



RAPPORT
Audit synthétique et transversal
des associations les plus subventionnées
Intervenant auprès des personnes prostituées
- Septembre 2016 -
N° 16-01

Rapporteurs :

[.....], Inspectrice générale

[.....] Chef de services administratifs

[.....] Attachée principale

[.....] Chargé de mission cadre supérieur

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LA DIVERSITÉ DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES	9
1.1. Des origines et des histoires différentes	9
1.2. Des positionnements toujours orientés vers l'aide aux personnes prostituées	9
1.3. Des stratégies associatives différentes	10
1.3.1. La diversité des publics accompagnés	11
1.3.2. Un champ d'intervention géographique parisien, francilien ou national.....	13
1.3.3. Des associations aux organisations variables	16
2. UN SOUTIEN GLOBAL EN FAVEUR DES PERSONNES PROSTITUÉES PERMIS GRÂCE AUX SUBVENTIONS DE LA COLLECTIVITÉ.....	19
2.1. Des soutiens financiers constants de la part de la collectivité.....	19
2.2. Un accompagnement des personnes prostituées à la fois global et individualisé .	21
2.2.1. Pour les victimes de la traite et personnes désirant sortir de la prostitution	21
2.2.2. Pour prévenir et remédier à la vulnérabilité sanitaire des personnes prostituées	22
2.2.3. Pour les aider à résoudre la question cruciale de l'hébergement	23
2.2.4. Pour un accompagnement social global	24
3. DES FRAGILITÉS CONSTATÉES CHEZ CERTAINES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES	25
3.1. De fortes disparités dans la situation financière des associations	25
3.1.1. Des masses financières très variables	25
3.1.2. Une dépendance inégale vis-à-vis de la collectivité	27
3.1.3. Des logiques de financement variables.....	31
3.1.4. Méthodologie d'approche des risques financiers	31
3.2. Des faiblesses administratives et juridiques	33
3.3. Des difficultés à « rendre compte ».....	33
3.3.1. Des documents de suivi financier inadaptés à l'évaluation du partenariat	34
3.3.2. La qualité et le contenu variable des rapports annuels d'activité	35
3.3.3. Quelques points d'attention pour le suivi des subventions	35
4. LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES DU PILOTAGE DE CETTE POLITIQUE AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ.....	37
4.1. La prostitution à Paris : une préoccupation partagée par de nombreux adjoints .	37
4.2. Une absence de vision d'ensemble des aides de la collectivité aux associations .	38
4.3. Un suivi par les directions, susceptible d'améliorations	40
4.3.1. La nécessité d'un « chef de file »	40
4.3.2. Le constat de la faiblesse des outils de pilotage	41
5. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RISQUES	43
5.1. La nécessité de revalider certains financements.....	43
5.1.1. Des actions pas directement au profit des personnes prostituées.....	43
5.1.2. Des interrogations sur certains subventionnements.....	43

5.2. Une cartographie des risques identifiés	45
CONCLUSION	46
LISTE DES RECOMMANDATIONS	47
LISTE DES RECOMMANDATIONS AUX ASSOCIATIONS	49
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	52
LISTE DES ANNEXES	57

NOTE DE SYNTHÈSE

Cet audit des associations soutenues financièrement par la collectivité pour intervenir auprès des personnes prostituées permet de réaliser un état des lieux de l'activité des associations qui interviennent à Paris. Il comporte un rapport de synthèse et une monographie de chaque association subventionnée.

Il est établi alors même que la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées vient profondément modifier l'approche de la prostitution en France en instituant la pénalisation des clients et en prévoyant des mesures pour accompagner la sortie de la prostitution et la réinsertion des personnes concernées.

Les neuf associations subventionnées sont Les amis du bus des femmes, Aux captifs la libération, le foyer Jorbalan, l'ANRS (association nationale de réadaptation sociale), Altaïr, Charonne, ALC (Accompagnement, lieux d'accueil, carrefour éducatif et social), l'Amicale du nid et Lotus bus-Médecins du monde.

Ces associations sont très diverses aussi bien dans leurs origines et modes de fonctionnement que dans leurs stratégies et priorités d'interventions. Leurs activités sont assez complémentaires et toutes font preuve d'un engagement fort dans l'accompagnement des personnes prostituées ou des victimes de la traite des êtres humains. Certaines interviennent aussi en faveur d'autres publics (toxicomanes, personnes en situation de précarité).

La diversité des formes de prostitution est prise en compte par la conjugaison de leurs interventions : prostitution dite « traditionnelle » de rue, prostitution étrangère en provenance d'Europe de l'Est, des Balkans, de Chine et d'Afrique, prostitution masculine, personnes transidentitaires, jeunes pratiquant une forme de prostitution de survie et personnes vieillissantes. Elles ont cependant plus de difficultés à appréhender les nouvelles formes de prostitution (dans les salons de massage, sur internet ou étudiante).

Les nombreuses actions menées s'articulent autour des priorités suivantes :

- la mise à l'abri et la création de parcours de sortie de la prostitution pour les victimes de la traite
- la santé et la réduction des risques
- l'aide à l'hébergement
- l'accompagnement social global.

Ce sont essentiellement les arrondissements de la rive droite de la Seine ainsi que les deux bois parisiens qui sont concernés par leurs diverses interventions, qu'il s'agisse de leurs permanences d'accueil et de suivi, des maraudes pédestres ou des tournées de bus organisées ou enfin des lieux d'hébergement qu'elles utilisent. Quelques-unes ont un champ d'intervention géographique étendu aux départements franciliens.

Compte tenu de la spécificité de Paris, ville capitale, et bien qu'il s'agisse là d'une compétence de l'État¹, la collectivité s'est engagée depuis plus de dix ans, notamment au titre de l'égalité femmes-hommes, de la lutte pour les droits de l'homme et de la politique de prévention/santé, dans un soutien financier constant et substantiel pour appuyer ces associations venant en aide aux personnes prostituées. Sur les trois dernières années, ce sont ainsi autour de 600 000 euros que chaque année ont été votés, sans que soit réellement posée la question de la reconduction de ces subventions.

¹ Cf Article L 121-9 du Code de l'action sociale et des familles

Plusieurs adjoints à la Maire interviennent en faveur de ces mesures qui sont instruites par différents services et directions. Personne ne semble avoir une vision d'ensemble sur le montant global des subventions attribuées ou des projets financés. Des recommandations concernant le pilotage de cette politique figurent dans ce rapport. Elles paraissent nécessaires afin d'optimiser l'efficacité des subventions.

L'administration parisienne établit avec chaque association un ou des partenariat(s) qui ne sont pas toujours formulés de façon très précise en termes d'objectifs et d'attentes de la collectivité au sein des conventions bipartites signées avec chaque association.

Les partenariats ne font pas vraiment l'objet par les services d'une évaluation régulière corrélée à des indicateurs ou comptes rendus financiers annuels d'utilisation des subventions. Ces évaluations permettraient pourtant de faire évoluer les interventions des associations. Ce mode de fonctionnement interroge alors que la prostitution est un phénomène très évolutif et que la mise en œuvre de la loi pourrait impliquer de nouvelles priorités et donc de nouvelles modalités d'intervention des associations.

La nécessité d'identifier des axes de travail privilégiés souhaités par la collectivité dans le cadre de cette politique et de responsabiliser un service « chef de file » disposant d'une vision globale du sujet et pouvant coordonner le travail des services, apparaît très clairement.

L'appui de la collectivité devrait viser l'aide directe aux personnes prostituées ou victimes de la traite. A cet égard, certains subventionnements, ou l'utilisation qui en est faite, posent problème. Une partie des subventions est parfois dédiée à la création et publication de documentations diverses sous format papier ou à l'organisation de colloques et séminaires et ce, alors même que la convention de partenariat n'en prévoit rien.

Deux subventions interrogent particulièrement : la première dédiée au fonctionnement d'une plate-forme nationale d'orientation des victimes de la traite des êtres humains qui est logiquement financée par l'Etat et ne présente pas un intérêt local avéré ; la seconde sur un dispositif de partenariat juridiquement et financièrement fragile avec un hôpital public dans le domaine de la santé mentale. Ce dispositif a pu avoir du sens à l'origine lorsque la question de la santé mentale et du soin psychiatrique étaient difficiles à faire prendre en compte par les services médicaux mais ne se justifie plus aujourd'hui de la même manière. Les autres associations prennent en charge le problème de la santé mentale selon des procédés différents et moins onéreux.

Des fragilités ont enfin été décelées chez certaines associations : la faiblesse de pilotage et de gouvernance, la difficulté à faire retour à la collectivité quant à l'utilisation des subventions, la précarité financière de certaines d'entre elles.

Ces points de vigilance ne remettent pas pour autant en cause le travail et l'investissement de tous ces professionnels et bénévoles. Les recommandations formulées ont pour objectifs d'aider les associations concernées à corriger la situation et de permettre aux services de la Ville d'en assurer un meilleur suivi.

INTRODUCTION

Dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale, la Maire de Paris a souhaité que soit réalisé un audit synthétique et transversal des associations les plus fortement subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées.

La lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes prostituées sont des sujets d'actualité puisque une proposition de loi (déposée en octobre 2013) a été votée par le Parlement le 13 avril 2016 (publication au JO du 14 avril 2016). Il aura fallu plus de deux ans de discussions pour que ce texte devienne réalité, le sujet de la prostitution donnant lieu à controverses et débats, tant au sein des partis politiques, que parmi les associations.

Ce texte affirme fortement la position abolitionniste du pays. En pénalisant les clients, la loi refuse désormais de considérer le commerce d'êtres humains comme un commerce comme un autre. Elle rejette la criminalisation des personnes prostituées en estimant qu'elles sont victimes de violences. Elle s'inscrit dans la cohérence de la ratification en 1960 de la Convention de l'ONU qui rappelle que « la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine ». Elle prévoit enfin des moyens pour protéger les personnes prostituées et des aides pour leur permettre de s'engager dans un parcours de sortie de la prostitution.

Cette loi devrait changer le regard de la société sur l'achat de services sexuels et profondément impacter les politiques publiques de lutte contre la prostitution.

La prostitution en France²

On estime entre 20 000 et 40 000 le nombre de personnes prostituées en France (source de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains-OCRTEH-2010). Derrière le terme de prostitution se trouvent des réalités très diverses et en constante évolution : prostitution « traditionnelle » de rue et prostitution plus « discrète », en augmentation, des bars à hôtesse, salons de massage, internet et réseaux sociaux...).

85% des personnes prostituées sont des femmes. 93% des personnes prostituées sont de nationalité étrangère (20% en 1990), originaires de Roumanie, Bulgarie, Nigéria, Chine, Amérique latine. L'exercice de la prostitution concerne des personnes de tous âges parmi lesquelles la population des mineurs et des personnes vieillissantes est en général sous-évaluée.

36% des personnes prostituées ont subi un viol au cours de leur vie (source Institut national de veille sanitaire).

Les personnes prostituées étrangères sont en grande majorité soumises à des réseaux de prostitution (52 réseaux internationaux démantelés en 2012-source OCRTEH). Le proxénétisme est une dimension de la traite des êtres humains ; 80% des victimes de la traite des êtres humains en France sont exploitées à des fins sexuelles.

99% des clients de la prostitution sont des hommes.

² Rapport d'information n° 46 Sénat sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées ; Rapport n° 1558 Assemblée Nationale de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et rapport de Mme Maud OLIVIER Députée au nom de la Commission spéciale.

Le présent rapport fait en quelque sorte office d'état des lieux du travail de terrain réalisé par les associations parisiennes à la veille de son entrée en vigueur.

La promotion de l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les discriminations, violences faites aux femmes et réseaux de criminalité sont affirmées comme des objectifs forts du programme de la mandature et prévues dans plusieurs lettres de mission des adjoints à la Maire. L'engagement de la municipalité dans l'action de lutte contre la prostitution et l'aide aux personnes prostituées est ainsi décliné à Paris à travers des actions en matière d'égalité femmes-hommes, de santé, de lutte contre les exclusions et la précarité.

De fait, Paris ville capitale, est particulièrement concernée par la question de la prostitution ; on estime le nombre de personnes prostituées à 7 000 (OCTREH 2009). Ont également été recensés 130 établissements présentant un risque de prostitution, ainsi que de nombreux salons de massage (source direction régionale de la police judiciaire de Paris).

Si l'action effective en faveur des personnes prostituées et de la sortie de la prostitution repose avant tout en France sur le travail des associations, l'intervention des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, consiste à rendre ce travail possible en soutenant financièrement les associations par le versement de subventions.

Dès 2001, la Ville de Paris a choisi d'intervenir dans ce secteur en complément de l'État dont relève cette compétence³. L'engagement de la collectivité parisienne se trouve affirmé au sein du Contrat parisien de prévention et de sécurité 2015-2020⁴ avec des mesures de lutte contre le proxénétisme. Ainsi, des actions de formation/sensibilisation des personnels de la Ville sur ces questions liées à la prostitution sont prévues afin d'améliorer la réponse apportée aux attentes des riverains en termes de tranquillité publique. Au-delà de ces dispositifs, la collectivité a mis en place un soutien financier régulier et substantiel à plusieurs associations dont l'investissement militant auprès des personnes prostituées est réel.

Le présent audit s'appuie sur l'examen de neuf associations. Il présente un panorama global de leur travail et apporte des éléments d'appréciation sur l'opportunité de financer certaines actions. Pour cela, il s'intéresse à la diversité des interventions, leur intérêt et pertinence réelle auprès des personnes prostituées, au regard des moyens engagés par la collectivité. Il permet de vérifier si les engagements conventionnels sont respectés par les partenaires de la Ville.

Seule l'association « Aux captifs la libération » qui intervient en faveur des personnes prostituées, mais également des SDF et des jeunes en errance, avait fait l'objet d'un précédent audit de l'inspection générale en juin 2011.

Le présent rapport constitue pour la première fois une présentation et une analyse d'ensemble de l'aide et de l'accompagnement apportés aux personnes prostituées par les associations subventionnées par la collectivité. Il comporte à la fois une synthèse et neuf monographies.

La mission a procédé au récolement sur trois ans de l'ensemble des délibérations accordant des subventions aux associations et des conventions associées en relation avec le bureau des subventions aux associations de la direction de la démocratie des citoyens et des territoires (DDCT), le service égalité, intégration, inclusion (DDCT) et les sous-

³ Article L121-9 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Co-signé par la Maire de Paris, le Préfet de Police, le Procureur près le TGI de Paris, le Recteur de l'académie de Paris-Chancelier des universités, le Préfet de Région Ile de France-Préfet de Paris.

directions de la santé et de l'insertion et de la solidarité de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

Un tableau de risques potentiels et un questionnaire ont servi de supports aux entretiens avec les équipes dirigeantes de chaque association. Les entretiens ont été complétés par des visites de locaux permettant d'apprécier les conditions matérielles d'accueil des personnes prostituées.

Plusieurs visites de terrain ont également permis d'observer concrètement le travail des associations et de rencontrer les personnes accompagnées. La mission a assisté à deux permanences du bus de l'association Lotus bus-Médecins du monde en soirée à Belleville et à Strasbourg Saint-Denis et visité une demi-journée l'accueil de la place de Clichy. Une matinée a aussi été passée avec l'association Charonne au sein de l'espace femmes de la porte de la Chapelle et à l'Antenne Lazare des Captifs la libération située dans le 16^{ème} arrondissement.

La Procureure adjointe en charge des questions de prostitution au Parquet de Paris et les services de l'État (niveau régional et départemental) ont été rencontrés. Le directeur de la direction de la prévention et de la protection (DPP) et ses équipes ont été interrogés sur leur perception du travail de terrain des associations. A cette occasion, ils ont évoqué le Contrat parisien de prévention et de sécurité 2015-2020 qui consacre deux fiches actions à la prostitution.

Le périmètre de la mission

En 2015, 608 500 euros de subventions dédiés spécifiquement à la lutte contre la prostitution ont été alloués à neuf associations intervenant depuis plusieurs années à Paris : Les amis du bus des femmes (BdF), Médecins du monde-programme Lotus bus (MdM), l'Amicale du nid (AdN), Aux captifs la Libération (ACLL), Foyer Jorbalan, Association nationale de réadaptation sociale (ANRS), Altaïr, Charonne et Accompagnement, Lieux d'accueil, Carrefour éducatif et social (ALC)-programme AcSé.

Ces trois dernières années, le montant total des subventions versées par la collectivité a peu évolué (657 400 euros en 2013, 594 500 en 2014 et 608 500 en 2015). Il en est de même pour le montant total de subvention versé à chaque association.

Plusieurs réserves doivent être préalablement apportées afin d'éclairer nos analyses en particulier sur les aspects financiers.

- Cinq associations ou programmes sont exclusivement centrés sur l'aide aux personnes prostituées et quatre autres ont un champ d'action plus large, intervenant également auprès d'autres publics nécessitant un accompagnement, tels que les personnes atteintes par le VIH ou des pathologies sévères, les jeunes en grande précarité, les détenus, les toxicomanes et personnes en exclusion sociale, errance et précarité. L'étude a donc laissé de côté, et parfois avec difficulté pour scinder les choses, l'analyse des activités vers ces autres publics.
- Pour l'Amicale du nid, toutes ses activités sur Paris sont ici présentées mais c'est un partenariat extérieur qui est financé par une subvention de la Ville et fait l'objet de l'analyse.
- L'association ALC ne fait pas l'objet d'un audit au même titre que les autres associations compte tenu de son implantation à Nice et de son champ d'action géographique ne concernant pas Paris. C'est en effet une activité particulière d'ALC, à vocation nationale qui est subventionnée par la collectivité parisienne : le dispositif national AcSé qui, contribuant à la mise à l'abri des personnes victimes de la traite des êtres humains, fait l'objet de l'étude au sein du rapport.

Le rapport comporte deux parties :

- une synthèse des observations de la mission présentant les principaux risques et recommandations. Les observations s’organisent autour de la diversité des associations et de leurs interventions en faveur de ces publics. Sont évoquées leurs fragilités notamment financières et la nécessité d’un meilleur pilotage de ces partenariats.
- neuf monographies synthétiques présentent plus particulièrement chaque association et comportent des recommandations qui leur sont propres.

Au-delà des recommandations faites, le rapport est l’occasion de souligner l’importance du travail réalisé à Paris par ces associations, auprès des personnes prostituées et des victimes de la traite des êtres humains.

1. LA DIVERSITÉ DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

1.1. Des origines et des histoires différentes

La création des associations intervenant dans le domaine de l'aide aux personnes prostituées a pu être le fait de démarches confessionnelles. Les associations Foyer Jorbalan et Aux captifs la Libération ont cette origine. Ces associations emploient, accueillent et accompagnent, sans discrimination, toute personne.

L'initiative citoyenne de militants ou de professionnels de la santé a fait naître des associations comme l'association nationale de réadaptation sociale (ANRS) ou ALC.

Plusieurs associations se créent à partir des années 70-80 marquées par le début de l'épidémie du sida, épidémie qui affecte particulièrement les toxicomanes et personnes concernées par la prostitution. Ces associations centrent leur activité sur la santé et la prévention. C'est le cas d'Altair, de l'Amicale du nid et de Charonne et un peu plus tard, Les amis du bus des femmes et le programme Lotus bus de Médecins du monde.

Deux associations ont, à l'origine, un but plus large ou même différent de la prostitution : Charonne dont la vocation initiale portait sur les questions d'addictologies et de grande précarité évolue progressivement vers l'aide aux femmes prostituées usagères de drogues puis aux non usagères ; l'association Aux Captifs la libération est orientée vers l'aide aux personnes à la rue avec une attention particulière aussi vers les personnes prostituées.

A l'inverse, certaines associations créées exclusivement pour aider les prostituées élargissent leur objet et leurs activités à d'autres publics. C'est le cas de l'ANRS, qui a dans un premier temps travaillé en direction des prostituées, pour étendre ensuite son action aux jeunes en grande difficulté.

Ces diversités d'origines ont eu une influence notable sur les statuts des associations, leurs modes de fonctionnement, leurs financements, leurs activités et parfois aussi, leur positionnement par rapport à la lutte contre la prostitution.

1.2. Des positionnements toujours orientés vers l'aide aux personnes prostituées

La question de la lutte contre la prostitution et le système prostitutionnel est un sujet qui fait débat entre ceux qui veulent en priorité encadrer et contrôler la prostitution (modèle règlementariste) et ceux qui souhaitent avant tout réduire voire abolir le phénomène et protéger les personnes (modèle abolitionniste).

La France vient de se doter d'une loi confortant le modèle abolitionniste dans lequel la prostitution n'est pas une infraction pénale, les prostituées sont des personnes à protéger et l'exploitation de cette activité est condamnée.

⇒ Certaines associations se situent clairement dans la ligne **abolitionniste** et considèrent les prostituées comme des **victimes (l'Amicale du nid, ALC, Altair)**. Pour ces associations, l'action déployée vise la lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution. Elle comporte des dispositifs de mise à l'abri des victimes, d'hébergement et des accompagnements divers visant à favoriser la sortie de la prostitution. **Jorbalan et ANRS** sont plutôt sur cette position idéologique tout en ne se prononçant pas aussi clairement en faveur de la loi.

- ⇒ La plupart des autres associations (**Charonne, les Amis du bus des femmes, Lotus bus-médecins du monde, Aux captifs la Libération**) ne souhaitent pas se positionner par rapport à la loi. Elles disent orienter leur projet et leur action vers **l'aide aux personnes prostituées, sans jugement, dans une démarche de prévention des risques, dans le but de protéger leur santé**, de leur apporter des soutiens de natures diverses et d'améliorer leurs conditions de vie. Ces actions tendent à répondre aux besoins les plus urgents mais n'excluent pas l'accompagnement vers un parcours de sortie de la prostitution.

La position qui sous-tend les activités de chacune des associations subventionnées vis-à-vis des prostituées, de la prostitution et de la traite des êtres humains est précisée dans chacune des monographies.

Au-delà de ces positions, les actions mises en œuvre par les unes et les autres ne sont cependant pas aussi clairement scindées. Ces actions n'apparaissent pas contradictoires mais au contraire complémentaires et toujours dans l'intérêt des personnes prostituées.

Les associations rencontrées travaillent en réseau et lors des échanges, citent volontiers les autres associations considérées comme partenaires. Il n'est pas rare que face à des situations ou besoins particuliers qu'elles ne savent pas gérer en interne, elles se tournent vers les autres associations pour trouver des réponses. Elles peuvent partager des compétences et s'assister mutuellement.

Le fonctionnement en réseau de plusieurs associations, y compris hors Paris s'agissant de la plate-forme d'orientation vers un hébergement AcSé d'ALC, est un bon exemple de cette complémentarité des associations.

Certaines associations ont parfois des projets communs, comme par exemple le projet CHOICE, partagé entre le Foyer Jorbalan, Les amis du bus des femmes et Aux captifs la libération dont l'objet est d'apporter un soutien psychologique aux personnes prostituées victimes de la traite des êtres humains grâce aux entretiens avec une psychologue.

- ⇒ La défense de la prostitution comme activité professionnelle choisie et la reconnaissance d'un statut de « travailleur du sexe » sont aujourd'hui soutenues par certaines personnes qui se prostituent de manière dite « traditionnelle » et insistent sur le droit de disposer de leur corps. Plusieurs associations de prostituées de création plus récente militent en ce sens et ont notamment combattu l'adoption de la nouvelle loi. Ces associations ne sont pas subventionnées par la collectivité.

1.3. Des stratégies associatives différentes

Si la plupart des associations travaillent en adéquation avec un projet associatif bien défini, quatre d'entre elles (Charonne, Jorbalan, ANRS, l'Amicale du nid) ont une réflexion en cours sur l'actualisation de leur stratégie, projet associatif ou projet de service.

Face à la multiplicité des problématiques à traiter, certaines associations choisissent de se concentrer sur un ou deux objectifs ce qui rend leur action très lisible. D'autres, voudraient traiter tous les problèmes, ce qui peut parfois donner l'impression d'un manque de rigueur, impression retrouvée à la lecture des comptes rendus d'activités et dans l'approche des personnes à accompagner.

Toutes les associations ont une démarche dynamique, souvent militante et le souhait de répondre aux nombreuses problématiques évolutives rencontrées. Des projets nouveaux sont développés par exemple contre les violences faites aux femmes prostituées, pour l'aide aux victimes de la traite des êtres humains ou des partenariats médicaux ou hospitaliers.

La diversité des publics accompagnés, des territoires géographiques couverts et des modes de fonctionnement est constatée pour les neuf associations considérées.

1.3.1. La diversité des publics accompagnés

1.3.1.1. Des associations pas uniquement orientées vers l'aide aux personnes prostituées

Tableau 1 : Diversité des publics accompagnés

Associations par ordre décroissant du financement de la collectivité parisienne vers les actions d'aides aux personnes prostituées Valeur 2015	Publics accompagnés par l'association	
	Prostitution et risques prostitutionnels	Autres publics particuliers
Les amis du bus des femmes	femmes prostituées en majorité d'origine subsaharienne, femmes prostituées "traditionnelles" (1) de plus de 45 ans, femmes victimes de la traite, personnes trans-identitaires	
Aux captifs la libération	femmes prostituées « traditionnelles », femmes prostituées d'origine Nord africaine et Afrique subsaharienne, Chine, Europe de l'est, victimes de la traite / personnes transsexuelles d'Amérique latine / jeunes hommes majoritairement migrants d'Europe de l'est, d'Afrique du nord	errance et précarité des personnes à la rue et de leurs familles
Foyer Jorbalan	jeunes femmes toutes origines victimes de la traite des êtres humains	
ANRS	jeunes filles et garçons prostitués	jeunes majeurs en danger ou précarité
Lotus bus-MDM	femmes prostituées chinoises et nigérianes	
AdN	femmes prostituées majoritairement de nationalité étrangère, femmes victimes de la traite, jeunes de 18 à 25 ans, personnes transsexuelles, détenus ou sortants de prison	
Altaïr	toute personne majeure (femme, homme, transgenre). Origine: Amérique latine et Afrique subsaharienne majoritaires	prévention, suivi et soins des personnes atteintes de VIH et pathologies sévères
Charonne	femmes prostituées « traditionnelles », jeunes femmes prostituées originaires d'Europe de l'Est (roumaines ou bulgares), jeunes migrantes des pays d'Afrique subsaharienne victimes de la traite	Addictions diverses, toxicomanies, précarité, exclusion sociale
Dispositif AcSé- ALC	femmes victimes de la traite des êtres humains	

(1) Prostituée traditionnelle: terme donné et revendiqué par des femmes en général françaises ou résidant légalement en France, affirmant pratiquer la prostitution « hors réseau ».

Source : Reconstitution IGVP

Cinq associations ou programmes sont totalement et exclusivement dédiés à l'aide aux personnes prostituées et/ou aux victimes de la traite des êtres humains : les Amis du bus des femmes, Jorbalan, l'Amicale du nid, le programme Lotus bus de Médecins du monde et le dispositif AcSé d'ALC.

Deux associations accompagnent un public un peu plus large que les personnes concernées par la prostitution. Altaïr va étendre son action à l'hébergement de personnes souffrant de pathologies sévères. La démarche de l'ANRS consiste à intervenir auprès de publics mineurs et de jeunes adultes sans soutien ou en situation de précarité, souvent concernés par une forme de « prostitution de survie ».

Les deux autres associations s'intéressent à d'autres problématiques : la précarité, l'exclusion, les toxicomanies et addictions. Elles visent aussi d'autres publics : personnes en errance, réfugiés, demandeurs d'asile, femmes isolées... Ces associations sont d'ailleurs souvent subventionnées à d'autres titres que la prostitution par la Ville. C'est le cas de Charonne et des Captifs la Libération.

1.3.1.2. Les formes de prostitution les mieux prises en compte par le travail des associations

L'hétérogénéité des formes d'exercice de la prostitution à Paris comme en France, nécessite pour les associations de déployer plusieurs types d'interventions dès lors qu'elles souhaitent pouvoir accompagner toutes les personnes concernées.

Pour rencontrer les personnes prostituées, les associations ont le plus souvent mis en place des démarches particulières d'« aller vers » via des maraudes pédestres et des tournées de bus. Elles ont ouvert des permanences d'accueil sans rendez-vous, permis la tenue de permanences institutionnelles comme celles de la CPAM afin de vaincre la réticence des personnes prostituées à l'égard des administrations.

Toutes les associations auditées interviennent en faveur de ces personnes en accompagnant les personnes victimes de la traite des êtres humains ou les personnes prostituées. A Paris, l'intervention des associations subventionnées prend en considération différents types de prostitutions.

- La **prostitution dite « traditionnelle »** concerne plutôt des femmes françaises ou résidant en France depuis plusieurs années, revendiquant une forme d'autonomie dans leur activité exercée « hors réseau ». Il s'agit le plus souvent d'une prostitution de rue. Elle concerne très majoritairement des femmes, mais également des hommes et des personnes transidentitaires.
- Une **prostitution étrangère et souvent non francophone** se développe depuis une vingtaine d'années. Elle a conduit à l'arrivée de femmes en provenance d'Europe de l'Est et des Balkans, puis de Chine et d'Afrique. Elle est aujourd'hui en forte progression s'agissant de l'Afrique subsaharienne. Ces femmes sont souvent victimes du proxénétisme, de la traite des êtres humains et exploitées par des réseaux internationaux.

Pour remédier à la barrière de la langue, plusieurs associations ont recours à des services d'interprétariat (pour la traduction de brochures d'information). Certaines, comme Lotus bus, ont des salariés ou bénévoles pratiquant une langue étrangère ce qui facilite énormément leur intervention et la relation de confiance qui peut s'établir avec les personnes prostituées. Plusieurs organisent des cours de français langue étrangère (FLE).

- **Les personnes transidentitaires** particulièrement fragiles et exposées aux violences sont également suivies par plusieurs associations, au premier rang desquelles Altair dont le public accompagné par son Service écoute et accueil correspond à plus de 70% à ce profil et dans une moindre mesure, Les amis du bus des femmes, Charonne, Aux Captifs la libération et l'Amicale du nid.
- **Les jeunes** sont pris en charge par l'ANRS, mais aussi Jorbalan, Charonne et Aux Captifs la Libération. Dans le cas de l'ANRS, cette prise en charge concerne des jeunes en précarité, en errance ou ayant perdu tout soutien familial et qui, pour un tiers d'entre eux, pratiquent une forme de prostitution occasionnelle ou de survie. Ce type d'échanges sexuels n'est souvent pas assimilé par eux à de la prostitution ce qui nécessite pour les travailleurs sociaux une approche subtile. L'association Aux captifs la libération suit particulièrement les jeunes hommes ayant des pratiques prostitutionnelles à l'Accueil Lazare (près de la porte Dauphine).

Les jeunes femmes hébergées au Foyer Jorbalan sont le plus souvent des victimes de la traite des êtres humains que l'association va aider à écarter et protéger définitivement des réseaux.

S'agissant de Charonne, il s'agit plus d'un accompagnement de prévention des risques de santé et d'addictions pour de jeunes ou très jeunes femmes d'origine d'Europe de l'Est ou d'Afrique subsaharienne, également exploitées par des réseaux de prostitution.

- **Les personnes vieillissantes et celles concernées par une prostitution de survie**, qui ne peuvent se passer de ce type de ressources, sont reçues par Charonne, Porte de la Chapelle, à l'accueil dédié aux femmes. Il s'agit là de personnes en très grande précarité. Les Amis du bus des femmes les reçoivent aussi à l'Abri bus (20^{ème}). Les prostituées chinoises reçues par Lotus bus ne sont pas dans une situation identique mais ce sont aussi des femmes d'âge mur, puisque plus de la moitié a entre 40 et 49 ans.

1.3.1.3. Les nouveaux modes de prostitution ne sont pas encore vraiment pris en considération

Le terme de prostitution recouvre aussi des pratiques en évolution. Ces formes de prostitution « moderne » sont ainsi d'autant plus difficiles à appréhender et mesurer qu'elles sont « invisibles » en étant pratiquées sur internet, à l'intérieur d'établissements (bars, clubs, salons de massage qui se multiplient à Paris) ou encore qu'elles sont occasionnelles et non « professionnelles » (prostitution étudiante ou liée à une précarité économique ou complément de salaire). Les personnes sont alors plus isolées et davantage placées en situations de risque sanitaire ou de violence.

Ces nouveaux modes de prostitution sont plus difficiles à appréhender par les associations et certaines réfléchissent à de possibles modes d'intervention nouveaux, puisque de fait, ces personnes prostituées échappent aux actions de prévention déployées dans la rue.

La question de la prostitution des mineurs, mal connue, est probablement en augmentation du fait de l'arrivée récente et massive de jeunes femmes victimes de la traite des êtres humains. Certaines associations ont commencé à se mobiliser sur cette question.

L'association Charonne travaille sur la prostitution occasionnelle des femmes en situation de précarité. En 2013, elle a organisé une conférence/réflexion sur l'escorting, la sexualité contre « cadeaux » des jeunes et les pratiques pré-prostitutionnelles chez les jeunes adolescents. L'Amicale du Nid a, elle, organisé un colloque fin 2015 sur la prostitution des jeunes.

Des pistes de travail sont envisageables via les sites internet des associations qui pourraient proposer des rubriques d'informations diverses sur la réduction des risques, essayer d'établir des liens et contacts avec les jeunes pris dans cet engrenage, relayer des alertes...

La prise en compte de ces problématiques nouvelles pourrait être favorisée par une politique de subventionnement de la collectivité en soutenant des démarches innovantes proposées par les associations ; ce n'est pas le cas aujourd'hui.

1.3.2. Un champ d'intervention géographique parisien, francilien ou national

1.3.2.1. La couverture par les associations des territoires parisiens de prostitution

Il apparaît clairement à la lecture de la carte reconstituée ci-après que tout le croissant de la rive droite parisienne, y compris les deux bois, est relativement bien couvert par l'intervention des associations. Rive gauche, seule la porte de Choisy dans le 13^{ème} arrondissement fait l'objet d'une tournée hebdomadaire de l'antenne mobile de Lotus bus-MdM. Cet arrondissement, bien que touché par la prostitution, en particulier chinoise, est peu fréquenté par les associations.

Les emplacements diversifiés de l'intervention des associations permettent de couvrir de très nombreux lieux de prostitution de rue à Paris.

Sont déployées des actions consistant à « aller vers » via les **maraudes pédestres ou tournées de bus**. Il s'agit de la première démarche de proximité et de prise de contact sur les lieux de prostitution qui nécessite un contexte d'écoute, de bienveillance et de confiance. Ce type de démarche pour certaines associations fait intervenir des médiatrices ou des animatrices « paires » ayant une expérience de la prostitution afin de faciliter les échanges. Les lieux et horaires sont fixes et réguliers afin de fidéliser les publics. A cet égard, les auditeurs confirment la présence de très nombreuses personnes lors des permanences de l'unité mobile de Lotus bus.

Les tournées en bus sont effectuées par Charonne, Lotus bus, les Amis du bus des femmes, l'AdN et Aux Captifs la Libération. Elles sont nombreuses et couvrent plusieurs lieux dont les bois de Vincennes et Boulogne. Les maraudes pédestres sont surtout pratiquées par l'association Aux Captifs la libération et, dans une moindre mesure, par Charonne.

L'accueil dans un local de permanence fixe permet d'offrir d'autres services aux personnes rencontrées sur le terrain, d'obtenir un rendez-vous avec différents professionnels susceptibles de leur apporter une aide. Les lieux d'accueil et de suivi sont relativement bien répartis sur les arrondissements de la rive droite : 16ème, 17ème, 18ème, 19ème, 20ème, 12ème, 11ème, 10^{ème}, 9^{ème} et 1er.

Enfin, plusieurs lieux d'hébergement existent sur Paris et la région parisienne qui, combinés avec les nuitées d'hôtel permettent de proposer des solutions de mise à l'abri temporaires ou plus pérennes.

1.3.2.2. Une action pouvant dépasser le territoire parisien

Médecins du monde est la seule association qui intervient au niveau international dans le domaine sanitaire et pour de nombreux publics, mais s'agissant de son programme Lotus bus financé par la Ville, son action se situe exclusivement sur Paris.

Jorbalan et ALC à travers le dispositif AcSé, ont une intervention de mise à l'abri et en sécurité de personnes victimes de la traite des êtres humains qui peut être considérée comme nationale. En effet, la première peut héberger des personnes en provenance de la France entière et la seconde les oriente sur tout le territoire français.

L'Amicale du nid est une association de taille importante qui intervient auprès des personnes prostituées sur huit départements⁵. Il en est de même d'ALC (hors dispositif AcSé) implantée dans les Alpes maritimes et en Haute Savoie.

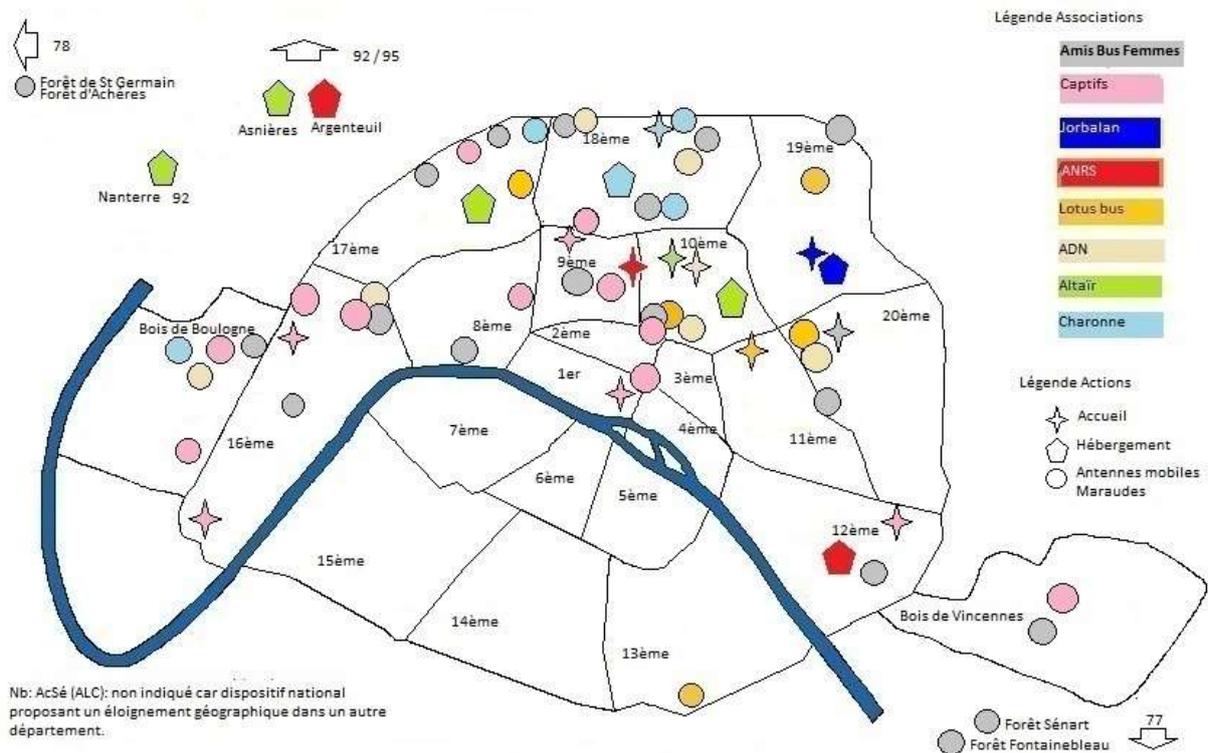
Trois associations Altaïr, ANRS et les Amis du bus des femmes ont une action qui déborde légèrement de Paris pour toucher des départements franciliens soit par les tournées de bus (forêt de Saint germain en Laye, d'Achères, de Sénart et de Fontainebleau) soit pour de l'hébergement en foyer, appartement ou CHRS⁶ (Nanterre, Asnières, Argenteuil).

Les autres associations (Charonne et Aux Captifs la Libération) interviennent exclusivement à Paris.

⁵ Paris, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Haute Garonne, Hérault, Bouches du Rhône, Isère, Rhône.

⁶ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

Figure 1 : Secteurs géographiques d'intervention des associations



Associations par ordre décroissant du financement VP vers la prostitution / Villeur 2014/2015	Typologie des actions		
	Accueil / Suivi	Hébergement	Tournée en bus antenne mobile / Maraude pédestre (Charonne et ACLL)
Les Amis du bus des Femmes	58, rue des Amandiers Paris, 20ème		16ème (alentours Pte Dauphine et de l'Etoile, Bois de Boulogne) ; 8ème Quartier Madeleine ; 17ème (Bessières, Pte d'Asnières et Pte de Clichy) ; 18ème, 19ème (Maréchaux Nord entre Pte de St Ouen et Pte de la Villette) ; 18ème (Château Rouge, Pte des Poissonniers) ; 9ème (Chaussée d'Antin); 11ème/20ème (Belleville) ; 12ème et Bois de Vincennes ; 10ème (Strasbourg Saint Denis) ; Forêts de Saint Germain et d'Achères; Forêts de Sénart et de Fontainebleau
Aux Captifs la Libération	Antenne "Lazare" 16ème nord; Antenne Paris 16/bois de Boulogne/16ème sud ; Antenne Ste Rita La Trinité/Pigalle 9ème ; Antenne Paris Centre 1er ; Antenne Paris 12/bois de Vincennes 12ème		Bus: 16ème Nord (Porte Dauphine/ route de Suresnes / Etoile) ; 16ème sud (Bois de Boulogne); 2ème et 10ème (Strasbourg St Denis); 12ème (Bois de Vincennes); 9ème, 17ème, 18ème (Grands magasins, Boulevard de Clichy de la place Pigalle jusqu'à La Fourche). Maraudes pédestres dans les secteurs: paris-centre, Bois de Boulogne, Etoile, Pigalle.
Foyer Jorbalan	Paris 19ème	Paris 19ème (deux maisons d'habitation)	
ANRS (Association Nationale de Réadaptation Sociale)	39, rue du Faubourg Poissonnière Paris 9ème.	Val d'Oise Argenteuil (1 foyer) ; Paris 12ème (1 résidence sociale); Chambres d'hôtels (NC)	
Lotus bus-MDM	62 bis, Avenue Parmentier Paris 11ème		2ème/10ème (Strasbourg-Saint Denis) ; 17ème (local d'Arcat à la Fourche); 19ème (Crimée); 20ème (Belleville) ; 13ème (Porte de Choisy)
ADN (Amicale du Nid)	103 rue Lafayette, Paris 10ème	47 chambres au sein d'hôtels, un studio relais et cinq « appartements partagés ».	16ème (Bois de Boulogne, Porte Dauphine-route de Suresnes, Etoile-Avenue Foch), 18ème (Marcadet, Maréchaux Nord), 10ème (Strasbourg Saint Denis), 20ème (Belleville)
Altair	6 rue Demarquay Paris 10ème	Nanterre, Asnières (studios et appartements de l'association, CHRS) ; A Paris 17ème et 10ème (chambres d'hôtels)	
Charonne	58 boulevard Ney 18ème	Paris 18ème (Chambres d'hôtel)	Bus: 17ème (porte de clichy), 18ème (Goutte d'Or, la Chapelle, Château Rouge); 16ème (bois de Boulogne). Maraude pédestre : Nord parisien 18ème (Château rouge, Porte des Poissonniers)

Source : IGVP d'après données Associations

Hors Paris :

1.3.3. Des associations aux organisations variables

1.3.3.1. Des organisations pouvant sembler complexes

- Plusieurs organigrammes d'associations semblent assez peu lisibles car présentant à la fois des structures et des fonctions, des projets ou des missions. Certains ne font pas toujours apparaître clairement le ou les service(s) qui traite(nt) des questions de prostitution. Les fonctions support sont parfois omises et certains organigrammes ne sont pas mis à jour.

Une forme de « profusion » au sein des organigrammes de plusieurs associations est parfois le signe de la volonté d'intervenir en de nombreux domaines, mais elle révèle aussi une certaine confusion dans les missions et attributions, qui se retrouve par ailleurs au niveau des finances.

- Certaines associations comme l'ANRS, ALC, Charonne ont, il est vrai, des structures complexes et font fonctionner plusieurs établissements et/ou services ou structures de type CHRS avec ou sans hébergement, permanence d'accueil, résidence sociale, foyer. Ce sont les associations dont le champ d'intervention va aussi au-delà de la seule question de l'aide aux personnes prostituées.

1.3.3.2. Les personnels et bénévoles mobilisés

Tableau 1 : Effectifs mobilisés par les associations

2014/2015	Effectifs salariés totaux de l'association au niveau national	Effectifs salariés de la délégation Paris ou IDF	Effectifs salariés contribuant pour tout ou partie de leur temps de travail à l'action en faveur des personnes prostituées à Paris	Effectifs Bénévoles travaillant sur les actions d'aides aux personnes prostituées à Paris
Médecins du monde (Lotus bus)	299	26	4	30
ALC (AcSé)	285	0	2	
Amicale du nid	200	33	33	
ANRS		99	6	
Charonne		85	5	
Aux captifs la libération		52	16	78
Altaïr		30	9	
Amis du bus des femmes		18	18	1
Jorbalan		9	9	12

Source : Reconstitution IGVP

- Salariés

Au total, une centaine de salariés œuvre dans les associations auditées sur Paris pour l'assistance aux personnes prostituées et la lutte contre la traite des êtres humains. Parmi celles-ci, l'Amicale du nid et les Amis du bus des femmes apportent les effectifs en nombre les plus importants.

Deux associations (Les Amis Bus des Femmes et Lotus Bus-MdM) font appel parmi leur personnel à l'intervention de salariées paires⁷. Leur collaboration apparaît comme un élément facilitateur du travail avec certains publics de prostituées et doit permettre notamment d'instaurer une relation de confiance dans la médiation.

Les trois plus grosses associations qui ont un nombre total de salariés au plan national, supérieur ou égal à 200 et qui interviennent dans plusieurs départements (Médecins du Monde-Lotus Bus, ALC et l'Amicale du nid) sont aussi celles qui font intervenir le plus petit nombre de personnes à Paris au titre des activités subventionnées par la Ville.

Ce constat est à éclairer par les activités très particulières subventionnées pour les deux dernières associations citées ci-dessus. L'animation de la plateforme nationale d'orientation d'AcSé ne nécessite que l'intervention de deux personnes ; le partenariat extérieur avec un hôpital d'AdN implique des personnels extérieurs à l'association et requiert essentiellement un suivi du directeur. Lotus bus-MdM mobilise un nombre important de bénévoles à Paris.

- Le recours au bénévolat : une stratégie différente des associations

La participation des bénévoles est un facteur de différenciation des associations : cinq ont fait le choix de la professionnalisation des salariés et ne souhaitent pas recourir aux bénévoles (ANRS, AdN, ALC, Altaïr, Charonne). L'association Les Amis du Bus des Femmes y fait appel marginalement.

On note la forte capacité de trois associations (ACLL, Lotus Bus-MdM, Jorbalan) à mobiliser des bénévoles puisqu'elles font intervenir 121 bénévoles à Paris, au titre des actions d'aide aux personnes prostituées.

Ces trois associations font toutes un important travail en matière de sélection, formation et accompagnement des volontaires et sont capables de mobiliser des bénévoles très qualifiés (cf. MdM).

Lotus bus-Médecins du monde fait le choix du recours au bénévolat qui est aussi celui de l'association au niveau national. Pour le programme subventionné par la Ville, 30 bénévoles se relaient auprès de quatre salariés. Ces bénévoles tiennent parfois une place importante dans l'association (responsable de mission). Il s'agit pour eux d'une action militante pour laquelle ils sont engagés dans la durée et apportent leurs compétences et qualifications (médicales et linguistiques notamment). Tout un processus de formation est prévu pour les bénévoles de Médecins du monde.

Deux autres associations travaillent aussi avec de nombreux bénévoles, et ceci est sans doute à corréliser avec leurs origines confessionnelles : Aux Captifs La Libération (250 bénévoles au total dont 78 pour l'aide aux personnes prostituées) et dans une moindre mesure correspondant à sa taille, Jorbalan (12 bénévoles).

Ce recours aux bénévoles apparaît pour les associations comme une vraie richesse humaine leur permettant de bénéficier de l'implication et des compétences spécifiques de ces « militants ».

Cependant la valorisation du travail des bénévoles (121 personnes) demeure faible puisque leur intervention est au total évaluée toutes associations confondues à 12,5 équivalents temps plein (ETP) environ.

⁷ Rapport d'activité de Lotus Bus-MDM : l'association a « recruté et formé en 2014 une animatrice de prévention paire issue de la communauté des femmes chinoises se prostituant ».

Les représentants des Amis du Bus des Femmes ont indiqué aux auditeurs que « les animatrices sur le Bus sont toutes issues de la prostitution ».

Les associations gagneraient sans aucun doute, soit à solliciter des bénévoles lorsqu'elles ne le font pas encore (Charonne, Les amis du bus des femmes), soit à augmenter la part prise par ceux-ci dans leurs activités (Foyer Jorbalan). Elles trouveraient là une ressource supplémentaire ne grevant pas leur masse salariale.

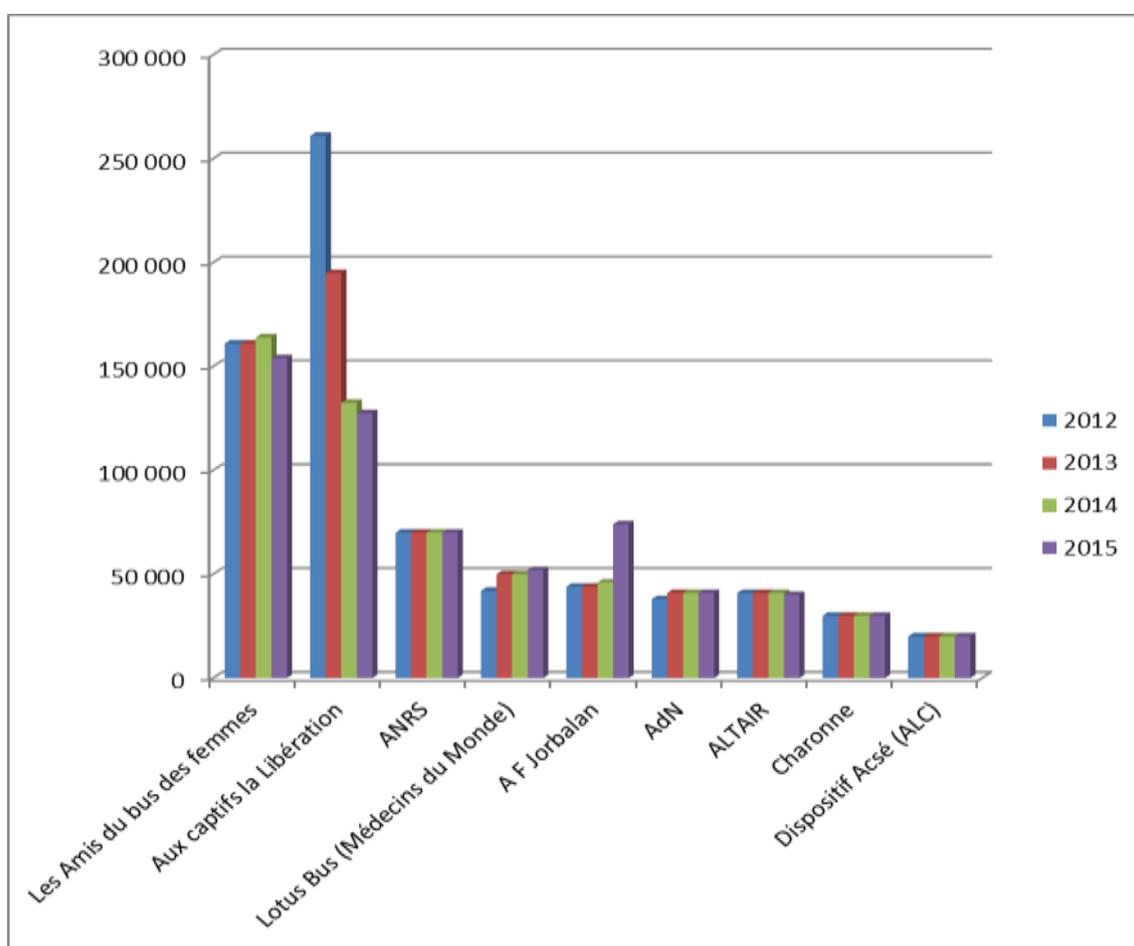
2. UN SOUTIEN GLOBAL EN FAVEUR DES PERSONNES PROSTITUÉES PERMIS GRÂCE AUX SUBVENTIONS DE LA COLLECTIVITÉ

2.1. Des soutiens financiers constants de la part de la collectivité

Le montant total de subventions versé à chaque association au titre de l'aide aux personnes prostituées est très variable (de 20 000 à 154 000 euros en 2015). Il répond aux demandes des associations. C'est un soutien constant qui est apporté, parfois depuis de nombreuses années, par la municipalité.

Dans un contexte difficile pour les finances publiques, les montants des financements de la plupart des associations soutenues présentent une forte stabilité sur la période observée (2012-2015). Ceci traduit la prévalence d'une logique de reconduction qui doit être confrontée avec la nécessité d'optimiser l'efficacité des crédits alloués.

Graphique 1 : Financements de la collectivité parisienne au titre de la prostitution (2012-2015)



Source : Calculs IG

Une seule remise en cause du soutien à une association a été opérée en 2014. Une seule association a vu le montant total de ses financements partiellement recalibré (association Aux captifs la Libération) qui, selon la DASES n'arrivait pas à remplir ses objectifs. Une seule association, Jorbalan, a connu (en 2015) une augmentation sensible de ses financements afin de démarrer un nouveau projet.

Recommandation 1 : Revalider régulièrement le principe des partenariats et ajuster si nécessaire le montant des financements.

Il faut évidemment éviter les ajustements brutaux des niveaux de financement, et chercher à les anticiper conjointement, afin d'éviter de déstabiliser la situation financière des associations partenaires⁸.

Tableau 2 : Montant 2015 des subventions attribué par la collectivité pour l'aide aux personnes prostituées

	2015
Les Amis du bus des femmes	154 000
Aux captifs la Libération	127 500
A F Jorbalan	74 000
ANRS	70 000
Lotus Bus (Médecins du Monde)	52 000
AdN	41 000
ALTAIR	40 000
Charonne	30 000
Dispositif Acisé (ALC)	20 000
TOTAL	608 500

Source : Données reconstituées par l'IG

En 2015, chaque subvention versée est d'un montant compris entre 20 000 et 50 000 euros. Font exception, une subvention plus importante de 90 000 euros versée Aux captifs la libération, et à l'inverse, des montants très faibles (au regard du coût de gestion par la collectivité) de 1 000 euros à l'Amicale du nid et de 3 000 euros Aux amis du bus des femmes.

En 2014, quatre petites subventions inférieures ou égales à 8 000 euros avaient également été versées.

Les montants inférieurs ou égaux à 40 000 euros correspondent à une subvention unique. Au-delà, ce sont deux ou trois subventions qui sont attribuées par association dans l'année et même jusqu'à six pour Les amis du bus des femmes qui est la plus subventionnée au titre de ces deux dernières années.

Cette pratique de dispersion n'est pertinente ni pour les associations ni pour les services instructeurs de la collectivité. Il ne peut qu'être préconisé d'éviter de poursuivre ainsi.

Recommandation 2 : Les financements aux associations doivent être regroupés afin d'éviter les « micro » subventions dont le coût de gestion est élevé.

⁸ Sur ce point, les rapporteurs tiennent à appeler l'attention sur la fragilité de la situation financière de Jorbalan qui est engagé dans une transition délicate vers la professionnalisation et sur le caractère très précaire de la situation financière des Amis du bus des femmes.

2.2. Un accompagnement des personnes prostituées à la fois global et individualisé

Le phénomène prostitutionnel nécessite une prise en charge pluridisciplinaire et transversale à laquelle chaque association subventionnée apporte sa contribution. Il convient de présenter les divers types d'interventions des associations. Celles-ci sont ensuite détaillées au sein de chaque monographie.

2.2.1. Pour les victimes de la traite et personnes désirant sortir de la prostitution

La prostitution dite « traditionnelle » est en forte diminution et 90% des personnes prostituées sont à présent de nationalité étrangère et soumises à des réseaux de proxénétisme et de traite des êtres humains. Les premiers réseaux en provenance d'Europe de l'Est se sont développés dans les années 90, puis sont arrivés des réseaux d'Afrique subsaharienne en majorité du Nigéria et enfin d'Amérique latine.

Les personnes victimes sont jeunes (augmentation du nombre de mineures identifiées ou signalées) et ont souvent été confrontées à de nombreuses formes de violence. Leurs conditions de vie sont très dures, elles sont rançonnées et soumises à des stratégies criminelles de mobilité. Elles ont des pratiques à risque qui augmentent leur précarité sanitaire.

Plusieurs associations se sont positionnées sur l'assistance à ces personnes dont la vulnérabilité est grande (**l'association foyer Jorbalan, les Amis du Bus des femmes ainsi que dans une certaine mesure ALC avec le dispositif AcSé et plus récemment Aux Captifs la Libération**). La qualité du travail accompli par ces associations est réelle et reconnue par les partenaires institutionnels.

Les démarches engagées consistent à :

- mettre les personnes à l'abri en des lieux sécurisés, souvent en corrélation avec un travail de soutien dans le cadre de procédures judiciaires (protection des témoins, frais d'avocat notamment), aider au retour volontaire au pays
- aider à la création de parcours de sortie de la prostitution nécessitant à la fois d'effectuer des démarches d'aide aux formalités administratives (droit à l'asile, régularisations et titres de séjour, couverture médicale), de prévoir un soutien financier ou alimentaire ponctuel et d'engager un accompagnement éducatif (cours de français langue étrangère)
- faciliter une prise en charge psychologique adaptée pour aider à surmonter le malaise, la souffrance, les traumatismes, lutter contre les comportements et troubles divers (agressivité, règles de vie, troubles du sommeil...), reconstruire l'estime de soi. Ce soutien peut être ponctuel ou dans la durée. Au foyer Jorbalan en 2014, 65% des femmes hébergées sont engagées dans une thérapie dans la durée, 28% ont suivi un traitement médicamenteux et 25% un suivi psychologique ou psychiatrique à l'extérieur.

Plusieurs dispositions de la loi du 13 avril 2016 ont pour objectif d'une part de lutter contre les réseaux et auteurs de la traite des êtres humains et d'autre part de protéger les victimes en créant des droits nouveaux et des parcours de sortie de la prostitution. Ainsi, et sans détailler l'intégralité des mesures législatives, une instance départementale sera chargée d'organiser et coordonner l'action en faveur des victimes, les autorisations provisoires de séjour et de travail seront facilitées et le rôle des associations est reconnu dans ce processus... Les associations citées ci-dessus, qui avaient en partie anticipé sur ces dispositifs d'aide, devraient pouvoir conforter leurs démarches en s'inscrivant dans le cadre législatif nouveau. D'autres, comme les Captifs ont prévu de développer leurs interventions vers ce public.

La situation alarmante de traite de jeunes femmes nigérianes pourrait avoir des répercussions rapidement et susciter un besoin de protection des mineurs et de leur mise à l'abri par les services de la protection de l'enfance.

La démarche d'aide aux victimes de la traite pourrait être retenue parmi les priorités des subventions de la collectivité.

2.2.2. Pour prévenir et remédier à la vulnérabilité sanitaire des personnes prostituées⁹

Les risques liés à l'activité prostitutionnelle ont en premier lieu trait à la santé sexuelle. La prévalence des infections sexuellement transmissibles est supérieure à celle constatée dans la population générale. Elle est liée aux pratiques sexuelles à risques et augmente la probabilité de contracter le VIH.

Plusieurs associations se positionnent en conséquence vers ce qu'elles considèrent comme l'urgence, à savoir **la santé sexuelle des personnes prostituées et la réduction des risques (Lotus bus, Charonne, les Amis du bus des femmes, Altair)**. Cette démarche articulée autour de la prévention et des soins est similaire à celle employée en direction des consommateurs de drogues.

Les tournées en bus permettent de **distribuer du matériel de prévention** constitué de préservatifs masculins et féminins, de gels **Lotus bus** est l'association qui réalise la distribution la plus importante (environ 600 000 préservatifs et gels en 2014). Dans les bus sont effectués des tests de dépistage et surtout les associations font passer des messages pédagogiques et persuasifs sur l'utilisation de ce matériel. Les tournées permettent de proposer des rendez-vous chez des médecins spécialistes et même, s'agissant de Lotus bus, de rencontrer sur place un médecin qui peut conseiller, orienter, expliquer un compte rendu médical. Au sein des permanences fixes où l'accueil est inconditionnel, les démarches en faveur de la santé se poursuivent notamment en proposant aux usagers l'accès à une couverture médicale et des orientations et accompagnements vers une consultation à l'hôpital ou vers une permanence d'accès aux soins sociaux (PASS). Des ateliers sur la santé sexuelle permettent d'échanger sur ces sujets et d'accompagner les personnes.

Tableau 3 : Le nombre de contacts avec des personnes prostituées lors des tournées et maraudes

	2013	2014	2015
Lotus bus	23 220	23 640	21 399
Les amis du bus des femmes	10 831	10 497	11 095
Aux captifs la libération	11 800	10 332	11 021
Amicale du nid	11 107	11 668	

Données 2015 pour Lotus bus provisoires et non communiquées pour AdN - pas de données globales "contacts" pour Charonne.

Source : Tableau reconstitué IG d'après les données des associations

⁹ Voir sur le sujet : le rapport d'information au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées - 2013 - JP Godefroy et C Jouanno et rapport IGAS Prostitutions : les enjeux sanitaires - 2012-.

Les **troubles psychiques et psychiatriques** sont fréquents et divers chez les personnes prostituées. Plusieurs associations se sont organisées afin de proposer en leur sein des rencontres avec un psychologue. Tel est le cas des **Amis du bus des femmes, du Foyer Jorbalan et des Captifs** qui ont construit ensemble le projet CHOICE leur permettant de disposer de la présence régulière d'une psychologue. Des prises en charge par un psychologue libéral expert dans ces publics sont prévues. Des orientations sont faites vers certains centres médico psychologiques (CMP) et hôpitaux avec lesquels des liens privilégiés ont été tissés.

La prostitution favorise l'apparition de pathologies diverses mais la situation sanitaire des personnes prostituées est aussi dégradée par les violences subies, les conditions de vie et la précarité. Les risques sont aggravés par la consommation de drogues et d'alcool. Les personnes transgenres sont enfin particulièrement fragilisées du fait des traitements suivis. Ces situations de très grande complexité sont prises en charge en particulier par les **Captifs, Charonne, ANRS et Altaïr**.

La vulnérabilité sanitaire de ces publics pouvant être accrue par leurs **difficultés d'accès aux droits et aux soins**, les associations accompagnent souvent les personnes vers des consultations médicales afin de les aider à surmonter la barrière linguistique et la réticence vis-à-vis des institutions. Elles prévoient également des permanences CPAM régulières dans leurs locaux et aident à bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU) en l'absence de ressources ou obtenir l'aide médicale d'État (AME) pour les personnes étrangères en situation irrégulière (**Lotus bus, Foyer Jorbalan, les Amis du bus des femmes, Charonne, Altaïr, AdN, Aux Captifs la libération**). Elles aident à la constitution de dossiers pour la MDPH.

Plusieurs associations vont jusqu'à prévoir des ateliers ou séances de « bien vivre ensemble », de « dynamisation », de relaxation ou avec des socio-esthéticiennes (**Aux Captifs la libération, Charonne, Foyer Jorbalan**) pour aider les personnes à se réapproprier leurs corps et reprendre confiance en elles.

2.2.3. Pour les aider à résoudre la question cruciale de l'hébergement

La situation des personnes prostituées à l'égard du logement est très variable (absence de logement, hébergement temporaire, logement par les proxénètes...). Résoudre la question de l'hébergement permet de progresser vers l'accès aux droits et aux soins et va de pair avec le projet de réinsertion sociale.

Plusieurs associations interviennent, de manière différente selon les publics, pour accompagner les personnes sur cette question du logement (principalement **Charonne, ANRS, Altaïr et Jorbalan**). Certaines œuvrent pour des personnes en errance, vivant dans la précarité et donc sans logement. Il s'agit alors d'intervenir sur des situations d'urgence et de mise à l'abri en offrant une aide alimentaire, des soins de première nécessité, se prolongeant par des nuits d'hôtel. Plusieurs associations louent ou détiennent des studios ou appartements. Certaines font fonctionner un CHRS d'hébergement (**Altaïr**) ou un foyer sécurisé (**Jorbalan**).

Tableau 4 : Nombre de nuitées d'hôtels financées

	2013	2014	2015
ANRS	3 285	3 285	3 285
Altaïr	977	681	813
Charonne	1 316	804	574

Source : Reconstitution IG d'après données des associations

ANRS apparaît comme l'association qui finance le plus grand nombre de nuitées d'hôtels. Pour Charonne, la baisse des nuitées est très sensible et peut interroger.

2.2.4. Pour un accompagnement social global

Il s'agit là d'envisager la question de l'accès aux droits pour les personnes prostituées afin qu'elles puissent bénéficier des dispositifs existants en matière de protection sociale de sécurité, de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

Cet accompagnement, comme cela a été évoqué pour les victimes de la traite des êtres humains (cf. 2.2.2), commence par l'accès à la protection sociale qui est facilité lorsque les personnes disposent d'une **domiciliation**. Plusieurs associations offrent cette possibilité de domiciliation (**Les amis du bus des femmes, foyer Jorbalan, Aux Captifs la libération**).

Les personnes prostituées, fréquemment victimes de violence diverses, peuvent être accompagnées et soutenues par les associations (**Altair**) dans leurs démarches de **dépôt de plainte**.

Un soutien financier de transition peut être nécessaire soit pour faire face à une situation d'urgence, soit temporairement pour aider à sortir de la prostitution. Plusieurs associations accordent des aides financières de transition en argent liquide ou en tickets repas et tickets service (**ANRS, foyer Jorbalan, Les amis du bus des femmes, Charonne, Altair**).

Les associations aident à clarifier les situations au regard du droit éventuel à perception du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ou de diverses autres prestations (mutuelle, allocations familiales, aide juridictionnelle).

Elles interviennent aussi pour un soutien pragmatique dans les actes de la vie courante.

La construction d'un projet d'insertion, alternative à la prostitution, est une démarche qui est mise en œuvre par plusieurs associations (**ANRS, Les amis du bus des femmes, Altair, Aux Captifs la libération**), dès lors qu'un certain nombre de problèmes préalables sont réglés. Des cours et ateliers éducatifs sont organisés (informatique, alphabétisation, rédaction de CV, anglais, soutien scolaire). L'apprentissage du français est encouragé pour les personnes de nationalité étrangère. Ainsi toutes les jeunes femmes du foyer Jorbalan suivent des cours de français. Des orientations et accompagnements physiques sont faits vers Pôle emploi et les Missions locales.

3. DES FRAGILITÉS CONSTATÉES CHEZ CERTAINES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

Dans le cadre de cette étude, les comptes des exercices 2012 à 2015 ont été étudiés. Les données relatives à l'exercice 2015 doivent cependant être considérées avec réserve dans la mesure où il s'agit, pour la plupart des associations, de montants provisoires en l'attente d'une approbation des comptes. S'agissant d'un audit synthétique et transversal, les rapporteurs se sont prioritairement attachés à l'analyse de l'utilisation des financements accordés par la collectivité parisienne au titre de l'assistance aux personnes prostituées. Les comptes sociaux des associations n'ont pas fait l'objet d'un audit approfondi qui n'entraîne pas dans l'objet de la mission. Toutefois, un premier niveau d'analyse de ceux-ci reste incontournable ; il a fait apparaître l'existence de risques financiers pesant sur certaines associations, et donc sur la continuité de leur action en faveur des personnes prostituées.

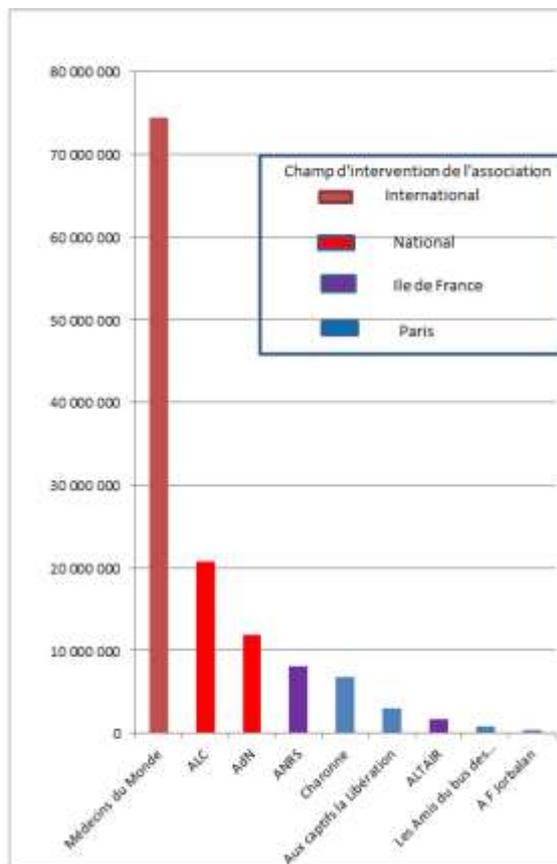
3.1. De fortes disparités dans la situation financière des associations

Le soutien financier apporté aux associations par la collectivité est réel et constant. Il est complémentaire du soutien financier de l'État. Il est aussi très variable dans son montant selon les associations.

3.1.1. Des masses financières très variables

Graphique 2 : Produits d'exploitation des associations aidées (2014)

2014	produits d'exploitation
Médecins du Monde	74 365 877
ALC	20 784 647
AdN	11 891 044
ANRS	8 153 795
Charonne	6 768 232
Aux captifs la Libération	2 994 285
ALTAIR	1 691 349
Les Amis du bus des femmes	774 658
A F Jorbalan	392 473



Source : Comptes sociaux des associations

Les associations soutenues vont de l'association à taille modeste intervenant sur Paris et dédiées exclusivement à l'aide aux personnes prostituées, comme Jorbalan, à la grande association caritative dont le champ d'intervention est mondial et le champ d'activités très large comme Médecins du Monde. Cette diversité se retrouve fortement si on compare les produits d'exploitation des associations aidées, l'écart entre les deux extrêmes pouvant aller de 1 à 189. L'exercice 2014 a été retenu car il s'agit du dernier exercice dont les comptes ont été approuvés pour toutes les associations.

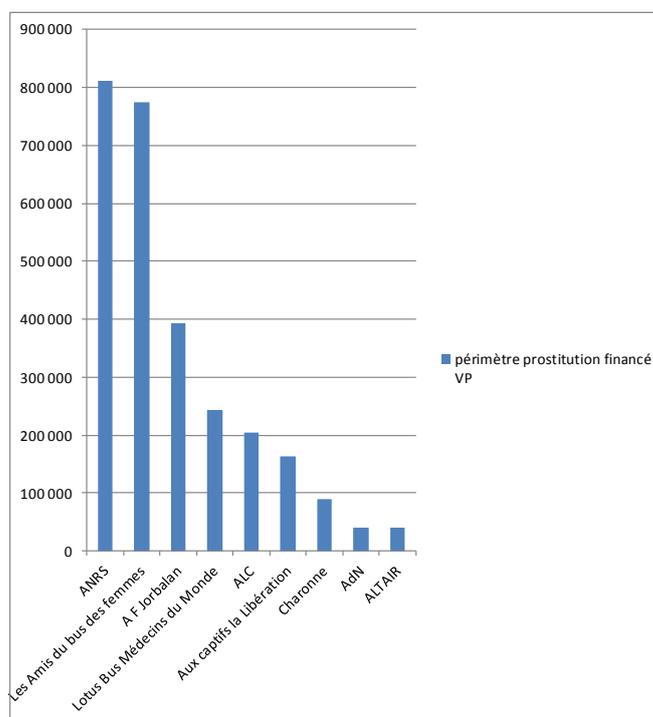
Deux associations, ALC et AdN ont un champ d'intervention national et des produits d'exploitation supérieurs à 10 millions d'euros. Quatre associations sont de taille moyenne (entre 1,5 et 10 millions d'euros) Charonne, Aux captifs la Libération, ANRS et ALTAIR. Deux associations, Les Amis du Bus des femmes et Jorbalan sont de taille plus modeste (moins de un million d'euros).

En revanche, la taille du périmètre des « activités prostitution » subventionnées par la collectivité parisienne a peu de rapport avec la taille de l'association bénéficiaire. Cela tient largement au fait que le partenariat avec les grosses associations est généralement plus ciblé sur un projet (AdN, AcSé pour ALC), un programme (Lotus Bus avec Médecins du Monde), un service ou établissement (ANRS).

Inversement, pour des petites associations, le soutien n'est pas toujours ciblé, peut-être plus diffus ; pour certaines petites associations dédiées uniquement à la prostitution, le périmètre subventionné coïncidera avec le périmètre d'intervention de l'association et donc avec le périmètre des comptes sociaux (Jorbalan, Les Amis du bus des femmes¹⁰).

Graphique 3 : Périmètre des activités en faveur des personnes prostituées faisant l'objet d'un financement de la collectivité parisienne (en 2014).

2014	périmètre prostitution financé VP
ANRS	810 407
Les Amis du bus des femmes	774 658
A F Jorbalan	392 473
Lotus Bus Médecins du Monde	242 578
ALC	204 037
Aux captifs la Libération	164 132
Charonne	88 553
AdN	41 000
ALTAIR	41 000



Source : Tableau IG à partir des données des associations

¹⁰ Compte tenu du fait que plusieurs projets sont subventionnés

3.1.2. Une dépendance inégale vis-à-vis de la collectivité

La diversité se retrouve également dans les financements mobilisés par les associations pour leurs activités en direction des personnes prostituées¹¹.

Plusieurs schémas peuvent être individualisés :

- Plusieurs associations font preuve d'une capacité certaine à mobiliser des financements privés de diverses natures (Médecins du Monde, Jorbalan, Aux captifs la Libération, et dans une moindre mesure, Les Amis du bus des femmes) : dons, subventions privées, appel à la générosité publique (Médecins du Monde).

Le cas le plus évident est constitué par Médecins du Monde qui peut recevoir des subventions privées d'un montant important (40 000 euros de la fondation [.....] en 2012, 45 500 euros en 2014 et 146 000 euros en 2015 de la Fondation [.....]). De plus, le bouclage du projet Lotus Bus est systématiquement assuré par l'apport de « *fonds privés Médecins du Monde* ». Ce partenariat est donc financièrement particulièrement intéressant dans la mesure où il est sécurisé par l'apport complémentaire de fonds privés et où les fonds publics (collectivité parisienne, et dans une moindre mesure l'Etat) génèrent un important effet de levier.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Jorbalan et Aux captifs la Libération ont conservé de leur origine professionnelle un réseau important qui leur permet de mobiliser une part conséquente de financements privés. Ces deux associations ont de plus développé une politique très active de recherche de financements privés¹² et bénéficient de soutiens logistiques (assistance de la Fondation Amarante pour Jorbalan, mise à disposition de salles paroissiales pour Aux captifs la Libération).

Enfin, les Amis du bus des femmes, quoique dans une moindre mesure, fait preuve d'une certaine capacité à diversifier ses financements privés comme publics.

Une corrélation évidente peut être observée entre la mobilisation de fonds privés et l'apport du bénévolat dans trois de ces quatre cas¹³.

Ces financements, toutefois, ne s'inscrivent qu'en complément des fonds publics ; pour autant leur apport est déterminant pour boucler le financement des projets, voire contribuer à l'équilibre des comptes sociaux.

- Dans deux cas, la collectivité parisienne est le seul financeur public. La logique est celle du financement d'un projet associatif par un seul partenaire public. C'est le cas pour AdN et Altair. On pourrait rapprocher de ces deux cas Aux captifs la Libération pour lesquels trois projets ont la collectivité parisienne comme seul financeur public¹⁴, avec la nuance toutefois que des financements privés viennent compléter le financement public.
- Enfin, à l'exception des trois cas précédents, on se situe dans une logique de co-financement entre la Ville et l'Etat, plusieurs services pouvant intervenir DRHIL, ARS,

¹¹ Cette analyse se limite au périmètre des opérations faisant l'objet d'un financement de la collectivité parisienne.

¹² Aux captifs la Libération a suivi la recommandation du rapport de l'Inspection Générale et créé en 2016 un fonds de dotation qui commence en 2016 à être opérationnel avec les premiers versements enregistrés.

¹³ Les Amis du bus des femmes, qui n'ont recours qu'à peu de bénévoles (2015 : un médecin).

¹⁴ En considérant que l'Etat n'intervient que via des aides à l'emploi d'un montant très faible.

DDCS, Préfecture de Région droits des femmes...). Dans tous les cas, sauf un (Programme Lotus Bus), le montant de l'engagement de l'Etat est supérieur à celui de la Ville, et dans quatre cas sur six, l'Etat apporte au moins 50% du financement. Ceci est en cohérence avec le fait que la prostitution est une compétence Etat, la collectivité parisienne n'intervenant qu'en complément, parce qu'elle l'a décidé.

Il convient de préciser que les partenariats sont toujours noués de façon bilatérale, entre l'association et un financeur, sans que les autres soient associés.

Tableau 5 : Financement des activités prostitution¹⁵

Associations	Financeurs (parts en 2014)		
	V/D Paris	Etat	concours privés
Les Amis du bus des femmes	21%	50%	15%
Aux captifs la Libération	78%		20%
ANRS	9%	83%	
Lotus Bus (Médecins du Monde)	21%	17%	19%
A F Jorbalan	23%	36%	26%
AdN	100%		
ALTAIR	100%		
Charonne	34%	66%	
Dispositif Acisé (ALC)	9%	83%	

Source : Synthèse IG

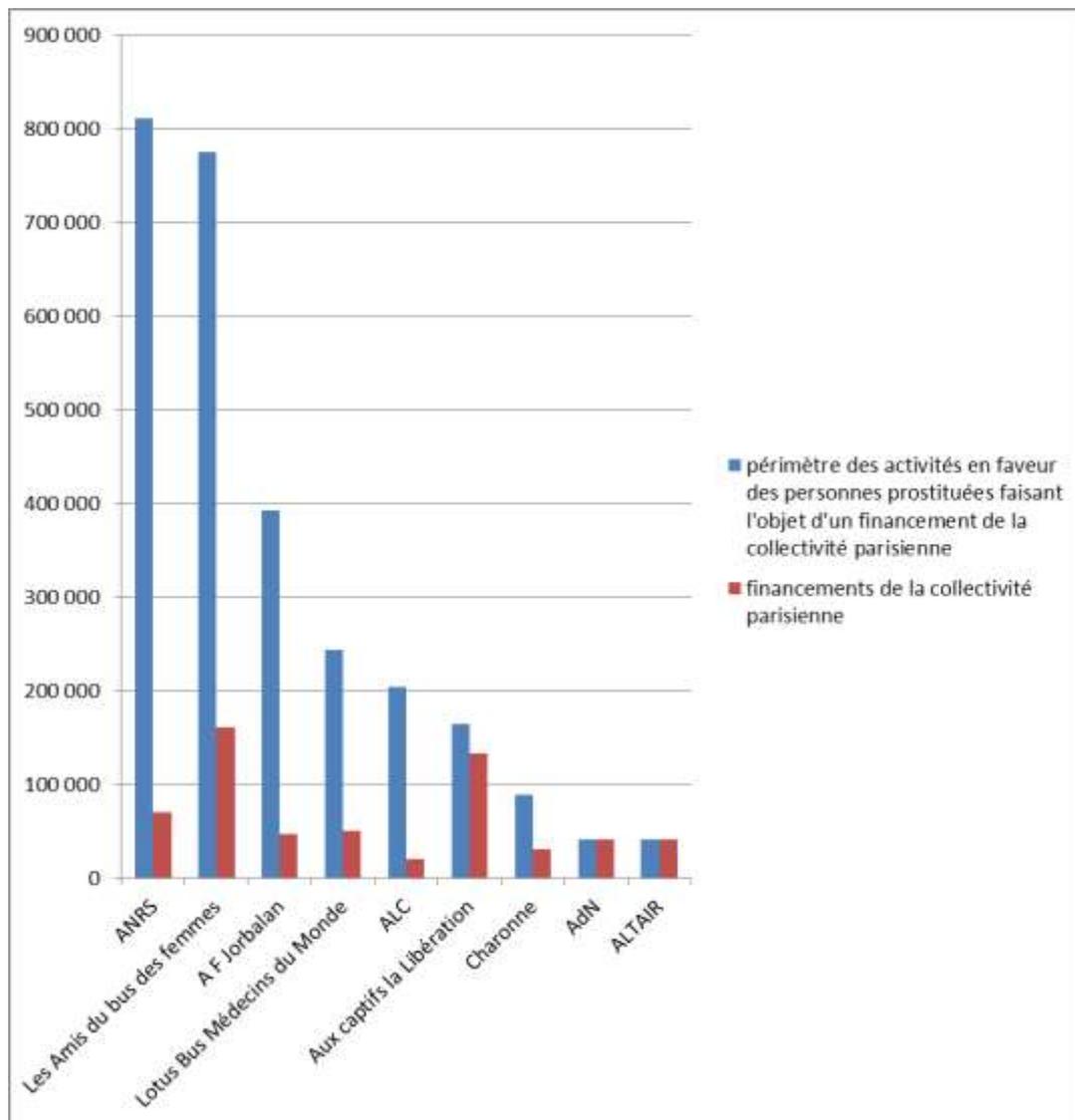
La quotité du financement apporté par la collectivité parisienne peut être très variable, notamment en fonction du montage financier, selon qu'il s'agit d'un cofinancement multipartenaires ou d'un projet financé spécifiquement et uniquement par la Ville de Paris.

S'agissant des partenariats dans lesquels la collectivité parisienne est en situation de cofinanceur avec l'Etat, un enjeu particulier s'attache au suivi de l'évolution des parts respectives des financements de la Ville de Paris et de L'Etat, étant entendu que la prostitution est une compétence de l'Etat.

Recommandation 3 : Pour les projets cofinancés, les services instructeurs doivent suivre l'évolution, dans le temps, des parts respectives des financements de l'Etat et de la collectivité parisienne.

¹⁵ Les quotités de financement sont susceptibles de varier d'une année sur l'autre, notamment en fonction des financements privés mobilisés. Il est rappelé que pour Lotus bus, les financements sont complétés, en tant que de besoin par des « fonds médecins du Monde ». Les produits autres que ces financements peuvent être de diverses natures : dons, participations d'utilisateurs, reprises sur provisions, reprises sur fonds dédiés....

Graphique 4 : Part des financements de la collectivité parisienne au sein du périmètre des activités en faveur des personnes prostituées (2014)



Source : Données associations et Ville ; calcul IG

L'origine et la nature des financements de la collectivité parisienne sont également marquées par la diversité puisque ceux-ci peuvent être imputés sur deux budgets différents, le budget municipal (Mission Egalité) et le budget départemental (DASES, DDDEES en général). Dans ce second cas, la dépense peut revêtir deux natures différentes, celle d'une subvention ou celle d'une participation qui selon l'instruction comptable M52, applicable aux départements « enregistre les contributions contractuelles du département comme celles versées aux organismes de regroupement dont il est membre ». Les deux participations identifiées s'apparentent cependant à des subventions¹⁶.

Recommandation 4 : Dans un souci de clarification, les aides financières apportées aux associations doivent prendre la forme de subventions.

¹⁶ Cf. définition légale de la subvention en 3.3.1.

Tableau 6 : Imputation et nature des financements de la collectivité parisienne au titre de la prostitution (2014)

Associations	nombre de financements	sur budget Département	dont participations	sur budget communal
Les Amis du bus des femmes	6	4		2
Aux captifs la Libération	4	2	1	2
ANRS	2	1	1	1
Lotus Bus Médecins du Monde	2	1		1
A F Jorbalan	2	1		1
AdN	1			1
ALTAIR	1			1
Charonne	1			1
ALC	1			1

Source : Synthèse IG

Cette dispersion facilite d'autant moins une approche consolidée des financements que, jusqu'à une date récente, les participations n'étaient pas introduites dans l'application SIMPA.

Les soutiens de la collectivité parisienne consistent presque exclusivement en aides directes. Les seuls cas d'aide en nature¹⁷ relevés par les rapporteurs consistent dans l'occupation temporaire d'un immeuble par l'association Charonne moyennant un loyer inférieur au prix du marché ou la mise à disposition de salles pour des colloques.

Les montants des financements de la collectivité parisienne au titre de la prostitution ne rendent pas compte de façon exhaustive des flux financiers entre la Ville de Paris et quatre associations qui reçoivent par ailleurs des financements importants au titre de leur action sociale.

Tableau 7 : Financements de la collectivité parisienne aux associations

2014	Financements de la collectivité parisienne		
	Au titre de la prostitution	A d'autres titres	Total
Aux captifs la Libération	132 500	210 775	343 275
ANRS	70 000	93 000	163 000
Médecins du Monde	50 000	320 000	370 000
Charonne	30 000	123 000	153 000

Source : Paris.fr et comptes sociaux (Aux captifs..., Médecins du Monde)

Recommandation 5 : Les aides en nature et le total annuel des aides versées à chaque association doivent systématiquement être portés à la connaissance des élus, à l'appui de toute demande de subvention.

¹⁷ Cette aide est valorisée de façon conforme.

3.1.3. Des logiques de financement variables

L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire est venu donner une définition des subventions :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires... »

Selon les cas, il apparaît que les subventions votées répondent pour l'association à un besoin de fonctionnement ou à soutenir un projet particulier. La plupart des partenariats se situent dans ce dernier objet.

Les conventions de partenariat ne sont pas toujours explicites sur ce point. L'analyse de la manière dont sont utilisées les subventions peut conduire au constat d'un certain flou (cf. 4.3.2.1).

Recommandation 6 : Distinguer clairement dans les délibérations et les conventions la part des subventions dédiée au fonctionnement de la part dédiée au(x) projet(s).

3.1.4. Méthodologie d'approche des risques financiers

Deux niveaux d'approches des risques doivent être distingués :

- l'analyse des comptes sociaux qui a pour but de s'assurer que la structure porteuse des projets financés, l'association, n'est pas en situation de risque financier
- l'analyse des comptes retraçant l'utilisation des subventions qui a pour objectif de vérifier l'utilisation de la subvention conformément à son objet et d'apprécier l'adéquation du niveau de la subvention (risque de sur ou sous financement).

3.1.4.1. Des situations financières à risques

La lecture des comptes sociaux fait apparaître que la situation financière de la plupart des associations ne présentait pas de risque flagrant à court ou moyen terme, sans pour autant pouvoir être qualifiée de confortable¹⁸. Le fonds de roulement est généralement positif ou légèrement positif, notamment si on y inclut les « fonds dédiés ». Le besoin en fonds de roulement est généralement négatif, ce qui procure une ressource en trésorerie. Ces caractéristiques font que dans l'ensemble les associations disposent d'une trésorerie suffisante. Il peut être estimé qu'elles n'encourent pas de risque financier majeur à court ou moyen terme, ce qui ne dispense pas d'un suivi régulier de l'évolution de leur situation.

Deux associations font exception à ce tableau, Jorbalan et Les Amis du bus des femmes. La première doit gérer une évolution délicate vers la professionnalisation des salariés remplaçant les religieuses qui géraient et animaient le Foyer Jorbalan, ce qui se traduit par une forte montée en charge de la masse salariale. Les locaux qu'elle occupe sont également une source de risque financier. L'association s'est toutefois montrée à ce jour en capacité de faire face à ces risques grâce à une politique de recherche de financements

¹⁸ Ce qualificatif peut toutefois être appliqué à la situation financière de l'ANRS .

dynamique et aux importants soutiens privés de son « réseau » (Fondation Amarante notamment).

Les Amis du bus des femmes sont depuis plusieurs années¹⁹ dans une situation financière critique. Celle-ci a un coût financier élevé (agios, cessions « Dailly ») pour l'association et, indirectement, ses financeurs. Le risque de cessation de paiement reste permanent ; il concerne l'association et ses financeurs. Ce risque est d'autant plus sensible qu'il s'agit d'un intervenant majeur dans le domaine de l'assistance aux personnes prostituées et qu'elle est l'association qui reçoit à ce titre le montant le plus important de subventions de la collectivité parisienne.

Face à ces difficultés, l'association, qui est engagée dans des activités très diverses n'a pas souhaité se retirer de certaines, avec le souci de préserver l'emploi.

Malgré certains signes d'alerte²⁰, les financeurs, dont la collectivité parisienne, ont continué à la financer sans que cette situation soit pour autant traitée sur le fond.

3.1.4.2. Des comptes d'activité qui font apparaître différentes situations

Dans certains cas, les comptes sont équilibrés par l'apport de fonds privés ou fonds propres qui viennent compléter les financements publics ; c'est le cas du programme Lotus Bus avec l'apport de subventions privées ou de fonds Médecins du Monde ou encore d'Aux captifs la Libération qui dispose d'une bonne capacité à drainer des financements privés.

Les comptes du SIJ (service information jeunesse) de l'ANRS, qui est financé par des fonds publics sont régulièrement très proches d'une situation d'équilibre.

Certains comptes dégagent régulièrement un léger excédent qui permet dans le temps de dégager une petite marge de manœuvre ; ce schéma se retrouve notamment pour Altair et pour l'Amicale du Nid. Pour ALC, cette marge est régulièrement plus importante, ce qui conduit à envisager l'hypothèse d'un léger sur financement.

Le cas de Charonne est différent : si le pôle prostitution semble proche de l'équilibre en 2012 et 2013, la situation se tend en 2014 du fait d'une diminution temporaire des financements de l'Etat. En 2015²¹, au contraire, le total des recettes devient très supérieur au total des dépenses. Cette dernière situation pourrait conduire à poser l'hypothèse d'un sur financement, alors qu'en fait, ce sont les dépenses d'activités qui chutent, ce que confirment d'ailleurs certains indicateurs d'activité. Il serait important de comprendre les raisons de ce décrochage. Sans qu'un lien direct avec cette question puisse formellement être établi, les rapporteurs ont pu constater que la question du relogement du CAARUD de la Porte de la Chapelle constitue un sujet de préoccupation important pour l'association.

Enfin, concernant l'association Les Amis du bus des femmes qui reçoit plusieurs subventions (5 en 2014) à des titres divers, si on se réfère à la comptabilité analytique de l'association²², en 2014 les différents pôles d'activités (social, emploi et traite des êtres humains) seraient proches de l'équilibre, à l'exception du pôle accueil mobile, lourdement déficitaire.

¹⁹ Situation permanente sur toute la période étudiée (2012-2015), la direction de l'association faisant remonter à 2010 l'origine de ses difficultés.

²⁰ Association faisant remonter ses difficultés, avis réservés du Bureau des Subventions aux Associations.

²¹ Projet de comptes.

²² Qui n'a pas été audité dans le cadre de la mission.

3.2. Des faiblesses administratives et juridiques

Pour trois associations, les **statuts** sont anciens, plus de vingt ans pour ANRS et ALC, et doivent être actualisés. S'agissant des Amis du bus des femmes, au-delà de l'actualisation des statuts, il convient aussi de relancer la vie associative en réunissant plus fréquemment les instances internes.

Le Foyer Jorbalan se trouve dans une situation juridique assez particulière, héritée de l'histoire de sa création et son origine confessionnelle. Il est aujourd'hui en cours de professionnalisation, tout en gardant des liens étroits avec la Congrégation des Sœurs adoratrices du Saint-Sacrement et la fondation Solidarité Amaranta. Ces dernières, tout en respectant le caractère laïc de l'association, lui apportent un soutien régulier. Il convient cependant de formaliser et clarifier juridiquement les échanges et procédures entre ces trois partenaires tant au niveau des statuts, que de la gouvernance, des locaux et des relations financières.

Pour plusieurs associations, il est apparu que la **gouvernance** pouvait être fragile pour diverses raisons. Le profil et les compétences techniques requises des cadres ne semblent pas toujours adéquats et leur positionnement dans l'organigramme est à conforter. Ils ne disposent pas toujours des fonctions support solides nécessaires en matière financière et comptable. Cette situation est aggravée par l'absence de projet associatif.

Ces associations interviennent toutes dans des domaines difficiles, pour des publics souvent marginalisés dont la prise en charge est complexe et, dans ce contexte, la culture administrative et budgétaire n'est pas toujours optimale, les personnels sous-estiment parfois l'importance de la gestion et la nécessité de nourrir avec rigueur des indicateurs d'activité, par exemple.

Recommandation 7 : Les services instructeurs doivent mettre en place un suivi renforcé des associations fragilisées au niveau du pilotage et de la gouvernance.

3.3. Des difficultés à « rendre compte »

Les conventions, annuelles ou triennales passées avec les associations se calent sur des modèles type approuvés par délibération DVLR - 2002-0020 du Conseil de Paris de février 2002.

En matière de reddition de comptes, toutes les conventions prévoient la production :

- des comptes sociaux (bilan, compte de résultat, annexes), accompagnés du rapport de certification des comptes établi par le commissaire aux comptes pour celles qui ont perçu au moins 153 000 euros de subventions publiques dans l'année
- d'un budget prévisionnel pour l'année suivante (pour les conventions pluriannuelles)
- de rapports d'activités
- et plus généralement de « tous les éléments d'information propres à rendre compte de la réalisation du projet... comportant notamment un compte rendu financier relatif à l'utilisation de la subvention ».

Des fragilités de certaines associations se manifestent au niveau du retour qui doit être fait à l'administration quant à l'utilisation de la ou des subvention(s). Plusieurs associations doivent se perfectionner sur ces questions et se mettre en situation de rendre compte à la collectivité beaucoup plus précisément. Cette recommandation devient particulièrement importante dans le contexte budgétaire actuel.

3.3.1. Des documents de suivi financier inadaptés à l'évaluation du partenariat

Un sondage effectué par les rapporteurs dans l'application SIMPA et portant sur des dossiers de subvention de l'exercice 2015 montre que si les associations produisent régulièrement leurs comptes sociaux, leurs budgets prévisionnels et des rapports d'activité, l'obligation de produire un compte-rendu financier relatif à l'utilisation de la subvention est souvent mal respectée. Ainsi, il a été noté que seules Médecins du Monde (programme Lotus Bus) et Aux captifs La libération produisaient des comptes rendus financiers spécifiques aux actions ou projets financés.

La conséquence de cette situation est que, sauf échanges plus informels, les services de la collectivité parisienne disposent de peu d'éléments pertinents pour évaluer financièrement leurs partenariats avec les associations.

En effet, si les budgets prévisionnels constituent un outil de dialogue, il ne peut être le seul, car il convient ensuite de confronter les réalisations et les comptes avec les budgets pour pouvoir évaluer l'utilisation du financement, et vérifier l'adéquation du niveau de la contribution publique eu égard aux actions réalisées.

Les comptes sociaux, dont la production est une obligation légale et est indispensable, sont trop généraux pour fournir une information pertinente dès que l'on se situe dans le cadre de financements sur projet(s).

L'examen des comptes sociaux n'en reste pas moins une démarche préalable incontournable pour, dans tous les cas, s'assurer de la liquidité et de la viabilité de l'association, en tant que structure porteuse de projets. Le risque pour la collectivité est de financer à fonds perdus, ou de se trouver contrainte d'abonder précipitamment les financements d'une association pour éviter sa cessation d'activité. De ce point de vue, le suivi de la situation financière de Jorbalan qui conduit une transition difficile et surtout des Amis du bus des femmes doit constituer une priorité.

La nature des documents d'ordre financier qui devraient être fournis chaque année à la collectivité pour attester de la réalisation des engagements partenariaux varie en fonction du partenariat.

- Ainsi, dans le cas où la subvention accordée est destinée au financement d'un projet, et où la collectivité parisienne est le seul financeur de cette action, le compte rendu financier pertinent sera un compte d'emploi de la subvention (cas d'ADN et d'Altaïr). Il s'agit du cas le plus simple.
- Une variante de cette situation peut se présenter quand une association bénéficie de plusieurs financements de la collectivité parisienne au titre de plusieurs projets, complétés éventuellement par des financements privés (Aux captifs la libération). Les comptes rendus financiers qui peuvent être attendus sont des comptes d'emplois des subventions, un par subvention, voire un par projet si une même subvention finance plusieurs projets.
- Dans les autres cas, la collectivité parisienne est en position de cofinanceur avec l'Etat, voire d'autres partenaires publics (Région Ile-de-France) ou des partenaires privés (Jorbalan, Lotus bus, Les Amis du bus des femmes). Ces partenariats sont noués, selon les cas, sur des projets (Amis du bus des femmes, AcSé avec ALC, Programme Lotus Bus avec Médecins du Monde) ou autour d'une entité (Pôle prostitution pour Charonne) ou d'un service (ANRS Service Insertion Jeunes). Dans ce cas, le compte pertinent sera le compte de projet.

Recommandation 8 : Exiger la production annuelle d'un compte rendu financier par subvention ou projet.

La disparité constatée dans les comptes rendus financiers, tant pour ce qui concerne les méthodes utilisées, que pour ce qui est du format, pourrait avantageusement être réduite par l'utilisation de l'imprimé Cerfa n° 15059*01 mis en place par l'Etat pour la présentation de ce compte rendu (cf. annexe 4).

Il est composé de trois feuillets comportant un bilan qualitatif de l'action, un cadre pour les comptes et une annexe explicative. En matière de transparence financière, il comporte des avancées significatives, notamment en incitant à faire la distinction entre les charges directes et indirectes, à préciser les règles de répartition des charges indirectes, les contributions en nature, les ressources propres affectées à l'action. Pour les associations, il constituerait une simplification en leur évitant de remplir plusieurs comptes rendus différents quand elles sont en cofinancement Ville/Etat.

3.3.2. La qualité et le contenu variable des rapports annuels d'activité

Les rapports d'activités sont souvent très riches mais conçus et rédigés comme un outil de communication. Ils sont longs, pas toujours structurés, très illustrés, insistent sur certains positionnements idéologiques de l'association (les Amis du bus des femmes, Lotus bus).

Les indicateurs qu'ils contiennent varient parfois d'une année sur l'autre, empêchant tout suivi dans la durée. Pour Charonne, l'analyse des données statistiques annuelles n'a pas été réellement possible, tant ces données apparaissaient contradictoires au fur et à mesure des envois successifs de documents. Certaines associations comme le Foyer Jorbalan, ont conscience des lacunes et souhaitent établir rapidement des tableaux de bord mesurant l'activité.

D'autres pratiquent déjà systématiquement la mesure rigoureuse de l'activité, comme les auditeurs ont pu le constater sur place (Lotus bus) et produisent des rapports de qualité (Aux captifs la libération).

Cette culture de la mesure systématique et rigoureuse de l'activité ne devrait pas être négligée par les associations car elle leur permet à la fois de réaliser leur évaluation interne et de rendre compte aux financeurs. Elle n'est pas également partagée entre les associations auditées.

Au-delà des indicateurs d'activité, il serait même intéressant, avec les limites que comporte l'exercice, de mettre en place des indicateurs d'efficience mettant en relation les résultats obtenus au regard des objectifs et de l'économie des moyens engagés. Quelques pistes peuvent être suggérées comme par exemple le coût d'une nuitée d'hôtels ou le coût moyen d'un suivi psychologique...

3.3.3. Quelques points d'attention pour le suivi des subventions

Du point de vue méthodologique, la tâche prioritaire est d'identifier quel est le schéma de partenariat et de financement afin de déterminer quel type de compte rendu financier peut être attendu.

Il convient d'identifier parmi les dépenses quelles sont les charges directes, qui sont exclusivement imputables au compte considéré et quelles sont les charges indirectes, qui font l'objet d'une répartition analytique et selon quelles clés de répartition.

L'analyse des documents comptables fournis par les associations a fait apparaître deux problématiques :

⇒ **La comptabilisation des fonds dédiés.** Elle est prescrite par le plan comptable général associatif.

Les fonds dédiés sont destinés à rendre compte plus fidèlement de l'utilisation des subventions dans le temps. En effet, la part d'une subvention versée dans le courant d'un exercice et non utilisée à la fin de l'exercice est comptabilisée en dépenses

comme une dotation et est portée au passif du bilan en « fonds dédiés ». Les exercices suivants, les fonds dédiés seront repris en produits au rythme de réalisation des engagements.

Les pratiques relevées sont disparates. Certaines associations ne comptabilisent pas de fonds dédiés ; une association n'impute de fonds dédiés que sur les financements privés ; une autre reporte régulièrement des fonds dédiés pour un montant de 30 000 euros correspondant à une ancienne subvention municipale versée en fin d'exercice ; en situation de cofinancement Etat/Ville de Paris, les fonds dédiés peuvent être globalisés sans distinction d'origine.

A la limite, le jeu des dotations et reprises sur fonds dédiés conduit à présenter sur toute la période un résultat strictement à l'équilibre, ce qui revient à présupposer que le contrat avec la collectivité publique est en situation d'équilibre parfait, ce qui semble difficilement crédible.

Il conviendrait donc de veiller à ce que ce qui relève d'une logique de transparence ne vienne pas au final introduire de l'opacité. Ainsi, dans le cas précité, l'utilisation des fonds dédiés produit un effet d'optique qui masque une diminution importante des charges d'activité de l'association.

Recommandation 9 : Justifier chaque année le montant et l'origine des fonds dédiés.

⇒ **L'application de frais de siège.** Là encore, les pratiques sont différentes, la tendance semblant être de vouloir en appliquer quand ce n'était pas le cas précédemment. C'est une question qui, sous certaines conditions, peut demeurer ouverte car un refus systématique par tous les financeurs de l'application de frais de siège aurait pour conséquence de mettre systématiquement les associations en déficit. Les frais de siège ne sont toutefois acceptables que dans la mesure où ils correspondent à un véritable service rendu par la structure. Ils doivent pouvoir être justifiés. A cet égard, il convient de veiller à ce que le prorata de frais de siège appliqué à l'activité subventionnée soit en conformité avec les règles définies pour l'ensemble des activités et contrats de la structure. A défaut, ils pourraient être limités à un forfait, le ratio de 5% des charges étant une clé fréquemment utilisée.

Recommandation 10 : Si des frais de siège sont appliqués, veiller à ce qu'ils soient justifiés. A défaut, les plafonner forfaitairement.

4. LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES DU PILOTAGE DE CETTE POLITIQUE AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ

L'aide aux personnes prostituées et la lutte contre la prostitution sont des sujets pour lesquels interviennent plusieurs adjoints à la Maire ainsi que plusieurs directions et services de la collectivité. L'intervention de la collectivité se concrétise par l'attribution de subventions aux associations sans qu'aucun de ces intervenants n'aient une vision d'ensemble, tant sur le montant global des subventions attribuées que sur les projets financés.

Des évolutions en termes de pilotage sont souhaitables afin de maîtriser ces partenariats et d'optimiser la cohérence et l'efficacité de ces subventions.

4.1. La prostitution à Paris : une préoccupation partagée par de nombreux adjoints

En 2015, huit adjoints ont retenu les demandes des associations en ce domaine et présenté les projets de délibérations correspondants (7 en 2014, 6 en 2013). Certaines associations bénéficient de subventions portées par plusieurs élus. En 2014, jusqu'à 5 élus ont pu intervenir pour l'ensemble des subventions accordées à l'association la plus subventionnée.

L'intervention de l'adjointe à la Maire en charge de **l'égalité femmes-hommes, de la lutte contre les discriminations et des droits de l'homme** sur ces questions est en cohérence avec sa lettre de mission. Elle travaille en relation avec le service égalité, intégration, inclusion de la DDCT²³ au sein duquel une personne en particulier suit les questions de prostitution. Elle a porté en 2015, seule ou en coordination avec d'autres élus, près de la moitié du total des subventions versées aux associations au titre de l'aide aux personnes prostituées.

L'adjointe en charge notamment de la **solidarité, des familles, de la protection de l'enfance et de la lutte contre les exclusions** intervient sur la prostitution au titre des personnes exclues, précaires et des migrants. Le « Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion » comporte à cet égard plusieurs mesures qui contribuent à l'aide et l'accompagnement des personnes à la rue, migrantes et donc potentiellement concernées par la prostitution (domiciliation, accès aux droits, hébergement, accès aux soins...).

L'adjoint en charge notamment de la **santé et du handicap** intervient dans l'aide aux personnes prostituées sous l'angle des risques sanitaires, problématique essentielle en ce qui les concerne. Il travaille sur la stratégie VIH et a contribué à la publication du rapport « Vers Paris sans sida » du 1^{er} février 2016 rédigé sous la direction de l'épidémiologiste France Lecerf, qui prévoit diverses dispositions concernant directement ou indirectement la prostitution et la transsexualité. Le rapport préconise « un programme vers les travailleurs/euses du sexe » répondant aux besoins d'information sur la santé sexuelle et la santé générale et d'accès au dépistage et aux soins. Il recommande la poursuite du soutien aux associations intervenant autour de ces activités pour ces publics.

Ces deux adjoints travaillent en relation étroite avec les services de la DASES.

²³ Cette structure a connu, dans la période étudiée, des modifications quant à son format et son rattachement. Par souci de simplification, elle est désignée sous le terme de « Mission Egalité » dans les monographies accompagnant la présente synthèse.

L'adjointe en charge de la **sécurité, la prévention, la politique de la ville et l'intégration** a, quant à elle, soutenu deux demandes de subventions. Elle intervient en particulier au titre du « Contrat parisien de prévention et de sécurité 2015-2020 » qui prévoit des mesures de protection des personnes particulièrement exposées ou vulnérables et en particulier des mesures d'accompagnement des victimes d'exploitation sexuelle et de lutte contre le proxénétisme. Ces actions sont menées conjointement par la collectivité avec le Parquet de Paris, la brigade de répression du proxénétisme, les commissariats d'arrondissement, la Préfecture de Région/et de Paris et les associations spécialisées.

D'autres adjoints à la Maire ont également présenté ou soutenu ponctuellement des demandes d'attribution de subvention aux associations, dès lors qu'elles comportaient des dimensions en lien avec leur délégation sur l'hébergement, les activités sportives, la formation-prévention...

Au final, cette mobilisation multiple couvre la diversité des besoins des personnes prostituées exprimée par les demandes de subventions des associations.

4.2. Une absence de vision d'ensemble des aides de la collectivité aux associations

L'absence de vision d'ensemble des actions d'aide aux personnes prostituées permises grâce à la collectivité, ne permet pas aux élus de décider en toute connaissance de cause et aux services de travailler en totale cohérence.

La vision consolidée des concours apportés aux associations intervenant en faveur des personnes prostituées n'existe pas, en raison de l'effet conjugué de différents facteurs :

- le portage de ce sujet par différents services qui ne mutualisent pas leurs données
- la multiplicité des délibérations au fil de l'année
- une utilisation non optimale de l'outil SIMPA.

Le bleu budgétaire de décembre 2015 présentant l'effort de la collectivité parisienne en faveur de l'intégration des parisiens immigrés, pour les droits humains, la lutte contre les discriminations et l'égalité femmes hommes prévoit (page 57 du document) une partie intitulée « lutter contre le phénomène prostitutionnel, qui concerne en majorité les femmes ». Cette synthèse n'évoque que huit associations et un montant total de subventions de 212 000 euros laissant visiblement de côté toute la partie de l'effort parisien instruit par les services de la DASES.

Or, l'effort financier de la collectivité a été de 608 500 euros en 2015. Il est destiné à neuf associations qui interviennent en faveur des personnes prostituées et a fait l'objet du vote de 13 délibérations. Cette vision tronquée de l'effort fait par la collectivité est regrettable dans un document visant à la synthèse et transversalité des informations. Cela est d'autant plus dommage que ce document est par ailleurs de qualité et largement diffusé.

Aucun des interlocuteurs rencontrés, tant dans les cabinets des adjoints, que dans les services de la DASES et de la DDCT ne connaît l'intégralité des subventions allouées et leur objet.

Si la plupart des subventions ont été retrouvées dans l'outil de gestion SIMPA, faute d'un moteur de recherche thématique, toutes n'ont pas pu y être identifiées. A la lecture des éléments extraits par le bureau des subventions aux associations de la DDCT sur les trois dernières années, certaines subventions (ou participations) ne figurent pas et certains montants sont erronés. Une amélioration de l'outil de recherche thématique paraît également nécessaire. Il convient enfin de relever qu'une partie des financements sur le budget départemental a la nature de « participations » et que jusqu'à une période très

récente, l'outil SIMPA ne traitait que des subventions. La décision récente d'inclure les participations dans l'application devrait permettre un progrès en termes d'exhaustivité.

Recommandation 11 : Concevoir un tableau partagé entre la DDCT et la DASES portant sur les subventions ou participations pour l'aide aux personnes prostituées qui mentionne les données principales (subvention versée en N-1, reconduction, nouvelle demande, montant, projet).

Recommandation 12 : Les services concernés doivent effectuer une mise à jour régulière des informations relatives aux subventions versées au titre de la prostitution dans l'outil SIMPA.

A cet égard, la rencontre des services de l'État (délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité et direction départementale à la cohésion sociale) montre que la vision d'ensemble des financements accordés aux associations d'aide aux personnes prostituées et victimes de la traite des êtres humains n'est guère plus aisée pour eux, notamment parce que plusieurs services ou administrations de l'État y contribuent (DRIHL, ARS, préfecture de région...).

La dissémination au fil de l'année de l'attribution des subventions aux associations (13 délibérations en 2015, 17 en 2014) ne facilite pas cette vision d'ensemble. Elle insécurise les associations qui voient arriver les subventions de manière irrégulière d'une année sur l'autre. Parmi ces 13 délibérations, quatre seulement regroupent plusieurs subventions votées au titre de la prostitution pour plusieurs associations. Cette démarche de regroupement des subventions au sein d'une délibération, pour une politique souhaitée par la collectivité, semble plus rationnelle et apporte de la lisibilité. Sa généralisation permettrait de donner une information d'ensemble pertinente aux élus et d'affiner leurs choix.

Elle pourrait être couplée avec une date butoir de demande de subvention, comme le pratique la DDCS au 31 mars de l'année courante. Cette date contribuerait à tenir un calendrier d'attribution des subventions plus régulier sur l'année.

Tableau 8 : Répartition des délibérations entre directions en 2015

Direction	nombre de délibérations	montant total de subvention voté	montant moyen des subventions votées	part des subventions portées par la direction/total annuel
DASES	6	265 500	44 250	45%
DDCT (SG)	5	327 000	65 400	53%
DJS	1	1 000	1 000	
DAE (DDEEES)	1	15 000	15 000	2%
Total	13	608 500	46 808	

Source : Reconstitution IGVP

Recommandation 13 : Poursuivre la démarche observée en 2015, de regroupement des subventions dans les délibérations.

Recommandation 14 : Élaborer pour l'an prochain un calendrier d'attribution des subventions.

La stabilisation d'une vision d'ensemble des aides de la collectivité aux associations est indispensable. Elle passe par la mise en place d'outils partagés entre les services. Une fois réalisée, elle pourra permettre chaque année aux directions concernées, sous l'autorité

des élus et en cohérence avec les nouvelles dispositions législatives, de proposer des actions ciblées à caractère prioritaire et éventuellement des réorientations de subventions.

Le dialogue conduit par la mission avec les associations a fait apparaître des difficultés de trésorerie en cours d'exercice (notamment Les Amis du bus des Femmes, Jorbalan, Aux captifs la libération). Plusieurs associations sont en situation de lancer leurs projets sans connaître le niveau des financements qui leur seront accordés par les collectivités publiques, dont la Ville de Paris.

A cet égard, il est important de sensibiliser les services instructeurs de subventions sur les enjeux liés au calendrier de versement des subventions, qui a un impact important sur la liquidité et la solvabilité des associations.

4.3. Un suivi par les directions, susceptible d'améliorations

Les projets de délibération attribuant les subventions aux associations au titre de l'aide aux personnes prostituées sont instruits pour la quasi-totalité par les services de la DDCT et ceux de la DASES. Le constat fait est celui du cloisonnement des services et de la reconduction systématique des subventions, plus que de l'échange et d'une réelle analyse des demandes apportant une aide à la décision.

4.3.1. La nécessité d'un « chef de file »

De fait, trois services sont impliqués : le service égalité, intégration, inclusion de la DDCT (qui relevait précédemment du secrétariat général pour les sujets liés à l'aide aux personnes prostituées) et deux sous-directions à la DASES, celle de la santé et celle de l'insertion et de la solidarité.

D'autres directions interviennent aussi ponctuellement en fonction de l'objet des projets présentés : la DJS, la DAE, la DLH et la DPP. Elles peuvent ainsi contribuer sur leur budget à cette politique.

Toute demande de subvention dépassant 10 000 euros étant analysée sur le plan financier par le bureau des associations de la DDCT, c'est la quasi-totalité des subventions considérées qui a fait l'objet de cette analyse.

Si du côté de la DDCT, la question de la prostitution est un sujet suivi et centralisé au sein du service égalité, intégration, inclusion, il n'en va pas de même de la part de la DASES pour laquelle visiblement personne ne paraît complètement au fait de ce qui est réalisé au sein de la direction.

La coordination de l'intervention de la collectivité pour aider les personnes prostituées est aujourd'hui inexistante. Les trois principaux services concernés s'accordent à dire qu'ils ne travaillent pas ensemble. Il en résulte potentiellement des risques d'éparpillement voire d'incohérence dans l'attribution des subventions.

Un exemple de disfonctionnement a pu être constaté par les auditeurs. La Mission égalité a suivi la subvention versée à l'Amicale du Nid depuis plus de dix ans pour un partenariat portant sur la santé mentale des personnes prostituées. La DASES l'ignorait alors qu'elle dispose, en particulier au sein de la sous-direction de la santé, des compétences et connaissances qui la rendraient mieux à même d'apprécier l'opportunité du subventionnement considéré ainsi que les objectifs et modalités qui lui sont assignés.

Recommandation 15 : Confier la coordination de l'aide aux personnes prostituées à un service identifié en tant que tel. Ce service pourrait être le service égalité, intégration, inclusion de la DDCT qui disposerait de la connaissance exhaustive et

centralisée de toute l'information relative à la mise en œuvre de cette politique publique.

Recommandation 16 : Mettre en place un comité de pilotage des financements associant les directions concernées, organisé par le service « chef de file » et se tenant deux fois par an.

Le service égalité, intégration, inclusion récemment rattaché à la DDCT, peut trouver dans plusieurs recommandations de ce rapport, plusieurs perspectives d'intervention à l'égard de la question de la prostitution.

4.3.2. Le constat de la faiblesse des outils de pilotage

Une bonne connaissance de chaque partenariat associatif est une assurance de réduction des risques pour la collectivité. A cette fin, des outils de pilotage existent pour les services instructeurs ; ils peuvent être assez sensiblement améliorés. Ils doivent aussi être réellement exploités par les services de la DASES et de la DDCT dans l'instruction des nouvelles demandes de subventions.

Ces outils sont les conventions bipartites signées avec les associations, les rapports d'activité des associations et un certain nombre d'indicateurs d'activités. Un dialogue de gestion régulier est aussi souhaité par certaines associations et peut être envisagé efficacement.

4.3.2.1. Les conventions

Elles sont obligatoires pour toute subvention dépassant 23 000 euros. Il a bien été constaté qu'à l'appui des délibérations prévoyant le versement de subventions aux associations, ces conventions sont signées. Elles posent les modalités du partenariat entre la collectivité et chaque association.

Elles sont annuelles ou pluriannuelles sans que l'on sache ce qui conduit à déterminer ce choix. **Le principe d'un conventionnement pluriannuel semblerait pouvoir être retenu comme une manière d'asseoir, de part et d'autre, un partenariat en lui donnant la perspective d'une certaine durée**, même si cela n'implique pas automatiquement un montant de financement garanti aux associations pour trois ans.

Un effort de normalisation de l'écriture des conventions a été réalisé qui leur donne un côté un peu formel. Chaque convention décline ainsi successivement des articles relatifs à sa durée, l'engagement de la collectivité, la comptabilité, les obligations fiscales et sociales, les conditions d'utilisation de la subvention et de résiliation....

Ces conventions doivent avant tout, permettre de fixer les objectifs assignés à l'association dans l'utilisation de la subvention. Or, la lecture de leurs articles 1^{ers} qui, selon les cas, fixent des objectifs assez succincts, assez généraux ou insuffisamment précis, renforce cette impression de formalisme, interroge sur les intentions de la collectivité et sur les possibilités de contrôle ultérieur de l'utilisation des subventions.

Pour plusieurs associations (Charonne, AdN, ALC), le présent rapport formule des recommandations quant à la nécessité d'une réécriture plus précise de l'objectif du partenariat. Il peut notamment être envisagé de détailler dans une annexe des conventions : le projet, les activités envisagées et leurs modalités (cf. à cet égard la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015²⁴).

²⁴ Circulaire relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

4.3.2.2. L'évaluation de l'utilisation des subventions

Les conventions comportent une obligation d'évaluation de la réalisation du projet ou des activités par l'administration et un devoir de rendre compte à l'administration de l'utilisation de la subvention pour l'association.

Il est constaté que ce retour sur les activités mises en œuvre et l'utilisation des financements est réalisé de manière désordonnée, chaque association présentant son **rapport d'activités annuel** et ses propres **indicateurs** (cf. 3.3.1 et 3.3.2 sur ce point).

Recommandation 17 : Stabiliser entre les services concernés des indicateurs simples et pertinents d'activité pour chaque type d'intervention en matière de santé, d'accompagnement vers la sortie de la prostitution, de mise à l'abri, d'hébergement. Des indicateurs précisant les personnes accueillies et les secteurs géographiques d'intervention peuvent aussi être envisagés.

Recommandation 18 : Concevoir des indicateurs de coûts et d'efficience qui n'existent pas actuellement.

Recommandation 19 : Prévoir systématiquement dans les conventions une annexe indiquant les indicateurs qui devront être retournés chaque année à la collectivité.

4.3.2.3. L'importance de la tenue d'un dialogue de gestion

Un travail collaboratif avec les associations est nécessaire pour que ces partenariats fonctionnent. Il permet d'échanger, de respecter l'initiative associative qui s'appuie sur la connaissance du terrain, d'aménager, si besoin, les conditions du partenariat.

Plusieurs associations ont évoqué la nécessité de la tenue d'un dialogue de gestion régulier ou de réunions de bilan avec les services de la Ville. Ce dialogue de gestion pourrait s'appuyer régulièrement sur l'analyse des bilans d'activité, indicateurs de coûts et de résultats et permettre de discuter des projets et perspectives.

Ce type d'échange ne semble avoir lieu que très épisodiquement.

Du côté de l'administration, il favoriserait le décloisonnement des services et l'analyse partagée et transversale.

Au-delà de l'exploitation plus systématique des indicateurs et rapports d'activité annuels, il convient **d'encourager le retour à la culture du terrain pour les services concernés** : visites sur place pour des réunions annuelles, participations aux maraudes et permanences. Il s'agit par cette démarche de favoriser la compréhension des actions des associations et d'imprégner celles-ci de la culture et des attentes de l'administration.

Recommandation 20 : Réaliser régulièrement des visites de terrain auprès des associations.

Recommandation 21 : Mettre en place un dialogue de gestion régulier avec les associations.

Recommandation 22 : Les services instructeurs doivent exploiter les différents documents de suivi des partenariats.

L'optimisation du suivi de ces partenariats fait appel à des connaissances en matière de comptabilité privée et d'analyse financière et nécessite une formation des personnels qui en ont la charge.

Recommandation 23 : Une formation financière des services instructeurs est à prévoir.

5. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RISQUES

5.1. La nécessité de revalider certains financements

L'appui apporté par la collectivité parisienne aux interventions des associations en matière d'aide aux personnes prostituées, bien que ne relevant pas de sa compétence, est bien réel. Cependant, l'impression générale qui ressort de l'analyse de l'attribution des subventions aux associations sur plusieurs années est celle d'une reconduction automatique des subventions d'une année sur l'autre, sans réelle analyse du bien-fondé des demandes.

5.1.1. Des actions pas directement au profit des personnes prostituées

L'axe prioritaire d'analyse des auditeurs sur l'intérêt des subventions a été celui de l'aide effective directe apportée aux personnes prostituées. La grande majorité des subventions est utilisée à cette fin et ne soulève donc pas d'objection à cet égard.

Une réserve doit être apportée concernant les activités consistant à produire de la **documentation sous forme de supports papier**, de diverses natures. Plusieurs associations élaborent des plaquettes, des guides, des fascicules, parfois redondants et dont l'intérêt ne semble pas avéré, en particulier lorsqu'il s'agit d'animer un réseau professionnel. La production de ce type de documentation doit aujourd'hui être totalement dématérialisée. Une exception peut être faite lorsqu'il s'agit de plaquettes informatives susceptibles d'être distribuées aux personnes et qui peuvent donc justifier le support papier.

Lorsque cette activité n'est pas expressément prévue par la convention de partenariat avec la collectivité parisienne, elle doit a fortiori être exclue du périmètre des activités subventionnées.

La convention de partenariat avec ALC fait aussi référence au développement d'un pôle ressources qui n'apparaît pas non plus comme une mesure apportant une aide directe aux personnes prostituées et ne semble de fait, pas être une action qu'il faille absolument soutenir.

De même, plusieurs associations organisent des **colloques et séminaires** pour lesquels le raisonnement doit être similaire. Bien que leur coût reste relativement modeste, on doit s'interroger sur leur intérêt direct pour les personnes prostituées et enfin voir s'ils interviennent conformément à la convention de partenariat signée avec la collectivité.

L'Amicale du nid, ALC à travers le dispositif AcSé, Les amis du bus des femmes, sont concernés par ces problématiques.

Recommandation 24 : Orienter les subventions accordées, exclusivement vers des actions d'intérêt direct pour les personnes prostituées en prévoyant précisément l'objet des subventions au sein des conventions de partenariat.

5.1.2. Des interrogations sur certains subventionnements

5.1.2.1. Le dispositif AcSé de l'association ALC²⁵

Une seule association subventionnée, ALC, ne se situe pas sur le territoire parisien mais à Nice et n'intervient donc pas à Paris. L'appui de la collectivité parisienne est dédié à son

²⁵ Cf. sur ce point la monographie de l'association ALC

action particulière consistant à animer une plate-forme nationale d'orientation vers un accueil sécurisé (AcSé) au bénéfice des personnes victimes de la traite.

ALC a créé ce dispositif à titre expérimental en 2001 et la Ville de Paris l'a soutenu financièrement depuis 2003 en lui versant régulièrement une subvention de fonctionnement. Si ce financement a pu être justifié il y a plus de dix ans pour permettre de lancer un dispositif expérimental nouveau, on peut cependant s'interroger aujourd'hui sur le maintien de cette subvention.

Elle ne représente qu'une part infime du budget du dispositif AcSé qui est, à juste titre en raison de sa vocation nationale, largement financé par l'Etat au niveau national. Aucune autre collectivité territoriale n'intervient dans le financement d'AcSé, à l'exception de la ville de Nice qui finance un emploi de médiateur pour l'association. Si la collectivité souhaite soutenir des actions en faveur des victimes de la traite des êtres humains, il pourrait sembler plus pertinent d'aider les associations qui offrent un accueil ou hébergement sécurisé sur Paris et de respecter ainsi pour la subvention, la justification d'intérêt local.

5.1.2.2. Le partenariat de l'Amicale du nid avec le Centre hospitalier Sainte-Anne²⁶

Ce partenariat conduit à reverser la quasi-totalité de la subvention de la collectivité à un hôpital public afin de faciliter la prise en charge psychiatrique de personnes prostituées. Il prévoit la mise à disposition, pour partie de leur temps de travail et contre remboursement, d'une psychologue et d'un praticien attaché. Il est ancien puisqu'il a débuté en 2003, alors que des difficultés d'accès à ce type de soins pouvaient en effet exister.

Ce partenariat ne semble pas juridiquement solide du point de vue d'une part, des modalités de la « mise à disposition » des personnes auprès de l'association et d'autre part, de celles du reversement de la subvention à un hôpital. Il n'est de plus, ni précisément évalué dans ses résultats, ni vraiment contrôlé dans sa réalisation, tant par l'association que par les services de la Ville.

Toutes les associations auditées ont indiqué que la question de la santé mentale et psychologique des personnes prostituées et des soins qui sont nécessaires pour ces personnes était une problématique importante et délicate à gérer pour plusieurs raisons (réticence à l'égard des médecins, complexité de la prise en charge ...). Les diverses initiatives ou actions mis en place par les associations ne prennent cependant pas cette forme de partenariat moyennant rémunération avec un hôpital public. Elles consistent plutôt en vacations régulières d'une psychologue au sein de l'association ou à un recrutement partagé entre plusieurs associations d'une psychologue (projet CHOICE). Elles comportent des orientations et accompagnements vers les services compétents.

Ce partenariat dans le domaine de la santé mentale doit faire l'objet d'une analyse experte de la sous-direction de la santé de la DASES et l'association doit être invitée à en revoir les modalités.

²⁶ Cf. sur ce point la monographie de l'Amicale du nid

5.2. Une cartographie des risques identifiés

	risques stratégiques	risques relatifs aux conventions	risque transparence vis-à-vis de la collectivité	risques financiers	risques juridiques	autres risques
Les Amis du bus des femmes	Faiblesse de la gouvernance - Absence de projet associatif		Insuffisance des comptes-rendus financiers par pièce, non complétés par la comptabilité analytique	Risque de défaillance financière en l'absence de plan de redressement s'appuyant sur un recensement des activités	Ancienneté des statuts qui datent de 2002 - Absence d'adhésion à une convention collective pour la gestion des personnels - Nécessaire visite de la commission de sécurité	
Aux capécis la libération				Attention à porter aux montants des frais de gestion des actions subventionnées		
Jourbilan	Mixage : gouvernance restant à stabiliser, tableau de bord d'activité incertains, projet associatif non encore finalisé		Absence d'un compte individualisé d'emploi de la subvention	Fragilité de la situation financière (dépendance financière, augmentation de la mauvaise situation, risques financiers tenant aux locaux)	Nécessaire visite de la commission de sécurité	Manque de formalisation des relations entre l'association, la collectivité et la fondation qui l'appuient
ANES	Pas de finalisation du projet associatif		Absence de production du compte rendu financier annuel d'utilisation de la subvention		Ancienneté des statuts qui datent de 1994	
Lotus bus-Médecins du monde			Pas de valorisation du bénévolat dans les comptes du programme - manque de stabilisation des dépenses d'opérations ayant un impact patrimonial			
L'Amicale du nid-partenariat Sainte Anne	Projet d'établissement non finalisé - Non exécution par l'association elle-même de l'action subventionnée - Inversement "en cascade" de la subvention à un hôpital public - Problème du contrôle de la réalisation - un partenariat à refonder voire révalider	Réalisation d'opérations non prévues dans la convention (colloques)	Manque de précisions des bilans annuels d'activité du partenariat - Complexité du compte d'emploi de la subvention		Fragilité juridique de deux procédures : le reversement de la subvention à un hôpital public - la mise à disposition de fonctionnaires auprès d'une association	
Altair				Situation financière laissant supposer un léger surfinancement par la collectivité	Nécessaire visite de la commission de sécurité des locaux du SFA	
Charonne	Difficulté, compte tenu de la convention, à définir l'objet du soutien financier de la Ville - Insuffisances dans la fixation des objectifs du partenariat - Échec imminent de l'activité prostitution	Objet de la convention formalisé en termes trop généraux	Défaut de fiabilité et insécurité des indicateurs d'activité	Manque de clarté du compte d'activité prostitution - Vigilance à avoir au montant des subventions par rapport à l'évolution à la baisse de l'activité		Dégramme imprécis pour identifier les intervenants sur la question de la prostitution - Faiblesse de la culture administrative et comptable - Point sensible de la réinstallation des locaux
dispositif ACSé d'ALC	Partenariat à révalider	Objectifs de la convention inadéquats - à revoir	Equilibre artificiel des comptes du dispositif ACSé par utilisation des fonds dédiés	Financement contestable d'un dispositif d'intérêt national - augmentation très sensible des charges financées par la subvention (personnels, missions, réceptions) - Situation financière laissant supposer un surfinancement	Ancienneté des statuts qui datent de 1995	

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

CONCLUSION

Les dispositions contenues dans la loi du 13 avril 2016 vont constituer une nouvelle « feuille de route » pour l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'accompagnement des personnes prostituées. Elles peuvent ainsi contribuer à réorienter l'action des associations.

La collectivité parisienne devra apprécier, dans ce cadre nouveau, les projets des associations de manière pragmatique afin d'en mesurer l'intérêt direct pour les personnes et leur complémentarité pour répondre aux besoins. Elle pourra aussi, comme elle vient de la faire avec la campagne de prévention de la prostitution organisée dans le cadre de l'Euro 2016, solliciter les associations par appel à projets afin de mettre en place des actions nouvelles.

Une aide prioritaire paraît nécessaire concernant un phénomène en augmentation récente : les victimes de la traite des êtres humains. De même, des démarches particulières devraient être envisagées vers les nouvelles formes de prostitution, comme vers les jeunes et sans doute les nouvelles populations migrantes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Revalider régulièrement le principe des partenariats et ajuster si nécessaire le montant des financements. 20
- Recommandation 2** : Les financements aux associations doivent être regroupés afin d'éviter les « micro » subventions dont le coût de gestion est élevé..... 20
- Recommandation 3** : Pour les projets cofinancés, les services instructeurs doivent suivre l'évolution, dans le temps, des parts respectives des financements de l'Etat et de la collectivité parisienne. 28
- Recommandation 4** : Dans un souci de clarification, les aides financières apportées aux associations doivent prendre la forme de subventions..... 29
- Recommandation 5** : Les aides en nature et le total annuel des aides versées à chaque association doivent systématiquement être portés à la connaissance des élus, à l'appui de toute demande de subvention. 30
- Recommandation 6** : Distinguer clairement dans les délibérations et les conventions la part des subventions dédiée au fonctionnement de la part dédiée au(x) projet(s). 31
- Recommandation 7** : Les services instructeurs doivent mettre en place un suivi renforcé des associations fragilisées au niveau du pilotage et de la gouvernance..... 33
- Recommandation 8** : Exiger la production annuelle d'un compte rendu financier par subvention ou projet. 34
- Recommandation 9** : Justifier chaque année le montant et l'origine des fonds dédiés.... 36
- Recommandation 10** : Si des frais de siège sont appliqués, veiller à ce qu'ils soient justifiés. A défaut, les plafonner forfaitairement. 36
- Recommandation 11** : Concevoir un tableau partagé entre la DDCT et la DASES portant sur les subventions ou participations pour l'aide aux personnes prostituées qui mentionne les données principales (subvention versée en N-1, reconduction, nouvelle demande, montant, projet)..... 39
- Recommandation 12** : Les services concernés doivent effectuer une mise à jour régulière des informations relatives aux subventions versées au titre de la prostitution dans l'outil SIMPA. 39
- Recommandation 13** : Poursuivre la démarche observée en 2015, de regroupement des subventions dans les délibérations. 39
- Recommandation 14** : Élaborer pour l'an prochain un calendrier d'attribution des subventions. 39

Recommandation 15 : Confier la coordination de l'aide aux personnes prostituées à un service identifié en tant que tel. Ce service pourrait être le service égalité, intégration, inclusion de la DDCT qui disposerait de la connaissance exhaustive et centralisée de toute l'information relative à la mise en œuvre de cette politique publique. 40

Recommandation 16 : Mettre en place un comité de pilotage des financements associant les directions concernées, organisé par le service « chef de file » et se tenant deux fois par an. 41

Recommandation 17 : Stabiliser entre les services concernés des indicateurs simples et pertinents d'activité pour chaque type d'intervention en matière de santé, d'accompagnement vers la sortie de la prostitution, de mise à l'abri, d'hébergement. Des indicateurs précisant les personnes accueillies et les secteurs géographiques d'intervention peuvent aussi être envisagés..... 42

Recommandation 18 : Concevoir des indicateurs de coûts et d'efficience qui n'existent pas actuellement. 42

Recommandation 19 : Prévoir systématiquement dans les conventions une annexe indiquant les indicateurs qui devront être retournés chaque année à la collectivité. 42

Recommandation 20 : Réaliser régulièrement des visites de terrain auprès des associations..... 42

Recommandation 21 : Mettre en place un dialogue de gestion régulier avec les associations..... 42

Recommandation 22 : Les services instructeurs doivent exploiter les différents documents de suivi des partenariats. 42

Recommandation 23 : Une formation financière des services instructeurs est à prévoir.. 42

Recommandation 24 : Orienter les subventions accordées, exclusivement vers des actions d'intérêt direct pour les personnes prostituées en prévoyant précisément l'objet des subventions au sein des conventions de partenariat. 43

LISTE DES RECOMMANDATIONS AUX ASSOCIATIONS

Les amis du bus des femmes

Recommandation 1 : Réactualiser les statuts et refaire vivre la vie associative.

Recommandation 2 : L'amélioration de la gouvernance de l'association passe par une révision de son organigramme et paraît prioritaire aux auditeurs compte tenu de la situation de l'association.

Recommandation 3 : Etudier l'adhésion à une convention collective.

Recommandation 4 : Demander le passage de la commission de sécurité de la préfecture de police dans les locaux du 58, rue des Amandiers Paris, 20ème.

Recommandation 5 : La définition d'un projet associatif est souhaitable pour la cohésion d'équipe, la cohérence des missions et la gouvernance de l'association.

Recommandation 6 : Communiquer le bilan interne du programme Victoria aux services de la Ville.

Recommandation 7 : Annexer la comptabilité analytique par pôle aux comptes rendus financiers des différentes subventions.

Recommandation 8 : Diligenter un audit pour faire le point sur la gouvernance, la gestion des ressources humaines, l'organisation et la situation financière de l'association afin de proposer un plan de redressement s'appuyant sur un éventuel resserrement de ses activités et interventions.

Aux captifs la libération

Recommandation 1 : Limiter à 5% la quotité des frais administratifs imputés aux comptes des programmes.

Recommandation 2 : Sensibiliser les services à la nécessité d'une étude critique des budgets prévisionnels accompagnant les demandes de subvention, en particulier pour les frais de gestion, ou administratifs ou de siège.

Recommandation 3 : Identifier de façon lisible les charges indirectes et affiner leurs clés de répartition.

Foyer Jorbalan

Recommandation 1 : Concevoir un tableau de bord des activités pour faire apparaître la file active, les entrées et les sorties et mettre l'accent sur un ou deux indicateurs santé et un ou deux indicateurs relatifs aux formations proposées.

Recommandation 2 : Achever l'actualisation du projet associatif de l'association.

Recommandation 3 : Tenir un compte d'emploi des subventions du projet d'hébergement sécurisé.

Recommandation 4 : Le chef d'établissement doit demander la visite de la commission de sécurité.

Recommandation 5 : Formaliser, avec l'aide des conseils de l'association (avocat, expert-comptable...) les relations juridiques et financières entre l'AFJ et la Fondation Amarante

Recommandation 6 : Les débats financiers autour des locaux doivent être traités au sein de la SCI dont la congrégation et le foyer AFJ sont les deux principaux actionnaires.

ANRS

Recommandation 1 : Actualiser les statuts de l'association.

Recommandation 2 : Mettre à jour l'organigramme de l'association et en cohérence sur les différents supports (plaquette, internet...).

Recommandation 3 : Afin de mieux apprécier la valeur ajoutée du travail associatif, les indicateurs relatifs à l'insertion professionnelle à la sortie doivent être précisés.

Recommandation 4 : Produire annuellement un compte rendu financier simple, sur le format du compte de résultat du SIJ, mais enrichi des principales dépenses d'activité et faisant apparaître les frais de siège.

Lotus bus - médecins du monde

Recommandation 1 : Regrouper les deux subventions de la collectivité au programme Lotus bus et fonder l'engagement de ce partenaire sur une convention unique.

Recommandation 2 : Valoriser dans les comptes du programme Lotus Bus le bénévolat et les éventuels autres concours en nature.

Recommandation 3 : Stabiliser les méthodes de comptabilisation des opérations ayant un impact patrimonial en rompant avec une logique de comptabilité de caisse.

Amicale du nid

Recommandation 1 : Des indicateurs doivent absolument être définis par l'association et le service instructeur de la Ville pour permettre un suivi quantitatif et qualitatif précis et fiable de l'activité.

Recommandation 2 : L'association ne doit plus financer de colloques au moyen de la subvention de la collectivité, tant que la convention ne le prévoit pas.

Recommandation 3 : Réunifier l'aide de la Ville de Paris à l'association.

Recommandation 4 : Présenter le compte d'emploi de la subvention Ville de Paris selon un format plus simple.

Recommandation 5 : Si le financement de ces colloques perdurait, la Ville et AdN devraient encadrer les conditions juridiques et financières des diverses interventions.

Recommandation 6 : Confier l'instruction de ce type de subvention à la sous-direction de la santé de la DASES qui dispose des compétences requises pour évaluer ce partenariat.

Recommandation 7 : En cas de maintien de la subvention pour le même objet, réécrire la convention avec le centre hospitalier Sainte-Anne de manière plus précise et en y intégrant des indicateurs permettant son évaluation périodique.

Altaïr

Recommandation 1 : Faire procéder à la visite de la commission de sécurité des locaux de la rue Demarquay.

Recommandation 2 : Produire chaque année un document synthétique de bilan global de l'activité d'ALTAÏR.

Recommandation 3 : Suivre l'évolution du compte d'emploi, sans exclure pour l'avenir, une éventuelle légère diminution de l'engagement financier de la collectivité parisienne.

Charonne

Recommandation 1 : Une présentation clarifiée de l'organigramme de l'association indiquant l'affectation précise des personnels dans les services (quand bien même une mutualisation entre services existe) est nécessaire.

Recommandation 2 : Fiabiliser les chiffres clés relatif à l'activité d'aide aux personnes prostituées, éclaircir en premier lieu les chiffres relatifs au nombre de personnes accueillies à l'Espace femmes et dans les dispositifs mobiles de manière à se mettre en situation de rendre compte à la collectivité de l'activité subventionnée avec des indicateurs pertinents et stabilisés dans le temps.

Recommandation 3 : Définir plus précisément dans la convention l'objet du soutien financier de la collectivité parisienne.

Recommandation 4 : Stabiliser la structure et les méthodes du compte de l'activité prostitution

Recommandation 4 : La Mission Egalité de la DDCT doit rencontrer rapidement l'association en vue de réaliser un travail de fond permettant de revalider les objectifs et actions du subventionnement et de la convention. Ce travail doit être fait en lien avec l'État.

ALC

Recommandation 1 : Une mise à jour des statuts de l'association est souhaitable pour tenir compte des évolutions intervenues depuis 1995.

Recommandation 2 : L'association et le dispositif AcSé pourraient mettre davantage en avant, notamment dans leur communication, rapports d'activités..., le réseau et les associations partenaires car c'est bien leur travail effectif d'accueil et d'accompagnement qui au final, permet la mise à l'abri des prostituées.

Recommandation 3 : Revalider ce partenariat dans son principe et s'interroger sur les raisons du financement par la Ville d'un dispositif à vocation nationale.

Recommandation 4 : Repenser les indicateurs d'activité en fonction des objectifs de la convention de partenariat avec la collectivité.

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire concernant l'audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées a été transmis le 29 juin 2016 à [.....], Directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires et à [.....], Directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

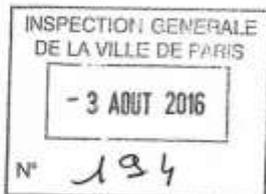
Chaque association a été destinataire par envoi du 29 juin 2016 de la monographie la concernant.

Les réponses des associations sont jointes à chaque monographie.

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DE LA DEMOCRATIE, DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES
Service Egalité Intégration Inclusion



Affaire suivie par :

Paris, le 2 août 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale de la ville de Paris

Objet : Réponse de la DDCT au rapport d'audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées, établi par l'inspection générale.

Nous voudrions tout d'abord remercier les auditeurs et auditrices de l'Inspection générale pour cet excellent rapport, riche d'informations et de préconisations qui sera certainement pour nous, service instructeur, d'une grande aide pour le pilotage de cette politique publique d'aide aux personnes en situation de prostitution.

Nos observations en réponse à ce rapport porteront sur quatre aspects :

- Les aspects « métiers » sur l'orientation de cette politique publique
- Les relations avec les associations
- L'ingénierie du travail d'attribution des subventions
- La gouvernance interne à la Ville de cette politique publique

1. Les aspects « métiers » de cette politique publique

- Aide directe aux personnes en situation de prostitution. La DDCT reprend totalement à son compte cette orientation qui implique de soutenir les actions prenant place à Paris, de privilégier les actions de terrain et d'accompagnement des personnes et de désinvestir les actions nationales qui ne sont pas de la compétence de la collectivité, les actions portant sur des outils de communication parfois redondants entre eux, ou des actions qui pourraient être mieux réalisées en régie que par des associations.
- Le rapport souligne que les actions de terrain réalisées par les différentes associations, aux orientations idéologiques parfois éloignées, sont proches dans leurs objectifs et souvent complémentaires.
En clair, sur le terrain chacun s'entraide et collabore pour aider au maximum les personnes en situation de prostitution. Aussi, la pratique suivie jusqu'à présent à consister à subventionner les associations qui, au-delà de leurs différences d'appréciation, se retrouvent dans l'action concrète.
- Le rapport souligne des priorités dans les publics qui rejoignent nos préoccupations s'il fallait réellement prioriser : les mineurs, les victimes de la traite et en terme de besoins, l'accompagnement psychologique et parfois psychiatrique des personnes. La prostitution génère des traumatismes profonds qu'il faut d'abord reconnaître si l'on veut aider et accompagner les personnes vers une sortie de cet esclavage.

4 rue Lobau - 75004 PARIS -

- La DDCT ne peut que souscrire à ce souhait de l'Inspection générale de soutenir les associations qui innoveraient en aidant les personnes victimes des nouvelles formes de prostitution que sont l'organisation des réseaux sur internet ou encore la prolifération des salons de massage. Le SEII du fait de ses compétences croisées entre Intégration et Egalité femmes-hommes devra être par ailleurs se montrer vigilant à l'égard des primo arrivants en provenance de pays d'immigration récente tels que l'Erythrée, la Somalie, le Soudan ou encore l'Afghanistan qui risquent d'être les pourvoyeurs des prochaines victimes de réseaux de prostitution ou de traite. Comme l'indique le rapport, 93% des personnes prostituées sont étrangères, elles n'étaient que 20% en 1990.

2. Les relations avec les associations

- Encourager le bénévolat : cette recommandation est à retenir pour le SEII et doit être mise en œuvre dans de bonnes conditions. En effet, il faudrait accompagner les associations en leur proposant des ressources en matière de formation des bénévoles, d'encadrement et de soutien à la motivation.
- Evaluation des actions associatives : si une évaluation des actions est déjà menée, elle gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs simples, peu nombreux mais concrets qui permettraient de mesurer l'efficacité des actions mais aussi d'établir des comparaisons, même s'il faut être prudent, entre les différentes prises en charge.
- Les dialogues de gestion avec les associations : ils ont déjà lieu mais gagneront en précision s'ils s'appuient sur des indicateurs plus clairement définis. Les rencontres de terrain préconisées par l'Inspection sont d'ores et déjà pratiquées. Il faudrait simplement systématiser leur rythme et leur fréquence.

3. L'ingénierie de la procédure d'attribution des subventions

- Le SEII pratique déjà, à la demande de l'élue, le regroupement en une délibération des subventions aux associations œuvrant dans le champ de la prostitution, votée à un Conseil de Paris en même temps que des subventions portant sur l'égalité femmes-hommes. Pour améliorer cette visibilité, il resterait, comme le préconise le rapport, à soumettre au même Conseil les subventions des autres directions, concourant au même objectif.
- L'état des lieux réalisé par le rapport va sans doute permettre aux élus-ues de valider une stratégie commune. Sur cette base et dans un paysage associatif clarifié, des conventions pluriannuelles pourront être conclues, exposant plus précisément les objectifs de la contractualisation, sécurisant ainsi à moyen terme l'action associative qui, dans ce domaine, est de longue haleine.
- L'Inspection générale déplore que le bleu budgétaire réalisé par le SEII sur ses quatre thématiques en 2015, ne retraçait qu'incomplètement la globalité des actions menées et des crédits qui sont consacrés à la lutte contre la prostitution, notamment ceux de la DASES. Le bleu budgétaire recueille les informations que les directions nous adressent suite à notre demande au cours de l'été. En 2015, la DASES a omis de nous envoyer ces informations, s'en est rendue compte tardivement et s'en est largement excusée. Le bleu 2016 devrait donc être plus exhaustif, d'autant plus que nous avons cherché à faciliter le travail de nos collègues en leur envoyant une fiche plus précise à remplir.

- Pour ce qui le concerne, le bureau des subventions aux associations de la DDCT ne peut que souscrire aux recommandations du présent rapport, tant au niveau de la désignation d'un « chef de file » que de la mise à jour régulière du service numérique SIMPA. Sur le principe des conventions, le BSA rappelle le travail en cours avec la direction des affaires juridiques pour « toiler » les conventions type approuvées par le Conseil de Paris en 2002, non seulement à la lumière des évolutions législatives (définition formelle de la subvention contenue pour la 1^{ère} fois dans la loi sur l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014), mais également de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 et de la réglementation européenne sur les aides d'Etat. Ces conventions devront au sens du BSA s'appliquer au SEII. La valorisation des contributions non financières est un autre chantier que souhaite aborder à l'avenir le BSA, mais il convient de noter que le retard pris en la matière est rarement imputable aux associations, mais plutôt à la puissance publique qui peine à établir une grille d'évaluation de son patrimoine mis à disposition du secteur associatif. Enfin, sur la mise en place d'un calendrier d'attribution des subventions, le BSA rappelle que sont diffusées depuis 3 ans sur le site paris.fr, les dates limites de dépôt avant chaque campagne de subvention, de manière à anticiper l'instruction des subventions et en saisir le Conseil de Paris dans les premiers mois de l'année de financement.

4. Pilotage

La préconisation du rapport pointant la nécessité d'un « chef de file » qui assurerait une coordination de l'aide aux personnes prostituées semble, compte tenu des constats faits dans le corps du rapport, relever du bon sens. Les différents services réunis au sujet d'une association particulière sont arrivés à la même conclusion. L'identification du service le mieux placé pour le faire relèver, nous semble-t-il du Secrétariat général.

Pour autant, la désignation d'un chef de file ne doit pas être synonyme d'exclusivité sur le sujet et doit donner lieu à une coordination active, ne portant pas que sur les aspects financiers. De la même manière elle devra se tenir informée des positionnements des autres acteurs que sont la Justice et la Police. Elle pourrait être une opportunité pour être source de propositions innovantes et donner plus de visibilité à cette politique publique.

Rien au ralenti

Le directeur de la Démocratie, des Citoyens
et des territoires
Délégué à la Politique de la Ville

DÉPARTEMENT DE PARIS



Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé
Sous-direction de l'insertion et de la solidarité

Affaire suivie par



D16DASE-000665

04/08/2016

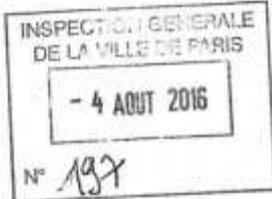
N/Réf :

NOTE à l'attention de

Directrice de l'Inspection Générale

Objet :

Rapport provisoire de l'Inspection Générale relatif à l'audit synthétique
et transversal des associations les plus subventionnées intervenant
auprès des personnes prostituées



En réponse à votre saisine du 29 juin 2016, je vous informe que la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé n'a pas d'observation à formuler sur les constats présentés dans le rapport visé en objet et qu'elle souscrit aux recommandations la concernant et figurant en conclusion de ce rapport.

Le Directeur adjoint de l'Action Sociale,
de l'Enfance et de la Santé

- 5 AOUT 2016

94-96, Quai de la Rapée - 75570 Paris Cedex 12

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Tableaux des associations subventionnées par la Ville en 2013, 2014 et 2015

Annexe 4 : Formulaire CERFA n°15059*01 Compte rendu financier de subvention

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*