'activité de gestion des droits soumis à la surveillance. Les droits sous surveillance sont toutefois comptabilisés de manière séparée tant au niveau de la perception que de la répartition.

Appréciation

Le volume total des droits gérés par les sociétés de gestion n'est pas toujours représentatif pour l'activité de surveillance de l'IPI. Celui-ci doit plutôt tenir compte de la part nécessitant une autorisation. Le fait que les charges administratives couvrent les activités de gestion des droits soumis à la surveillance et les autres droits complique la tâche d'analyse de la gestion pour l'IPI (niveau de taux brut de frais administratifs).

2.2 Les activités de perception et de répartition des droits ne sont pas comparables

SUISA a une activité de perception importante. Elle encaisse les trois quarts des droits dont elle a la gestion directement auprès des utilisateurs. La SSA n'encaisse directement aucun des droits sous surveillance qu'elle distribue². Elle reçoit les droits d'autres sociétés de gestion, celles-ci étant chargées de les encaisser auprès des utilisateurs.

SUISA distribue environ 43 % des droits sous surveillance qu'elle gère directement à ses affiliés (52 millions de francs en 2021). Pour SSA, cette part se situe à 35 % (1,4 million de francs en 2021). Une grande partie des droits est transférée à des sociétés de gestion à l'étranger, ces dernières étant chargées de verser les montants aux bénéficiaires finaux.

Appréciation

L'activité de perception et l'activité de répartition ne sont pas toujours de même importance et peuvent soulever des problématiques différentes selon la société de gestion. La surveillance de l'IPI devrait en tenir compte.

2.3 Le taux de commission appliqué varie selon le type de droit

Les sociétés de gestion prélèvent des commissions sur les droits d'auteur perçus afin de couvrir leurs frais de fonctionnement. Ces commissions peuvent varier selon le tarif de droit et évoluer d'une année à l'autre.

Chez SUISA, les taux de commission sont déterminés à l'avance chaque année. Dans le domaine des droits soumis à la surveillance de l'IPI, le taux est généralement de 15 %. Pour les licences des droits online (non soumis à la surveillance de l'IPI), ce taux est compris entre 10 % et 15 %. Le résultat de la comptabilité analytique montre que la commission couvre largement les coûts pour certains droits, alors que pour d'autres les coûts sont largement supérieurs à ce taux de commission. Il existe dès lors un subventionnement croisé entre les différents droits, y compris entre les droits soumis à surveillance et les autres droits.

² Dès 2022, la SSA percevra les droits du tarif 14 concernant la vidéo à la demande.

La SSA détermine son taux de commission en fonction du résultat de l'exercice. Celui-ci varie donc automatiquement d'une année à l'autre, sans pour autant connaître de grandes évolutions (entre 11 % et 13 % pour les droits soumis à surveillance). La comptabilité analytique permet de connaître la situation de la couverture des coûts par domaine de droits (soumis ou non à surveillance), mais pas pour chaque tarif de droit individuel. Cette comptabilité analytique ne présente pas de subventionnement croisé significatif entre les droits soumis à la surveillance de l'IPI et les autres droits.

Appréciation

Les coûts liés à la perception et la répartition ne sont pas identiques pour tous les types de droits. En fonction du taux de commission appliqué, il existe un subventionnement croisé qui avantage les bénéficiaires de certains types de droits. L'IPI devrait être attentif à ce que les bénéficiaires des droits sous surveillance, qui sont de fait des clients captifs des sociétés de gestion car il y a un monopole, ne soient pas lésés par cette pratique.

2.4 Les résultats sur les placements sont pris en compte

Le montant des avoirs dont disposent les sociétés de gestion peut être important. Ceci provient du décalage temporel de plusieurs mois entre la perception des droits et leur répartition. Pour SUISA, les liquidités et placements au 31 décembre 2021 atteignent 159 millions de francs. Pour la SSA, ce montant est de 15,5 millions de francs. L'IPI exige des sociétés de gestion qu'elles édictent un règlement pour leurs placements (gestion des titres).

Tant SUISA que la SSA ont des règlements de placement dont l'objectif est de limiter les risques. Le règlement de SUISA permet que ses placements puissent être constitués de 25 % d'actions, ainsi que de 10 % de produits dérivés et fonds de couverture (Hedge funds). Le résultat financier de SUISA varie sensiblement d'une année à l'autre, non seulement en fonction du niveau de rendement des placements, mais également à cause des pertes ou bénéfices non réalisés sur ce type de placements (modification de la valeur de l'actif au bouclage annuel). Ces variations impactent le résultat de l'exercice et le montant complémentaire à répartir aux bénéficiaires des droits (voir chapitre 2.7).

Appréciation

Le CDF rend attentif au risque de variation substantielle de valeur des titres en fonction des types de placement choisis, ainsi qu'au risque lié à la distribution d'un résultat financier provenant de gains non réalisés.

2.5 Des prestations aux sociétés filles sont facturées aux coûts directs

La SSA ne détient pas de participation dans une autre société de gestion des droits d'auteur. SUISA quant à elle détient des participations dans deux sociétés filles. Il s'agit d'une part de SUISA Digital Licensing SA (SUDL), dont elle détient 100 % des actions, et d'autre part de Mint Digital Services SA (Mint), dont elle détient 50 % des actions. La première est domiciliée au Liechtenstein et a été créée pour gérer les droits soumis à la législation européenne. La seconde est une joint-venture avec une société américaine, dont l'objectif est de gérer les droits online au niveau international. SUDL et Mint ne sont pas soumises à la surveillance de l'IPI.

SUISA loue des bureaux à Mint et réalise des prestations pour les deux sociétés filles (personnel informatique, juriste, etc.). Tant le loyer que les prestations réalisées sont facturées par SUISA aux sociétés filles. Il peut s'agir de montants forfaitaires ou de prestations effectives (heures consacrées). Pour les prestations refacturées à Mint, SUISA ajoute un forfait de 10 % pour tenir compte d'une partie des frais généraux (overhead). Pour SUDL, les prestations refacturées par SUISA ne couvrent que les coûts directs.

Appréciation

La facturation de prestations à des sociétés filles à un niveau inférieur aux coûts complets effectifs augmente les charges de la société mère. Les bénéficiaires des droits de la société mère, dont la surveillance incombe à l'IPI, sont ainsi potentiellement désavantagés.

2.6 Absence de but lucratif, mais existence de réserve

SUISA et la SSA sont des coopératives sans but lucratif (art. 45, al. 3 LDA). Elles ne sont donc pas autorisées à faire des bénéfices. Elles appliquent en outre les recommandations relatives à la présentation des comptes Swiss GAAP RPC³ dont l'objectif est de présenter des états financiers selon l'image fidèle.

Les obligations à long terme présentées au passif du bilan de SUISA au 31 décembre 2021 incluent un montant de 7,4 millions de francs qui ne correspondent pas à des obligations réelles. Cette réserve a pu être constituée grâce à des revenus exceptionnels et est destinée à couvrir les coûts dans le futur lorsque les revenus de titres sont insuffisants.

La SSA a exceptionnellement comptabilisé une provision à fin 2019 suite à l'encaissement de produits extraordinaires sur des droits non soumis à surveillance. Il s'agit d'un montant réservé pour des charges futures liées à un projet. A fin 2021, cette provision représentait environ 118 000 francs au passif du bilan.

Appréciation

Malgré l'application de normes comptables restrictives et l'attestation délivrée par l'organe de révision, les comptes des sociétés de gestion peuvent présenter des fonds étrangers au passif (obligations à long terme ou provision) qui doivent être considérés comme des fonds propres (réserve), faute d'engagement existant. Une telle pratique est à mettre en perspective avec l'absence de but lucratif exigé des sociétés de gestion. En effet, les sociétés ne sont pas autorisées à faire des bénéfices pour les réinvestir ou compenser de mauvais exercices. Elles sont donc incitées à trouver des moyens comptables pour constituer des réserves.

2.7 Les droits sans bénéficiaire sont redistribués

Certains droits perçus ne peuvent pas être répartis entre les bénéficiaires car les œuvres, au moment de leur utilisation, ne sont pas déclarées par les auteurs ou pas documentées en détail. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'œuvres orphelines au sens de l'art. 22b LDA, SUISA utilise le montant des droits non répartis après cinq ans pour couvrir les pertes éventuelles de l'exercice, puis le solde est ajouté au montant des droits à répartir de l'année pour une distribution complémentaire à l'ensemble des sociétaires et mandants. Par

³ Swiss Generally Accepted Accounting Principles of the Foundation for Financial Reporting Standards.

exemple, pour l'exercice 2020, les droits non distribués d'un total de 13,5 millions de francs ont permis de compenser la perte de l'exercice de 5,8 millions de francs et de verser un complément de droits de 7,7 millions de francs.

La SSA a une pratique à peu près similaire. Après un délai de cinq ans, elle rajoute ces droits aux droits à répartir de l'année pour les distribuer. Pour l'exercice 2020, ils représentaient environ 385 000 francs (droits de l'année 2014).

L'article 22b de la LDA modifié au 1^{er} avril 2020 précise le traitement des œuvres dites orphelines, c'est-à-dire des œuvres dont le titulaire des droits est inconnu ou introuvable à l'issue d'une recherche au prix d'un effort raisonnable. Après un délai de dix ans, le produit des droits doit être affecté à des fins de prévoyance sociale et d'encouragement d'activités culturelles. SUIISA et la SSA n'ont pas encore eu de revenus provenant de l'utilisation d'œuvres orphelines. Le règlement de répartition de SUIISA a cependant été modifié en conséquence. Le règlement de répartition de la SSA devra encore être adapté à l'occasion d'une prochaine révision.

Appréciation

Les sociétés de gestion doivent dès 2021 avoir un traitement différent pour les œuvres orphelines. L'utilisation correcte des droits sans bénéficiaires (attribution aux fonds, compensation des pertes ou répartition aux affiliés) devrait être analysée par l'IPI.

2.8 Des systèmes d'informations spécifiques

SUIISA utilise le logiciel Abacus pour la gestion comptable. La maintenance et le développement des interfaces débiteurs et créanciers dépendent d'un seul et unique prestataire externe. Compte tenu du départ à la retraite de ce consultant, SUIISA projette de changer son logiciel de gestion comptable. L'encaissement et la répartition des droits se fait quant à elle à l'aide de deux applications informatiques distinctes développées à l'interne. Près de 17 EPT de SUIISA travaillent pour la maintenance et le développement de ces applications. Selon SUIISA, le recrutement du personnel informatique devient de plus en plus difficile (pénurie d'informaticien, concurrence entre les employeurs tirant les salaires vers le haut).

La SSA a développé un outil informatique, basé sur une application métiers du marché, pour gérer la répartition des droits d'auteur. Une personne au sein de la SSA est chargée de la maintenance et du développement de cet outil. Cette personne peut compter sur du personnel interne pour la seconder. En revanche, elle s'adjoit des compétences externes pour la maintenance et certains types de développements. Dans la mesure du possible, la SSA collabore avec des sociétés de gestion à l'étranger qui gèrent le même type de droits.

Appréciation

Il n'existe pas de logiciel informatique standard dédié à l'activité de gestion des droits d'auteur. Chaque société a développé son propre outil, parfois en collaboration avec un prestataire externe. Plusieurs risques doivent être pris en considération : le coût de développement interne peut être disproportionné par rapport à l'utilisation du logiciel ; la société de gestion peut devenir un client captif d'un prestataire externe avec le risque de devoir payer un tarif élevé ; la maintenance et le développement des applications ne peuvent pas être assurés à long terme, les connaissances étant concentrées sur une personne.

3 L'activité de surveillance de l'IPI

3.1 La loi laisse une marge d'interprétation concernant l'étendue de la surveillance

L'article 53 de la LDA donne la mission à l'IPI de contrôler l'activité des sociétés de gestion et de veiller à ce qu'elles s'acquittent de leurs obligations. L'IPI doit examiner les rapports d'activité de ces sociétés et les approuver.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, l'IPI doit entre autres s'assurer que les sociétés de gestion administrent leurs affaires selon les règles d'une gestion saine et économique (art. 45, al. 1 LDA). Ces notions de gestion saine et économique n'ont pas été définies par le législateur. Le CF avait envisagé d'étendre la surveillance de l'IPI à l'occasion de la modification de la LDA en 2017, mais y a finalement renoncé (voir encadré).

La proposition d'extension de la surveillance de l'IPI n'a pas abouti

Selon le message du CF du 22 novembre 2017 relatif à la modification de la LDA, l'avant-projet de révision mis en consultation prévoyait d'étendre la surveillance des sociétés de gestion. Il était proposé que l'IPI contrôle la gestion et les bases de la répartition de chaque société de gestion non seulement d'un point de vue juridique, mais aussi sous l'angle de l'équité.

Les sociétés de gestion et les titulaires des droits ont vivement critiqué les mesures d'extension de la surveillance lors de la consultation. Le droit des sociétés coopératives et des associations et les règlements internes des sociétés de gestion arrêtés sur ces bases juridiques fournissent déjà des instruments de contrôle par les membres des sociétés. De plus, il ressort des conclusions d'une étude externe commandée par l'IPI que les frais administratifs des sociétés de gestion sont dans l'ensemble adéquats⁴. Le CF a estimé que les notions juridiques imprécises telle l'obligation d'une gestion saine et économique permettent à l'IPI d'adapter la surveillance de la gestion et des bases de la répartition à chaque situation et de procéder à une interprétation plus stricte du cadre légal lorsque cela s'avère nécessaire. Le CF a dès lors abandonné l'idée de resserrer la surveillance étatique sur les sociétés de gestion.

Il arrive en pratique que des sociétés de gestion contestent des décisions de l'IPI, car elles estiment qu'il agit en dehors de son périmètre légal de surveillance. Le cas échéant, les sociétés de gestion peuvent déposer un recours au Tribunal administratif fédéral (TAF). Selon la base de données du TAF, trois recours ont été déposés par des sociétés de gestion contre des décisions de l'IPI ces dix dernières années.⁵ Ces trois recours ont été rejetés.

Appréciation

L'examen de la gestion saine et économique des sociétés de gestion est une tâche délicate en l'absence d'une définition de ces notions dans une base juridique. Il n'y a par exemple pas de limite fixée en matière de taux de frais administratifs brut ou de rémunération des cadres dirigeants admissibles. Cette marge d'interprétation est voulue et un resserrement

⁴ Rapport de décembre 2015 consultable sur le site internet : www.ige.ch/fr/prestations/informations/actualites/news-details/etude-externe-sur-les-frais-administratifs-des-societes-de-gestion.

⁵ Arrêts B-6104/2012 du 4 septembre 2013, B-5220/2014 du 7 mai 2018 et B-7159/2016 du 10 octobre 2018.

de la surveillance n'a pas été souhaité lors de la révision de la loi en 2017. Dans ce contexte, le CDF renonce à émettre une recommandation.

3.2 Une stratégie de surveillance à définir en fonction des risques

L'IPI n'a pas établi d'analyse des risques formelle pour définir sa stratégie de surveillance. Il a défini les éléments faisant l'objet de la surveillance dans sa directive du 29 novembre 2017 relative à la surveillance des sociétés de gestion.⁶ Selon cette directive, trois principales sources d'informations sont utilisées chaque année pour examiner la gestion saine et économique des sociétés de gestion :

1. **Le rapport d'activité annuel de la société de gestion.** Ce rapport contient en général une première partie qui donne des indications sur les événements de l'année, la perception des différents types de droits et leur répartition, les taux de frais, la gestion des fonds, ainsi que des informations relatives à l'organisation. La deuxième partie de ce rapport d'activité est consacrée aux comptes annuels et à l'attestation de l'organe de révision. Seule cette deuxième partie du rapport annuel est vérifiée et attestée par l'organe de révision.
2. **Le rapport détaillé de l'organe de révision sur les comptes annuels, destiné au Conseil d'administration de la société.** Ce rapport donne des indications sur le périmètre de la révision, les démarches de vérification entreprises et le résultat détaillé des contrôles. Il se positionne également sur la gestion des risques et le système de contrôle interne. L'organe de révision émet si nécessaire des recommandations d'amélioration dans ce rapport. L'IPI n'émet pas d'exigences sur le contenu du rapport détaillé.
3. **Les informations complémentaires de gestion fournies par la société de gestion.** Celles-ci englobent : une explication des écarts de 10 % et minimum 100 000 francs entre les comptes de l'année et les comptes de l'année précédente, respectivement le budget de l'année ; une confirmation du respect du règlement relatif aux placements ; le calcul du taux brut des frais administratifs avec explication des différences ; les modifications de statuts et règlements ; des informations sur les activités de consultants externes et sur l'externalisation des tâches ; des informations sur les prestations extraordinaires consenties au personnel ; la gestion des risques ; les litiges.

Pour faire son analyse, l'IPI effectue un examen de plausibilité des rapports et informations obtenus, avec un accent particulier sur le rapport annuel. Pour ce faire, il a développé une checklist standard d'analyses pour les personnes en charge de la surveillance. Compte tenu de l'attestation et du rapport détaillé remis par l'organe de révision des sociétés de gestion, l'IPI part du principe que les comptes des sociétés de gestion sont corrects.

Appréciation

L'approche de surveillance de l'IPI est standardisée et cohérente. Le CDF n'a pas relevé de problème significatif en matière de pertinence ou de fiabilité des informations requises par l'IPI et fournies par les sociétés de gestion. L'étendue des informations exigées ne relève toutefois pas d'une analyse des risques inhérents et spécifiques à chacune des sociétés de gestion.

⁶ La directive est consultable sur le site : https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/schuetzen/urheberrecht/f/Directive_surveillance_des_societes_de_gestion_20171129_FR.pdf.

La surveillance de l'IPI devrait s'appuyer sur une analyse des risques étendue. Cette analyse devrait non seulement tenir compte des risques inhérents à l'activité des sociétés de gestion (perception incomplète, répartition erronée, frais de gestion trop élevés, etc.), mais également aux spécificités de chacune de ces sociétés. Les chapitres 2.1 à 2.8 du présent rapport montrent des différences entre les sociétés de gestion en matière de risques pouvant influencer l'approche de surveillance. Finalement, le résultat de cette analyse des risques doit servir à définir si les thématiques à surveiller doivent être ajustées et dans quelle mesure l'IPI doit adapter ses examens selon la société de gestion.

Une analyse des risques étendues va potentiellement aboutir à ce que les exigences d'informations à fournir par les sociétés de gestion et leurs organes de révision soient adaptées. Le cas échéant, l'IPI devra modifier la directive de 2017 relative à la surveillance des sociétés de gestion.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle de s'appuyer sur une analyse des risques pour adapter son approche de surveillance. Cette analyse des risques doit tenir compte des risques inhérents à l'activité des sociétés de gestion, ainsi que des risques spécifiques pour chaque société de gestion.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'IPI

Die Risikoanalyse wird im Kalenderjahr 2023 unter Beizug eines externen Experten durchgeführt und die Aufsicht im Lichte der Ergebnisse der Risikoanalyse neu ausgerichtet.

3.3 Le calcul du taux de frais brut comprend les résultats hors exploitation

La directive de l'IPI demande aux sociétés de gestion de présenter le calcul du taux brut des frais administratifs (dépenses totales, y compris commissions pour encaissement en pour cent du produit total) et d'expliquer les différences. Ce taux est utilisé par l'IPI en tant qu'indicateur de la gestion saine et économique des sociétés de gestion. Les sociétés de gestion présentent dans leur rapport annuel un taux de frais brut pouvant être calculé de manière différente.

Appréciation

Les différentes méthodes utilisées par les sociétés de gestion pour calculer le taux de frais brut est un frein à la comparaison de ces taux entre les sociétés de gestion. Même s'il est normal que les taux soient différents selon l'activité de perception et de répartition réalisée, une uniformisation de la méthode de calcul est utile dans une optique de surveillance. Actuellement, le personnel de l'IPI effectue son propre calcul du taux chaque année.

En outre, le taux de frais brut utilisé par l'IPI prend en compte des éléments hors exploitation (par exemple le résultat financier) qui peuvent compliquer l'analyse de l'évolution de ce taux, voire même amener à des fausses conclusions sur le niveau de coûts pour la gestion des droits. Le calcul du taux devrait être standardisé et faire l'objet d'une présentation sur deux niveaux, c'est-à-dire avec et sans les éléments hors exploitation. Ceci permettrait de distinguer la qualité de la gestion, des coûts des fluctuations sur lesquelles la société n'a pas de contrôle (résultat boursier).

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle de fournir le modèle de calcul des taux de frais administratifs aux sociétés de gestion. Ce modèle de calcul standard doit permettre de suivre l'évolution du taux tant au niveau de l'exploitation que sur l'ensemble des produits et dépenses.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'IPI

Das IGE wird im Kalenderjahr 2023 eine entsprechende Änderung seiner Weisung vom 29. November 2017 zur Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften vornehmen und die Verwertungsgesellschaften anhalten, ihrer Berichterstattung an das IGE ein einheitliches Modell zur Berechnung des Verwaltungskostensatzes zu Grunde zu legen.

3.4 Certaines analyses devraient être approfondies

Le chapitre 3.2 détaille les informations que les sociétés de gestion doivent fournir à l'IPI chaque année pour que celui-ci puisse effectuer sa surveillance. Le Service juridique droit d'auteur de l'IPI examine au bureau l'ensemble des documents et informations fournis. Si nécessaire, il demande des précisions par courriel ou par téléphone aux sociétés de gestion concernées.

Plusieurs éléments remis par les sociétés de gestion font uniquement l'objet d'un examen formel :

1. L'IPI prend connaissance du rapport détaillé de l'organe de révision. Il n'examine pas si les contrôles de l'organe de révision couvrent les risques que l'IPI a déterminés ou si des mesures de contrôles complémentaires de sa part sont nécessaires.
2. Les sociétés de gestion doivent communiquer sur leur gestion des risques.⁷ Ils doivent présenter les dix principaux risques et les mesures prises pour y faire face. En pratique, l'IPI s'assure que cette gestion des risques existe, mais n'analyse pas son contenu afin de déterminer si une action de sa part est nécessaire.
3. Chaque société de gestion doit avoir un règlement relatif aux placements et faire confirmer par un organisme compétent (organe de révision ou banque) que ce règlement est respecté.⁸ L'IPI s'assure de l'existence du règlement relatif aux placements et de la mention de son respect dans les documents fournis chaque année. En revanche, il n'examine pas si la stratégie de placement des sociétés de gestion peut être problématique (voir également chapitre 2.4).

Appréciation

Deux axes d'amélioration sont possibles en matière d'analyse pour la surveillance : premièrement, l'IPI devrait procéder à des analyses sur le fond de certaines informations. Il s'agirait par exemple d'analyser si les contrôles de l'organe de révision couvrent les risques identifiés par l'IPI, de vérifier que les risques déterminés par les sociétés de gestion n'ont pas d'impact sur l'activité de surveillance et que la stratégie relative aux placements ne présente pas un risque de perte de capital inconsidéré. Deuxièmement, les personnes en

⁷ Directive relative à la surveillance des sociétés de gestion, chapitre II, chiffre 5, lettre i.

⁸ Directive relative à la surveillance des sociétés de gestion, chapitre II, chiffre 4.

charge de la surveillance devraient dans certaines circonstances compléter leurs analyses au bureau par une rencontre sur site. Cette approche permettrait d'obtenir des précisions utiles à la compréhension des documents reçus, d'approfondir un thème d'actualité (par exemple suite à une modification de la base légale) et d'entretenir un dialogue avec les sociétés de gestion afin de mieux appréhender leurs particularités.

Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle de réorienter en partie son approche de surveillance afin d'améliorer son efficacité. Il devrait procéder à des analyses approfondies de certaines informations fournies par les sociétés de gestion, tels que le rapport détaillé de l'organe de révision, la gestion des risques et le règlement relatif aux placements. Dans certaines circonstances, il devrait compléter son analyse au bureau avec une rencontre sur site.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'IPI

Aus Sicht des IGE geht diese Empfehlung Hand in Hand mit Empfehlung Nr. 1. Die Aufsicht wird ab 2023 entsprechend neu ausgerichtet.

3.5 Des compétences en analyses financières à renforcer

La surveillance des sociétés de gestion fait partie du cahier des charges des cinq personnes (4,2 EPT) actives au sein du Service juridique droit d'auteur de l'IPI. Chaque personne est responsable de la surveillance d'une des sociétés de gestion. Un suppléant est désigné pour chaque dossier. Ce suppléant est chargé du contrôle des quatre yeux. Afin de tenir compte du principe d'indépendance, le Service applique un principe de rotation annuel des dossiers.

Le personnel du Service a une formation juridique. En cas de besoin de compétences en analyse comptable et financière, il peut faire appel au secteur Finances et controlling de l'IPI.

Le personnel du Service juridique droit d'auteur s'appuie en grande partie sur l'attestation, ainsi que le rapport détaillé délivrés par l'organe de révision pour apprécier la gestion saine et économique des sociétés de gestion. Le CDF a constaté qu'il peut y avoir un décalage entre la compréhension du personnel du Service sur l'assurance donnée par l'organe de révision et la portée réelle des contrôles effectués. En effet, le contrôle ordinaire des comptes des sociétés de gestion a pour objectif de vérifier si les comptes annuels sont conformes aux dispositions légales, aux statuts et aux normes comptables et s'il existe un système de contrôle interne. L'organe de révision n'a en revanche pas pour mandat de vérifier et d'attester la gestion saine et économique de la société.

Appréciation

Le personnel en charge de la surveillance est bien formé au niveau juridique et les ressources mises à disposition sont suffisantes. En revanche, l'appel à des compétences d'analyse financière n'est pas suffisamment exploité. En effet, l'analyse des comptes étant l'élément essentiel de l'examen de la gestion saine et économique des sociétés de gestion, il est nécessaire d'assurer une bonne compréhension des informations comptables et financières.

Le principe de rotation annuel des dossiers implique que chaque collaborateur doit prendre connaissance des particularités d'une autre société de gestion chaque année. Il est dès lors plus difficile de capitaliser sur les connaissances acquises pour effectuer la surveillance. La rotation des dossiers pourrait se faire dans un délai plus espacé (par exemple tous les trois ou quatre ans), sans que l'indépendance soit compromise.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle de renforcer l'analyse des comptes des sociétés de gestion en s'appuyant systématiquement sur des compétences financières.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'IPI

Aus Sicht des IGE steht diese Empfehlung in einem engen Zusammenhang mit den Empfehlungen Nr. 1 und 2. Die Geschäftsberichte der Verwertungsgesellschaften werden ab 2023 unter Beizug eines externen Experten vertieft geprüft werden.

3.6 Une communication adéquate

Dans ses relations avec les sociétés de gestion, l'IPI utilise divers moyens de communication selon les situations (directives, séminaire annuel, échange téléphonique, courrier, site Internet). Le résultat de la surveillance fait l'objet d'une décision formelle d'approbation du rapport annuel.

De manière générale, les sociétés de gestion interrogées sont satisfaites de la communication de l'IPI. Au niveau des mesures d'amélioration potentielles, elles ont mentionné qu'elles seraient intéressées de connaître le détail du résultat de la surveillance pour leur société de gestion (éléments particuliers relevés, feedback qualitatif).

Appréciation

Les principes de communication de l'IPI conviennent aux sociétés de gestion interrogées et n'amènent pas de commentaire particulier de la part du CDF.

3.7 Le coût de la surveillance est raisonnable

Le coût de la surveillance peut être distingué entre les coûts de l'IPI, en principe refacturés aux sociétés de gestion, et les coûts internes assumés par les sociétés de gestion elles-mêmes pour répondre aux exigences de la surveillance.

La surveillance effectuée par l'IPI consiste essentiellement à l'analyse des rapports et informations remis chaque année par les sociétés de gestion. A cela, il faut ajouter des activités de nature juridique réalisées en cours d'année en fonction des besoins, telles que la validation des modifications des statuts et règlements de répartition ou l'octroi de l'autorisation de gérer les droits. L'IPI facture ses activités de surveillance aux sociétés de gestion selon le temps consacré.⁹ En 2021, il a facturé en moyenne 2000 francs de taxes à chaque société

⁹ Conformément à l'Ordonnance de l'IPI sur les taxes (RS 232.148).

de gestion pour l'approbation du rapport annuel. Cela représente entre 9 et 12 heures d'activités de surveillance par société de gestion, soit au total 56 heures. En pratique, les personnes en charge de la surveillance estiment qu'elles consacrent entre deux et cinq jours par société de gestion. Le nombre d'heures facturé est ainsi inférieur au temps effectif consacré selon l'estimation du personnel. De plus, le temps facturé par l'IPI ne prend pas en compte les activités sporadiques réalisées par le secteur Finances et controlling pour les analyses complémentaires.

Les sociétés de gestion interrogées sont d'avis que leur charge de travail pour fournir les informations à l'IPI est raisonnable. La plupart des rapports et informations à produire sont de toute manière établis pour leurs propres besoins (rapport annuel, rapport détaillé de l'organe de révision). Pour les autres informations à constituer spécifiquement pour l'IPI, elles estiment qu'elles consacrent entre deux à cinq jours de travail (par exemple explication des écarts de 10 % et minimum 100 000 francs entre les comptes de l'année et les comptes de l'année précédente, respectivement le budget de l'année).

Appréciation

Il est difficile de se prononcer de manière catégorique sur l'adéquation du coût de la surveillance, sans avoir au préalable défini les risques à couvrir par l'IPI (voir chapitre 3.2).

En l'état actuel, la charge de travail interne nécessaire à la surveillance est raisonnable pour les sociétés de gestion. En ce qui concerne l'IPI, le temps consacré à la surveillance est modéré et le montant de taxes facturé est faible en comparaison au volume des droits sous surveillance. Il assume actuellement des coûts de surveillance qui pourraient être refacturés aux sociétés de gestion.

L'IPI devrait mieux tenir compte de l'ensemble des prestations effectuées dans le cadre de la surveillance pour facturer les taxes aux sociétés de gestion. Les coûts non facturés aux sociétés de gestion n'étant pas significatifs (entre 10 000 et 20 000 francs par année selon l'estimation du CDF), le CDF renonce à émettre une recommandation.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI, RS 172.010.31)

Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins du 9 octobre 1992 (LDA, RS 231.1)

Ordonnance sur le droit d'auteur et les droits voisins du 26 avril 1993 (ODAu, RS 231.11)

Ordonnance de l'IPI sur les taxes du 14 juin 2016 (Ota-IPI, RS 232.148)

Message

17.069 – Message relatif à la modification de la loi sur le droit d'auteur, à l'approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et à leur mise en œuvre du 22 novembre 2017

Directive

Directive de l'IPI du 29 novembre 2017 relative à la surveillance des sociétés de gestion

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CF	Conseil fédéral
EPT	Emploi plein temps
IPI	Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle
LDA	Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins
Mint	Mint Digital Services SA
SSA	Société suisse des auteurs
SUDL	SUISA Digital Licensing SA
Swiss GAAP RPC	Swiss Generally Accepted Accounting Principles of the Foundation for Financial Reporting Standards
TAF	Tribunal administratif fédéral

Annexe 3 : Glossaire

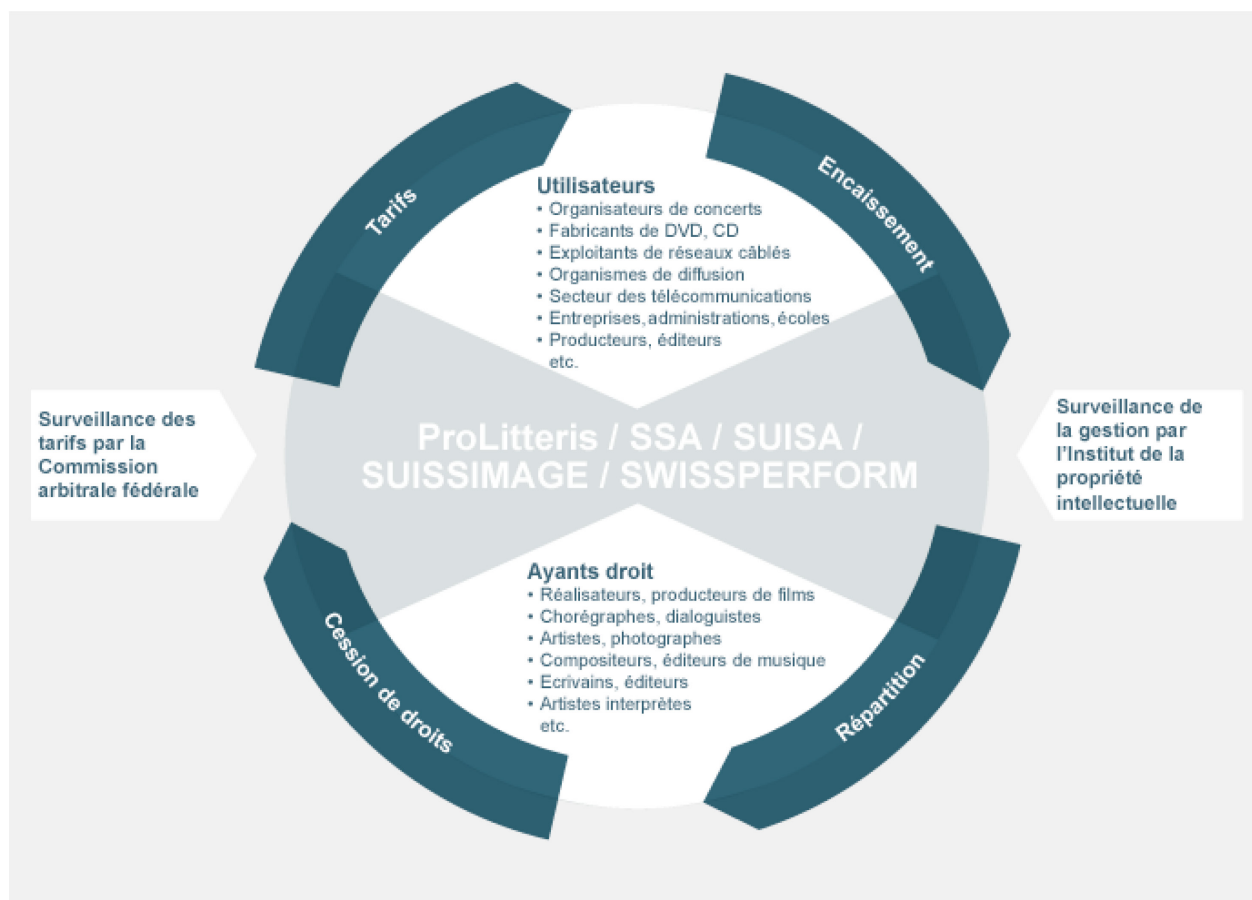
Droit d'auteur et droits voisins	Le droit d'auteur protège les artistes et leur confère le droit de décider si, quand et comment leur œuvre peut être utilisée. Les droits voisins, quant à eux, protègent les personnes qui contribuent à ce que nous puissions voir ou entendre des œuvres : par exemple les producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes. La protection naît automatiquement avec la création de l'œuvre. Elle est limitée dans le temps. Il n'y a pas de registre.
----------------------------------	---

(source : site internet IPI)

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Schéma des acteurs



Source: www.swisscopyright.ch, 2011