

RAPPORT D'ÉVALUATION LOCALE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI 2016-444

"visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel
et à accompagner les personnes prostituées"

2e volet

Limoges, Marseille, Nantes, Toulouse



**Cette étude a été cofinancée par la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et la
Fondation Scelles**

L'intégralité du rapport est disponible sur le site de la Fondation Scelles :
<http://www.fondationscelles.org/fr/>



Pourquoi une 2e évaluation locale, plus de six ans après l'adoption de la loi ?

En octobre 2019, nous présentions les conclusions du premier Rapport d'évaluation locale de la mise en œuvre de la loi qui portait sur Bordeaux, Narbonne, Paris et Strasbourg. Aujourd'hui, six ans après l'adoption de la loi, nous poursuivons ce travail sur de nouveaux territoires et de nouvelles thématiques, avec cinq objectifs :

- Analyser les processus de mise en œuvre de la loi, repérer ses freins et ses facteurs facilitateurs dans chaque ville ;
- Identifier les problématiques rencontrées par les commissions départementales, les associations agréées et l'ensemble des acteurs et actrices au niveau local dans l'accompagnement des personnes en parcours ;
- S'interroger sur les sorties et les suites des parcours de sortie de la prostitution ;
- Saisir et comprendre le vécu des personnes en parcours ;
- Mesurer les effets éventuels de la loi au niveau local, tant sur les contextes prostitutionnels locaux que sur les relations entre les acteurs et actrices des politiques locales face à la prostitution.



Quatre territoires aux contextes différents

Selon le principe établi dans la première évaluation locale, l'étude porte sur quatre villes de densités différentes et aux situations prostitutionnelles diverses :

- Limoges, ville de 130 000 habitants, sans passé prostitutionnel fort sur la voie publique et disposant d'un nombre limité d'acteur·trice·s associatif·ve·s ;
- Nantes et Toulouse, villes de 318 000 et 493 000 habitants, caractérisées par une forte activité prostitutionnelle et un réseau d'acteur·trice·s associatif·ve·s plus spécialisé·e·s ;
- Marseille, 2e ville de France avec 870 000 habitants, dotée d'un contexte prostitutionnel intense, lié historiquement à l'activité portuaire, et d'une forte densité d'acteur·trice·s associatif·ve·s spécialisé·e·s.



Une démarche ambitieuse... mais partielle

Les quatre terrains d'étude se sont révélés difficiles d'accès (bien plus que lors de la première évaluation de 2019) : des informations ont été demandées à plusieurs reprises mais n'ont jamais été communiquées malgré la lettre de mission de la DGCS ; et certains acteurs ont indéfiniment reporté des rendez-vous qui n'ont finalement jamais eu lieu...

Pour autant, **plus d'une cinquantaine d'entretiens** ont été réalisés, pour la plupart **entre décembre 2021 et avril 2022** : deux Directrices régionales aux droits des femmes et à l'égalité, les Déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité de chaque territoire, l'ensemble des huit associations agréées mobilisées sur le volet social, les différentes institutions et structures impliquées sur les autres volets de la loi (la prévention en milieu scolaire, la pénalisation des "clients" et les stages de lutte contre l'achat d'actes sexuels).

Deux personnes en parcours de sortie de la prostitution (PSP) et deux personnes sorties de parcours ont également été interrogées sur leur expérience du PSP et leur vision de la loi.



L'évaluation locale en chiffres



LIMOGES

octobre 2017 : 1ère CDLP*

- 1** association agréée
- 6** PSP* (2 en cours - 4 terminés)
- 0** "client" verbalisé
- 0** session de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels



NANTES

mai 2018 : 1ère CDLP*

- 1** association agréée
- 28** PSP* (13 en cours - 15 terminés)
- NC** "client" verbalisé
- 0** session de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels



MARSEILLE

juillet 2018 : 1ère CDLP*

- 3** associations agréées
- 59** PSP* (44 en cours - 15 terminés)
- 2** "clients" verbalisés (en 2021)
- 2021** signature convention stage
- 0** session de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels



TOULOUSE

novembre 2017 : 1ère CDLP*

- 3** associations agréées
- 69** PSP* (43 en cours - 26 terminés)
- 124** "clients" verbalisés
- 2019** signature convention stage
- 6** sessions de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels
- 38** participants aux sessions de stage de sensibilisation
- 2014** arrêté municipal anti-prostitution (reconduit chaque année)
- 116** personnes prostituées verbalisées (de 2015 à 2021)

*PSP : Parcours de sortie

**CDLP : Commission départementale de lutte contre la prostitution



Quelques points clés de l'évaluation locale



Une loi systémique encore partiellement appliquée

La loi 2016-444 est systémique, avec ses quatre axes d'action. Mais sa mise en œuvre ne l'est pas dans les quatre villes étudiées. Il n'y a pas un seul territoire où tous les volets de la loi sont mis en œuvre. En l'absence de portage national, seul le volet social est pleinement appliqué au niveau local, grâce au pilotage des Délégues départementales. Cela signifie donc que la loi du 13 avril 2016 ne fait toujours pas système six années après son vote.

Des équilibres locaux fragiles

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi repose entièrement sur les épaules des acteurs et actrices au niveau local. Selon les personnes en place et, surtout, selon leur degré de mobilisation sur la problématique prostitutionnelle, l'application de la loi peut changer du tout au tout, dans un sens comme dans l'autre. Ainsi, le changement d'un acteur peut entraîner localement, presque du jour au lendemain, l'arrêt brutal ou la réactivation de la mise en œuvre de la loi.



***"Pour moi, chacun interprète la loi de façon différente.
Les Préfectures ne l'interprètent pas de la même façon
d'une ville à l'autre..."***

(Association agréée)



***"On a eu le sentiment d'une période de flottement,
d'environ deux ans, sur la prostitution,
où l'État était sur la priorité du Grenelle des violences.
C'est important car bien souvent il faut convaincre les préfets.
On nous demande beaucoup"***

(Délégue départementale)



***"(Aujourd'hui), toutes les planètes sont alignées.
Mais, pour peu qu'il y ait un changement de personnes qui n'ont pas les
mêmes positionnements ou les mêmes objectifs,
ces personnes peuvent rapidement nous mettre des bâtons dans les roues..."***

(Association agréée)



Une mise en œuvre embryonnaire du volet prévention auprès des jeunes

Le volet de prévention et de sensibilisation au système prostitutionnel auprès des jeunes est le volet de la loi le moins mis oeuvre. Il demeure à l'état de projet dans les établissements scolaires des quatre villes (y compris dans des établissements confrontés à des cas, suspectés ou avérés, de prostitution de mineur·e·s). Au mieux, certains établissements organisent des interventions sur les violences sexuelles et sexistes. Mais cela reste ponctuel et, dans ce cadre, la prostitution n'est évoquée qu'en réponse à des questions du public des jeunes.

A Toulouse, un cadre de formation existe : une association agréée reçoit un financement de l'État pour des sessions de sensibilisation sur l'égalité f/h, le consentement, les violences. Mais, là encore, la prostitution n'est évoquée qu'en réponse à une question du public. Ce n'est pas la "commande" de l'Éducation nationale, explique l'association en charge de ces programmes.

Pour expliquer cette situation, les personnes interrogées invoquent le manque de temps et de personnel, l'absence de priorités, mais aussi la difficulté à aborder directement cette thématique avec les jeunes collégien·ne·s et lycéen·ne·s... En réalité, l'Éducation nationale ne perçoit pas réellement l'enjeu d'une politique de prévention du risque prostitutionnel auprès des jeunes.



**"Ce n'est pas une priorité,
c'est un peu satellitaire..."**

(Éducation nationale, Limoges)



**"On ne peut pas aborder directement le thème de la
prostitution car on a en face des enfants mineurs.**

Les parents ne le comprendraient pas..."

(Éducation nationale, Limoges)



**"Des établissements sont très en demande alors que
d'autres ne le sont pas du tout.**

Ça dépend en fait des équipes éducatives..."

(Association agréée, Toulouse)



**"Aujourd'hui, on en est encore au basique.
C'est pour nous une problématique nouvelle.
Si les lignes des textes internes bougent sur la prostitution,
ça ne se traduit pas encore dans la pratique."**

(Éducation nationale, Limoges)



La pénalisation de l'achat d'actes sexuels : une mesure difficilement mise en oeuvre

La pénalisation n'est pas ou peu (ou mal, comme à Toulouse) mise en oeuvre. Il n'y a quasiment pas de verbalisations à Limoges et à Nantes ; à Marseille, le stage est prêt mais n'est pas effectif par manque de verbalisations, malgré la détermination de la Procureure ; des verbalisations et un stage sont effectifs à Toulouse mais un arrêté municipal anti-prostitution, reconduit chaque année depuis 2014, permet, dans le même temps, de verbaliser un nombre équivalent de personnes en situation de prostitution.

Les blocages des services de police

Les raisons invoquées par la police pour expliquer ce blocage sont diverses : manque de moyens humains et financiers ; autres priorités à traiter ; rôle d'informateur potentiel du "client" dans le processus de démantèlement des réseaux de proxénétisme... Plus globalement, plus de six années après le vote de la loi du 13 avril 2016, les services de police adhèrent toujours faiblement à la mise en cause des "clients" et en particulier à leur pénalisation.



"La pénalisation manque aussi de logique : comment comprendre que l'offre de prostitution est légale alors que l'achat est illégal ?"

(Policier, Toulouse)



"Pour un service qui travaille sur le proxénétisme, le "client" est une source d'information. Et l'intérêt des services de police est d'obtenir de l'information..."

(Policier, Limoges)



"Les policiers ne sont pas encore sensibilisés à la lutte contre l'exploitation sexuelle sous l'angle victimes et "clients" et restent trop campés sur le démantèlement des réseaux..."

(Association agréée, Marseille)



"Les chiffres (des verbalisations de "clients") sont ridicules au regard des phénomènes de prostitution..."

(Procureure, Marseille)



La commission départementale de lutte contre la prostitution, fer de lance de la mise en œuvre de la loi

La commission départementale au cœur du déploiement du volet social

Quelles que soient les difficultés rencontrées, on ne peut que souligner l'essor incontestable du volet social depuis la première évaluation. Dans les territoires étudiés, c'est véritablement l'axe prioritaire de la mise en œuvre de la loi, porté par les Déléguées départementales et les acteur·trice·s au niveau local.

Un autre regard

En rassemblant des acteurs et actrices venu·e·s d'horizons professionnels différents, la commission fait évoluer d'une part la connaissance et la considération mutuelles entre ces acteur·trice·s, mais aussi le regard porté sur les personnes victimes et les associations qui les accompagnent. Beaucoup d'acteur·trice·s siégeant à la commission disent avoir appris à dialoguer et travailler ensemble ; le climat de méfiance et de suspicion des premières réunions a progressivement laissé la place à une confiance réciproque.

Un rôle à développer

La commission départementale est un outil fondamental qu'il faut faire monter en puissance. Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire que son rôle se limite trop souvent au suivi des PSP. Les acteur·trice·s associatif·ve·s en particulier demandent qu'on puisse y échanger aussi sur l'état des lieux de la prostitution, y discuter de la stratégie locale de lutte contre le système prostitutionnel... (ce que la loi prévoit).



"Aujourd'hui, il y a beaucoup plus de collaboration, on s'apprend mutuellement et la connaissance du phénomène est beaucoup plus aiguisée, même si c'est encore perfectible"

(Association agréée, Toulouse)



"Dans les commissions cette année, on a eu une place à part entière. C'est-à-dire que nos informations sont vraiment prises avec intérêt.

On peut ne pas être d'accord avec les services de police ou de Préfecture. Néanmoins, la place des associations n'est plus dédaignée, comme c'était le cas il y a deux ans"

(Association agréée, Marseille)



"On fait des commissions tous les trois mois pour ne pas trop limiter le nombre (très important) de dossiers à présenter.

Il y a une réelle dynamique du travail au niveau local et cette dynamique demande beaucoup d'organisation"

(Déléguée départementale, Toulouse)



Le succès du dispositif des parcours de sortie de la prostitution

Les quatre territoires étudiés comptabilisent au total 162 parcours de sortie dont 102 en cours. Et certains départements enregistrent un nombre croissant de demandes d'entrées en parcours, au point que les associations agréées peinent à traiter les dossiers et doivent constituer des listes d'attente.

Des associations agréées conscientes des enjeux

Les associations agréées, en charge de l'encadrement des parcours de sortie de la prostitution, se situent dans une logique de responsabilité : longue préparation des personnes au PSP plusieurs mois en amont de la présentation de leur demande, travail approfondi des dossiers avant leur présentation devant la commission... Par le sérieux de ce travail, les associations agréées font la preuve de leur expertise et bénéficient d'une réelle légitimité auprès des acteur·trice·s de la commission.

Mais des problématiques qui ralentissent le développement du dispositif...

Le dispositif est ainsi victime de son succès : face au nombre croissant de demandes, les moyens ne sont pas là pour assurer des hébergements adaptés ou pour soutenir les associations qui accompagnent les parcours. Dans ces conditions, sans moyens supplémentaires, il est difficile de monter en puissance et de répondre à ces nouvelles demandes.

Les acteurs et actrices interrogé·e·s mettent aussi l'accent sur plusieurs problématiques : le montant de l'AFIS, la durée du parcours, jugée trop courte, la périodicité des renouvellements tous les six mois, les conditions de sortie des parcours (nature des titres de séjour obtenus, le maintien du lien avec l'association agréée après le PSP)...



**"On a une liste d'attente depuis 2018...
Le montage des dossiers demande beaucoup de travail.
Il faut identifier des éléments historiques puis administratifs comme les éventuelles OQTF, reconstruire les parcours de vie, faire un focus sur le rapport de la personne à la prostitution et au réseau, évaluer sa capacité à s'insérer..."**

(Association agréée, Toulouse)



**"Les subventions allouées aux PSP n'ont pas augmenté, elles ont même diminué...
Ce qui ne nous permet pas de passer à la vitesse supérieure en tant qu'association agréée, et nous contraint même de diminuer le rythme, parce que l'on ne peut plus supporter cette charge-là"**

(Association agréée, Nantes)



**"Il faut un minimum d'un an pour mettre (les personnes) en confiance et un PSP de deux années, c'est très court.
Certaines personnes ont encore des envies suicidaires au bout de 24 mois"**

(Association agréée, Limoges)



Une autre vie

60 PSP ont été terminés sur les quatre territoires. Et ces parcours sont une vraie réussite. La plupart de ces personnes arrivent au terme du dispositif avec un logement, un emploi et plus encore : l'espoir et la dignité. Toutes le disent : la loi a été "une chance". Pour elles, comme pour les associations qui accompagnent le dispositif, le bilan est positif : "C'est une loi qui sauve des vies, au sens propre et au figuré".



"Grâce à cette nouvelle loi, tout a changé pour moi. Je peux rester en France sans aucun problème et il y a toujours des gens qui sont là pour m'aider. J'ai signé un contrat CDI juste après la durée d'essai chez un salon de coiffeur... J'habite un HLM et je paye moi-même mes loyers"

(Personne sortie de PSP en juillet 2020, Toulouse)



"Moi, je les vois se transformer. Certaines perdent ou prennent du poids, d'autres changent de look, on voit les conséquences du trauma diminuer, elles ont moins de maux de ventre, par exemple... C'est une loi qui sauve les vies, au propre comme au figuré"

(Association agréée, Toulouse)



"Aujourd'hui, je travaille, j'ai un CDI..., j'ai un appartement... je vais à mes rendez-vous. Je suis suivie par une assistante sociale, un psychologue et je poursuis une formation en français. J'attends ma 3e carte de vie privée et familiale..."

C'est bon pour moi, je suis très contente de ma nouvelle vie."

(Personne sortie de PSP en janvier 2020, Limoges)



"C'est une nouvelle vie qui s'offre à elles, elles sont complètement changées et transformées. Les jeunes femmes en PSP ne sont plus les mêmes : elles vont bien alors qu'au début elles étaient traumatisées ! Elles ont un logement, un boulot... Elles s'épanouissent !"

(Association agréée, Toulouse)



L'équipe de l'évaluation locale

La présente étude a été produite à partir de données récoltées par les sociologues **Jean-Philippe Guillemet** (Toulouse et Limoges) et **Hélène Pohnu** (Nantes et Marseille).

L'analyse de ces données et la rédaction du rapport ont été réalisées par **Jean-Philippe Guillemet**.

La coordination du rapport pour la Fondation Scelles et la DGCS a été assurée par **Catherine Goldmann**.



Jean-Philippe Guillemet est sociologue consultant et formateur professionnel à Bordeaux. Il est également enseignant en Sciences de l'Homme et de la Société à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux. Il dirige un Cabinet d'études et de conseil qui travaille dans le champ de l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en direction des personnes en difficultés ou perte d'insertion. Sur la prostitution, il a conduit plusieurs études sur les politiques locales, les "clients" et la mobilisation des riverains. Il anime aussi des dispositifs de prévention des violences sexistes et sexuelles chez les jeunes et des actions de sensibilisation et responsabilisation chez les adultes. Co-fondateur de L'Atelier Laïcité en septembre 2014 (www.atelier-laicite.fr), il intervient enfin sur les questions de citoyenneté, laïcité et prévention de la radicalisation.



Catherine Goldmann est responsable adjointe de l'Observatoire international de l'Exploitation sexuelle de la Fondation Scelles. Elle est l'auteure de nombreuses études sur le sujet et participe à la rédaction du *Rapport mondial sur l'Exploitation sexuelle* depuis sa 1ère édition. Elle est cheffe de projet des deux rapports d'évaluation locale de la mise en œuvre de la loi d'avril 2016 co-financés par DGCS/SDFE et la Fondation Scelles. Titulaire d'un doctorat en histoire, elle a plusieurs années d'expérience comme chargée d'études et de recherches dans des environnements institutionnels et associatifs (Sénat, BNF, AFAN...)

Hélène Pohnu est sociologue et travaille principalement sur les problématiques liées à l'exploitation sexuelle.

Co-auteure de la 1ère évaluation locale de la loi de 2016 pour la Fondation Scelles, elle a également porté la coordination et le volet sociologique de la recherche-action pluridisciplinaire PROMIFrance sur la prostitution des mineur·e·s en France métropolitaine pour le Centre de Victimologie pour Mineurs.

Contacts :

Jean-Philippe Guillemet, sociologue | jean-philippe.guillemet@orange.fr

Catherine Goldmann, Observatoire international | catherine.goldmann@fondationscelles.org



Fondation Scelles

14 rue Mondétour, 75001 PARIS

01 40 26 04 45

secretariat@fondationscelles.org

Site : fondationscelles.org

 [@fondationscelles](https://www.facebook.com/fondationscelles)

 [Fond_Scelles](https://twitter.com/Fond_Scelles)