

EXCLUSIVITE MOUVEMENT DU NID
Évaluation interministérielle de la loi du 13 avril 2016 sur la prostitution.
Lundi 22 juin 2020

*Le Mouvement du Nid s'est procuré le rapport d'évaluation des trois inspections et salue leurs **28 recommandations pour une mise en œuvre accélérée et plus ambitieuse de la loi de lutte contre le système prostitutionnel et d'accompagnement des personnes prostituées.***

Première association française de soutien aux personnes prostituées¹ par sa présence sur le territoire (27 départements) et par le nombre de personnes rencontrées chaque année (5000), le [Mouvement du Nid](#) tient à saluer la qualité du rapport interministériel d'évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Vivement attendu, ce rapport fouillé et technique, de **238 pages et 28 recommandations**, basé sur près de **300 entretiens** et les retours de **questionnaires** adressés notamment aux préfets, parquets et ARS, et co-signé par **trois inspections** (l'Inspection Générale de l'Administration, l'Inspection Générale de la Justice et l'Inspection Générale des Affaires sociales) **conforte très largement l'analyse et les recommandations des associations de terrain engagées au quotidien auprès des personnes prostituées**, y compris dans le cadre des parcours de sortie de la prostitution.

Une loi holistique ambitieuse qui requiert un portage interministériel et des moyens largement renforcés !

Les trois inspections insistent tout d'abord sur le caractère transversal et holistique de la loi du 13 avril 2016 qui a « *adopté un ensemble de mesures pour traiter le système prostitutionnel dans sa globalité* » autour de 5 priorités :

- *« renforcer la lutte contre le proxénétisme (...)*
- *conforter l'engagement abolitionniste de la France, en abrogeant le délit de racolage, pour reconnaître les personnes prostituées comme des victimes, et en responsabilisant les clients (...)*
- *améliorer la prise en charge des personnes victimes de prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (...)*
- *prévenir les infections sexuellement transmissibles ainsi que les autres risques sanitaires, sociaux et psychologiques liés à la prostitution (...)*
- *dispenser une information sur les réalités de la prostitution et les dangers de la marchandisation de lutter contre la banalisation du phénomène parmi les mineurs » (...).*

Mais elles soulignent aussi tout de suite que la mise en œuvre d'une loi aussi ambitieuse requiert un « **portage politique** » interministériel et un « **engagement volontariste des pouvoirs publics** » beaucoup plus forts.

Elles rappellent aussi que **la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions protectrices de la loi a été fortement ralentie** par :

- les délais de publications des décrets et circulaires d'application de la loi ;
- la lente mise en place des commissions départementales ;
- la saisine du Conseil Constitutionnel sur la pénalisation de l'achat d'acte sexuel (ayant cependant conduit à sa validation par le CC).

La mission formule ainsi **28 recommandations** (voir la liste en fin de document) qui rejoignent très largement [l'analyse du Mouvement du Nid](#), mais aussi les [témoignages directs des personnes prostituées](#) ainsi que les [conclusions d'une première enquête](#) publiée en octobre 2019 par la Fondation Scelles et le DGCS.

¹ Avec son association cousine l'Amicale du Nid : « *impliquée dans 11 départements, l'association rencontre plus de 4800 personnes en situation ou en risque de prostitution chaque année, en accueille et accompagne plus de 5000, en héberge plus de 400* ». www.amicaledunid.org

LE CONTENU DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Confirmation des chiffres et des tendances constatées par le Mouvement du Nid : 40 000 personnes prostituées, en grande majorité des femmes étrangères et augmentation de la prostitution des mineur.e.s.

Le rapport inter-inspections confirme tout d'abord la validité des chiffres de l'étude [ProstCost](#) menée par le Mouvement du Nid et Psytel en 2015 (seule étude scientifique contemporaine en France sur le nombre de personnes prostituées et le coût économique et social de la prostitution) *« dont la méthodologie et les conclusions ont fait consensus parmi les différents acteurs confrontés à cette problématique »*.

Le rapport souligne rappelle ainsi que : *« selon l'étude ProstCost, le nombre des personnes prostituées en France était, en 2015, évalué à 37 000 (moyenne estimée entre une fourchette basse de 30 000 et haute de 44 000 personnes). Aujourd'hui, ce chiffre serait, selon les interlocuteurs de la mission, de 40 000 »*.

Le rapport ProstCost avait notamment établi que 85% des personnes prostituées étaient des femmes, 10% des hommes, et 5% des personnes trans.

La mission rapporte que selon la moyenne des données chiffrées de 5 Agences Régionales de Santé disposant de statistiques sur 9363 personnes, *« 85% des personnes prostituées sont des femmes, et que 85% sont d'origine étrangère »*.

La mission confirme enfin *« 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 »*.

Basculement de la prostitution vers Internet antérieur à la loi, et confirmé depuis

Le rapport confirme à juste titre les évolutions de fond constatées par le Mouvement du Nid dès 2015, et souligne qu'il est impossible d'évaluer l'impact exact de la loi en la matière faute de statistiques comparatives : *« Les points saillants de l'analyse et de l'évolution du phénomène prostitutionnel en France depuis la promulgation de la loi ne diffèrent pas de ceux déjà développés depuis 2011, notamment dans les rapports parlementaires, les rapports d'inspection ou les rapports d'activité des associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes prostituées »*.

« Trois ans et demi après l'adoption de la loi, la prostitution en France a connu plusieurs évolutions de fond. La mise en relation entre les clients et les personnes qui se prostituent se fait désormais majoritairement par internet. La prostitution de rue a diminué et s'est parfois déportée vers des zones périphériques², tandis que la prostitution en intérieur a augmenté. En l'absence de données statistiques fiables antérieures à l'adoption de la loi et faute d'avoir mis en place des outils d'évaluation du phénomène à la suite de l'adoption de la loi, il est toutefois impossible d'évaluer la part de ces évolutions imputable au changement législatif et celle imputable à des tendances structurelles ».

Pour rappel, l'étude Prostcost estimait dès 2015 que 62% de la prostitution passait par Internet, 30% par la rue, et 8% en « indoor ». <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/05/estimation-finale.jpg>

Les chiffres de la mise en œuvre de la loi

- **Lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains : procédures en hausse.**

Les trois inspections soulignent que *« La lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle enregistre des résultats en hausse. Le nombre d'enquêtes pénales menées en France sur ces sujets a augmenté de 54% en quatre ans »*. Mais elle note aussi à juste titre que *« les moyens techniques, financiers et humains des services d'enquête spécialisés ne sont toutefois pas à la hauteur du phénomène, en particulier dans un contexte où l'organisation du proxénétisme est de plus en plus en »*

² Sur 22 parquets ayant répondu à la mission, 14 assurent ne pas avoir constaté de changements dans les « lieux de racolage ». 8 assurent avoir fait le constat contraire.

plus mobile, transnationale et opacifiée par l'utilisation d'internet, des réseaux sociaux et de moyens de communication cryptés. L'importance croissante prise par internet dans le phénomène prostitutionnel justifierait, à elle seule, de renforcer les moyens affectés aux services d'enquête en matière de cyberproxénétisme ».

- **L'indemnisation des victimes de traite des êtres humains et de proxénétisme par le Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) a très fortement augmenté depuis la loi de 2016**

La loi d'avril 2016 a introduit une possibilité d'indemnisation par l'État des victimes du proxénétisme, lorsque les auteurs sont insolvable. Elle a aussi conduit à une forte augmentation de l'indemnisation des victimes de la traite des êtres humains (déjà prévue dans la loi).

Le montant de ces indemnisations a été multiplié par 7 en 3 ans.

Ainsi, en 2015, le total des indemnisations des victimes de la traite des êtres humains s'élevait à 107 000 euros pour 6 victimes. En 2016, il montait à 220 000 euros pour 5 victimes de la traite et du proxénétisme, puis à 485 000 euros pour 7 victimes en 2017, 766 000 euros pour 17 victimes en 2018, et 388 000 euros pour 23 victimes sur le premier semestre 2019.

- **Parcours de sortie : des chiffres en hausse constante mais bien trop faibles**

Le rapport inter-inspections souligne aussi le bien trop faible nombre de personnes prostituées bénéficiant des nouveaux droits créés par la loi d'avril 2016 : *« Les parcours de sortie de la prostitution ne concernent encore qu'un nombre limité de personnes au regard du public potentiel : environ 230 personnes en bénéficiaient fin juin 2019 »*. En juin 2020 (chiffres du SDFE), ce sont à présent **395 personnes qui ont bénéficié d'un parcours de sortie** depuis la mise en œuvre de la loi.

Ce trop faible nombre s'explique notamment, selon les préfets eux-mêmes, par le manque de moyens des associations : *« si dans certains départements avec un faible nombre de PSP engagés, les crédits couvrent l'accompagnement, certains préfets estiment qu'ils ne couvrent pas le travail réalisé en amont. D'autres départements indiquent que les crédits ne couvrent même pas les coûts directement imputables aux parcours de sortie de la prostitution. Plusieurs départements notent que les associations limitent volontairement le nombre de dossiers présentés en commission départementale faute de moyens suffisants pour assurer les accompagnements nécessaires »*.

73% des préfets ayant répondu à la mission ont pourtant souligné que le parcours de sortie de la prostitution était **« efficace »**.

- **Pénalisation de l'achat d'actes sexuels : des chiffres importants et en hausse mais très inégaux sur le territoire**

Près de 5000 « clients » de la prostitution ont été interpellés depuis la mise en œuvre de la loi : *« Le nombre de personnes mises en cause pour l'ensemble des infractions de recours à la prostitution enregistré par les juridictions est, quant à lui, passé de 799 en 2016, à 2072 en 2017 et 1 939 en 2018 »*..

La mission souligne cependant que *« la répression de cette infraction s'avère donc très inégalement appliquée sur le territoire français »* : *« son application géographique est erratique et largement dépendante des politiques pénales impulsées dans les territoires. Les procédures et les pratiques diffèrent d'un ressort à l'autre. Cette contravention est davantage constatée à Paris (50% des procédures) et dans certains départements, comme la Seine-et-Marne, l'Hérault ou l'Isère, alors que dans d'autres départements, confrontés pourtant à une prostitution de voie publique importante, la verbalisation des clients est marginale »*.

- **Plus aucune personne prostituée condamnée au titre du délit de racolage, mais un maintien par certaines villes d'arrêtés municipaux contraires à l'esprit de la loi.**

La loi d'avril 2016 ayant abrogé le délit de racolage, plus aucune personne prostituée n'a été interpellée pour délit de racolage après le 13 avril 2016 (contre une moyenne de 1000 par an avant la loi).

Mais, tout comme le Mouvement du Nid, « *si la mission souligne que les responsables de police et de gendarmerie rencontrés se sont bien adaptés au renversement de la charge pénale et à la nouvelle considération des prostituées induite par la loi, il lui revient que, sur le terrain, l'approche peut être différente, les personnes qui se prostituent n'étant pas toujours considérées comme des victimes à part entière* ». Plus grave encore, elle constate que « *dans certaines villes où elle s'est déplacée, l'adoption de la loi n'a eu pas eu d'incidence sur les arrêtés municipaux relatifs à l'occupation de la voie publique, dont certains ciblent spécifiquement l'exercice de la prostitution. Elle considère que ces pratiques ne s'inscrivent pas dans l'esprit de la loi* ».

- **Les moyens des associations accompagnant les personnes prostituées n'ont pas augmenté depuis la mise en œuvre de la loi**

Selon les chiffres des préfets interrogés par la mission « *entre 2016 et 2019, les financements globaux des associations agréés dans le département sont:*

- *En augmentation dans 17 départements (29%).*
- *En baisse dans 17 départements (29%).*
- *Restés stables dans 24 départements (41%)* ».
- **66% des préfets interrogés** ont estimé que « *les financements alloués aux associations agréées de votre département ne couvraient pas la charge de travail et les frais liés à l'accompagnement des personnes en parcours de sortie de la prostitution* ».
- Ils indiquent que « *les crédits n'ont pas suivi de manière proportionnelle la montée en puissance des activités des associations liées aux parcours de sortie et aux commissions. Ils soulignent que le dispositif nécessite un travail conséquent pour repérer les personnes concernées, aller à leur rencontre et effectuer tout le travail de suivi qui pourrait les amener vers un parcours. Une fois la personne volontaire, l'association doit avoir de multiples entretiens avec la victime et de nombreux contacts avec les partenaires, et constituer un dossier très chronophage. Une fois la personne admise, il demeure un travail d'accompagnement complexe sur la durée (...)*

Chiffres et perspective des 72 préfets ayant répondu au questionnaire de la mission

- **80%** des préfets répondants avaient créé la **commission départementale** de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle prévue par la loi d'avril 2016.
- **84%** des répondants ont indiqué avoir réalisé un **état des lieux de la prostitution** à l'occasion de la mise en place de la commission.
- **90%** des préfets répondants jugent cette commission **utile** (65%) ou **très utile** (25%)
- **91%** des préfets répondants jugent que la commission a **un peu** (54%) ou **beaucoup** (37%) **amélioré la connaissance** mutuelle des acteurs intervenant pour lutter contre le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et/ou accompagnant les personnes en situation de prostitution.
- **78%** des préfets répondants estiment que l'Autorisation Provisoire de Séjour de 6 mois renouvelables créée par la loi de 2016 dans le cadre des parcours de sortie de la prostitution est **trop courte** ou **trop rigide**.
- **93%** des préfets répondants estiment que **le montant de l'AFIS (330 euros) est insuffisant**.
- **73%** des préfets répondants ont estimé que **les ressources humaines dont dispose la délégation départementale aux droits des femmes** et à l'égalité entre les femmes et les hommes pour la mise en œuvre de la loi sont **insuffisantes**.

Premier ministre,
Secrétariat d'Etat chargé
de l'égalité entre les
femmes et les hommes et
de la lutte contre les
discriminations (SDFE)

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

Premier ministre,
Secrétariat d'Etat chargé
de l'égalité entre les
femmes et les hommes et
de la lutte contre les
discriminations (SDFE)

Organiser des campagnes gouvernementales d'information sur le contenu de la loi et en assurer la diffusion sur les sites destinés au grand public, en portant une attention particulière aux mineurs et aux étudiants

Ministère de l'éducation
et de la jeunesse
(DGESCO)

Assurer, au-delà de la diffusion d'outils, une formation des personnels des établissements de l'enseignement secondaire au repérage du risque de prostitution des élèves et en évaluer la mise en œuvre

Premier ministre,
Secrétariat d'Etat chargé
de l'égalité entre les
femmes et les hommes et
de la lutte contre les
discriminations (SDFE)

Anticiper et sécuriser le financement des associations, notamment en développant les contrats pluriannuels d'objectifs correspondant aux besoins d'accompagnement sanitaire et social

Premier ministre,
Secrétariat d'Etat chargé
de l'égalité entre les
femmes et les hommes et
de la lutte contre les
discriminations (SDFE)

Elaborer un tableau de bord et des indicateurs de suivi de la loi du 13 avril 2016 concernant tant les moyens mis en œuvre que les résultats obtenus

Ministère de la justice
(DIAV)

Identifier le comité local d'aide aux victimes comme l'instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la traite des êtres humains à des fins autres que l'exploitation sexuelle et articuler cette mission avec celle de la commission départementale de lutte contre la prostitution

PORTAGE POLITIQUE ET PILOTAGE DE LA LOI

LUTTE CONTRE LE PROXENETISME ET LA TRAITE DES ETRES HUMAINS A DES FINS D'EXPLOITATION SEXUELLE

DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (SDFE) Ministère de l'intérieur	Réviser les modalités de fonctionnement de la commission départementale de lutte contre la prostitution, en prévoyant une formation restreinte pour l'examen des parcours de sortie de la prostitution
Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (SDFE)	Garantir aux délégations départementales aux droits des femmes les moyens nécessaires à l'exécution de l'ensemble de leurs missions
Premier ministre Ministère de l'intérieur (DGEF) Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (SDFE)	Préciser par voie de circulaire interministérielle les modalités de traitement des demandes de parcours de sortie de la prostitution : critères d'éligibilité au parcours, délivrance et durée des autorisations provisoires de séjour
Ministère de la justice (DIAV, SG-SADJAV, DACG)	Achever le déploiement du dispositif d'évaluation personnalisée des victimes prévu par l'article 10-5 du code de procédure pénale et recourir systématiquement à l'évaluation approfondie de la situation des victimes d'exploitation sexuelle

ACCOMPAGNEMENT SANITAIRE ET SOCIAL DES PERSONNES EN SITUATION DE PROSTITUTION

DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
Ministère de la Justice (DACG) Ministère de l'Intérieur (DGGN et DGPN)	Renforcer les moyens affectés aux services de police et de gendarmerie en matière de cyberproxénétisme et accroître le nombre des habilitations spéciales des officiers et agents de police judiciaire pour procéder à des enquêtes sous pseudonyme prévues par l'article 230-46 du code de procédure pénale
Ministère de l'Intérieur (OCLTIC)	Améliorer la visibilité et la connaissance des dispositifs PHAROS et Point de contact s'agissant de l'exploitation sexuelle des mineurs, notamment pour les associations
Premier ministre (SDFE) Ministère de la justice (DACG) Ministère de l'intérieur	Installer le groupe de travail interministériel, prévu par le 5ème plan de lutte contre toutes les violences faites aux femmes, chargé d'identifier les moyens et modalités d'actions de lutte contre le cyberproxénétisme
Ministère de la justice (SG-SADJAV, DACG)	Etendre aux associations visées à l'article 2-22 du code de procédure pénale la possibilité de se constituer partie civile en ce qui concerne les infractions de viols, agressions sexuelles et violences commis sur une personne qui se livre à la prostitution
Ministère de la justice (DACG)	Améliorer l'offre de stages de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels sur l'ensemble du territoire et en assurer l'harmonisation par un pilotage par les chefs de cour d'appel
Premier ministre ²	Mettre en place un dispositif national d'identification, d'orientation et de prise en charge en faveur des victimes de la traite des êtres humains.

Ministère de la justice (SG-SADJAV, DPJJ, DACG)	Développer, dans les départements confrontés à une problématique prostitutionnelle importante, des protocoles partenariaux destinés à harmoniser et à faciliter la prise en charge des mineurs et des majeurs en danger de prostitution
Secrétariat d'État chargé de la protection de l'enfance (DGCS) Conseils départementaux	Garantir aux mineurs en danger de prostitution une mise à l'abri et une prise en charge spécialisée et assurer le pilotage des dispositifs d'hébergement destinés à leur protection.
Secrétariat d'État chargé de la protection de l'enfance Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger Conseils départementaux	Mentionner les items « prostitution » ou « risque de prostitution ou d'exploitation sexuelle » dans les fiches renseignées par les cellules de recueil des informations préoccupantes des conseils départementaux et sur le site du 119
Secrétariat d'État chargé de la protection de l'enfance	Confier au Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger une mission d'harmonisation des critères d'identification des situations de prostitution et d'évaluation du phénomène de la prostitution des mineurs
Ministère de la justice (DACG) Ministère de l'intérieur (DGPN et DGGN)	Définir par voie de circulaire interministérielle la politique publique de lutte contre la traite des êtres humains, le proxénétisme et les infractions associées, concernant tant les mineurs que les majeurs
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (DGESIP)	Procéder à une évaluation de la réalité de la prostitution étudiante, pilotée par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, en relation avec les établissements d'enseignement supérieur et les organisations représentatives des étudiants

LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION DES MINEUR.E.S ET DES ADOLESCENT.E.S

Ministère des solidarités et de la santé (DGCS)	Garantir aux personnes bénéficiaires d'un parcours de sortie de la prostitution une solution de logement ou d'hébergement
Ministère des solidarités et de la santé (DGCS)	Modifier le décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 relatif à l'AFIS pour prévoir un mécanisme d'indexation et un calcul sur la base des revenus moyens trimestriels ou semestriels du bénéficiaire
Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (SDFE) Ministère de l'intérieur	Assouplir les conditions d'agrément (article R121-12-2 du code de l'action sociale et des familles) pour permettre à toute association de présenter des dossiers en faveur des personnes prostituées engagées dans une trajectoire de sortie de la prostitution
Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (SDFE)	Donner aux commissions départementales de lutte contre la prostitution la possibilité et les moyens de délivrer, sur proposition d'une association agréée, une aide financière aux personnes souhaitant sortir de la prostitution, afin qu'elles puissent réaliser leur projet d'insertion
Ministère des solidarités et de la santé (DGS)	Elaborer, sous l'autorité de la Direction Générale de la Santé, un dispositif de collecte, d'analyse et de publication de données épidémiologiques sanitaires et sociales pour les personnes qui se prostituent
Ministère des solidarités et de la santé	Faire de l'accès aux soins une priorité sanitaire pour les personnes prostituées en augmentant le temps médical et paramédical des services concernés (infectiologie, gynécologie-centre de planification familiale, psychiatrie), en recrutant des personnels dédiés et en améliorant l'éducation à la santé par des actions communes entre associations et professionnels de santé