

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 »*

Narbonne, Bordeaux, Strasbourg, Paris

janvier - avril 2018

actualisation juillet 2019



© comersis.com

Jean-Philippe Guillemet et H el ene Pohnu, sociologues

Ce rapport a été financé par DGCS/SDFE et Fondation Scelles



Jean-Philippe Guillemet est sociologue consultant et formateur professionnel à Bordeaux. Il est également enseignant en Sciences Humaines et Sociales (SHS) à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux (ENSAPB) et responsable pédagogique du collectif Les Ados et Nous, mis en place par le Mouvement local Le Cri. Il conduit de nombreux diagnostics et inscrit son travail dans des démarches participatives d'animation de dispositifs de concertation avec des pluralités d'acteurs. Dans ce cadre, il a participé à plusieurs études et dispositifs d'action sur le thème de la prostitution (pour le Mouvement Le Cri de Bordeaux, le Mouvement National Le Cri, le Mouvement du Nid).

Hélène Pohu est sociologue et travaille sur différentes problématiques dont celles liées à l'exploitation sexuelle. Après une expérience comme assistante de recherche au CNRS où elle a contribué à une étude sur les réseaux nigériens de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, elle s'est penchée sur la question du proxénétisme par l'outil Internet. Elle contribue à des études et recherches-actions sur d'autres thématiques : radicalité politique et religieuse chez les jeunes en France (CNRS), économie de survie et délinquance des « populations invisibles » (Mairie de Paris-Trajectoires), les processus de rupture chez les jeunes.

Rapport d'évaluation locale de la mise en œuvre de la loi 2016-444

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

Narbonne, Bordeaux, Strasbourg, Paris

**Janvier – avril 2018
Actualisation - juillet 2019**

Éléments de synthèse

Jean-Philippe Guillemet et Hélène Pohnu, sociologues

**Ce rapport a été financé par
DGCS / SDFE
Fondation Scelles**

Pourquoi une évaluation locale ?

A travers quatre monographies locales, l'objectif de cette étude est :

- d'analyser la situation locale (prostitution et politique publique) avant avril 2016
- de recueillir les points de vue des acteurs locaux sur la loi 2016-444, pour comprendre les processus de sa mise en œuvre au sein des politiques publiques locales
- de repérer les évolutions des politiques territoriales, en lien avec la mise en œuvre de la loi, tant effets positifs que blocages et dysfonctionnements.

L'évaluation locale a été réalisée en deux temps. Une première étude, menée de janvier à avril 2018, a été remise à la DGCS en mai 2018. Puis, en juin et juillet 2019, les données recueillies en 2018 ont été reprises et actualisées pour donner à voir l'expérience la plus récente des acteurs institutionnels et associatifs locaux.

Le choix des villes

L'évaluation porte sur quatre villes, de densités différentes et aux situations prostitutionnelles diverses :

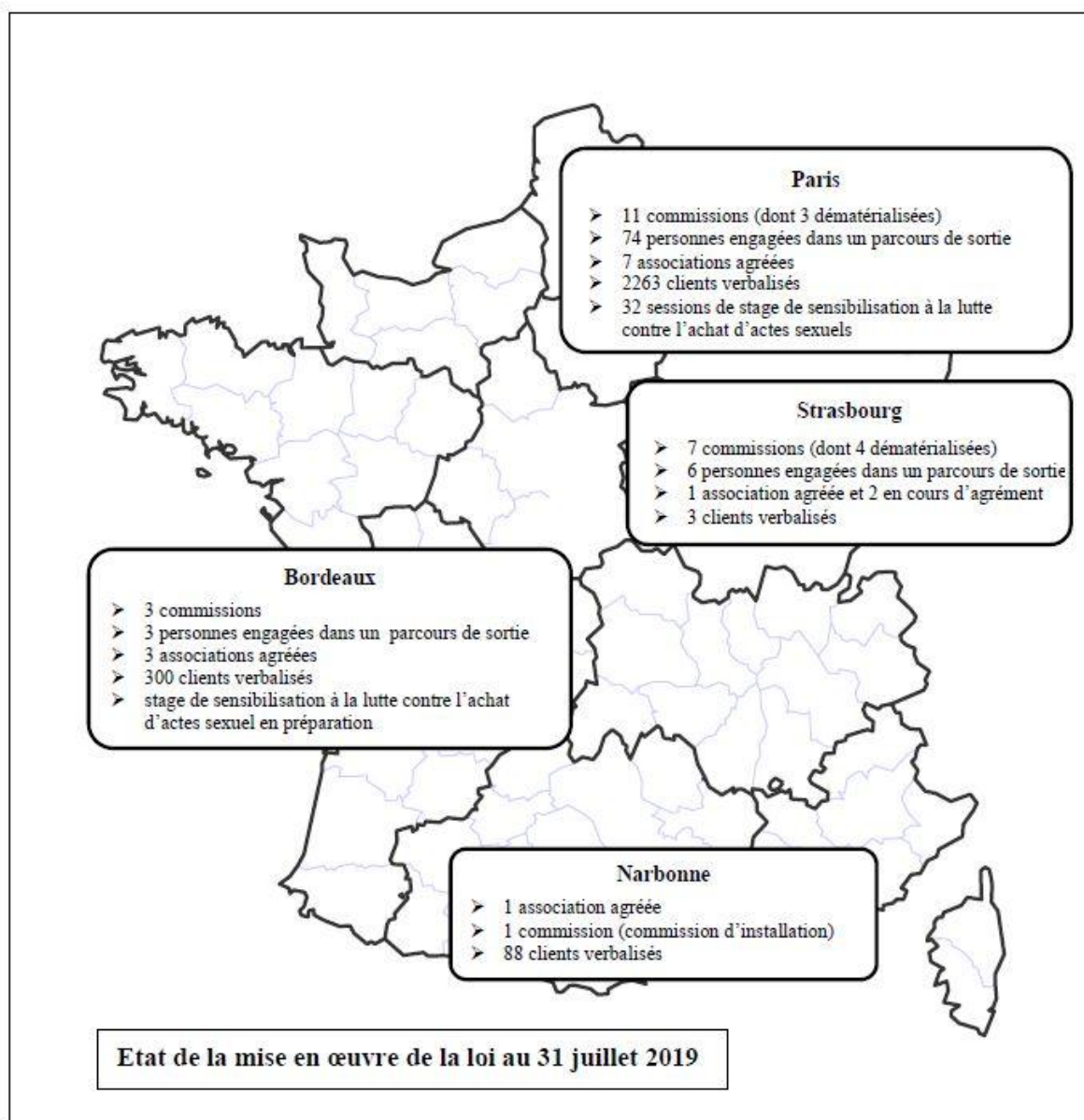
- une grande métropole française, Paris, où la prostitution est enkystée depuis longtemps et accompagnée par une multiplicité d'acteurs ;
- une capitale régionale, Bordeaux, qui présente la particularité d'avoir institué dès le début des années 2000 un Réseau d'Intervention Sociale auprès des Personnes Prostituéées ;
- une ville de province, Narbonne ; première ville à s'être mobilisée sur la mise en œuvre de l'interdiction d'achat d'actes sexuels ;
- une ville transfrontalière, Strasbourg, qui doit aujourd'hui mettre en place une politique abolitionniste, à côté de pays réglemmentaristes.

Quelle méthodologie ?

La réalisation des quatre monographies locales repose sur deux éléments méthodologiques principaux : une analyse secondaire des documents disponibles localement (statistiques, cartographies, bilans d'activité des associations...) ; la mise en œuvre d'entretiens individuels

et collectifs avec des acteurs diversifiés (police, Préfecture, associations, mairies, justice, rectorat...) participant de près ou de loin à la construction et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Des personnes en parcours de sortie de la prostitution ont également été interviewées.

Au total, 112 entretiens ont été réalisés entre janvier 2018 et juillet 2019.



Quelques points-clés de l'évaluation locale

- *De 2018 à 2019 : la mise en œuvre de la loi progresse.*

L'application de la loi continue de progresser, en particulier dans les villes où elle était le moins avancée. Cela se traduit par une plus grande cohérence des politiques publiques locales face à la prostitution. Par exemple : les arrêtés municipaux anti-prostitution, encore en vigueur à Narbonne (Coursan) et à Bordeaux (Bègles) en 2018, ont aujourd'hui disparu et sont remplacés par une politique nouvelle dans l'esprit de la loi. Ainsi à Bègles, une politique axée sur l'accompagnement des personnes en situation de prostitution, la médiation avec les riverains et la pénalisation des clients a succédé à l'arrêté municipal anti-prostitution.

Cette progression se traduit aussi par l'élaboration de nouvelles méthodologies de travail qui viennent résoudre les difficultés rencontrées par les Délégations départementales et les commissions au cours de la mise en œuvre de la loi.

- *Quatre villes et quatre formes d'appropriation de la loi.*

Pour autant, la loi est diversement appliquée selon les villes étudiées, de la faible appropriation narbonnaise à la forte appropriation et application parisienne, en passant par les « modèles » intermédiaires de Bordeaux et Strasbourg, où certains éléments de la loi sont appropriés et d'autres moins.

- *Mise en œuvre de la loi et mobilisation des acteurs locaux*

L'évaluation locale montre que ces processus de mise en œuvre peuvent évoluer rapidement à la fois en fonction de la personnalité des acteurs locaux, publics ou privés, de l'analyse qu'ils produisent des situations prostitutionnelles et de leur degré de mobilisation sur cette question. Ainsi, la mutation d'un acteur impliqué peut avoir des conséquences sur la mise en œuvre de la loi dans son ressort et inversement. A Narbonne, par exemple, la mutation du procureur et du commandant de gendarmerie, très actifs sur la pénalisation des clients, a stoppé les verbalisations ; aujourd'hui, les gendarmes font le constat d'une relative baisse de la prostitution au bord des routes, qui, de ce fait, n'apparaît plus comme une priorité locale, d'autant que le nouveau procureur veut faire porter l'effort sur le développement des réseaux de proxénétisme sur internet.

- *La loi face à l'essor de la prostitution numérique*

En 2019 comme en 2018, les acteurs font le constat d'un essor de la prostitution numérique et s'interrogent sur l'efficacité de la loi face à ce phénomène. Tous ont en effet le sentiment que la loi concerne surtout la prostitution de voie publique. Face à cela, il apparaît urgent à la fois de fixer les modalités d'adaptation de la loi à la prostitution en ligne et de donner aux acteurs les moyens de travailler sur ces problématiques.

- *Des perceptions divergentes de la loi*

La loi du 13 avril 2016 est perçue très différemment, parfois de manière très positive et parfois de manière très négative. La Police est l'institution la plus réticente à l'égard de certains points de la loi. L'abrogation du délit de racolage représente pour les policiers interviewés la perte d'un levier d'action leur permettant d'avoir une connaissance du milieu prostitutionnel (nombre de personnes prostituées, nationalités..., mais aussi établir des relations « de confiance » avec les personnes prostituées afin d'obtenir des renseignements pour faciliter le démantèlement des réseaux).

Quant à la pénalisation du client, elle est perçue par la Police comme difficile à appliquer : on évoque « la difficulté à caractériser l'infraction » (Strasbourg) et l'obligation d'un « flagrant délit », la nécessité de « prouver qu'il y a eu recours à la prostitution »... Pour justifier la lenteur de mise en œuvre de ce volet de la loi, on invoque aussi les sous-effectifs, l'existence d'autres priorités plus urgentes... Même à Paris où la loi est bien appliquée, la pénalisation des clients suscite toujours autant d'incompréhension auprès de la Police : la pénalisation mobilise du personnel alors que ce n'est pas une priorité, « on pénalise le client alors que la prostitution est autorisée ».

- *La loi ne fait pas encore système dans sa perception...*

En 2019, comme en 2018, le caractère systémique de la loi n'est pas clairement perçu par les acteurs locaux. Si la pénalisation des « clients » et les parcours de sortie de la prostitution sont identifiés, les stages de sensibilisation, la prévention auprès des jeunes collégiens et lycéens, le renforcement de la lutte contre le proxénétisme sur internet sont souvent ignorés.

Et si la loi commence à « faire système », c'est-à-dire si, localement, tous les axes d'actions commencent à se développer, elle est rarement vécue comme telle par les acteurs locaux qui ont une profonde méconnaissance des actions mises en place sur leur territoire, en dehors de leur champ d'intervention spécifique.

- *Mais la loi commence à faire système dans sa mise en œuvre.*

Si la loi ne fait pas encore système dans sa perception, elle commence à e faire dans sa mise en œuvre, pour les villes de Bordeaux et de Paris. Commencer à « faire système » signifie que des actions sont mises en œuvre, ou pour le moins projetées, sur plusieurs leviers de la loi. Les politiques publiques locales ont ainsi tendance à devenir plus globales et donc systémiques.

A cet égard, les commissions départementales jouent (ou devraient davantage jouer) un rôle majeur dans le partage des informations et le pilotage stratégique, pour faciliter une connaissance et une lecture à la fois plus collectives et plus systémiques des politiques locales. Le rôle des commissions ne se limite pas à la présentation et au suivi des parcours de sortie de la prostitution. Elle peut devenir un outil de rapprochement et de coopération pour des acteurs qui travaillent dans des domaines différents.

Ainsi, à Bordeaux, la commission s'attache à développer la coordination de l'ensemble des acteurs locaux qui travaillent sur la prostitution, y compris les associations non agréées : des groupes de travail thématiques ont été constitués permettant les échanges et le partage d'informations.

A Paris, la création d'une plateforme sécurisée OCMI permet les échanges entre les membres de la commission, la préparation des réunions et le partage d'informations.

C'est par ces rapprochements et ce travail interdisciplinaire que la loi parviendra à faire système : chaque acteur occupera alors une place et un rôle reconnus par les autres et disposera d'une vision globale de l'action de son territoire.

- ***Le facteur temps et son importance.***

On peut aujourd'hui évaluer le niveau d'appropriation de la loi, mais il est encore trop tôt pour évaluer ses effets concrets sur le phénomène prostitutionnel. Il existe bien dans le cas narbonnais une relative tendance à la baisse du nombre de personnes prostituées au bord des routes. Mais cette tendance ne se retrouve pas dans les trois autres villes où la configuration prostitutionnelle est différente. Lorsqu'on observe des évolutions, elles semblent encore fragiles et à confirmer. Il convient donc de laisser aux acteurs locaux le temps de s'approprier davantage cette loi. Et il n'est pas inutile de rappeler que l'évaluation présente n'est pas véritablement une évaluation de la loi à trois ans si l'on tient compte de la date de parution des décrets d'application.