

Rapport d'évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

Synthèse de la Fédération des acteurs de la solidarité

Le 22 juin 2020 a été publié un rapport d'Évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, pour lequel la Fédération des acteurs de la solidarité avait été auditionnée en juin 2019. Ce rapport dresse de nombreux constats concernant la prostitution en France, et formule des recommandations visant à améliorer les politiques publiques qui y sont liées.

Selon l'IGAS, la prostitution revêt des formes diverses et se caractérise notamment par :

- une prostitution visible dite « de rue » (30%) par des personnes majoritairement d'origine étrangère et de sexe féminin (85% ; 10% hommes ; 5% transgenre), victimes de traite ou sous l'emprise de réseaux et sans titre de séjour ;
- un développement sensible, parmi les prostituées majeures et mineures, de la prostitution, en hôtel, appartement ou salon de massage (8%) ;
- une augmentation inquiétante de la prostitution de mineur(e)s majoritairement de nationalité française, dite « de cité », de mineurs non accompagnés (MNA) ou de jeunes majeur(e)s, souvent sortis des dispositifs de la protection de l'enfance ;
- une diversité et une banalisation des conduites prostitutionnelles de la part des jeunes mineurs et majeurs mais aussi de certains professionnels ;
- une précocité de l'entrée dans la prostitution ;
- une mobilité et une volatilité accrues de la prostitution

La mission déplore la faiblesse des connaissances dont nous disposons concernant la réalité de la prostitution en France, ce qui rend difficile l'évaluation de l'impact des politiques sur ce public. Son rapport s'attache donc principalement à faire l'évaluation et des recommandations concernant les objectifs et intentions des différents volets de la loi du 13 avril 2016.

1^{ère} partie : Un portage politique et un pilotage de la loi s'imposent :

La première partie du rapport porte sur le pilotage de la politique par l'État. En premier lieu, conformément au plaidoyer de la Fédération et de nombreuses associations, la mission constate qu'alors qu'il s'agit d'une problématique transverse, la mise en œuvre de la politique en matière de prostitution souffre d'une **absence d'interministérialité et de portage politique**. Elle souligne que la principale circulaire d'application de la loi, du 31 janvier 2017, relative aux modalités d'agrément des associations et de fonctionnement des commissions départementales, n'a été signée que par la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes. Celle relative à la mise en œuvre de la loi dans sa globalité, bien qu'annoncée, n'a jamais été diffusée. Le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale n'ont pas encore produit de circulaire destinée à clarifier et harmoniser la mise en œuvre de la loi dans leur domaine de compétence. Elle **regrette la « mise en sommeil » du comité de suivi de la loi**, réuni pour la dernière fois en juin 2017, qui a « retardé l'application de la loi dans toutes ses composantes ». La mission regrette également l'insuffisante mise en cohérence des plans de lutte contre les violences faites aux femmes et de lutte contre la

traite des êtres humains, qui contiennent tous deux des mesures concernant la prostitution. **Sa première recommandation est de réunir le comité de suivi interministériel en vue d'assurer une mise en œuvre complète de la loi et d'en adapter les dispositifs, sur la base d'une réunion annuelle a minima.** La Fédération est favorable à cette proposition, à condition que ce comité intègre les associations impliquées sur le terrain auprès des personnes prostituées.

La mission de l'IGAS recommande l'organisation de campagnes gouvernementales d'information sur le contenu de la loi à destination du grand public notamment des mineur-e-s et étudiant-e-s. Aucune campagne de ce type n'a eu lieu depuis 2016.

Elle souligne que la formation des professionnel.les, si elle a progressé, demeure insuffisante et demande que les sujets liés à la prostitution soient spécifiquement mentionnés dans les référentiels de formation initiale, et intégrés à la formation dans les écoles de police et de gendarmerie. Elle insiste en particulier sur la formation des professionnel.les de l'éducation nationale, trop dépendante aujourd'hui de l'initiative associative seule et du bon vouloir des équipes alors que les conduites prostitutionnelles augmentent parmi les adolescent.es

Les inspecteurs et inspectrices de l'IGAS ont ensuite analysé l'évolution de la dépense publique concernant l'accompagnement des personnes en situation de prostitution, et leurs conclusions vont dans le sens de celles des associations. D'une part la mission observe **une programmation budgétaire paradoxale**. En effet, au moment de la mise en œuvre de la loi, des crédits budgétaires conséquents ont été prévus alors qu'ils ne pouvaient à l'évidence être consommés avant l'achèvement du dispositif réglementaire. En revanche, **les crédits alloués se réduisent progressivement à partir de 2018, en phase de montée en puissance des parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle**. Toutefois, même révisée à la baisse, la dotation 2018 s'est révélée en décalage avec le nombre de bénéficiaires réels de l'AFIS. Selon la mission, ce constat s'explique par la mise en place lente et aléatoire des commissions. La mission déplore également que la nouvelle nomenclature budgétaire réduise la transparence et la lisibilité du financement de cette politique, dans la mesure où il n'existe plus d'action spécifique dédiée depuis 2019.

Concernant les crédits déconcentrés dont ont bénéficié les associations dans les départements, la mission constate, au vu des documents budgétaires accompagnant les projets de lois de règlement, une **baisse paradoxale du nombre de structures financées et de départements concernés depuis l'adoption de la loi, avec des crédits fluctuants**. Elle questionne également le fonctionnement de l'appel à projets lancé par l'AGRASC et notamment le processus de sélection des projets qui ne lui semble pas impliquer les acteurs les plus pertinents. Elle souligne l'augmentation très probable et souhaitable de cette ressource, au vu de l'importance de la valeur des biens confisqués comparée de la somme mise à disposition jusqu'à présent. Elle estime enfin que si la montée en charge des PSP se poursuit au même rythme, dans l'hypothèse où tous les départements seront dotés de la commission départementale, **le minimum de financement complémentaire serait de 1 million d'Euros par an pour permettre aux associations de répondre aux besoins d'accompagnement**.

La mission indique également que « c'est le travail de terrain et non la position idéologique des associations qui doit déterminer le soutien des pouvoirs publics à son action. » A ce titre elle demande que le conditionnement de l'agrément pour porter le parcours de sortie de la prostitution à un positionnement de l'association comme ayant pour finalité la sortie de la prostitution soit supprimé. Elle souligne également que « la multiplicité des financeurs rend la situation des associations fragile et dépendante d'arbitrages budgétaires indépendants de la question de la prostitution. Afin de sécuriser le financement des associations **la mission**

recommande le développement de contrats pluriannuels d'objectifs correspondant aux besoins d'accompagnement sanitaire et social.

Le rapport revient également sur l'insuffisance des indicateurs disponibles pour avoir une vision des actions portées et financées par le réseau droits des femmes. **Elle insiste sur le besoin d'un outil de pilotage national, type tableau de bord, pour évaluer les avancées de l'application de la loi :** nombre de personnes bénéficiaires, file active des associations, couverture géographique par associations agréées, nombre de personnes avec APS, AFIS, places d'hébergement... Ce tableau de bord devrait être actualisé régulièrement pour être un outil d'aide à la décision lors des comités annuels de suivi, analyser les problèmes rencontrés et y apporter des réponses appropriées. Le rapport déplore l'absence d'indicateur de performance budgétaire sur le suivi de la lutte et de la prévention de la lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite.

Partie 2 : L'invisibilité croissante du phénomène doit inciter pouvoirs publics à adapter et renforcer leur action et les moyens

La deuxième partie du rapport porte sur la nécessaire évolution de l'action des pouvoirs publics au vu de l'évolution du phénomène prostitutionnel. Il souligne d'une part la diminution mais aussi l'aggravation de la situation des personnes en prostitution de rue, presque exclusivement étrangères et exploitées par des compatriotes. En parallèle, internet permet aux réseaux d'organiser l'itinérance des victimes d'exploitation sexuelle, également invisibilisées dans les salons de massage et autres établissements de couverture.

Selon les inspecteurs de l'IGAS, il s'agit là **d'une évolution structurelle liée au développement d'internet.** La mission note en tous cas le peu d'enquêtes en lien avec la prostitution sur internet, et le peu de condamnation, liée selon elle à la **grande insuffisance des moyens humains et techniques dédiés à la lutte contre le cyberproxénétisme.** Elle demande donc le renforcement de ces moyens, **l'élargissement de la définition de la prostitution pour intégrer « toute forme de marchandisation du corps et d'exploitation sexuelle »** afin de prendre en considération la réalité à des comportements prostitutionnels virtuels, et l'installation d'un groupe de travail interministériel sur la lutte contre le cyberproxénétisme. Elle recommande également **de financer les actions des associations visant à aller vers les personnes prostituées sur internet.**

La mission de l'IGAS regrette l'insuffisance des moyens financiers et humains, de la formation de la justice et de la police consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme. Elle recommande des améliorations de la méthode statistique pour mieux connaître le phénomène, une plus grande rigueur dans la saisie des biens issus du proxénétisme et de la traite, et une meilleure articulation des poursuites pour proxénétisme et pour traite afin de recourir davantage à l'infraction de traite des êtres humains. La mission indique que **la coopération internationale avec le Nigéria et la Chine n'est pas à la hauteur** des enjeux et nécessiterait une plus grande implication du ministère des affaires étrangères.

Au sujet de la pénalisation des clients, elle est selon le rapport **erratique et très inégale**, en l'absence de directive adressée en ce sens aux procureurs de la république ou aux forces de l'ordre y compris s'agissant des clients des mineurs exploités. **La mission constate que parfois la pénalisation des**

clients est utilisée pour résoudre les troubles à l'ordre public, et n'a pas eu d'incidence sur les arrêtés municipaux qui visent l'exercice de la prostitution, alors que « ces pratiques ne s'inscrivent pas dans l'esprit de la loi ». La mission estime que « la nouvelle infraction a « probablement contribué à la baisse de la prostitution sur la voie publique, en particulier à Paris » et qu'elle n'est « peut-être pas non plus étrangère au développement de la prostitution logée (...) mais n'en est pas le seul facteur ».

Elle demande qu'une réflexion soit menée sur la **mutualisation et l'harmonisation des stages** en direction des clients de la prostitution, constatant la grande disparité des pratiques actuelles. L'élément le plus marquant des stages, selon les évaluations conduites a posteriori, est le témoignage de des personnes ayant connu la prostitution.

Concernant la traite des êtres humains, l'IGAS rejoint le Conseil de l'Europe et les associations sur le constat que le mécanisme national actuel est insuffisant et inadapté. Il demande la mise en place d'un mécanisme national d'identification, d'orientation et de prise en charge en faveur des victimes de la TEH. La mission souhaite également la création d'une délégation ou mission « spécifiquement dédiée à la lutte contre toutes les formes de traite et d'exploitation des êtres humains (...), de nature à renforcer la lutte contre la TEH, conformément aux engagements conventionnels de la France. Elle aurait aussi le mérite de mettre fin à la confusion entretenue entre la lutte contre les violences faites aux femmes et celle contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Cette instance pourrait être rattachée au ministère de la justice ou de l'intérieur ». Elle recommande également de charger les comités locaux d'aide aux victimes (CLAV) d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la traite des êtres humains autres que exploitation sexuelle, et de s'articuler avec la commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite.

Accompagnement sanitaire et social des personnes :

Le rapport consacre un chapitre au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, dont les conclusions et recommandations rejoignent le plaidoyer de la Fédération des acteurs de la solidarité.

D'une part il note le fonctionnement « hétérogène et perfectible » des commissions départementales. Au 20 juin 2019, 71 commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite (CDLP) étaient installées en métropole. 25 départements n'avaient pas de CDLP. **La mission souligne qu'il faut achever le processus**, malgré la réticence de certains préfets. Elle note que **le périmètre de travail et d'action des commissions diverge** selon les acteurs en présence, et la vision stratégique globale devant être portée par la commission est parfois empêchée par le traitement chronophage des demandes d'entrée dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle (PSP). Dans plus d'un tiers des départements cependant aucune demande de PSP n'a été enregistrée. La mission recommande de **différencier la composition de la commission selon qu'elle s'intéresse aux orientations stratégiques ou qu'elle examine les dossiers de parcours de sortie**. Dans ce dernier cas, elle suggère d'adopter une composition restreinte pour examiner plus de dossiers avec des acteurs réellement formés et mobilisés, avec donc plus d'efficacité. Elle recommande d'intégrer des acteurs aujourd'hui absents des commissions :

DRIHL, ARS, Pôle Emploi notamment. Elle recommande également de **renforcer les moyens du réseau du service des droits des femmes (SDFE)**, en charge de cette politique, afin de pouvoir animer correctement les travaux des CDLP, les actions de prévention ainsi que leurs autres missions. Elle propose un **traitement dématérialisé du renouvellement de l'Aide Provisoire de Séjour (APS)**, qui permettrait de réduire les risques de rupture de droits.

Concernant le PSP, la mission fait plusieurs constats :

- Le **décalage entre nombre de personnes suivies par les associations intéressées et celui du nombre de dossiers**, du fait du caractère chronophage de la constitution du dossier, de l'insuffisance des moyens des associations et du caractère parfois aléatoire de la sélection.
- Le dispositif est encore peu connu des personnes concernées
- « Une rupture définitive avec l'activité prostitutionnelle est une condition pour bénéficier du dispositif et cette exigence n'est pas toujours compatible avec une situation précaire dans l'attente de l'aboutissement de la procédure. »
- **Le montant de l'Aide Financière à l'Insertion Sociale (AFIS) est dissuasif** car beaucoup trop faible, notamment lorsque la personne n'a pas de logement ou d'hébergement
- Dans certains territoires le projet d'insertion demandé correspond à des personnes déjà assez avancées dans leur projet et non à des personnes encore en situation de prostitution
- Le parcours a un intérêt limité pour les personnes françaises ou en règle qui peuvent bénéficier de dispositifs de droit commun plus favorables ;
- Le taux de refus d'entrée dans le parcours est de 20%

La mission souligne à raison que la grande majorité des personnes en situation de prostitution demeurent accompagnées hors du PSP, dans le cadre des actions générales des associations : aller vers, accueil, hébergement, accompagnement social global, etc. Elle s'interroge donc sur la manière de renforcer « **l'aide disponible pour les personnes qui souhaiteraient sortir de la prostitution mais ne sont pas concernées par les parcours de sortie de la prostitution prévus par la loi. La mission estime que les commissions départementales devraient pouvoir proposer une aide financière à ces personnes.** » La mission demande donc d'élargir la capacité des CDLP à accompagner les personnes, par un dispositif qui reste flou dans sa présentation mais louable dans son intention.

En second lieu, la mission relève que les **critères d'entrée dans le parcours sont très hétérogène**, ce qui soulève des enjeux d'équité et réduit la portée du dispositif :

- Certains départements connaissent un taux de refus important (jusqu'à 88% !) « difficilement explicable » selon l'IGAS
- **Aucune circulaire n'a précisé les critères d'admissibilité des demandes**
- La principale divergence observée porte sur le **droit au séjour** : certaines CDLP ou préfets refusent systématiquement l'entrée dans le parcours de sortie pour les personnes sous OQTF, en demande d'asile ou sous procédure Dublin
- La mission constate également des **divergences importantes dans les exigences posées en termes d'insertion professionnelle**

Afin d'harmoniser le fonctionnement des CDLP et donc l'accès des personnes à leurs droits, la mission demande de **préciser par voie de circulaire interministérielle les modalités de traitement des demandes de parcours de sortie** : critères d'éligibilité, délivrance et durée des APS.

Devant la « **difficulté de concilier les objectifs de la politique migratoire avec ceux de la lutte contre la prostitution** », la mission de l'IGAS demande en outre qu'une circulaire vienne clarifier cette question. Elle questionne également le conditionnement de l'entrée dans le PSP à l'arrêt net de la prostitution, et suggère de privilégier la notion de « trajectoire de sortie », plus adaptée à la réalité.

La mission note également la **difficulté d'accéder au logement social pour les personnes en PSP, en dépit de l'autorisation légale depuis 2019 au vu de la durée de l'APS et du peu de ressources qu'apporte l'AFIS**. Pourtant, 70% des départements sont dépourvus de places fléchées pour héberger les bénéficiaires des PSP, et dans les 30% restants leur nombre est insuffisant, indique la mission, ce qui est incohérent avec l'objectif de protection et d'insertion du PSP. Elle demande donc de « **garantir aux personnes bénéficiaires d'un parcours de sortie une solution de logement ou d'hébergement** », sans préciser la manière d'y parvenir.

Concernant l'accès au séjour, les inspecteurs et inspectrices font état de plusieurs difficultés, bien connues des associations : le document d'identité nécessaire à l'obtention de l'APS est généralement manquant, soit parce qu'il a été confisqué par le réseau soit parce que la personne n'en a jamais eu. Son obtention s'apparente à un parcours du combattant. La durée de l'APS est également un obstacle à l'insertion selon la mission, qui note par ailleurs que **la durée minimale de 6 mois prévue par la loi a été interprétée comme une durée ferme par les commissions**. Or cette courte durée représente un frein sur l'accès au logement, à la formation, à l'emploi et provoque également des ruptures de droit. A noter que **80% des préfets interrogés dans le cadre de cette mission pensent également que la durée de 6 mois est trop courte**. Enfin, une interrogation persiste sur le sort qui sera réservé aux personnes arrivées au bout du PSP, et leur accès plus permanent au séjour.

Concernant l'AFIS, dont 114 personnes bénéficient, de même certains freins sont soulignés :

- Un **faible montant** qui conduit les personnes à prendre un emploi précaire à côté et à compromettre leur insertion de qualité sur le long terme.
- Un montant insuffisant pour vivre sans hébergement
- La condition de ressource pour l'AFIS s'apprécie sur le mois précédent le renouvellement et non la moyenne trimestrielle contrairement aux autres minima sociaux, ce que préconise la mission
- Le décret concerné ne prévoit pas revalorisation de l'AFIS contrairement aux autres minima sociaux

La mission demande donc **un mécanisme d'indexation de l'AFIS, et un calcul sur la base des revenus moyens trimestriels ou semestriels du bénéficiaire**.

Enfin, en matière d'insertion et d'emploi, la mission constate des difficultés dans l'accès à Pôle Emploi, l'obstacle présenté par la faible durée de l'APS encore une fois tant dans l'accès à l'emploi qu'à la formation, même si le PSP permet assez rapidement l'accès à un premier emploi pour les personnes concernées. La mission propose aux **DIRECCTES, à Pôle Emploi et aux missions locales de se mobiliser davantage afin d'apporter un appui plus important** à l'insertion des personnes sortant de la prostitution. Elle souligne également l'intérêt que revêt l'insertion par l'Activité Economique pour ce public.

Santé : prévalence de nombreuses pathologies, mais une situation sanitaire mal documentée

Au sujet de la santé, la mission de l'IGAS demande la mise en place d'une remontée d'information régulière du terrain vers les structures centrales pour un suivi annuel dans chaque région afin d'améliorer le suivi de l'état sanitaire et social de ce public. Les personnes prostituées rapportent l'augmentation du nombre de clients refusant le port du préservatif, mais la mission note que le relâchement sur la protection lors des rapports sexuels est également présent dans la population générale, et qu'il est donc difficile de l'imputer à la pénalisation des clients. Elle souligne l'importance de poursuivre les actions de réduction des risques et la nécessité de renforcer les moyens dédiés à l'accès aux soins des personnes prostituées.

Prostitution des mineur-e-s, une réalité qui inquiète la mission

Enfin, le rapport consacre son dernier chapitre à la prostitution des mineur-e-s. Là encore, ses constats et préconisations rejoignent celles de la Fédération des acteurs de la solidarité.

La mission évoque le **besoin de renforcer prévention** en direction des enfants et du grand public, la formation des professionnels et la prise en charge des victimes. Elle prend note de la complexité liée au consentement revendiqué de certaines jeunes filles, ainsi qu'à la difficulté à quantifier le phénomène qui va bien au-delà des chiffres de l'OCRTEH.

La mission demande aux pouvoirs publics de **clarifier le fait que la prévention de la prostitution fait partie de la protection de l'enfance**, et propose de développer des **protocoles départementaux partenariaux destinés à harmoniser et à faciliter la prise en charge des mineurs et des majeurs en danger de prostitution**, à l'instar du plaidoyer de la FAS suite à notre enquête sur la prostitution des mineur-e-s. Partant du constat que « la spécialisation des équipes éducatives conditionne la réussite de la prise en charge qui s'avère complexe », la mission encourage **l'extension du dispositif créé par la MIPROF concernant la prise en charge des mineur-es victimes de la traite**, en indiquant que la duplication aux victimes mineur-es du dispositif Ac-Sé pourrait répondre aux besoins. Elle préconise également la **mise en place de référents « traite des êtres humains » dans les foyers de l'Aide Sociale à l'Enfance**, et l'identification de lieux d'accueil potentiels sur tout le territoire, au vu de la faiblesse des dispositifs existants.

La mission de l'IGAS déplore le **manque d'outils d'évaluation** du phénomène, tant dans les enquêtes de police que dans les signalements de la protection de l'enfance, qui tendent à invisibiliser le sujet. Aussi, l'item « prostitution » ne figure pas parmi les dangers renseignés par les CRIP ou sur le site du 119. **La mission demande de définir, par voie de circulaire interministérielle, la politique publique de lutte contre la TEH, le proxénétisme et infractions associées concernant les mineurs et les majeurs. Elle suggère également de mener un travail d'évaluation de la prostitution étudiante.**

A noter que les départements ultramarins n'ont pas été intégrés au travail de la mission, au vu de la complexité et de la spécificité de ces territoires qui justifierait une évaluation propre.