

...la mission d'information sur

L'ÉVALUATION DU VOLET « CRÉATION » DE LA LOI RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP)

La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « **loi LCAP** », est le fruit de travaux parlementaires très approfondis et constructifs – le texte a fait l'objet de deux lectures dans chaque assemblée –, ainsi que l'aboutissement d'un long processus de concertation avec les professionnels de la culture.

Huit ans après son adoption, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a souhaité **évaluer la mise en œuvre de son volet consacré à la création artistique**, secteur ayant subi de plein fouet les crises successives de ces dernières années, confronté aux enjeux majeurs de la transformation des pratiques culturelles et de la transition écologique, et dont le modèle économique est très fragilisé par la dégradation des finances publiques.

Sur proposition de ses rapporteuses, Else Joseph (Les Républicains, Ardennes), Monique de Marco (Écologiste – Solidarité et Territoires, Gironde) et Sylvie Robert (Socialiste, Écologiste et Républicain, Ille-et-Vilaine), la commission formule **vingt-huit recommandations** visant, d'une part, à **améliorer et mieux appliquer la loi LCAP**, d'autre part, à contribuer à une prise de conscience générale sur la nécessité de **replacer la création artistique au cœur des politiques publiques culturelles**.

1. UN CONSTAT GLOBAL : UNE LOI STRUCTURANTE ET PORTEUSE D'AVANCÉES POUR LE SECTEUR DE LA CRÉATION

Composé de **54 articles**, le volet « création » de la loi LCAP ambitionne, entre autres, de protéger la création et la diffusion artistiques, d'encourager la production artistique dans sa diversité, de définir le cadre de la politique de service public de soutien à la création artistique, de conforter les structures culturelles conventionnées ou labellisées, de structurer l'enseignement supérieur artistique. Sur certains de ces sujets, le texte fait évoluer le droit existant, sur d'autres, il donne un cadre légal qui n'existait pas encore. Aussi, pour nombre d'acteurs du secteur auditionnés par les rapporteuses, **la loi LCAP est jugée structurante et fait office de « boussole »**.

La loi LCAP apparaît comme un socle normatif fondateur pour un secteur qui pâtissait jusqu'alors d'un certain flou juridique. Les rapporteuses saluent les clarifications et les avancées permises par cette loi.



PRINCIPAUX APPORTS DE LA LOI LCAP POUR LE SECTEUR DE LA CRÉATION

- * Affirmation des principes de **liberté de création** et de **diffusion artistiques** et création d'un **délit spécifique** en cas d'entrave à l'exercice de ces libertés
- * Définition de la **politique de service public de soutien à la création artistique**



Responsabilité **partagée** de l'État et des collectivités territoriales



21 OBJECTIFS

Aide à la **création** et aux **artistes**, accès de tous les **publics** à la création, **égalité femme-homme**, amélioration des conditions et des outils du **développement artistique** sur l'ensemble du territoire, mise en œuvre des **actions d'éducation artistique et culturelle**, formation des professionnels de l'art...

- * Formalisation de la politique de **labellisation** et de **conventionnement** des **structures culturelles**



Conditions d'attribution d'un **label** ou d'un **conventionnement**, procédures de **recrutement des dirigeants** des structures concernées



Cahiers des missions et des **charges** attachés aux labels et aux conventions

- * Structuration du **paysage de la création**



Base légale aux **fonds régionaux d'art contemporain**



Encadrement de la pratique artistique en **amateur**



Reconnaissance de certaines **professions artistiques**



Transparence dans les relations entre **artistes interprètes** et **producteurs**

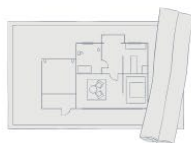


Clarification des liens entre **producteurs** et **diffuseurs**

- * Organisation de l'**enseignement supérieur artistique**



Harmonisation des modalités d'organisation de l'**enseignement supérieur artistique**



Affirmation de la mission de **formation** et de **recherche** des écoles nationales supérieures d'**architecture**



Reconnaissance du **statut d'étudiant** aux élèves des classes préparant à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur artistique



Clarification du **cadre d'intervention** des **collectivités publiques** en faveur des conservatoires

2. UNE ALERTE MAJEURE : L'INQUIÉTANTE REMISE EN CAUSE, DE PLUS EN PLUS FRÉQUEMMENT, DES LIBERTÉS DE CRÉATION ET DE DIFFUSION



Unanimement salué pour sa portée symbolique et juridique, le cadre protecteur posé par la loi LCAP est, en pratique, malmené. Les rapporteuses dressent en effet un constat à la fois inquiétant et paradoxal : **les atteintes aux libertés de création et de diffusion artistiques sont de plus en plus fréquentes et diverses, quand bien même ces principes sont reconnus et protégés par la loi depuis 2016.**

Auparavant limitées à quelques affaires emblématiques d'audience potentiellement nationale, dans des lieux souvent symboliques susceptibles d'une importante médiatisation, **les entraves constatées**

depuis quelques années sont plus nombreuses, ont une portée plus locale et sont motivées par des intérêts plus diversifiés. Prenant la forme d'annulations de représentations, de manifestations sur le lieu d'exposition ou de représentation, d'actions d'intimidation parfois violentes, elles sont dirigées contre les artistes, leurs œuvres et/ ou leurs programmeurs.

Autre évolution marquante, **une nouvelle forme de censure, moins visible et plus insidieuse**, pouvant être qualifiée d'autocensure ou de censure préventive, **se développe dans les territoires**. Elle est le fait de programmeurs, d'élus locaux qui, de leur propre chef ou sous la pression de collectifs citoyens, préfèrent éviter de mettre à l'affiche certaines œuvres par crainte qu'elles ne heurtent une partie de la population. Des créations abordant des sujets sociétaux jugés a priori « clivants » peuvent ainsi être écartées. Sont également remontés aux rapporteurs des cas de censure préventive impliquant des préfets, qui ont fait valoir un risque manifeste de trouble à l'ordre public pour justifier la non-diffusion d'une œuvre.

Tout en regrettant l'absence de données nationales consolidées, les rapporteurs jugent ces dérives récentes très inquiétantes, tant pour la diversité des points de vue artistiques, la qualité de l'offre culturelle que la vigueur du débat public. Elles rappellent avec force que **les libertés de création et de diffusion artistiques sont essentielles au bon fonctionnement d'une société démocratique** et qu'elles doivent, en conséquence, être protégées des décisions de pure opportunité politique et/ou économique.

Malgré la multiplication des atteintes aux libertés de création et de diffusion, **le dépôt de plainte sur le fondement de l'article 431-1 du code pénal est insuffisamment utilisé**, par méconnaissance du dispositif et difficulté à caractériser le délit. Qui plus est, lorsque la situation d'entrave est portée en justice, le juge argue généralement d'une atteinte à la liberté d'expression et non à la liberté de création ou de diffusion en tant que liberté fondamentale autonome.



√ **Recommandations :**

→ **En amont, consacrer l'autonomie des principes de liberté de création et de diffusion artistiques et mieux prévenir les atteintes qui leur sont portées, en :**

- **modifiant l'article 2 de la loi LCAP pour consacrer explicitement la pleine autonomie des principes de liberté de création et de diffusion artistiques ;**

- élaborant et diffusant, en lien et pour les professionnels de la création, un **guide juridique et pratique sur les libertés de création et de diffusion artistiques ;**

- incitant les associations d'élus à davantage **sensibiliser et former les élus locaux aux libertés de création et de diffusion artistiques ;**

- invitant **les préfets à garantir l'effectivité des principes de liberté de création et de diffusion artistiques ;**

- mettant en place, au niveau de chaque direction régionale des affaires culturelles (DRAC), une **cellule d'observation et d'alerte** sur les différentes formes d'atteinte aux libertés de création et de diffusion artistiques ;

- étudiant l'**opportunité** et les conditions de **création d'une instance de médiation indépendante**, qui pourrait être un Défenseur des libertés de création et de diffusion artistiques, sur le modèle du Défenseur des droits.

→ **En aval, davantage recourir au délit d'entrave aux libertés de création et de diffusion artistiques, en :**

- informant mieux les professionnels de la création et les élus locaux sur la **possibilité de recours devant les tribunaux ;**

- menant **un travail d'expertise juridique pour faciliter le dépôt de plainte** sur le fondement de l'article 431-1 du code pénal ;

- confiant le **contentieux relatif aux libertés de création et de diffusion artistiques à des chambres spécialisées.**

3. AGIR À TROIS NIVEAUX POUR RELANCER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SOUTIEN À LA CRÉATION : CO-CONSTRUIRE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES, REVITALISER L'ÉTAT CULTUREL DÉCONCENTRÉ ET REFINANCER LA CRÉATION DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Les politiques culturelles constituent, en application des lois de décentralisation successives, une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, confirmée par la loi « NOTRe » en 2015, puis par la loi LCAP en 2016.

Parfois remise en question au profit d'une organisation qui reposerait sur un « chef de filât », comme l'a récemment proposé le rapport Woerth¹, **la compétence partagée en matière culturelle est un principe qui, aux yeux des rapporteuses, continue de faire sens**, mais qui nécessite une coopération exigeante entre les collectivités publiques.

En application de l'article 4 de la loi LCAP, cette coopération devait se dérouler au sein d'une nouvelle enceinte, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dédiées à la culture. Force est cependant de constater que, **dans la plupart des régions, les CTAP « culture » sont aujourd'hui inopérantes, si ce n'est inexistantes**. Prenant acte de leur échec et s'inscrivant dans la continuité de précédents travaux de la commission², **les rapporteuses estiment que de nouvelles perspectives doivent être tracées en matière de gouvernance des politiques culturelles à l'échelle des territoires**. Aux organes de dialogue pléthoriques et formels, doivent succéder d'autres types d'instances permettant de fédérer, selon une périodicité régulière, les différents acteurs publics autour d'une démarche véritablement stratégique et opérationnelle.



Echec des CTAP "culture"

✓ **Recommandation** : Faire émerger, au niveau des territoires, des alliances culturelles stratégiques, réunissant les collectivités territoriales volontaires et l'État autour de quelques grands objectifs communs à accomplir pour répondre aux besoins locaux.

Les rapporteuses alertent en outre sur **la situation de grande fragilité dans laquelle se trouvent les DRAC**, constat qui traduit **un affaiblissement de l'État culturel déconcentré**. Alors que 80 % de l'action et des crédits du ministère de la culture en soutien à la création sont déconcentrés et que les DRAC disposent historiquement d'une expertise dans ce secteur, leurs conseillers « création » sont peu nombreux et extrêmement mobilisés, la fusion des régions ayant considérablement développé leur périmètre d'intervention, sans que leur répartition globale ne soit toujours harmonisée.

✓ **Recommandation** : Revitaliser les DRAC en renforçant leurs moyens humains et en leur donnant davantage de latitude pour répartir les crédits déconcentrés.



96 millions d'euros de coupe budgétaire pour le secteur de la création en début d'année

Les rapporteuses tirent également la sonnette d'alarme sur les difficultés financières de nombreuses structures culturelles, consécutives aux crises sanitaire et inflationniste. La **réduction inquiétante de leurs marges artistiques** menace leur capacité à mener à bien leurs missions de soutien à la création, de promotion de la diversité artistique et d'animation culturelle des territoires. Alors que le secteur de la création a fait l'objet d'une coupe budgétaire de 96 millions d'euros en début d'année, les rapporteuses rappellent qu'en « asséchant » la création, **ce sont toutes les politiques publiques culturelles qui sont menacées**. À l'heure du « mieux produire, mieux diffuser », porté par le ministère de la culture, elles posent donc la question suivante : **comment, dans ce contexte budgétairement contraint, penser et financer la culture et la création ?** L'une des pistes consisterait, selon elles, à réaffecter au secteur de la création une partie des financements consacrés au Pass culture, qui concentre depuis plusieurs années l'essentiel des augmentations de crédits et qui ne peut constituer l'alpha et l'oméga de la politique culturelle de l'État.

¹ « Décentralisation : le temps de la confiance », rapport remis au Président de la République le 30 mai 2024.

² « Les nouveaux territoires de la culture », rapport d'information n° 210 (2019-2020) de M. Antoine Karam et Mme Sonia de La Provôté, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

√ **Recommandation** : Étudier les modalités selon lesquelles une partie des crédits consacrés au Pass culture pourrait être réaffectée au secteur de la création.

4. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE ADAPTATION DU CADRE NATIONAL DE LA LABELLISATION ET DU CONVENTIONNEMENT AUX RÉALITÉS TERRITORIALES

L'article 5 de loi LCAP et ses textes d'application ont permis l'élaboration d'un cadre national de référence pour la politique de labellisation et de conventionnement, très largement plébiscité. Les acteurs de terrain font toutefois état de **plusieurs difficultés** dans sa mise en œuvre : des procédures chronophages, complexes et rigides ; des cahiers des missions et des charges sous-tendus par une logique quantitative, souvent inadaptés aux problématiques sociétales actuelles comme la transition écologique ou l'intelligence artificielle, et manquant d'adaptabilité pour répondre aux besoins culturels locaux.

Si les rapporteuses estiment que le dispositif réglementaire tel qu'issu de la loi LCAP mérite d'être maintenu dans ses grandes lignes, elles appellent à privilégier une logique plus qualitative et à introduire davantage de possibilités de modulation.

√ **Recommandations** :

- **Réduire le nombre de critères quantitatifs exigés par les cahiers des missions et des charges** relatifs à la labellisation et au conventionnement.
- **Actualiser ces cahiers des missions et des charges au regard des problématiques sociétales actuelles** comme la transition écologique ou l'intelligence artificielle.
- **Permettre une meilleure déclinaison territoriale de ces cahiers des missions et des charges**, afin qu'ils puissent être davantage adaptés aux caractéristiques culturelles des territoires.

5. L'URGENCE D'UN RÉENGAGEMENT PUBLIC EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ARTISTIQUE

Bien que la loi LCAP ait clarifié les modalités d'organisation de l'enseignement supérieur artistique, **les rapporteuses déplorent que, huit ans plus tard, les écoles supérieures d'art soient toujours confrontées à d'importants problèmes structurels** : elles peinent à s'inscrire pleinement dans le troisième cycle doctoral ; la question du statut de leurs enseignants n'est toujours pas réglée, dans un contexte de recours croissant aux personnels contractuels ; la concurrence des formations privées est de plus en plus offensive ; les écoles territoriales sont en grande difficulté financière, raison qui a poussé le ministère de la culture à enfin diligenter une mission de diagnostic¹ ; les régions se sont globalement peu emparées de la compétence « enseignement supérieur artistique », celles qui ont voulu s'impliquer s'étant vu refuser le transfert des crédits correspondants par l'État.



√ **Recommandations** :

- **Inciter les universités et les écoles publiques d'art à nouer des partenariats** en matière de troisième cycle doctoral.
- **Revaloriser le statut de professeur d'enseignement artistique**, condition indispensable à une meilleure attractivité de ce métier.
- **Rendre compte aux commissions parlementaires compétentes** des conclusions de la mission de diagnostic sur la situation des écoles d'art territoriales.
- **Réaffirmer la compétence et la responsabilité des régions en matière de développement et de structuration de l'enseignement supérieur artistique**, moyennant le transfert concomitant et intégral des crédits correspondants.

¹ Mission confiée à l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et à la direction générale de la création artistique (DGCA).

Les rapporteuses constatent également la **non-amélioration de la situation des conservatoires**, en dépit des espoirs suscités par la loi LCAP.

√ **Recommandation** : **Mettre fin à la dualité d'interlocuteurs (la DGCA et la DG2TDC¹) au sein du ministère de la culture**, facteur bloquant de l'avancée du dossier « **conservatoires** ».

6. DES SUJETS SPÉCIFIQUES QUI APPELLENT UNE ÉVOLUTION LÉGISLATIVE OU RÉGLEMENTAIRE

Les rapporteuses ont enfin identifié plusieurs sujets relatifs au secteur de la création, pour certains, abordés par la loi LCAP mais qui nécessitent d'être retravaillés, pour d'autres, non traités par le législateur en 2016 et qui méritent aujourd'hui d'être mis en réflexion.

√ **Recommandations** :

- **Réouvrir le dossier de la pratique artistique en amateur**, afin de combler les failles du cadre réglementaire actuel.
- **Favoriser l'accès du Centre national de la musique (CNM) aux données** nécessaires à l'exercice de sa mission d'observation du secteur de la musique.
- **Ouvrir une concertation** avec les professionnels de la filière musicale **sur l'évolution du périmètre d'intervention du médiateur de la musique**.
- **Appeler l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)** à mener un travail de concertation avec les professionnels concernés pour clarifier **le régime des quotas radiophoniques francophones**, en particulier pour corriger les incohérences liées aux définitions actuelles des « nouveaux talents » et des « titres chantés ».
- **Ouvrir**, dans un cadre concerté, **le chantier de la protection juridique des producteurs de spectacles**.
- **Réaffirmer la position de la France en faveur de la protection du droit d'auteur**, dans le contexte d'essor de l'intelligence artificielle.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier](#)



Else Joseph

Rapporteuse
Sénatrice des Ardennes
(Les Républicains)



Sylvie Robert

Rapporteuse
Sénatrice d'Ille-et-Vilaine
(Socialiste, Écologiste et Républicain)



Monique de Marco

Rapporteuse
Sénatrice de la Gironde
(groupe Écologiste - Solidarité et Territoires)

¹ Respectivement la direction générale de la création artistique et la direction générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.