
PUBLIC POLICY MASTER THESIS

Avril 2022

Le parcours de sortie de la prostitution
Étude de cas de la mise en œuvre
d'un dispositif public

Camille ALIX

Mémoire dirigé par Hélène Le Bail

Second membre du jury : Marie Mercat-Bruns

Master Politiques Publiques
Spécialité Administration publique

Résumé

La loi du 13 avril 2016 a créé un parcours de sortie de la prostitution, dispositif d'insertion sociale et professionnelle fondé sur l'engagement abolitionniste de la France. Sa mise en œuvre hétérogène et limitée révèle l'existence de facteurs de distorsion entre la décision et son application, lié à des représentations controversées et des objectifs de politiques concurrentiels inscrits dans le dispositif. Par une enquête qualitative de terrain auprès des acteurs de son déploiement, ce mémoire interroge ces disparités dans le but de mesurer la pertinence de l'instrument de politique publique. Le constat d'une mise en œuvre symbolique à ce jour d'un dispositif politique implique de repenser l'outil dans sa fonction sociale, au service des bénéficiaires.

Mots clés

parcours de sortie de la prostitution ; abolitionnisme ; mise en œuvre des politiques publiques ; politique sociale ; représentations.

POURQUOI DEVRAIS-JE LIRE CE MÉMOIRE?	2
INTRODUCTION	3
ÉTAT DES CONNAISSANCES INTERDISCIPLINAIRES	7
DONNÉES, SOURCES ET MÉTHODOLOGIE	10
ANALYSE – CONCLUSIONS	12
<u>I. Le corpus juridique flou et faiblement contraignant ainsi que la disparité des ressources selon les territoires contribuent à des pratiques matérielles hétérogènes.</u>	12
1. Un corpus juridique faiblement contraignant	12
2. L’absence de clarté et de précision de la décision	13
2.1. La mise en œuvre des commissions laissée à la libre appréciation des acteurs	13
2.2. Des conditions d’accès au dispositif divergentes	16
3. Des capacités « organisationnelles » et « écologiques » hétérogènes	17
3.1. Des capacités organisationnelles variables	17
3.2. Des capacités écologiques contraignantes	18
<u>II. Le parcours de sortie de la prostitution véhicule des pratiques immatérielles qui renforcent l’hétérogénéité de la mise en place du dispositif.</u>	20
1. Un dispositif pédagogique	20
1.1. La nécessité d’outrepasser la persistance d’un déni	20
1.2. La nécessité d’inscrire le PSP dans l’engagement abolitionniste	21
2. Un dispositif vecteur de représentations	22
2.1. L’existence d’un décalage dans la représentation du dispositif	22
2.2. Un vecteur de stigmatisation	23
2.3. Un vecteur de victimisation	24
2.4. Un vecteur de moralisation	26
3. Un dispositif dépendant de la représentation du rôle des acteurs	27
3.1. Les représentations du préfet	27
3.2. La représentation du rôle de la commission par ses membres	28
3.3. Des liens interpersonnels forts et des stratégies d’accommodement	29
3.4. Les représentations de la déléguée départementale	30
<u>III. La multiplicité d’objectifs en concurrence conduit à la mise en œuvre symbolique d’un dispositif politique.</u>	33
1. Des objectifs divergents selon les acteurs impliqués	33
2. Des conditions d’entrée disparates selon des objectifs en concurrence	35
2.1. Accompagnement à la sortie de la prostitution ou levier de régularisation ?	35
2.2. Dispositif d’insertion professionnelle ou de prestation sociale ?	37
2.3. Outil d’affirmation de la politique abolitionniste de la France ?	38
3. L’incapacité des commissions à créer un consensus	38
4. Un outil politique ambigu en dehors du droit commun	40
5. Une mise en œuvre symbolique d’un dispositif politique	42
CONCLUSION - RECOMMANDATIONS POLITIQUES	43
BIBLIOGRAPHIE	46
ANNEXES	48

POURQUOI DEVRAIS-JE LIRE CE MÉMOIRE?

Ce mémoire porte sur la mise en œuvre sur le territoire français du parcours de sortie de la prostitution (PSP), un dispositif d'insertion sociale et professionnelle créé par la loi du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*. Suite à l'avis d'une commission départementale dédiée et l'autorisation par le préfet, les bénéficiaires, accompagnés par une association agréée par l'État dans la demande et le suivi du parcours, peuvent obtenir un titre de séjour provisoire, une aide financière ainsi qu'un accompagnement socio-professionnel pendant six mois, renouvelable pour une durée maximale de deux ans.

La mise en œuvre de ce dispositif présente un bilan mitigé, tant par la faiblesse du nombre total de personnes engagées dans un PSP que par son déploiement hétérogène sur le territoire. Les 564 personnes engagées dans un PSP depuis la promulgation de la loi semblent dérisoires au regard des 30 000 personnes prostituées estimées en France. Dans une perspective comparée entre les départements, ce mémoire s'intéresse aux facteurs de distorsion entre le dispositif prévu par la loi et le résultat de sa mise en œuvre, et interroge les pratiques hétéroclites des acteurs impliqués.

Le PSP, au-delà d'apporter une aide sociale et d'ouvrir des droits à des personnes en situation de précarité, traduit l'engagement abolitionniste de la France. La loi de 2016 affirme cette position, par l'abrogation du délit de racolage et la pénalisation du client, faisant ainsi de la personne prostituée la victime d'un système. Parce que le rôle de la puissance publique vis-à-vis de la prostitution est au cœur de nombreuses controverses, et que la personne prostituée fait historiquement l'objet d'un stigmatisme social fort, les représentations divergentes des acteurs et le référentiel idéologique clivant dans lequel s'inscrit le PSP influent sur son déploiement. L'ambiguïté d'une décision nationale controversée et faiblement contraignante conduit à une mise en œuvre dépendante de l'implication des acteurs et de l'usage de leur pouvoir discrétionnaire. La forte interférence de la politique migratoire avec la politique de lutte contre le système prostitutionnel, liée à l'ambivalence de la figure de la prostituée - entre victime et délinquante - limite l'octroi des PSP. La conflictualité entre les acteurs locaux dans les objectifs de politiques publiques poursuivis par un dispositif isolé du droit commun et le manque de moyens dédiés ont conduit à une mise en œuvre principalement symbolique. Tous ces facteurs participent à l'hétérogénéité du déploiement du PSP, et questionnent la pertinence de cet instrument de politique publique dans l'accompagnement des personnes prostituées.

Au-delà de proposer une évaluation concrète de ce volet de la loi peu connu - par une mise en perspective des témoignages des acteurs porteurs de la politique à l'échelon départemental -, ce mémoire offre une analyse plus globale des problématiques liées à la mise en œuvre des politiques publiques. Le rôle déterminant du tissu associatif dans l'action publique, la complexité à concilier principe de discrétion et égalité du droit ou encore le poids du cadre cognitif et des représentations des agents sont des enjeux au cœur du déploiement des PSP sur le territoire, et fait de ce mémoire une étude de cas éclairante dans le champ du droit, de la science administrative et de la sociologie de l'action publique.

INTRODUCTION

- ***Les politiques publiques en matière de prostitution***

Le rôle de l'État au regard de la prostitution fait historiquement l'objet d'importantes controverses. Longtemps considérées comme relevant de la sphère de l'intime, ou indigne de la puissance publique, adressées sous le prime de la moralité ou de la santé publique, les politiques publiques en matière de prostitution se sont traduites par des régimes juridiques distincts selon les États. Si l'exploitation prostitutionnelle d'autrui est unanimement condamnée, différentes législations s'appliquent concernant la prostitution. Le système prohibitionniste interdit la prostitution en réprimant ceux qui la pratiquent, tandis que le système réglemmentariste l'encadre. Le système abolitionniste, intermédiaire, vise à mettre fin à la prostitution sans l'interdire expressément. L'exercice de la prostitution est toléré, mais l'État doit protéger et accompagner les personnes dans une alternative à la prostitution.

La ratification par la France de la Convention de l'ONU pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui en 1960 acte son engagement abolitionniste, selon lequel « *la prostitution est incompatible avec la dignité humaine et la valeur de la personne humaine et met en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté* ». Néanmoins, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure réintroduit le délit de racolage, paradoxal avec la vision abolitionniste qui considère la personne prostituée comme une victime. La tension entre la logique sécuritaire - liée au péril migratoire et à l'impératif de sauvegarde de l'ordre public - et la logique sociale participe à l'ambivalence du traitement de la prostitution par les décideurs publics. Malgré la volonté affichée par la loi du 13 avril 2016 d'ancrer résolument les politiques publiques françaises en matière de prostitution dans l'engagement abolitionniste, la tension entre ces deux logiques, présente dans les débats préalables à son adoption, se retrouve dans sa mise en œuvre.

- ***La loi du 13 avril 2016***

La loi n° 2016-444, adoptée le 13 avril 2016, vise à « *renforcer la lutte contre le système prostitutionnel* » et à « *accompagner les personnes prostituées* ». Cette loi contient un ensemble de mesures répressives, sociales et éducatives qui modifient la considération de la prostitution par la puissance publique. Le volet pénal de la loi acte le renforcement des moyens de lutte contre le proxénétisme, et instaure la pénalisation du client en interdisant l'achat d'un acte sexuel. Le délit de racolage est abrogé. Les mesures éducatives visent à prévenir tant les pratiques prostitutionnelles que le recours à la prostitution. Le volet social de la loi repose sur la création d'un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, par une inversion de la charge pénale, la loi consacre la position abolitionniste de la France. Au regard de la loi, les personnes prostituées ne sont plus des délinquantes, mais des victimes du système prostitutionnel. Le volet social est alors la conséquence du volet pénal de la loi : si la prostitution est une atteinte à la dignité des personnes et en fait des

victimes, alors l'État doit les aider à trouver une alternative à cette situation. Dans une perspective abolitionniste, l'ensemble des différents volets de la loi concourt à faire diminuer conjointement la demande et l'offre de prostitution (Lavaud-Legendre, 2016), en faisant évoluer les comportements et le regard de la société sur la prostitution.

La loi a été adoptée au terme d'intenses débats, et a suscité d'importantes controverses politiques, juridiques et médiatiques. Six ans après, elle est faiblement appliquée sur le territoire. La pénalisation du client est marginale, et peu de personnes se sont engagées dans un parcours de sortie de la prostitution. Ce mémoire s'intéresse précisément à ce volet de la loi, souvent absent des débats, et sur sa mise en œuvre sur le territoire depuis 2016.

- ***Le volet social de la loi : le parcours de sortie de la prostitution (PSP)***

Le parcours de sortie de la prostitution (PSP) est un dispositif d'insertion sociale et professionnelle qui peut-être proposé à « *toute personne victime de prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle qui souhaite accéder à des alternatives et sortir de la prostitution* »¹. Selon la situation des bénéficiaires, il donne accès à une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS)², et permet la délivrance aux personnes étrangères d'un titre de séjour provisoire de six mois ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle³. Le dispositif permet de bénéficier d'un accompagnement par une association, dans l'accès aux droits, aux soins, et au logement.

La personne qui fait la demande d'un PSP doit être accompagnée par une association agréée par l'État, chargée de la constitution du dossier d'engagement et du suivi de la personne tout au long du parcours. Le dossier précise la situation de la personne et fait part de son engagement ainsi que des résultats attendus à l'issue du parcours. La demande est soumise à la commission départementale chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les orientations stratégiques au niveau local en matière de prévention et de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains. Celle-ci a pour mission de rendre un avis sur les demandes d'engagement dans un PSP, en se prononçant à la majorité des voix.

La commission est présidée par le préfet ou son représentant, et composée de membres nommés par un arrêté préfectoral, présents ou représentés. Un décret⁴ précise la liste des membres : un magistrat judiciaire en fonction dans une juridiction du département, le directeur départemental de la cohésion sociale, le directeur départemental de la sécurité publique, le directeur interrégional ou régional de la police judiciaire, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le chef du service de la préfecture chargé des étrangers, le directeur de l'unité départementale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, le directeur académique des

¹ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

² 330€ pour une personne seule +102€ par enfant à charge

³ CASF, art. R. 121-12-13

⁴ Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016

services de l'éducation nationale, un médecin désigné par le conseil départemental de l'ordre des médecins, des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale et des représentants d'associations agréées.

C'est au préfet que revient ensuite la décision d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution. L'autorisation d'engagement dans un PSP est valable pour une durée de six mois et renouvelable pour une durée maximale de deux ans. Tous les six mois, l'association doit attester de l'avancée de la réinsertion de la personne à l'occasion du renouvellement de l'autorisation devant la commission.

La circulaire confère aux déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité « *un rôle déterminant dans l'animation et le suivi de la politique départementale de prévention et de lutte contre la prostitution* »⁵, puisqu'elles sont notamment chargées de l'installation et du fonctionnement des commissions départementales.

- ***Le constat d'une mise en œuvre déficiente des parcours de sortie de la prostitution***

Un constat est à l'origine de cette recherche. Depuis la promulgation de la loi, l'installation des commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle ainsi que le déploiement des PSP s'est faite de façon disparate. 25% des départements n'ont toujours pas installé la commission départementale⁶. Parmi les départements étudiés dans le cadre de cette recherche, on observe que les commissions ont été installées de façon très étalée entre 2017 et aujourd'hui⁷.

Outre la lente installation des commissions départementales depuis 2016, le nombre de PSP présentés et autorisés dans chaque département est hétérogène sur le territoire. Depuis la création du dispositif, 564 personnes au total se sont engagées dans un PSP, dont une centaine terminés. La situation des départements étudiés dans le cadre de cette recherche est éclairante, le nombre de PSP présentés en commission varie entre 0 et 170 dossiers depuis 2016, avec un taux d'autorisation de 50% à 100% des parcours présentés. Cela semble peu, au regard de l'estimation de 30 000 personnes prostituées en France⁸. Or le dispositif semble efficient, puisque près de 90%⁹ des personnes ont trouvé un emploi stable à l'issue de celui-ci.

La mise en œuvre des PSP sur le territoire est déficiente, et se caractérise par un important retard et l'altération des objectifs initiaux. L'abrogation du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées du fait de la non-utilisation des crédits¹⁰ dès 2017 témoigne cette insuffisance de résultats.

⁵ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

⁶ Question écrite n° 22366 de Mme Laurence Rossignol publiée dans le JO Sénat du 22/04/2021

⁷ Cf. le tableau en annexe

⁸ Selon les chiffres du Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁹ Selon un rapport non public du Ministère communiqué lors des entretiens.

¹⁰ Abrogé par la loi de finances initiale pour 2017 en application de l'article 17 de la LOLF de la règle de non-affectation.

- ***Les facteurs de distorsion entre la décision et la mise en œuvre***

À la lumière de ce constat, ce mémoire s'intéresse aux facteurs explicatifs de cette mise en œuvre inaboutie et disparate sur le territoire, et questionne la pertinence de l'outil au regard des objectifs de la politique inscrite dans la loi de 2016.

Plusieurs hypothèses ont permis d'orienter la recherche et de définir un protocole d'enquête pertinent au regard de la problématique posée. Cette hétérogénéité dans le déploiement tient-elle à la décision elle-même, en laissant la mise en place des commissions et des PSP à la libre appréciation des acteurs ? Les situations différenciées dans chaque département - existence d'une prostitution visible ou prégnance du tissu associatif par exemple - influent-elles sur l'application de la loi ? La prostitution est un sujet clivant, associé à un questionnement moral et philosophique, et le rôle de la puissance publique dans ce champ est controversé. Les perceptions personnelles des acteurs réduisent-elles la mise en œuvre locale de la décision ?

En confrontant le corpus juridique encadrant la mise en œuvre des PSP avec une enquête de terrain auprès des acteurs impliqués, cette recherche propose une étude comparée entre les départements afin d'isoler les variables explicatives de l'application hétérogène du dispositif. Ces observations visent à dégager des recommandations mobilisables par les acteurs concernés dans le but de renforcer le déploiement du dispositif afin qu'il soit *in fine* profitable pour les bénéficiaires de cette politique sociale.

À un premier niveau, un état des lieux des pratiques matérielles dans les départements - contexte de l'installation des commissions, choix organisationnels, critères retenus dans le PSP, répartition des tâches entre les acteurs - met en lumière le caractère ambigu et faiblement contraignant de la décision, qui se traduit par une mise en œuvre hétérogène selon les ressources disponibles sur le terrain et la volonté des acteurs (I).

Au-delà, cette hétérogénéité est renforcée par les effets de contrôle cognitifs et comportementaux liés aux représentations antagonistes de la prostitution et du rôle des pouvoirs publics à son égard. Parce que le dispositif s'inscrit dans une politique visant à orienter les mentalités et les comportements, il produit lui-même une représentation de la prostitution, et nécessite pour être mis en œuvre que les potentiels bénéficiaires y adhèrent et que les acteurs impliqués se saisissent du référentiel idéologique associé au dispositif (II).

Finalement, l'objectif ambitieux de ce volet de la loi d'aborder le problème public de la prostitution dans sa dimension protéiforme en convoquant tous les acteurs autour de la table se heurte à la multiplicité d'objectifs de politiques publiques concurrentiels. L'interférence de la politique migratoire liée à l'ambiguïté de la représentation de la personne prostituée oriente le pouvoir discrétionnaire des décideurs locaux. La controverse autour du dispositif limite les moyens alloués, et contribue *in fine* à la mise en œuvre symbolique d'un dispositif politique, au service de l'affirmation de la position abolitionniste de la France et au détriment des bénéficiaires (III).

ÉTAT DES CONNAISSANCES INTERDISCIPLINAIRES

- *Les politiques publiques en matière de prostitution*

Cette recherche s'inscrit dans le champ des politiques publiques en matière de prostitution. La constitution relativement récente de la prostitution comme problème public ne s'explique non pas par l'augmentation du phénomène, mais par un changement de perception de celui-ci (Mathieu, 2013). En effet, la sociologie des problèmes publics de l'école de Chicago montre comment la constitution d'un problème public sur lequel l'État doit agir dépend du processus par lequel un ensemble d'agents juge une situation comme mauvaise et appelle à ce qu'on y apporte une solution (Spector et Kitsuse, 2000). Or, la diversité des « *entrepreneurs de problèmes* » (Neveu, 2015) a conduit à l'émergence d'objectifs multiples de l'action publique en matière de prostitution (Mathieu, 2013). Selon les priorités d'un agenda politique lié à un référentiel contingent d'une époque et d'une société (Muller, 2000), la prostitution peut-être considérée comme une pratique moralement répréhensible, une atteinte à la dignité humaine ou à l'égalité entre les femmes et les hommes, un enjeu de trouble à l'ordre public ou de sécurité intérieure, une problématique de santé publique ou de précarité sociale. La prégnance de l'Église dans l'espace public a historiquement défini la prostitution comme moralement déplorable et contraire aux bonnes moeurs, l'apparition du SIDA dans les années 1990 l'a inscrit dans le champ de la santé publique, tandis que la naissance d'un féminisme d'État (Jaquemart, 2018) a mis en avant son caractère incompatible avec l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce traitement historiquement composite de la prostitution par la puissance publique a construit un cadre d'action public ambigu.

En outre, l'absence de définition précise de la prostitution participe à la difficulté à légiférer en la matière. La chambre criminelle de la Cour de cassation définit de façon jurisprudentielle la prostitution comme le fait de « *se prêter, moyennant une rémunération, à des contacts physiques de quelque nature qu'ils soient, afin de satisfaire les besoins sexuels d'autrui* »¹¹. Cette définition renvoie à de nombreuses modalités d'exercice. Il peut s'agir d'une activité régulière ou occasionnelle, exercée de manière principale ou comme complément de revenu, de façon autonome ou pour le compte d'un tiers, dans l'espace public ou via internet, par une personne en situation régulière ou irrégulière sur le territoire. Les personnes étrangères peuvent avoir immigré en vue de se prostituer, ou s'être prostituées par la suite, librement ou sous la contrainte. La seule caractéristique commune est la dimension marchande de la relation sexuelle. De nouvelles pratiques développées via Internet, comme les contacts virtuels visant à satisfaire des besoins sexuels, n'entrent pas dans cette définition. Ainsi, la disparité du phénomène prostitutionnel complexifie la mise en œuvre d'une législation applicable à tous (Lavaud-Legendre 2016).

À cela s'ajoutent les représentations clivantes vis-à-vis des personnes prostituées, qui influent sur les modèles juridiques des États. Le postulat qu'il existe une prostitution volontaire ou consentie - « *définie comme la prostitution exercée par les personnes de plus de*

¹¹ Cour de Cassation, Chambre criminelle, 27 mars 1996, 95-82.016

18 ans qui ont choisi cette activité comme moyen de gagner leur vie »¹² - est controversé. Selon qu'on considère les personnes prostituées comme des personnes exerçant une activité professionnelle basée sur un choix rationnel ou à l'inverse, des victimes du système de la prostitution (Poulin, 2013), les législations diffèrent. Dans les États réglementaristes, les pratiques sexuelles rétribuées sont rattachées à l'exercice de la liberté personnelle, tandis que le système abolitionniste considère que se prostituer est un acte de chosification de la personne, qui nie le principe d'indisponibilité du corps humain et doit être à ce titre aboli (Lecame, 2011). Notre étude étant inscrite dans le postulat abolitionniste de la loi, le choix a été fait de reprendre la nomenclature de la puissance publique et de considérer les « *personnes prostituées* » plutôt que les « *travailleurs* » ou « *travailleuses du sexe* » par exemple.

Face à ce cadre d'action protéiforme, la justification de l'adoption de la loi du 13 avril 2016 a été définie par les principes selon lesquels la prostitution est un phénomène sexué qui contrevient au principe d'égalité entre les hommes et les femmes, pratiquée à 90% par des personnes d'origine étrangère le plus souvent sous la coupe de réseaux de proxénétisme, victimes de violences qui portent atteinte à leur intégrité (Lavaud-Legendre, 2016). La réponse juridique est celle que l'on peut définir comme néo-abolitionniste, mise en œuvre pour la première fois en Suède en 1999, qui vise à faire diminuer conjointement l'offre et la demande par une législation pédagogique qui pénalise le client et accompagne la personne prostituée vers une alternative à la prostitution (Lavaud-Legendre, 2016).

Néanmoins, si l'ensemble des systèmes juridiques s'accordent pour condamner juridiquement l'exploitation sexuelle (Lecame, 2011), les représentations des personnes exerçant via des réseaux proxénètes oscillent entre personnes en situation irrégulière sur le territoire affiliées à des réseaux criminels ou victimes de l'exploitation d'êtres humains. Parce qu'elle convoque les figures repoussoir de la prostituée et de l'immigrée, la personne victime de traite est une figure ambivalente, à la fois source de compassion et de méfiance (Jakšić, 2016). Ces représentations paradoxales sont à l'origine de la tension entre la logique sécuritaire et sociale des politiques publiques en matière de prostitution.

- ***La sociologie de la mise en œuvre des politiques publiques***

Ce mémoire s'appuie également sur des travaux en sociologie de l'action publique ne se limitant pas au sujet de la prostitution. Les travaux portant sur les facteurs de distorsion entre décision et mise en œuvre des politiques publiques contribuent à expliquer l'hétérogénéité du déploiement des PSP et sa faible application sur le territoire. La mise en œuvre constitue l'ensemble des activités par lesquelles des agents transforment en actions des décisions (Goggin *et al.*, 1990). Cette recherche s'inscrit dans la conception selon laquelle « *la mise en œuvre n'est pas seulement une phase distincte et subordonnée à l'édiction et la formulation, mais une décision complexe consistant à redéfinir un but en fonction de l'évolution des moyens disponibles et des obstacles et contraintes du terrain* » (Leca, 1996).

¹² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Prostitution – quelle attitude adopter ?*, Résolution 1579 (2007), 4 octobre 2007, § 4.

La mise en œuvre d'une politique dépend de deux facteurs principaux : la décision en elle-même – ici, un dispositif d'insertion sociale et professionnelle créé par une loi et précisé par une circulaire et un décret – et les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre – considérons le préfet et ses services, les déléguées départementales et les représentants associatifs.

D'une part, la structuration de la mise en œuvre dépend du « *modèle de communication* » entre l'échelon national et l'échelon local, qui varie selon la forme et le contenu du message, ainsi que la légitimité de l'émetteur (Goggin *et al.*, 1990). La loi de 2016, fortement débattue, est inscrite dans un rationnel idéologique controversé. Ainsi, l'analyse des incitations et des contraintes générées par le corpus juridique du PSP est éclairante pour comprendre l'état de déploiement du dispositif.

D'autre part, en considérant la mise en œuvre comme un processus conflictuel, on prend en compte la multiplicité des acteurs impliqués qui poursuivent des intérêts propres dans différentes temporalités, sans être toujours guidés par les objectifs fixés dans la décision (Kübler et de Maillard, 2016). Lorsque le périmètre et les modalités d'actions ne sont pas définis clairement, les acteurs se saisissent des ambiguïtés et des contradictions du corpus juridique et des outils de politique publique (Kübler et de Maillard, 2016). Le rôle joué par les acteurs locaux constitue un facteur clé de la mise en œuvre des PSP, tant dans l'installation de la commission départementale que dans l'octroi des PSP. À ce titre, la littérature académique portant sur le pouvoir discrétionnaire des agents permet d'appréhender les dynamiques à l'œuvre dans le déploiement hétérogène des PSP sur le territoire. En reprenant le concept théorisé par Lipsky (1980), on observe que, bien que les acteurs étatiques ne soient pas assimilables dans notre cas à des « *street-level bureaucrats* » puisqu'ils ne sont pas en contact direct avec les bénéficiaires - les associations agréées jouent un rôle intermédiaire -, ils demeurent les véritables « *policy-makers* » du fait de leur « *marge d'appréciation* » considérable dans le fonctionnement des commissions et les conditions d'accès au dispositif.

En outre, cette recherche donne une place importante à la littérature académique portant sur le cadre cognitif de l'action publique. Les techniques d'intervention publique s'appuient sur des pratiques matérielles et des pratiques immatérielles liées aux représentations qui sous-tendent les politiques publiques (Müller, 2000). L'action publique s'inscrit à la fois dans un cadre cognitif et dans un cadre normatif, dans le sens où les politiques publiques construisent des interprétations du réel, et produisent des modèles normatifs d'actions (Müller, 2000). L'approche sociologique des instruments de politique publique est éclairante dans le cadre de cette recherche. Le PSP est considéré comme un instrument de politique publique au sens d'un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, 2011). Dans cette perspective, le PSP produit une représentation spécifique de la prostitution, en imposant une définition, et induit une problématisation particulière de l'enjeu en définissant les conditions d'autorisation. Les rapports de force, ainsi que les actions de pédagogie et de manipulation que la mise en œuvre du dispositif implique, mettent en lumière les effets de contrôle de nature cognitive et comportementale des PSP (Lascoumes, 2011).

DONNÉES, SOURCES ET MÉTHODOLOGIE

Cette recherche confronte le corpus juridique qui encadre le parcours de sortie de la prostitution à une enquête de terrain auprès des acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre.

L'étude du corpus législatif et réglementaire a permis d'identifier les principes et le cadre d'action du parcours de sortie de la prostitution, prévus par la *loi n°2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*. Les modalités d'application de ce dispositif sont déclinées dans deux textes, que sont le *décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016 relatif au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle et à l'agrément des associations participant à son élaboration et à sa mise en œuvre*, ainsi que la *circulaire n° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle*.

Le protocole d'enquête a été établi à partir des observations tirées du corpus juridique, afin de confronter la décision avec sa mise en œuvre concrète. Dans le but de centrer la recherche sur les enjeux propres à la mise en œuvre des PSP - création des commissions départementales, détermination des conditions d'accès et captation des bénéficiaires -, deux catégories d'acteurs désignés par le corpus juridique étaient pertinents à interroger. Il s'agit des déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes¹³, et des représentants des associations agréées par l'État en charge de l'accompagnement des personnes dans la demande et le suivi du PSP. Plusieurs motifs ont conduit à ne pas interroger les bénéficiaires du parcours. Premièrement, il s'agit d'un public souvent difficile à approcher, la barrière de la langue et le temps contraint de cette étude constituait une limite à la création d'un panel représentatif des multiples situations des personnes prostituées. De plus, cette recherche est centrée sur les spécificités de l'autorisation d'entrée dans un PSP et de ses conditions d'accès, dans la perspective d'analyser sa mise en œuvre hétérogène sur le territoire. Les entretiens ont donc été orientés auprès de personnes présentes en commission¹⁴ et impliquées à ce niveau. Néanmoins, une évaluation disponible de la loi portant sur l'impact auprès des personnes concernées (Le Bail et Giametta, 2018) a été mobilisée pour concevoir les grilles d'entretiens. En outre, les représentants des associations, au contact des personnes prostituées, ont pu apporter plusieurs éléments éclairants sur la perception du dispositif et de ses modalités d'entrée par les bénéficiaires.

Les entretiens semi-directifs auprès de ces deux types d'acteurs ont un double objectif. Il s'agit premièrement de rendre compte concrètement du déploiement du dispositif, en les interrogeant sur la situation du département au regard de la prostitution, l'état d'avancement de la mise en œuvre du dispositif, ses modalités de mise en œuvre et le rôle joué par les

¹³ La quasi-totalité des personnes à ce poste étant des femmes, le choix a été fait d'accorder au féminin la fonction.

¹⁴ Les demandeurs de PSP sont représentés par l'association en commission.

différents acteurs impliqués. D'autre part, les entretiens ont porté sur les comportements des agents impliqués, les conditions d'accès et les profils des personnes autorisées, ainsi que leur avis sur le dispositif, afin d'appréhender la perception des acteurs sur le PSP.

Dans le but de faire une étude représentative du déploiement des PSP sur l'ensemble du territoire, le panel des départements étudiés se fonde sur trois catégories de critères. Premièrement, la sélection s'est faite selon des caractéristiques démographiques (nombre d'habitants, densité, niveau d'urbanisation) et géographiques (localisation sur le territoire, limitrophe avec un pays étranger), afin d'établir une cartographie représentative de la diversité des départements français. N'ayant pas pu échanger avec des acteurs dans les départements d'Outre-mer, l'étude se limite à la métropole. La deuxième catégorie de critères porte sur l'état des lieux de la prostitution sur le territoire et ses caractéristiques (visible ou non), ainsi que le niveau de priorisation de la thématique globale par les pouvoirs publics. Ces informations ont pu être récoltées lors des entretiens, et grâce à une revue de presse ciblée permettant de mesurer le poids de la problématique dans l'espace public et médiatique. La troisième catégorie de critère dépend spécifiquement de l'état des lieux du dispositif sur le territoire (commission installée ou non, date d'installation, nombre de PSP présentés, association agréée).

En croisant ces trois catégories de critères dans le but d'obtenir des départements représentatifs des disparités entre les territoires, on obtient un panel qui prend en compte la majorité des situations existantes, et permet d'isoler les variables explicatives de l'efficacité ou de la distorsion de la mise en œuvre des PSP¹⁵. Au total, seize entretiens ont été réalisés auprès de déléguées départementales en poste. Concernant les entretiens avec les représentants associatifs, il était pertinent dans une perspective comparative d'inclure dans le panel des associations agréées dans plusieurs départements, afin d'interroger leur propre perception de la disparité de la mise en œuvre du dispositif selon le département. Trois entretiens avec des représentants d'associations ont été réalisés dans le cadre de cette recherche. Le nombre réduit d'entretiens limite certes la représentativité de la recherche concernant les associations impliquées dans les PSP, mais de nombreuses informations permettant d'appréhender le rôle joué par ces dernières ont pu être communiquées par les déléguées départementales. Dans le cadre d'une recherche contrainte en temps, le nombre d'entretiens réalisés a été globalement déterminé selon le principe de saturation. Lorsqu'à situations similaires, des pratiques semblables ont pu être notées de manière récurrente, il a été considéré que le protocole de recherche permettait d'assurer une représentativité des facteurs d'hétérogénéité du déploiement du dispositif. Afin de permettre une parole plus libre, les témoignages des personnes interrogées ont été anonymisés. Les acteurs impliqués étant associés à leur fonction dans les départements, la seule anonymisation des noms n'aurait eu aucun effet. Les départements ont donc été également anonymisés, et désignés seulement selon les catégories de critères listées ci-dessous. La revue de presse ciblée a été mobilisée pour la conception de grilles d'entretiens personnalisées selon la situation du département.

¹⁵ Un document disponible en annexe récapitule les départements dans lesquelles les déléguées départementales ont été interrogées avec les principaux critères distinctifs.

ANALYSE – CONCLUSIONS

I. Le corpus juridique flou et faiblement contraignant ainsi que la disparité des ressources selon les territoires contribuent à des pratiques matérielles hétérogènes.

La mise en œuvre d'une politique publique dépend de plusieurs variables : les incitations et contraintes à mettre en œuvre la décision, la clarté de celle-ci, et les capacités à la mettre en œuvre (Goffin *et al.*, 1990). Dans notre cas, ce sont la faiblesse des incitations et des contraintes de l'échelon supérieur, couplée au manque de clarté de la décision, et aux lacunes dans les capacités des différents départements qui expliquent la déficience de la mise en œuvre des PSP et son hétérogénéité sur le territoire.

1. Un corpus juridique faiblement contraignant

Six ans après sa promulgation, le volet social de la loi de 2016 demeure faiblement appliqué sur le territoire français. La mise en œuvre d'une décision au niveau local dépend des contraintes et des incitations exercées par le niveau national (Goffin *et al.*, 1990). Ainsi, le caractère faiblement contraignant du volet social de la loi de 2016 explique cette mise en œuvre à plusieurs vitesses. En effet, le corpus juridique ne prévoit pas d'objectifs précis pour les commissions, chargées d'« élaborer et mettre en œuvre les orientations stratégiques au niveau local en matière de prévention et de lutte contre la prostitution »¹⁶, ni d'objectif de résultat chiffré des PSP. Les préfets, qui font autorité au sein des commissions et pour l'autorisation des PSP, ne sont pas contraints à la mise en œuvre de la loi. En outre, contrairement à la politique de lutte contre les violences conjugales par exemple, il n'existe pas d'indicateurs de mesure du déploiement du dispositif par le Haut Conseil de l'Égalité entre les femmes et les hommes¹⁷. Les préfets ne sont donc pas évalués sur le niveau de déploiement de la politique et son efficacité sur le territoire au regard de critères communs à l'échelle nationale. Disposant de temps et de moyens limités, les acteurs choisissent de prioriser des politiques publiques dont les réalisations sont mesurables par des critères précis (Pressman et Wildawsky, 1973). Plusieurs déléguées interrogées dans le cadre de cette recherche se sont vues demander par leur hiérarchie de prioriser le sujet des violences conjugales à celui de la prévention et de la lutte contre la prostitution, justifié par l'existence d'indicateurs de mesure.

Face à cette absence de contrainte, l'enquête de terrain a révélé que, selon les départements, différents acteurs avaient été à l'origine de la mise en application de la loi. Dans les départements où la loi a été rapidement mise en œuvre après 2016, ce sont les acteurs du département qui se sont saisis du corpus juridique afin d'installer la commission. La déléguée a souvent joué un rôle moteur, en informant le préfet de l'existence de la loi, et

¹⁶ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

¹⁷ Tableau de bord d'indicateurs de mesure de la politique de lutte contre les violences conjugales, HCE, juin 2021

en lui présentant un plan d'action de déploiement. Dans certains départements, le préfet s'est directement saisi de la loi et a donné les consignes concernant la mise en place du dispositif. L'autre cas de figure s'est présenté lorsque ce sont des associations déjà présentes historiquement sur le territoire et disposant d'un vivier de personnes susceptibles d'intégrer un PSP qui ont exercé une pression afin que le département installe la commission nécessaire à l'examen des dossiers. En l'absence de volonté des acteurs étatiques ou associatifs, les commissions n'ont pas été installées. Une déléguée nouvellement en poste dans l'administration témoigne lors d'un entretien : « *on découvre que la loi ne s'applique pas forcément partout sur le territoire* ». Dans plusieurs départements interrogés dans le cadre de cette recherche, un changement de préfet ou de cabinet a été concomitant avec l'installation de la commission. Les changements politiques peuvent ainsi entraîner une modification des priorités, qui permet la mise en place du dispositif (Dupuy et Thoenig, 1983).

À une seule reprise, en 2019, le niveau national a exercé une contrainte par une injonction du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances à installer les commissions dans les départements où elles n'existaient pas encore ¹⁸. Dans un département interrogé, la déléguée a pu s'en prévaloir pour demander au préfet d'installer la commission. La direction régionale aux Droits des Femmes et à l'Égalité a également rappelé à l'ordre les départements qui n'avaient pas installé les commissions, mais l'absence de pouvoir contraignant de celle-ci vis-à-vis du préfet en a limité l'effet.

Outre le fait qu'elle soit faiblement contraignante, l'absence de clarté et de précision de la décision a donné un large pouvoir d'appréciation aux acteurs en charge de son déploiement, tant dans l'organisation des commissions que dans le choix des conditions d'éligibilité à l'entrée dans un PSP. Ainsi, ils ont adopté des pratiques matérielles divergentes, qui contribuent à expliquer les disparités des résultats entre les départements.

2. L'absence de clarté et de précision de la décision

2.1. La mise en œuvre des commissions laissée à la libre appréciation des acteurs

L'analyse du corpus juridique montre que le législateur a laissé une marge de manœuvre importante à l'échelon local dans l'organisation des commissions. Ainsi, l'hétérogénéité des pratiques matérielles contribue à expliquer la disparité des résultats dans la mise en œuvre de PSP.

- ***Disparité des acteurs impliqués***

Selon les départements, si le préfet est présent, il préside la commission, sinon il peut être représenté, généralement par son directeur de cabinet. Dans 80% des départements

¹⁸ Information communiquée par plusieurs déléguées départementales lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette recherche.

étudiés, le préfet a assisté à la première commission, puis a laissé la place à son directeur de cabinet. La déléguée départementale ne dispose pas de droit de vote en commission, mais elle est toujours présente, dans un rôle crucial d'animation. Dans certains départements, elle représente le préfet, et préside à ce titre la commission.

Le décret¹⁹ prévoit qu'un arrêté préfectoral liste les représentants membres de la commission. Néanmoins, selon les départements, cet arrêté est nominatif ou non. Ainsi, dans certaines commissions, les membres sont présents de façon récurrente, à moins d'être remplacés en cas d'empêchement, tandis que dans d'autres des représentants différents sont dépêchés à chaque commission par les institutions ou les services listés dans l'arrêt. Dans ce cas de figure, on observe un renouvellement important des acteurs, qui de fait n'ont pas toujours une bonne connaissance de la loi et du rôle de la commission. Par ailleurs, la circulaire prévoit que le quorum permettant à la commission de voter un avis est atteint lorsque 50% des membres listés dans l'arrêté sont présents. Dans plusieurs départements interrogés, certains représentants sont systématiquement absents.

Parce que ces différents acteurs disposent de ressources d'action publique différentes, leurs capacités d'actions ne sont pas les mêmes (Knoepfel *et al.*, 2001), ce qui, nous verrons, influe sur la mise en œuvre du PSP et sur ses résultats.

- ***Disparité des modalités d'organisation des commissions***

En outre, l'absence de cadre clair et l'hétérogénéité des ressources matérielles selon les départements font fluctuer la périodicité et le format des commissions. Les deux missions de la commission consacrées par la circulaire²⁰ – l'élaboration et la mise en œuvre des orientations stratégiques au niveau local en matière de prévention et de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains, et le rendu d'un avis sur les demandes d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution – ne sont pas organisées de façon identique selon les départements, ce qui emporte des conséquences sur les résultats. Dans certains départements, il existe une seule commission, qui se réunit à la fois pour faire le suivi du plan d'action départemental et pour examiner les demandes de PSP. Dans d'autres départements, il s'agit de deux formations distinctes. La commission dans un format restreint - représentants disposant d'un droit de vote selon l'arrêté préfectoral - est chargée d'examiner les demandes et les renouvellements de parcours. La commission en formation élargie - ensemble plus large d'acteurs susceptibles d'être impliqués sur la thématique - se réunit pour assurer la mise en place et le suivi du plan d'action départemental. L'articulation de ces deux formations varie également selon les départements. Les PSP étant valides pour une durée de six mois, la commission doit se réunir au minimum à cette périodicité afin d'examiner le renouvellement des PSP. Ainsi, dans la majorité des départements étudiés, des commissions avec un format unique – restreint ou élargi – se réunissent tous les six mois et dédient un temps à l'examen des dossiers et au suivi du plan d'action, les membres élargis ne disposant

¹⁹ Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016

²⁰ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

pas de droit de vote. Dans les départements où il y a deux formations, elles peuvent être adossées l'une à l'autre : la commission s'ouvre en format élargi, et lorsque le moment d'examiner les dossiers advient, les membres ne disposant pas de droit de vote sont invités à quitter la réunion. Dans d'autres départements, une commission plénière se réunit à une échéance moins régulière - souvent annuelle - tandis que la commission restreinte examine les dossiers tous les six mois. Dans certains départements, la commission est programmée dès lors qu'il y a un dossier de PSP à examiner, et dans ce cas, elle est entièrement dédiée au vote de l'avis. Dans d'autres départements, où un nombre important de dossiers est présenté, la commission se réunit plus régulièrement, jusqu'à toutes les trois semaines dans notre étude. Or ces différents formats de commission à échéances irrégulières impactent les résultats observables, selon le nombre de membres présents en commission et la finalité de celle-ci, comme nous le verrons ultérieurement.

La circulaire prévoit que la commission peut-être dématérialisée, « *au moyen d'une conférence téléphonique, d'une conférence audiovisuelle, ou par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique* »²¹. À la suite des périodes successives de confinement, cette pratique a été généralisée dans certains départements. Néanmoins, les conditions de la dématérialisation varient selon les départements. Dans certains départements, la commission a systématiquement lieu par vidéo-conférence. Parfois, le renouvellement des PSP se fait de façon totalement dématérialisée, avec l'examen des dossiers par échange de mails. Dans un département étudié dans le cadre de cette recherche, la commission est systématiquement dématérialisée, que ce soit pour les premières demandes ou pour les renouvellements de PSP. La déléguée départementale envoie par mail aux votants une présentation des dossiers, en adoptant le scrutin selon lequel l'absence de réponse vaut acceptation. L'absence de réunion physique de la commission limite les discussions, ce qui a un impact direct sur l'avis rendu, et contribue à expliquer les disparités de résultats notamment dans le taux d'avis favorable.

En outre, par manque de précision dans le corpus juridique, les commissions n'ont pas fait le même choix organisationnel concernant la communication des dossiers aux membres. Certains départements ont mis en place une plateforme digitale sur laquelle les dossiers sont consultables au préalable, ou les envoient par mail à tous les membres. Certaines déléguées considèrent, pour des motifs de confidentialité et de protection de la vie privée, que tous les membres n'ont pas besoin d'avoir accès aux dossiers, et les envoient seulement aux représentants qui doivent instruire les dossiers et opérer une vérification (forces de l'ordre et tribunal). Enfin, dans d'autres cas de figure, les dossiers sont envoyés à tous les membres, mais dans une version anonymisée pour les membres ne devant pas instruire les dossiers. Le choix de communication a un impact à la fois sur les personnes qui présentent un dossier, et sur les membres de la commission qui sont plus ou moins informés des dossiers, et par conséquent impliqués.

²¹ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

Enfin, les conditions d'examen du dossier et les modalités de scrutin varient également. Dans tous les départements étudiés, excepté celui où les dossiers étaient examinés par mail, le dossier est présenté par un représentant de l'association agréée en charge du dossier. A l'issue de cette présentation, un temps de questions et de discussion est généralement prévu, mais plus ou moins utilisé par les membres de la commission selon les départements. Les entretiens ont permis d'identifier des écarts importants dans les pratiques, entre les départements où les dossiers ne sont pas discutés, ceux où les membres demandent de nombreuses précisions à l'association, et ceux où les dossiers sont fortement débattus avant le vote. On observe que ces différentes pratiques sont récurrentes dans les départements, et définissent des types de commissions, dont témoignent les associations agréées sur plusieurs départements. Dans tous les départements, le vote se fait à main levée, sauf lorsqu'il est conduit de façon tacite. La présidence de la commission demande alors si un membre s'oppose à l'entrée de la personne dans le PSP, et si ce n'est pas le cas, il est accepté. La circulaire prévoit que l'association sorte pendant le délibéré, mais lorsque le vote se fait de façon informelle, elle ne quitte généralement pas la salle. Les discussions et le scrutin varient selon la perception que les acteurs ont de la commission et de leur rôle, et influent sur les avis rendus, ce que nous verrons par la suite.

2.2. Des conditions d'accès au dispositif divergentes

D'après les entretiens avec les déléguées départementales et les représentants associatifs, il ressort que selon les départements, le corpus juridique a été différemment interprété, et les conditions d'entrée dans un PSP ne sont pas identiques sur le territoire.

Tout d'abord, on constate une définition hétérogène de l'engagement d'arrêt que doit fournir la personne qui demande un PSP. Parmi les éléments constitutifs du dossier figure l'attestation sur l'honneur signée par le demandeur qui « *s'engage à cesser l'activité de prostitution* »²². Cette dénomination floue a été interprétée différemment selon les départements. Dans certains cas, les personnes demandant à entrer dans un PSP doivent avoir quitté la prostitution préalablement au dépôt du dossier, tandis que dans d'autres, cette condition vaut seulement à partir de l'autorisation de PSP. Dans un autre cas encore, le PSP est considéré comme le moyen de l'arrêt, et n'est donc pas un pré-requis à l'entrée dans un PSP mais l'objectif à son issue. L'engagement est interprété comme un engagement à se fixer l'objectif d'arrêter. Pour les personnes qui ont cessé de se prostituer - notamment des personnes qui se sont prostituées sur leur parcours migratoire avant leur arrivée en France - les commissions ont adopté des postures différentes. Dans certains cas, les demandes ont été acceptées, tandis que dans d'autres, les acteurs ont considéré que la personne avait arrêté la prostitution depuis un temps trop long et qu'elle n'était donc pas éligible.

Une autre difficulté réside dans les pièces justificatives exigées dans le dossier. Le frein majeur à la constitution d'un dossier est la nécessité de présenter des papiers d'identité valides. En effet, on constate que le profil le plus représenté dans les demandes de PSP est

²² Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

celui de personnes prostituées nigérianes engagées dans des réseaux de traite, qui ne disposent pas de papiers d'identité en règle²³. Il existe un blocage avec l'ambassade du Nigéria en France, qui a des pratiques frauduleuses identifiées par tous les acteurs. Dans certaines commissions, il a été accepté que la présentation d'un titre d'identité officiel ne soit pas obligatoire pour l'entrée dans le parcours, mais considéré comme une condition de renouvellement de PSP. Dans d'autres commissions, il est impératif de présenter une voire parfois deux preuves d'identité dès la première demande, alors même que les acteurs savent que les bénéficiaires sont dans l'incapacité de le faire, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait aucun dossier éligible à un PSP. Ces pratiques mettent en lumière la « *personnalité bureaucratique* » qui se fonde sur le respect rigide des règles, devenant une fin en soi et non plus un outil d'action, et conduisant à l'abandon des objectifs (Merton, 1940).

Enfin, les conditions d'entrée dans le dispositif divergent sensiblement selon les départements pour les personnes en situation irrégulière en France. Les modalités d'application de la loi ne précisent pas les conditions qui permettent d'obtenir une autorisation provisoire de séjour (APS) via l'entrée dans un PSP, alors même que le dispositif s'inscrit dans le champ du droit des étrangers. Selon la circulaire, la délivrance ou le renouvellement de l'APS se fait « *dans le plein exercice du pouvoir d'appréciation* » du préfet. La conciliation du PSP avec le droit des étrangers a été interprétée différemment selon les territoires. Dans certains départements, les personnes sous ordre de quitter le territoire français (OQTF) ne sont pas éligibles à l'APS, puisque cette décision prévaut sur le PSP. Dans d'autres départements, ce n'est pas le cas. De même, les personnes en attente d'un jugement pour obtenir un titre de séjour ont pu se voir accepter, refuser ou ajourner leur dossier selon les commissions. Ainsi, nous verrons que selon l'interprétation de l'agencement entre la politique migratoire et la politique de lutte contre la prostitution, les acteurs ne définissent pas les mêmes critères.

3. Des capacités « organisationnelles » et « écologiques » hétérogènes

3.1. Des capacités organisationnelles variables

La mise en œuvre d'une politique publique dépend de l'organisation administrative et des ressources en personnel et en matière budgétaire disponibles (Goggin *et al.*, 1990), soit les capacités organisationnelles du département dans notre étude.

La circulaire laisse le soin aux acteurs de « *déterminer l'organisation localement la plus adaptée, en particulier pour assurer les tâches de secrétariat* » de la commission, tout en veillant à ce que « *ces dernières ne reposent pas sur les déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité* ». Néanmoins, dans 80% des départements interrogés dans le cadre de cette recherche, les tâches de secrétariat incombent aux déléguées départementales. En effet, elles sont seules à leur poste, et ne disposent pas de secrétariat capable d'assumer ces tâches. Une seule déléguée interrogée dispose d'un secrétariat à plein temps, et dans deux

²³ Constaté lors des entretiens

autres départements, le secrétariat du cabinet du préfet prend en charge une partie de l'organisation de la commission, notamment l'envoi des convocations. Les déléguées interrogées déplorent cette situation, et considèrent toutes sans exception manquer de moyens pour mettre en œuvre la politique publique : « *si ce n'est pas moi qui assure les tâches de secrétariat, personne ne le fera à ma place, la circulaire est irréaliste* », témoigne l'une d'entre elles. Les modalités d'application définies dans le corpus juridique ne prennent pas en compte la situation du département, et déterminent des modes d'organisation sans allouer de moyens supplémentaires. Comme précise la circulaire, le fonctionnement des commissions crée de nombreuses « *charges administratives spécifiques qui reviendront aux services de l'Etat : organisation des réunions de la commission départementale, envoi des convocations, secrétariat des commissions, rédaction des procès-verbaux, notification des décisions du Préfet, suivi des situations et notamment des dates de renouvellement des droits* ». Pour la plupart des déléguées interrogées, ces charges administratives sont très chronophages, et se font au détriment de la mise en œuvre de leurs missions. La mise en œuvre d'un nouveau programme d'action publique suppose d'accomplir de nouvelles tâches pour les agents, ce qui crée un décalage entre le terrain et la décision lorsque des moyens supplémentaires ne sont pas alloués (Dupuy et Thoenig, 1983). De la même façon, la carence de financement des associations pour le suivi des personnes en PSP est un frein au déploiement du dispositif, relevé par l'ensemble des acteurs interrogés dans le cadre de cette recherche.

Lors de la prise de contact avec les déléguées départementales en vue de conduire des entretiens, il a été constaté que le poste était vacant dans plusieurs départements, parfois depuis une certaine durée, et que le dispositif n'avait pas été mis en place dans ces territoires.

3.2 Des capacités écologiques contraignantes

Le déploiement d'une politique publique dépend de l'environnement dans lequel agissent les acteurs chargés de sa mise en œuvre (Goggin *et al.*, 1990), soit les capacités écologiques du département dans notre étude. Parce que la loi fait reposer sur les associations la charge de capter les potentiels bénéficiaires et de présenter les dossiers de PSP, déterminant dans la mise en place du dispositif, les résultats varient fortement selon le tissu associatif du département.

On observe que la typologie des associations agréées est très hétérogène sur le territoire. Dans certains départements, ce sont des associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes prostituées, soit des antennes locales d'associations nationales - agréées dans une majorité de départements - soit des associations historiquement implantées sur les territoires. Ces associations avaient souvent déjà des personnes accompagnées préalablement à l'adoption de la loi, et elles ont pu proposer des dossiers dès l'installation des commissions et dès leur demande d'agrément validée, ce qui a facilité la mise en œuvre des PSP sur ces territoires.

Dans nombre d'autres départements, notamment ruraux, il n'existait pas d'association spécialisée susceptible d'être agréée dès la promulgation de la loi. D'autres types

d'associations ont demandé l'agrément, motivées par la capacité qu'elles avaient à capter des bénéficiaires ou à assurer le suivi des PSP. Dans certains endroits, ce sont des associations généralistes d'accompagnement des femmes, comme les CIDFF, qui ont été agréées. Dans d'autres départements, ce sont des associations spécialisées dans l'insertion sociale et l'hébergement. Parfois, l'association agréée est une association ayant des personnes prostituées dans sa file active sans que ce soit la raison d'être de l'association. Par exemple, il peut s'agir d'association de prévention en santé accompagnant des personnes toxicomanes.

Les acteurs associatifs spécialistes de l'accompagnement des personnes prostituées interrogés ont tous mis en avant la nécessité de pouvoir capter des potentiels bénéficiaires du PSP pour mettre en œuvre la politique. Or ce sont des publics parfois difficile à approcher, notamment du fait que la prostitution de rue ait beaucoup diminué. C'est là un effet paradoxal de la loi : le volet pénal de la loi a modifié les pratiques de la prostitution, aboutissant à la mise à distance des dispositifs d'aides sociales pour les publics. La rencontre avec les personnes prostituées sur le terrain s'est complexifiée, et limite notamment la capacité des associations non spécialisées à présenter des dossiers. Dans les départements où la prostitution n'est pas visible, les associations spécialisées ont développé des maraudes numériques permettant de rencontrer les personnes et de leur présenter les PSP. En outre, la capacité à entrer en contact avec des personnes prostituées dépend du maillage d'acteurs au contact de potentiels bénéficiaires, capables de repérer les personnes qui pourraient être en situation de prostitution, et de les orienter vers l'association agréée.

Dans plusieurs départements, la déléguée départementale identifie le blocage au niveau des associations, qui ne parviennent pas à capter des publics. Ainsi, la capacité à former les associations non spécialisées et les acteurs de terrain susceptibles de jouer un rôle relais est déterminante dans la mise en œuvre de la politique. Comme l'explique une déléguée, il est indispensable que *« l'ensemble des travailleurs sociaux, des associations et des services de l'Etat travaillent de pair pour construire un maillage solide au sein du département capable de capter des publics et de les orienter ensuite vers l'association agréée si celle-ci ne fait pas de terrain »*. Cette capacité à former les acteurs dépend, nous le verrons, des représentations des acteurs de la politique et de leur rôle, et explique la mise en œuvre plus ou moins réussie sur le territoire.

II. Le parcours de sortie de la prostitution véhicule des pratiques immatérielles qui renforcent l'hétérogénéité de la mise en place du dispositif.

Les représentations et pratiques immatérielles qui influent sur la mise en œuvre des PSP s'observent à trois niveaux. D'une part, selon la représentation du sujet de la prostitution et du rôle que doit jouer la puissance publique à son égard, le déploiement des PSP est hétérogène. À cela s'ajoute la perception par les acteurs des représentations véhiculées par l'instrument de politique publique, qui crée une distorsion entre les modalités prévues par la loi et son application. Enfin, la manière dont les acteurs se saisissent individuellement de leur rôle et les relations qu'ils entretiennent entre eux participe aux disparités de cette mise en œuvre.

1. Un dispositif pédagogique

La loi du 13 avril 2016 visant à faire évoluer les comportements au regard de la prostitution, la mise en place du dispositif implique que les acteurs se saisissent de son engagement abolitionniste. Les demandes de PSP ont eu lieu dans les territoires où les acteurs ont fait un travail de pédagogie pour légitimer l'action de l'État en matière de prostitution.

1.1 La nécessité d'outrepasser la persistance d'un déni autour du fait prostitutionnel

La majorité des déléguées départementales interrogées dans le cadre de cette recherche partagent le constat que la prostitution fait l'objet d'un fort tabou politique, qui freine la mise en œuvre de la loi de 2016 sur le territoire et l'obtention de PSP. Selon elles, ce tabou se matérialise par un déni des acteurs locaux à considérer l'existence d'une problématique liée à la prostitution sur le territoire. Dans les départements où il n'y a pas de prostitution visible, plusieurs déléguées ont rapporté que leur hiérarchie avait bloqué la mise en œuvre de la loi au motif que le département n'était pas concerné par la problématique. Lorsque des cas de prostitution ont été relevés, notamment par les forces de l'ordre, les motifs selon lesquels les personnes n'étaient pas originaires du département ou se prostituaient dans plusieurs départements ont été mis en avant pour se prévaloir de prendre en charge l'installation des commissions. Lorsqu'il n'y a pas de problèmes de trouble à l'ordre public, la lutte contre la prostitution ne figure pas parmi les priorités de l'agenda politique. La tendance à la baisse de la prostitution visible depuis 2016 a renforcé cette dynamique dans nombre de départements.

Dans les départements où ce phénomène de déni a pu être observé, l'installation de la commission s'est faite suite à un diagnostic de terrain, dont l'objectif était de mettre en lumière l'existence d'un problème public lié à la prostitution et de légitimer la nécessité d'appliquer la loi. Généralement, une enquête menée par les associations spécialisées auprès des travailleurs sociaux du départements et des acteurs en contact avec des personnes prostituées a permis de faire prendre conscience de l'existence de personnes pouvant bénéficier de PSP.

Dans les départements où le tissu associatif était trop pauvre pour fournir une enquête de terrain complète, les déléguées départementales ont eu recours à d'autres moyens pour éveiller les consciences. Plusieurs d'entre elles ont organisé des sensibilisations auprès des acteurs du département par des associations spécialisées situées dans d'autres départements. Un des aspects de cette sensibilisation consistait souvent à se connecter en direct sur des sites d'annonces de prostitution, pour mettre en lumière la réalité de la prostitution sur le département. Plusieurs déléguées rapportent que les préfets ont été très surpris de voir à quel point l'accès à la prostitution était facile, et l'offre abondante même dans les territoires ruraux.

Le préfet et son cabinet ne sont pas les seuls acteurs en déni de la situation de la prostitution dans les départements. Selon certaines déléguées interrogées, ce constat est partagé par la majorité des acteurs du département, et constitue une grande difficulté pour ces dernières à les impliquer sur la thématique. Lors d'un entretien, une déléguée s'est dit « *très choquée* » de voir l'inertie totale des représentants de l'éducation nationale face à des cas avérés de prostitution de mineurs.

Ainsi, le pré-requis à la mise en œuvre de la loi de 2016 et à l'installation des commissions nécessaires au déploiement des PSP est la reconnaissance sur le territoire de l'existence d'une problématique liée à la prostitution. Mais un travail de pédagogie se révèle par la suite indispensable à la mise en place du dispositif dans l'esprit abolitionniste de la loi.

1.2 La nécessité d'inscrire le PSP dans l'engagement abolitionniste de la puissance publique

La loi se fixe pour but de faire changer les perceptions de la prostitution et des personnes prostituées et d'orienter les comportements. Le PSP s'inscrit dans ce rationnel abolitionniste de la loi de 2016. Le premier paragraphe de la circulaire stipule que « *l'abolitionnisme vise à prévenir l'entrée dans la prostitution et à aider les personnes qui le souhaitent à rompre avec l'activité prostitutionnelle pour se réinsérer* ». Dans ce cadre, le PSP concerne « *toute personne victime de prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle* »²⁴.

Or l'un des premiers constat des échanges avec les déléguées départementales est la méconnaissance de la loi et de son rationnel idéologique par les acteurs locaux. D'une part, les déléguées départementales constatent que le contenu de la loi de 2016 n'est généralement pas connu par les acteurs locaux, y compris le volet portant sur la pénalisation du client, pourtant davantage médiatisé. Les déléguées témoignent de la difficulté à déconstruire les représentations de la prostitution, et à placer la politique dans le champ de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elles constatent que nombre d'acteurs locaux ne se sont pas saisis de l'esprit abolitionniste de la loi de 2016, et considèrent, davantage selon la philosophie réglementariste, la prostitution comme un phénomène inéluctable et un mal nécessaire (Danet et Guienne, 2006). La connivence des services de l'État avec les clients de la

²⁴ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

prostitution est un constat que partagent plusieurs déléguées interrogées. À titre d'exemple, une déléguée avait été informée d'un cas où le client avait porté plainte contre une personne prostituée, et elle avait dû rappeler aux forces de l'ordre qu'il était pénalement responsable, car ces derniers n'avaient pas assimilé ce volet de la loi. Lors d'un entretien, une déléguée confie : « *parfois je me demande s'ils ne sont pas clients* ». Les déléguées observent une mise à distance des publics auxquels s'adresse le PSP par les acteurs du département. La prostitution est considérée comme un état de fait, et les personnes prostituées ne sont pas considérées comme des personnes que l'État doit aider.

Toutes les déléguées témoignent de la pédagogie qu'elles ont dû faire sur la loi et sur la position abolitionniste de la France afin que les acteurs s'en saisissent. Toutes les premières commissions dans les départements interrogés ont été consacrées à former les acteurs au contenu de la loi et à les sensibiliser sur son fondement abolitionniste. Dans plusieurs départements, un temps est consacré lors de chaque commission à un rappel de la loi et du rôle de la commission, afin que l'évaluation des PSP s'inscrive dans cette perspective. L'enjeu de la sensibilisation est crucial, car sans ce travail de pédagogie, les représentations des membres de la commission font obstacle à l'autorisation d'entrée dans un PSP. La compréhension de l'esprit de la loi est indispensable à l'application du volet social de la loi. Dans certains départements, les associations ont utilisé le contentieux pour dénoncer les refus d'engagement dans les parcours, pour des motifs non conformes à l'esprit de la loi.

Finalement, on constate que le temps a joué un rôle important dans la mise en œuvre du dispositif. Excepté dans certains endroits où les conditions d'acceptation se sont durcies à mesure des années du fait de tensions que nous analyserons par la suite, elles ont constaté que les commissions successives ont permis de renforcer la compréhension de la loi et de son esprit abolitionniste, grâce au travail de pédagogie qui a contribué à un changement de mentalité des acteurs de la commission. Dans plusieurs départements du panel, on constate une augmentation du nombre de PSP acceptés au cours des années.

2. Un dispositif vecteur de représentations

Le PSP en tant qu'instrument de politique publique participe à construire une certaine représentation de la prostitution - selon la définition de Lascoumes et Simard (2011) -, interprétée différemment selon les acteurs, qui participe à la distorsion entre le dispositif tel qu'il est conçu et son déploiement sur le territoire.

2.1. L'existence d'un décalage dans la représentation du dispositif selon les acteurs

Dès les premiers entretiens avec les associations et les déléguées départementales, on constate qu'il existe un fort décalage dans la perception du dispositif et de son attractivité. Une association interrogée témoigne : « *la préfecture donne l'impression qu'elle fait un cadeau en acceptant la personne dans un parcours, que c'est ça qui va lui permettre de s'en sortir, alors que leur truc, il est pourri* ».

Pour les acteurs de l'État, il s'agit d'une opportunité unique d'insertion pour les personnes prostituées, ouvrant des droits attractifs, ce qui fait qu'il existe pour certains un risque d'instrumentalisation ou de dévoiement du dispositif. Plusieurs déléguées départementales rapportent que des réunions avec la préfecture et notamment avec le service des étrangers ont été l'occasion pour ces acteurs de demander de la vigilance du fait d'un fort risque « *d'appel d'air* » de personnes qui utiliseraient le dispositif à d'autres fins que celles prévues par la loi.

Du point de vue des associations interrogées, les avis sont plus mitigés. Elles témoignent des difficultés qu'elles ont à proposer le PSP. Il s'agit, selon elles, d'un outil mobilisable parmi d'autres pour accompagner les personnes souhaitant trouver une alternative, mais pas pertinent pour toutes les personnes souhaitant arrêter la prostitution. Les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes prostituées interrogées présentent rarement le dispositif aux personnes qu'elles accompagnent. Dans une association rencontrée dans le cadre de cette recherche, parmi les 101 personnes accompagnées pendant l'année 2021, seulement 4 personnes sont engagées dans un parcours de sortie de la prostitution. Le PSP représente une voie largement minoritaire d'accès à une alternative à la prostitution. Pour chaque personne qui souhaite arrêter de se prostituer, explique un représentant associatif, « *on réfléchit au projet qui correspond le plus à ses besoins, et qui lui permet d'accéder à la meilleure prise en charge* ». Les personnes ne sont pas considérées comme des personnes prostituées par les associations, mais comme des personnes dans une situation précaire nécessitant de leur venir en aide. À ce titre, la nationalité, l'âge d'une personne, ou la présence d'enfants sont des critères plus déterminants dans l'accompagnement à mettre en œuvre que le fait d'être une personne prostituée. Une personne de nationalité française ou une personne d'un jeune âge peut bénéficier d'aides plus intéressantes que celles permises par le PSP, indépendamment de sa situation au regard de la prostitution. Pour les associations, le PSP est peu attractif, du fait des droits auxquels il donne accès : l'Allocation Financière d'Insertion Sociale (AFIS) de 330€ (pour une personne sans enfants à charge) est faible et la durée de l'autorisation provisoire de séjour de six mois renouvelable est trop courte pour permettre à la personne de parvenir à une réinsertion par l'emploi.

2.2. Un vecteur de stigmatisation

En reprenant l'approche sociologique des instruments de politique publique, on peut considérer le PSP comme un vecteur d'identification à la prostitution dans le sens où il produit une représentation de l'enjeu qu'il traite (Lascoumes et Simard, 2011). Or, la prostitution est chargée négativement d'un stigmatisme au sens de Goffman comme « *un attribut qui jette un discrédit profond* » (Compte, 2010). Ainsi, les personnes qui demandent à entrer dans un PSP afin de trouver une alternative à cette activité se trouvent via ce processus définies par cette même activité. Le PSP implique que pour entrer dans le parcours, les personnes doivent elles-mêmes se considérer comme des prostituées. Or, les associations interrogées relèvent que cette représentation des bénéficiaires inscrites dans le PSP est un facteur de non-attractivité du dispositif. En effet, pour certaines personnes, la prostitution est une activité annexe permettant d'assurer un complément de revenu, notamment chez les

personnes françaises²⁵. En outre, elles souffrent du stigma adossé à cette activité. Ces personnes ne se définissent donc pas comme des personnes prostituées, et, même lorsqu'elles souhaitent être accompagnées pour trouver une alternative à cette activité, refusent de porter l'étiquette de personne prostituée que véhicule le PSP.

Il est intéressant de faire une analogie avec la manière dont la problématique de la prostitution a été traitée en Angleterre au XIXe siècle, afin d'analyser la dimension stigmatisante du PSP. La loi sur les maladies contagieuses, adoptée dans les années 1860, prévoyait de procéder à des contrôles de police des femmes exerçant une activité de prostitution dans la rue. Cela permettait qu'elles se fassent ausculter dans des hôpitaux dédiés afin de lutter contre une propagation de la syphilis. Il s'agissait donc d'une politique de santé publique visant à leur apporter des soins. Or, cette politisation de la question de la prostitution dans un but social a conduit à ce que ces femmes soient fichées comme prostituées, alors que la majorité exerçait en parallèle une autre activité. Cette législation a abouti à la professionnalisation de la prostitution, car ces personnes se voyaient refuser des emplois au motif qu'elles étaient des prostituées. En conséquence, elles ont été stigmatisées et mises dans une catégorie à part de la société. La signature de l'acceptation de l'examen médical équivalait à une reconnaissance de leur statut de prostituées, enregistré administrativement. Le même phénomène s'observe pour le PSP. Les bénéficiaires, en s'engageant dans un PSP, acceptent volontairement d'être identifiés comme des personnes prostituées par les pouvoirs publics.

Cette réalité est d'autant plus notable dans les petits départements, et contribue à expliquer le manque d'attractivité du dispositif, notamment pour les femmes françaises - au-delà du fait que les prestations qu'il offre ne sont pas intéressantes pour une personne de nationalité française. Une déléguée départementale témoigne : « à Paris, vous ne vous rendez pas compte, jamais une femme française ne prendra le risque, dans un département où tout le monde se connaît, de volontairement s'étiquetter comme une prostituée et d'avoir un dossier de PSP qui circule avec son nom ». Les associations font état de plusieurs situations où les personnes étaient intéressées par un accompagnement via un PSP, mais ont immédiatement refusé dès lors qu'elles ont appris l'existence d'un dossier administratif enregistré en préfecture et présenté devant une commission avec des représentants de différents services.

2.3. Un vecteur de victimisation

La notion de victime étant à la fois un concept moral et juridique, cette dimension associée au PSP prête à confusion et est interprétée différemment selon les acteurs (Poulin, 2003). Pour certaines associations, le PSP participe à la reconnaissance d'un statut de victime et à la prise en compte des souffrances induites par la prostitution dans la démarche d'insertion d'une personne. Lors d'un entretien, une travailleuse sociale d'une association agréée prenait l'exemple d'un homme accompagné initialement dans une demande de titre de séjour pour soin, qui avait finalement choisi de demander un PSP afin d'intégrer cette

²⁵ D'après l'expérience de terrain de plusieurs associations agréées.

dimension de son parcours en France et de ses conséquences dans son projet d'insertion. À l'inverse, comme le défendent d'autres associations agréées interrogées dans le cadre de cette recherche, prétendre que le PSP permet de reconnaître les personnes comme victimes pose problème au regard du droit. La victime est « *celui ou celle qui subit personnellement un préjudice par opposition à celui ou celle qui le cause* » (Cornu, 2000), et implique de reconnaître un coupable. La loi prévoit d'ailleurs que les personnes reconnues comme victimes en droit de proxénétisme ou de traite des êtres humains puissent bénéficier de droits, et accéder à un titre de séjour²⁶. La formulation « *victime de la prostitution* » de la circulaire crée une ambiguïté car elle présuppose la reconnaissance d'une victime sans la condamnation d'un coupable. Considérer le PSP comme un levier de reconnaissance d'un statut de victime pour la personne bénéficiaire est un risque, selon ces associations, car elle utilise la notion de victime dénuée de sa légitimité juridique, et déplace le débat dans le champ de la moralité. Le PSP génère une division entre les personnes considérées comme dignes de protection car elles se définissent comme des victimes en demandant un PSP, et celles qui ne le souhaitent pas.

Ainsi, le statut de victime de la prostitution n'existe pas *per se*, mais doit se gagner (Jakšić, 2016). Pour dépasser le statut de « *victime-coupable* », la personne doit multiplier les signes de son engagement envers les institutions françaises (Jakšić, 2016). Le PSP est donc un instrument de politique qui, en créant des représentations des bénéficiaires auxquels il s'adresse (Lascoumes et Simard, 2011), participe à cette édification d'une « *victime-idéale* ». L'Etat accepte de reconnaître la prostitution comme une violence et les personnes prostituées comme des ayants-droit seulement si celles-ci font preuve d'un engagement envers l'État qui se manifeste par un accompagnement par une association agréée et l'engagement à arrêter de se prostituer. On obtient donc un paradoxe selon lequel la personne doit s'engager à ne plus être victime. Prune de Montvallou (2018) montre comment « *l'émancipation active* » est devenue une condition de l'obtention du droit d'asile pour les personnes prostituées en France, condition pleinement applicable au parcours de sortie de la prostitution.

Dans certains départements, l'amalgame juridique de la notion de victime, adossé à cette représentation de la personne prostituée devant gagner la confiance de l'État pour être reconnue comme tel, a conduit à ce que les dossiers de PSP soient systématiquement refusés lorsque la personne n'avait pas porté plainte contre son réseau. Bien que cette condition ne fasse pas partie du corpus juridique, les acteurs s'en sont justifiés en considérant que la décision d'arrêt de la prostitution devait être motivée par une preuve matérielle que la personne s'était préalablement prostituée, et que le dépôt de plainte remplissait cette fonction. En outre, le dépôt de plainte contribue à rendre effectif l'engagement d'arrêt de la personne en lui faisant trahir son réseau, attestant ainsi sa réelle motivation. Le fait que, dans plusieurs commissions, le magistrat ait demandé ce pré-requis à l'acceptation des dossiers illustre la confusion créée par l'utilisation de la notion de victime hors du champ juridique.

²⁶ Article 316-1 du CESEDA

2.4. Un vecteur de moralisation

Comme vu précédemment, l'utilisation de la notion de victime en dehors du champ juridique génère un traitement moral de la question de la prostitution. Les personnes qui se prostituent et que la loi qualifie de victimes, au sens donc de vulnérables, ne peuvent assumer positivement la liberté, l'autonomie et la responsabilité que la société leur attribue (Lavaud-Legendre, 2016). Ce qu'on observe dans les commissions départementales, c'est une assimilation de leur condition de victimes à celle d'une incapacité à choisir ce qui est le mieux pour elles, et qui fonde la légitimité de la commission à donner un avis. Ainsi, lors des entretiens avec les déléguées départementales, plusieurs situations rapportées font écho à cette représentation de la personne présentant un dossier de PSP créée par cet instrument de politique publique. Une déléguée départementale relate l'octroi d'un avis défavorable à une personne qui était enceinte. Elle raconte que plusieurs membres de la commission se sont interrogés sur le père de l'enfant, qui n'était pas mentionné dans le dossier. Certains ont émis l'hypothèse qu'il pouvait s'agir d'un proxénète, et qu'à ce titre, la personne bénéficiaire pourrait avoir des difficultés à s'affranchir de la prostitution, ce qui pourrait constituer une entrave au bon déroulement de son PSP. Selon la déléguée départementale, même si l'avis négatif n'a pas été justifié par ce motif, l'orientation des débats sur cette question a contribué à renforcer la perception par la commission d'une personne inapte à s'engager dans un PSP. De la même façon, une déléguée a témoigné des réticences qu'avaient les acteurs à accepter des personnes d'un certain âge dans un PSP, la commission ne les considérant pas capables de s'affranchir d'une activité qu'elles ont exercé pendant une longue période.

En outre, la perception des publics du PSP comme des personnes vulnérables a conduit à l'existence de critères non prévus par la loi liés à leur situation personnelle. En faisant de la personne prostituée une victime, il génère des discours misérabilistes, qui présentent la prostituée comme une « *pauvre fille* » (Gil, 2017). Ainsi, une tendance à l'octroi de PSP dans une démarche misérabiliste est observable lorsqu'on analyse les profils des personnes acceptées en parcours. Dans un département interrogé, où la commission est dématérialisée et l'absence de réponse vaut pour accord, la déléguée observe que les membres de la commission qui ne répondent pas aux mails et donnent leur accord tacite habituellement répondent systématiquement favorablement par un accord explicite et motivé lorsque la personne a des enfants en bas âge. De la même manière, plusieurs déléguées partagent le constat que les réactions des membres de la commission lors de la présentation de dossiers avec des parcours migratoires difficiles révèlent l'existence d'un critère implicite lié à un sentiment de pitié.

À ce titre, la récente augmentation de la préoccupation de la prostitution des personnes mineures est éclairante pour analyser les représentations morales des membres de la commission sur le sujet de la prostitution. Les entretiens ont permis de relever que plusieurs déléguées partagent le constat d'une préoccupation croissante du sujet de la prostitution des mineurs au sein des commissions départementales. Au regard des observations précédentes, on peut interpréter cet intérêt de deux manières. D'une part, contrairement aux personnes prostituées stigmatisées comme telles, l'identité des personnes mineures ne se résume pas à

leur exercice de la prostitution. Ainsi, les déléguées observent dans les discussions une identification des membres de la commission, que j'ai pu moi-même observer lors des entretiens, à l'instar de cette remarque d'une déléguée départementale : « *vous imaginez, ce sont de jeunes personnes scolarisées dans le système français* ». À l'inverse des prostituées qui sont catégorisées en dehors de la société (Compte, 2010), les personnes mineures ne subissent pas ce stigmate, ce qui explique la volonté des membres de la commission à remédier à ce problème. D'autre part, cette préoccupation est renforcée par un discours misérabiliste accentué concernant la prostitution des mineurs. Comme le rapporte une déléguée, « *le pire dans pire est valorisé en commission* ».

3. Un dispositif dépendant de la représentation du rôle des acteurs

3.1. Les représentations du préfet

La loi donne un fort pouvoir discrétionnaire au préfet dans la mise en œuvre des commissions et l'octroi des parcours de sortie. En effet, la circulaire prévoit que « *l'ordre du jour de la séance est fixé par le Préfet, ou son représentant, qui préside la commission* », et « *que le Préfet autorise ou non l'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution* » suite à l'avis rendu par la commission. Il n'est donc pas tenu de suivre l'avis de la commission. Comme vu précédemment, les modalités d'organisation de la commission et les critères d'entrée dans un PSP prévus par la loi étant laissés à l'interprétation personnelle, la mise en œuvre du PSP diverge selon la perception du préfet. La fonction de préfet ou de directeur de cabinet étant une fonction avec un renouvellement des acteurs plus important que celle de déléguée départementale, ces dernières ont pu observer l'influence de la personne en poste sur la mise en œuvre du dispositif.

Selon les déléguées départementales, le premier facteur de réussite de la mise en place du dispositif est le soutien de la hiérarchie, et sa sensibilisation à l'engagement abolitionniste de la loi. Dans un département où la préfète était publiquement « *féministe et engagée sur la problématique des violences faites aux femmes* »²⁷, le dispositif a été mis en place dès 2017. Les termes les plus récurrents utilisés par les déléguées interrogées à propos de l'implication du préfet sur la thématique sont « *indifférent* » en premier, « *hostile* » en deuxième, et « *soutenant* » en troisième. Plusieurs ont considéré qu'elles « *avaient de la chance* » lorsque le préfet était sensible à la thématique, ce qui montre que ce n'est pas considéré comme évident pour ces dernières.

En outre, les modalités d'organisation de la commission dépendent de la perception qu'a le préfet ou le directeur de cabinet de celle-ci. Certains choisissent de se conformer systématiquement à l'avis rendu par la commission, car c'est selon eux l'esprit de la loi que de convoquer tous les acteurs autour de la table pour décider de l'entrée d'une personne dans un PSP. D'autres considèrent que la loi leur a confié le rôle d'arbitrer entre différentes visions exprimées par les membres de la commission. À ce titre, dans plusieurs départements étudiés,

²⁷ Citation de la déléguée en poste dans ce département

la commission a rendu à chaque fois un avis favorable aux demandes de PSP, mais le préfet a choisi à plusieurs reprises de ne pas suivre cet avis, au motif d'une interférence avec la politique migratoire, problématique que nous détaillerons ultérieurement. La gestion des modalités pratiques de la commission par les différents préfets est éclairante quant à leur perception de la commission. Une déléguée raconte que la présentation des dossiers conduisait auparavant systématiquement à des débats importants entre les membres de la commission, qui menaient parfois au vote d'un avis défavorable. Lorsqu'un nouveau directeur de cabinet est arrivé en poste, celui-ci, sensible à l'esprit abolitionniste de la loi, considérait que l'avis favorable était la norme. Ainsi, sans faire sortir l'association, il demandait si tous les membres étaient d'accord. Cette pratique discrétionnaire orientée par son système de valeur (Pressman et Wildawsky, 1973) rendait plus difficile l'expression d'avis divergents, et a conduit à ce que les avis soient toujours favorables lorsqu'il était à la présidence de la commission.

3.2. La représentation du rôle de la commission par ses membres

Selon les départements, les membres des commissions n'ont pas interprété de la même façon la mission d'évaluation des dossiers de PSP que leur a consacré la loi. Dans la majorité des commissions étudiées, les dossiers sont très peu discutés, et un avis favorable est donné à l'unanimité. Dans certaines commissions néanmoins, ils font l'objet de débats importants entre les différents membres de la commission, et les avis sont souvent partagés avant le vote. De la même façon, dans certains départements, les associations relèvent que les membres de la commission sont bienveillants et d'entrée de jeu favorables à l'octroi du parcours, tandis que dans d'autres commissions, la présentation du dossier par l'association vise à convaincre les membres de la solidité et de la véracité des éléments du dossier, à des membres davantage méfiants. Selon les ressources et les acteurs du département, on peut identifier les variables explicatives de ces disparités.

Dans certains départements, la commission est considérée par le préfet ou son représentant comme une formalité juridique. Les dossiers sont examinés en amont de celle-ci, et des réunions préalables sont organisées avec la déléguée départementale et certains membres de la commission, comme le service des étrangers. L'éligibilité du dossier y est discutée, et dès lors que le dossier est admis en commission, il est tacitement considéré qu'il est accepté. Ainsi, dans certains départements, le résultat de 100% de PSP acceptés prêche à confusion. Les dossiers non éligibles sont ajournés et ne sont pas présentés en commission.

La perception de leur propre rôle par les membres de la commission détermine les résultats d'octroi de PSP. Dans les départements où les dossiers ne sont pas discutés par les membres de la commission, plusieurs facteurs expliquent ce comportement. Dans certains départements, la commission n'est pas en position de contredire l'association qui défend le dossier, du fait d'un enjeu de légitimité. Les associations ont une position d'expert, légitimée par leur connaissance du terrain et des publics bénéficiaires du parcours. Ce sont eux qui captent ce public, et qui assurent leur suivi tout au long du parcours. Souvent, ils ont piloté le diagnostic de terrain présenté lors de la commission d'installation, ce qui leur a permis de se

positionner d'entrée de jeu comme les experts du sujet dans les commissions. Ainsi, ils sont les plus à même de mesurer l'apport bénéfique d'un PSP pour une personne, et l'association joue un rôle de garant dans le dossier qu'elle présente. Selon une représentante d'une association agréée interrogée, « *en commission, quand l'asso parle, tout le monde écoute* ».

D'autre part, certaines déléguées notent un désintérêt des personnes dans l'évaluation des dossiers, et une faible prise de parole liée à une absence de préparation préalable à la commission. Dans un département, la déléguée départementale rapporte que les membres sont « *absolument mutiques* ». Les associations interrogées constatent que les membres de la commission apportent peu d'éléments de leur champ d'expertise. Une association relève que le préfet d'un département a demandé à ce que les membres préparent des éléments pour les commissions ultérieures afin de présenter une expertise, car c'était précisément la raison d'être de la commission. Dans un département, le préfet interroge individuellement chaque représentant de la commission sur son champ d'expertise, ce qui a été fortement valorisé par l'association agréée. Les associations ont le sentiment que les membres de la commission se reposent sur eux au motif qu'ils sont les acteurs de terrain, alors que selon eux, « *tous les membres de la commission sont des acteurs de terrain* »²⁸.

3.3. Des liens interpersonnels forts et des stratégies d'accommodement

Cette recherche a permis de mesurer l'importance des liens inter-personnels dans la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, le rapport de confiance entre les acteurs est décisif dans la mise en œuvre des PSP. L'observation de situations individuelles permet de comprendre comment se noue le rapport de force entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des PSP. Lorsque les déléguées départementales et les représentants associatifs ont été interrogés sur les facteurs qui avaient selon eux permis de déployer les PSP dans leurs territoires, le lien personnel avec les autres acteurs a été mis en avant. Un représentant associatif justifie la différence de taux d'acceptation (100% vs. 53% d'autorisation de PSP) entre deux départements où l'association était agréée par les liens personnels qu'il avait avec le commissaire de police dans l'un des deux départements, avec lequel il avait travaillé dans le cadre d'une affaire de proxénétisme. Le rapport de confiance entre la commission et l'association qui présente les dossiers est décisif. Comme vu précédemment, si l'association est perçue comme le garant des dossiers qu'elle présente, ils sont systématiquement acceptés.

Du fait de l'hétérogénéité des perceptions du dispositif, les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre ont mis en place des stratégies dans le but de maximiser les facteurs de réussite. Porter et Hjern (1981) définit des « *structures de mise en œuvre* » correspondant à des configurations d'acteurs, reposant sur des négociations et des conflits, dont le fonctionnement permet de comprendre la traduction effective d'un programme d'action publique. La façon dont les déléguées identifient des acteurs impliqués et trouvent des accommodements en est un exemple. Ainsi, interrogées sur les facteurs de réussite de la mise en œuvre, plusieurs d'entre elles évoquent « *la capacité à slalomer* », à « *repérer les freins et*

²⁸ Citation d'une association interrogée

trouver ses alliés ». Dans un département, en concertation avec une préfète réceptive, la déléguée départementale a mis en place une stratégie visant à limiter le nombre de membres présents à la première commission, à la suite du constat qu'une commission trop importante était préjudiciable aux demandeurs de PSP. Une déléguée interagit exclusivement avec le directeur de cabinet plutôt qu'avec le préfet, car elle a observé que ce dernier était un obstacle à l'octroi de PSP. De même, dans certaines régions, les associations mettent en place une stratégie en présentant les dossiers devant la commission d'un département plutôt qu'un autre, selon le profil de la personne et leur connaissance des membres de la commission. Néanmoins, cette stratégie implique que la personne soit domiciliée dans le département où elle fait la demande. Ainsi, elle se fait principalement dans des régions où les départements sont de petite superficie et intégrés fonctionnellement entre eux (accessibilité, tissus associatif, etc).

3.4. Les représentations de la déléguée départementale

Finalement, ce mémoire consacre une place prépondérante aux déléguées départementales au droit des femmes et à l'égalité. Si la circulaire prévoit que la déléguée soit en charge de la « *déclinaison au niveau local du parcours de sortie de la prostitution, à travers l'installation et le fonctionnement des commissions départementales* »²⁹, cette étude montre que les facteurs de succès de la mise en œuvre du dispositif impliquent que celle-ci se saisisse de son déploiement au-delà des missions que lui consacre le corpus juridique.

- ***Des missions importantes préalables à la commission***

Comme vu précédemment, il y a eu des PSP dans les départements où les associations pouvaient capter des bénéficiaires. Or, dans nombre de départements, notamment ruraux, il n'existait pas d'association capable de prendre en charge l'accompagnement des PSP. Ainsi, la première mission des déléguées a été de trouver des associations. Nombre d'entre elles ont fait un travail important de repérage des structures et de formation des acteurs, absent de leurs missions conférées par la loi. La création d'un réseau de professionnels sensibilisés et capables d'orienter les potentiels bénéficiaires a été un travail chronophage piloté par les déléguées départementales, souvent en collaboration avec des associations nationales.

En outre, la majorité du travail se fait, selon les déléguées, en dehors de la commission. Dans le département où le dispositif a été implémenté avec le plus de résultats, la déléguée a mis en place des groupes de travail afin d'améliorer la prise en charge des personnes prostituées. Pour beaucoup d'entre elles, le travail de sensibilisation se fait majoritairement en dehors de la commission, dans des cadres plus informels. Elles jouent un rôle important dans l'implication des membres de la commission. Dans certaines commissions, la faible implication rend le quorum difficile à atteindre. Une déléguée confie : « *Je les supplie de venir, je les brosse dans le sens du poil* ».

²⁹ Circulaire N° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017

- ***Des résultats dépendant de l'implication des déléguées***

La perception de sa mission par la déléguée contribue aux résultats hétérogènes entre les départements. En effet, certaines sont plus impliquées personnellement sur l'attribution des PSP – « *c'est mon honneur que la personne voit son parcours accepté* »³⁰ – tandis que d'autres perçoivent leur mission dans le cadre fixé par la loi, en assurant le fonctionnement de la commission et les tâches administratives liées à l'octroi de PSP. On observe que dans les départements étudiés où les taux d'acceptation des PSP sont les plus faibles, les critères sur lesquels la déléguée juge la réussite de sa mission sont : « *j'ai plus d'attribution que de refus, donc mon rôle est atteint* » ; « *on a eu des parcours qui ont été acceptés, le dispositif est en place* ». À l'inverse, dans d'autres départements où les taux de refus sont très faibles, la déléguée n'a pas la même perception du refus d'engagement dans un PSP. Lors d'un entretien, une déléguée expose sa conception des PSP : « *j'essaie d'éviter qu'un dossier obtienne un avis défavorable car je ne veux pas que la personne ait un espoir déçu. Je trouverai détestable que l'état joue ce rôle, c'est notre devoir en tant que déléguée de ne pas exposer ces femmes à un refus, pour moi ce serait un échec en tant que déléguée* ». Ainsi, dans les départements où la déléguée s'est fixé, par conviction, l'objectif de maximiser l'acceptation des dossiers de PSP, ses missions ont été élargies.

La circulaire précise que la déléguée est chargée de la vérification des dossiers de demande de PSP. Mais les déléguées ne perçoivent pas cette mission de façon identique. Pour certaines, elles s'en remettent à ce que précise la circulaire, et vérifient qu'il n'y a pas de pièces manquantes. Pour d'autres, elles jouent un rôle de relais entre la commission et l'association. Dans certains départements, la déléguée conduit des réunions préalables avec le service des titres de la préfecture pour s'assurer qu'ils ne feront pas obstacle. D'autres déléguées travaillent avec les associations afin de présenter les dossiers sous un angle favorable à la commission. Selon une déléguée interrogée, « *les associations et les membres de la commission ne parlent pas la même langue. Mon rôle est de faire le relais pour que l'association parle la langue de la commission, et puisse convaincre ses membres* ». Dans un département, la déléguée a agréé une deuxième association dans un but stratégique : lorsqu'une association présente le dossier et sort pour le délibéré, la deuxième peut prendre le relais et participer au débat en défendant le dossier. On observe ainsi que le rapport de force informel oppose souvent la déléguée départementale en équipe avec les représentants associatifs agréés, contre la préfecture, exemple de la renégociation des structures de mise en œuvre (Porter et Hjern, 1981).

Le poids de l'engagement personnel des déléguées sur la mise en œuvre des PSP dans le déploiement n'était pas une observation attendue de ce mémoire. Néanmoins, cette dimension est revenue de façon prégnante dans les entretiens. Une déléguée confie : « *mon amour-propre n'a aucune importance, ce qui compte pour moi c'est de garantir aux femmes qui déposent un dossier qu'elles pourront passer en commission* ». Cet engagement personnel à porter les PSP se fait même parfois à la marge de la légalité. Pour une déléguée, « *si je*

³⁰ Citation d'une déléguée départementale interrogée

savais qu'une prostituée continuait son activité je n'irai pas la dénoncer, de toute façon c'est pas avec 330 balles par mois qu'on peut vivre décemment ». Alors que la loi lui consacre un devoir de réserve en commission, certaines déléguées sont davantage interventionnistes et participent activement à convaincre les membres de la commission, permettant ainsi des taux d'acceptation des parcours importants. Dans un département, la déléguée, qui présidait la commission, s'est vue remplacer par le directeur de cabinet du préfet, au motif qu'elle avait une influence trop importante sur le vote de l'avis.

- ***Un poste à part dans l'administration***

Enfin, ce mémoire met en lumière la particularité du poste de déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité. Toutes les déléguées interrogées évoquent les difficultés de ce poste, renforcées par un fort sentiment d'isolement. Elles témoignent de la complexité à imposer des thématiques empreintes de fortes représentations à l'agenda du département. Les acteurs associatifs interrogés constatent qu'elles ont souvent peu de poids face à leur hiérarchie.

On constate qu'il s'agit d'un poste très politique dans l'administration, qui nécessite, selon une déléguée, « *à la fois de l'engagement et de la diplomatie* ». Toutes les déléguées interrogées dans le cadre de cette recherche se considèrent féministes. Pour certaines, c'est leur engagement qui les a orientées vers ce poste, pour d'autres, elles le sont devenues : « *si on ne l'est pas en arrivant, on ne devient par la force des choses* ». Pour une déléguée, la dimension idéologique de cette fonction est un poids : « *je suis un agent de l'administration chargé d'appliquer une politique nationale mais je suis considérée comme une militante par ma hiérarchie* ». Elles déplorent la nécessité de faire un plaidoyer pour mettre en place des politiques publiques inscrites dans la loi. Elles partagent le constat que l'engagement est indispensable à la réussite des missions : « *les choses se mettent en place lorsqu'on ose sortir du cadre, si on est strictement administrative, cela ne peut pas marcher* ». Selon elles, l'existence de freins au sein du corps préfectoral exige de jouer avec les limites de la loi.

Le travail administratif lourd et chronophage des commissions départementales limite leur capacité d'action, ce qui crée chez de nombreuses déléguées départementales un sentiment d'impuissance. Les déléguées départementales ont confié la difficulté de mettre en place seules une politique sociale et d'être confrontées à la précarité des personnes. Parce qu'elles ont à la fois un « *rôle d'animation des institutions et sont proches du terrain et des personnes* », elles doivent faire le relais entre des situations individuelles difficiles et la complexité de l'administration. L'analyse de Dubois (1999) selon laquelle l'évolution des pratiques des agents administratifs conduit à ce que « *les agents témoignent souvent d'un fort engagement personnel dans leur travail, au point que la personne prend parfois le pas sur la fonction* » est un constat de cette étude.

L'ensemble des déléguées interrogées mettent en avant la solidarité du réseau informel des déléguées départementales sur le territoire, vecteur de soutien et de partage de bonnes pratiques afin de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques dont elles sont en charge.

III. Un instrument de politique publique aux objectifs multiples en concurrence.

Finalement, l'objectif ambitieux de ce volet de la loi d'aborder le problème public de la prostitution dans sa dimension protéiforme en convoquant tous les acteurs autour de la table se heurte à la multiplicité d'objectifs de politiques publiques concurrentiels. L'interférence de la politique migratoire liée à l'ambiguïté de la représentation de la personne prostituée oriente le pouvoir discrétionnaire des décideurs locaux. La controverse autour du dispositif limite les moyens alloués, et contribue *in fine* à la mise en œuvre symbolique d'un dispositif politique, au service de l'affirmation de la position abolitionniste de la France et au détriment des bénéficiaires.

1. Des objectifs divergents selon les acteurs impliqués

L'analyse comparée de la mise en œuvre des PSP sur le territoire a permis de révéler la multiplicité des objectifs de cet instrument de politique publique définis par les acteurs, au-delà de ceux consacrés par la loi. Si certains sont communément partagés par les acteurs impliqués, d'autres dépendent de logiques propres aux acteurs de l'État ou aux acteurs associatifs. Ce décalage dans la perception du dispositif participe à l'incohérence des objectifs et limite sa mise en œuvre.

- ***Des objectifs partagés par tous les acteurs***

Il est perçu par l'ensemble des acteurs comme un dispositif d'intégration sociale et professionnelle, tel que le définit la loi. En effet, les déléguées départementales et les acteurs associatifs partagent un indicateur de réussite du PSP lorsque la personne bénéficiaire a trouvé un emploi stable à l'issue du parcours. Matériellement, les acteurs s'accordent pour dire qu'il s'agit d'un dispositif d'aide sociale visant à accompagner des personnes précaires, via un encadrement social et professionnel, afin de leur permettre de trouver un emploi, et dans certains cas un hébergement et une aide financière.

- ***Les objectifs de l'État***

Pour les acteurs de l'État, il s'agit d'un outil politique d'affirmation de l'engagement abolitionniste de la France. Via ce dispositif, la puissance publique reconnaît que les personnes prostituées sont des « victimes » d'un système prostitutionnel et qu'il lui incombe de les accompagner pour en sortir. À ce titre, la reconnaissance d'un statut de victime est un aspect majeur du PSP, comme nous avons pu le voir précédemment.

Ainsi, le PSP est, selon les acteurs de l'État, un outil au service de l'objectif global de la loi du 13 avril 2016 visant à lutter contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. L'objectif abolitionniste de la loi est de tarir la demande via le volet pénal de la loi, qui conduit à une diminution de l'offre (Lavaud-Legendre, 2016). L'abolition du délit de racolage et la pénalisation du client renverse le paradigme de représentation de la

personne prostituée, qui passe de délinquante à victime. Au nom de la protection de la dignité humaine, l'État s'engage à les accompagner dans une alternative à la prostitution par le PSP.

On observe qu'au service de l'engagement abolitionniste de la loi du 13 avril 2016, le PSP est inscrit dans la politique de lutte contre le système prostitutionnel, et notamment des réseaux proxénètes. La présence du tribunal en commission départementale témoigne des interférences avec ce volet de la loi. Le PSP permet d'identifier des personnes volontaires pour s'affranchir de leur réseau, potentiellement mobilisables dans le but d'aider le travail de la justice dans le démantèlement des réseaux de proxénétisme.

- *Les objectifs des associations*

Les acteurs associatifs interrogés dans cette recherche mettent en avant des fonctions du PSP au-delà des objectifs affichés par la loi.

Concrètement, il est utilisé comme un levier de régularisation pour des personnes dans la nécessité d'un titre de séjour. Du fait des conditions moins avantageuses qu'il offre, il est mobilisé généralement pour des personnes qui auraient épuisé toutes les autres voies de régularisation.

Contrairement aux acteurs de l'État qui perçoivent le PSP comme un but – l'insertion sociale et professionnelle – il est davantage perçu comme un moyen par les acteurs associatifs. En effet, ils s'accordent sur le fait qu'il s'agit du seul outil permettant pour eux de contractualiser un accompagnement avec une personne, par un engagement de cette dernière, la définition d'objectifs à atteindre, et la mise en place d'un suivi régulier.

La constitution du dossier de PSP est un outil d'accompagnement en lui-même selon les associations, qui n'est pas reconnu par l'État. En effet, au-delà d'être un outil dont la finalité est l'insertion sociale et professionnelle, il est également perçu comme un moyen d'accompagnement psychologique. Une association interrogée explique que la constitution du dossier nécessite de revenir sur le passé et le vécu de la prostitution par la personne. Pour monter un dossier solide, le représentant associatif doit faire un important travail de psychologie avec la personne. L'engagement d'arrêt de la personne implique de travailler sur l'enjeu de l'addiction à l'argent, et à son caractère immédiat. Une représentante témoigne du cas d'une personne accompagnée depuis un certain temps par l'association, qui souhaitait initialement demander un titre de séjour pour soins. Elle lui a proposé de demander un PSP car il était selon elle important de travailler et de prendre en compte le vécu de la prostitution dans son parcours d'insertion en France. Or les acteurs associatifs déplorent que cette dimension d'accompagnement psychologique ne soit pas prise en compte par les acteurs de l'État. Le manque de financement des associations empêche de mettre en place le suivi psychologique nécessaire à la conduite d'un PSP. L'État ne prend pas en compte le travail des associations, en finançant uniquement le suivi des parcours et pas les procédures de demandes.

Finalement, le PSP est considéré comme un outil afin d'accompagner des personnes vulnérables, en situation de danger et qui souhaitent quitter les réseaux de prostitution. Le PSP permet de les aider en leur permettant de trouver un logement et d'accéder à des ressources financières via l'AFIS.

Ainsi, selon les acteurs interrogés, différents objectifs et fonctions sont attribués aux PSP. La multiplication d'objectifs parfois contradictoires contribue au déploiement hétérogène du dispositif, selon les acteurs impliqués et les priorités du territoire.

2. Des conditions d'entrée disparates selon des objectifs en concurrence

Comme vu précédemment, le cadre juridique large du PSP donne une marge d'appréciation personnelle importante aux acteurs locaux, et vise à en faire un dispositif conçu pour répondre à un problème politique multidimensionnel, différencié selon les situations locales. La conception d'un instrument « *couteau suisse* », mobilisable par un ensemble d'acteurs, adressant la problématique de la prostitution sous différents angles, explique le déploiement hétérogène des acteurs. Selon la typologie des acteurs impliqués et la situation prostitutionnelle du département, la définition du problème public diverge et le PSP remplit différentes fonctions. La perception du but du PSP par les acteurs influe sur les critères de sélection.

2.1. Accompagnement à la sortie de la prostitution ou levier de régularisation ?

- ***Un dispositif paradoxal au regard du droit des étrangers***

L'ensemble des acteurs interrogés ont pointé les blocages dans la mise en œuvre du dispositif liés aux interférences entre la politique de lutte contre le système prostitutionnel et la politique migratoire.

Il existe un paradoxe au sein même du dispositif, qui favorise cette incohérence. Nous avons vu précédemment qu'il s'agit principalement pour les associations et les publics bénéficiaires d'un levier de régularisation. Parce que le permis de séjour proposé par le PSP est moins attractif que d'autres procédures de régularisation, il n'intéresse que des personnes non éligibles à d'autres titres de séjours. Ainsi, matériellement, la majorité des personnes intéressées par le dispositif sont des personnes qui ont été déboutées d'autres procédures de régularisation. Cette observation suscite une inquiétude chez les membres de la commission, qui interprètent cette corrélation comme un dévoiement du dispositif, permettant à des personnes non régularisées par le droit commun d'obtenir un titre de séjour. Un acteur associatif témoigne : « *en PSP, on présente des personnes qui n'ont pas de titre d'identité ni de séjour, qui ont été déboutées du droit d'asile et qui ne veulent pas dénoncer leurs réseaux ; la représentation de ces personnes par le pouvoir régalien, prostituées ou non, suscite de la méfiance et amène naturellement à une forte rétention* ». On retrouve ici l'ambivalence de la représentation de la personne prostituée, entre victime et personne en situation illégale sur le territoire (Jaksik, 2009), qui influence la mise en œuvre du dispositif.

- ***Le rôle déterminant des services de l'immigration***

Pour les acteurs en charge de la politique migratoire sur le territoire, le PSP est perçu comme une exception au droit des étrangers, qui permet à des personnes en situation irrégulière qui se sont vues refuser le droit au séjour d'accéder à un titre provisoire. Lors de tous les entretiens, les déléguées départementales ont mentionné le rôle du service des étrangers de la préfecture. On observe qu'ils sont toujours les plus réticents en commission à accorder les PSP. Le fait que les déléguées organisent des réunions préalables à la commission avec le service des étrangers montre bien qu'ils sont les principaux décideurs de l'octroi du parcours, la commission n'étant qu'une formalité. Dans l'ensemble des départements interrogés où le préfet ne suit pas l'avis favorable de la commission, c'est systématiquement lié à un avis défavorable émis par le service des étrangers. Lorsque les déléguées ont évoqué l'existence d'un doute en commission sur la véracité des propos émis par les personnes, ce doute provient du service des étrangers, qui craint que le dispositif ne soit dévoyé.

Les associations déplorent le fait que le service des étrangers considèrent exclusivement le PSP comme un levier de régularisation, en désaccord avec l'esprit abolitionniste de la loi. Dans un département par exemple, un dossier a été ajourné, au motif que la personne devait passer par une demande de droit d'asile avant de présenter un dossier de PSP. Dans un autre département, un dossier a été ajourné et la préfecture a suggéré à l'association de demander un autre titre de séjour, sans prendre en compte les autres aspects prévus par le PSP (l'accompagnement socio-professionnel et l'aide financière). Ainsi, le PSP se réduit à l'autorisation provisoire de séjour pour les services de l'immigration.

- ***Des conditions d'accès déterminées selon la politique migratoire***

Cette représentation du PSP au regard du droit des étrangers participe à retenir des conditions d'accès au PSP qui ne s'inscrivent pas dans la visée abolitionniste de cet outil de politique publique. Les associations mettent en avant la difficulté à faire entrer en PSP des personnes qui n'ont pas demandé ou se sont vues refuser l'asile. A propos d'une personne de nationalité maghrébine, le directeur de cabinet d'un département a demandé à l'association : « *si c'est difficile pour cette personne d'habiter en France, pourquoi ne retourne-t-elle pas dans son pays, où elle n'est pas en danger ?* ». Les personnes de nationalité étrangère en situation illégale sur le territoire ne sont pas considérées comme éligibles si la préfecture n'identifie pas des éléments qui l'empêchent de rentrer dans son pays. Or la fonctionnalité de l'autorisation provisoire de séjour dans la logique abolitionniste est de permettre à ces personnes de travailler et de s'insérer professionnellement en France afin de trouver une alternative à la prostitution. On observe que la condition de prostitution pour accéder à un titre de séjour, exception du droit des étrangers, n'est pas intégrée par les acteurs en charge de la politique migratoire. Ainsi, dans les départements où le PSP a été interprété comme un moyen d'accéder à une protection en réponses aux violences liées à la prostitution, les PSP sont autorisés avec l'objectif que ces personnes aient un emploi stable à la fin du parcours et puissent prétendre à un titre de séjour de plus longue durée. À l'inverse, dans les

départements où le PSP est soumis à la logique migratoire, les personnes avec OQTF sont systématiquement refusées, au motif que le service des étrangers ne peut pas déjuger une situation. Les avis rendus sont définitifs, car fondés sur le profil des personnes.

Dans certains départements, les conditions d'entrées ont été définies selon un entre-deux entre la conformité avec la politique migratoire du département et la volonté de mettre en œuvre la loi du 13 avril 2016. Une déléguée interrogée rapporte que dans son département, le préfet accorde un PSP de six mois non renouvelable aux personnes sous OQTF. Par son pouvoir discrétionnaire, il applique ainsi la loi de 2016 dans un cadre qui lui semble acceptable au regard de ses objectifs en matière d'immigration. Néanmoins, les acteurs associatifs partagent le constat qu'un PSP de six mois ne permet généralement pas de trouver un emploi stable. Le préfet affiche donc la volonté politique d'appliquer la loi, tout en privilégiant ses objectifs en matière de politique migratoire.

Lorsqu'on observe le nombre de PSP acceptés depuis 2016, on constate un ralentissement dans certains départements. Les déléguées concernées interrogées observent un raidissement de la préfecture, qui se matérialise par un durcissement des conditions d'accès au PSP. Elles témoignent d'un renforcement de la rigueur administrative du service des titres, évoqué précédemment. Dans un département, une déléguée rapporte que le nombre de pièces administratives à présenter s'est multiplié, ce qui a limité la présentation de dossiers de personnes nigérianes qui n'avaient pas de papiers d'identité. Plusieurs déléguées émettent l'hypothèse que ce raidissement progressif s'explique par des injonctions contradictoires à celles du ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes que les préfectures auraient pu recevoir du Ministère de l'Intérieur, dans le but de prioriser le cadre de la politique migratoire.

2.2. Dispositif d'insertion professionnelle ou de prestation sociale ?

Selon que l'on considère le PSP comme un moyen d'accompagner des personnes en danger au regard de la protection de la dignité humaine, ou comme un dispositif d'insertion professionnelle, on observe que des conditions d'accès antagonistes sont définies.

- ***Levier d'insertion professionnelle déterminée selon l'employabilité de la personne***

Dans un département interrogé, le critère principal d'entrée dans un PSP repose sur la solidité du projet professionnel. Ainsi, le niveau de français constitue un facteur important dans l'évaluation du dossier, condition d'une insertion réussie à l'issue du parcours. Dans ce département, le représentant de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), est un acteur clé qui tient un rôle influent dans les rendus des avis. Le dispositif étant considéré comme un outil d'insertion professionnelle, il détient l'expertise de sa bonne mise en œuvre. Dans ce département, ce ne sont pas les profils et les parcours des personnes qui sont évalués, mais le projet professionnel et sa faisabilité. Ainsi, les avis rendus ne sont pas définitifs: sur un total de 29 d'avis défavorables initiaux, 10 dossiers ont reçu un avis favorable à l'issue d'une commission suivante. Les personnes perçues comme fragiles

psychologiquement et inaptes à suivre une formation sont invitées à présenter un dossier ultérieurement, et à travailler sur la cohérence et la motivation du projet. Cette perception du PSP comme instrument d'insertion professionnelle se heurte à celle d'un dispositif visant à porter secours à des victimes du système prostitutionnel. Une personne fragile psychologiquement et n'ayant pas les ressources pour s'engager dans une formation professionnelle se voit refuser le PSP au regard de ce critère.

- ***Levier de protection de la dignité des personnes déterminé selon le statut de victime***

À l'inverse, lorsque le PSP est considéré comme un outil de protection de personnes vulnérables, d'autres critères sont privilégiés. Comme exposé précédemment, les facteurs de représentation de la personne comme victime sont déterminants dans l'autorisation du parcours. Les membres de la commission sont plus attentifs aux récits de vie, et aux violences subies par les personnes. Les personnes avec des enfants reçoivent systématiquement un avis favorable lorsque la commission s'inscrit dans cette représentation du PSP.

3.3. Outil d'affirmation de la politique abolitionniste de la France ?

Les personnes qui sollicitent l'aide sociale apportée par le PSP doivent se reconnaître dans la politique abolitionniste de la France, comme vu précédemment. Elles acceptent d'être considérées comme des prostituées victimes du système prostitutionnel, et les associations agréées doivent également s'inscrire dans la position abolitionniste de la France. Cette dimension politique du PSP est un frein au déploiement de celui-ci en tant que prestation sociale. Elle limite les associations qui pourraient présenter des dossiers de PSP, comme le montre l'étude d'un département interrogé où une association impliquée sur le territoire avec une file active de personnes pouvant bénéficier du parcours n'avait pas obtenu l'agrément à ce titre. En outre, la dimension « *victimisante* » du parcours, comme vu précédemment, véhicule une représentation de la personne prostituée dans laquelle certaines personnes ne se reconnaissent pas, ce qui limite les personnes auxquelles les associations proposent le PSP.

En outre, nous avons constaté que la mise au service de l'objectif politique global de la loi du 13 avril 2016 a conduit à l'adoption dans la pratique de critères qui n'étaient pas prévus par la loi. La nécessité de porter plainte pour obtenir un parcours en est un exemple, lorsque le PSP est perçu par la commission comme un outil devant être mobilisé au service de la lutte contre les réseaux proxénètes, autre volet de la loi de 2016.

3. L'incapacité des commissions à créer un consensus

- ***L'entrée dans un parcours déterminé selon le niveau d'influence des acteurs***

Cette multiplicité d'objectifs pouvant être attribués aux PSP rend les commissions inefficaces. Les acteurs qui en sont partie prenante s'inscrivent dans des univers sociaux distincts – régaliens, sociaux, économiques etc. – et poursuivent différents objectifs. La commission a l'ambition de croiser ces différentes perspectives pour en faire la synthèse. Or

on constate que les acteurs sont en réalité engagés dans une lutte concurrentielle pour imposer leur définition du problème de la prostitution (Mathieu, 2016). Dans les différents départements, les critères d'attribution des PSP et les profils autorisés dépendent de la représentation du problème public de la prostitution qui l'emporte sur les autres. Ainsi, les commissions ne sont pas efficaces, puisque les différentes perceptions sont antagonistes, comme vu précédemment, et n'aboutissent pas à un consensus. Le PSP ne peut pas être considéré à la fois comme un outil d'insertion professionnelle, une prestation sociale, un levier de régularisation et de reconnaissance de statut de victime. Selon la perception du préfet, lorsqu'il détient l'autorité de la décision, ou de l'acteur influent en commission, lorsque le préfet se soumet à l'avis de celle-ci, le PSP s'inscrit dans l'une de ces logiques. Il y a un « *jeu de mise en oeuvre* » au cours duquel les acteurs cherchent à contrôler le déploiement afin d'être en mesure de poursuivre leurs propres buts et objectifs (Bardach, 1977).

La réalité du terrain confirme cette hypothèse selon laquelle les différentes perceptions du rôle du PSP sont concurrentielles. Les déléguées départementales interrogées rapportent que le temps consacré à la discussion et à la confrontation des représentations du PSP ne fait pas naître un consensus sur le vote. À ce titre, le commentaire d'une déléguée interrogée est éclairant sur la réalité de la commission: « *je suis systématiquement obligée d'interrompre la discussion pour proposer un vote car le débat s'enlise et les membres de la commission restent de toute façon attachés à leur position initiale* ».

Ainsi, on observe que l'avis attribué en commission dépend de la définition qui a été imposée du PSP et du poids des acteurs. À nouveau, on remarque que la manière dont la politique est mise en œuvre dépend des acteurs impliqués. Une déléguée rapporte que les recommandations du procureur sont systématiquement suivies dans sa commission, du fait selon elle de l'influence de celui-ci propre à la structure des relations entre les acteurs du département. Ce dernier exige, au regard de l'objectif poursuivi par son champ d'expertise, que les personnes demandant un PSP aient porté plainte, et la commission s'est alignée sous son influence. Lorsqu'on observe les avis, il s'agit d'un département où les taux d'avis favorables sont faibles, avec une répartition des voix homogène. La déléguée a expliqué le fonctionnement du vote dans la commission: selon l'avis du procureur, les autres membres de la commission s'alignent et lèvent la main ou non. Selon elle, « *personne ne voit d'intérêt à voter différemment que le procureur* ». Ainsi, selon le niveau d'influence d'une personne dans un département, certaines conditions d'accès au PSP priment sur les autres.

- ***L'entrée dans un parcours déterminé selon la typologie de la commission***

Puisque la loi prévoit que le quorum permettant de voter un avis soit atteint à 50% des membres présents sans distinction des administrations représentées, les commissions ont des typologies d'acteurs très différents. Dans les départements interrogés, on observe que les mêmes représentants sont toujours présents et absents. Ainsi, l'avis accordé à un dossier dépend des sensibilités aux différents objectifs de politique publique du PSP des membres présents en commission. Une association interrogée agréée dans deux départements

limitrophes présentant des taux d'avis favorables très différents (57% et 100%) explique l'écart par la composition de chaque commission. Dans l'une, le quorum est systématiquement tout juste atteint, et les membres présents sont les représentants du pouvoir régalien (forces de l'ordre, tribunal, préfecture), qui ont plus tendance à donner un avis défavorable, du fait de la tension existante avec la politique migratoire. Dans l'autre, plusieurs associations sont agréées, celles qui ne présentent pas le dossier participent à la discussion, et la majorité des membres listés par le décret sont présents en commission.

- ***In fine, une commission lourde et peu utile***

Ainsi, selon le niveau d'influence politique de certains membres de la commission, ou la majorité des acteurs présents, les conditions d'accès au dispositif ne sont pas les mêmes. Finalement, la commission ne permettant pas de confronter les différentes visions pour mener à un consensus dans la décision, elle a donc en définitive peu d'utilité.

Ce que nous avons constaté, c'est que la loi affiche l'objectif ambitieux de solliciter tous les acteurs impliqués sur le sujet de la prostitution via les commissions. Chaque membre nommé y est invité en tant qu' *expert* » dans son champ, et détient une légitimité à donner son avis sur l'entrée d'une personne dans le dispositif au regard de son champ d'action publique. Or on constate que la majorité des membres de la commission ne sont pas sensibilisés, et apportent peu d'éléments constructifs. Certains représentants, comme ceux de l'Ordre des Médecins ou de l'Éducation Nationale sont généralement absents. D'autre part, les rapports de force entre les acteurs jouent un rôle majeur, et la perception du dispositif qui l'emporte sur les autres en hiérarchise les critères d'accès. La commission n'est pas décisionnelle mais constitue une institution politique qui affiche les représentants impliqués.

Or il s'agit d'un organe décisionnel très lourd, qui génère des tâches administratives importantes pour les déléguées. Elles partagent le constat que ces tâches sont chronophages, pour un résultat mitigé (acteurs souvent mutiques, vote identique selon l'influence de certains acteurs). Le temps consacré à l'organisation des commissions varie selon les départements, mais représente toujours un volume de temps et d'implication trop élevé au vu des résultats pour les déléguées, qui ont toutes relevé lors des entretiens le faible nombre de dossiers. « *Je suis le département de la région où il y a eu le plus de dossiers, et pourtant, cela représente seulement 29 personnes en cinq ans* » témoigne l'une d'entre elle.

Une des associations interrogées déplore l'existence de la commission, au motif que le représentant associatif obtenait de meilleurs résultats avant l'adoption de la loi en utilisant le pouvoir discrétionnaire du préfet pour solliciter des permis de séjour provisoires.

4. Un outil politique ambigu en dehors du droit commun

Cet instrument de politique publique multi-usage selon les acteurs impliqués et les objectifs poursuivis s'inscrit en dehors du droit commun par plusieurs aspects, ce qui génère des conséquences dans sa mise en œuvre.

- ***Un renforcement des pratiques discrétionnaires et rupture d'égalité***

Les conditions d'accès au PSP font de l'outil une exception au droit commun. En effet, l'engagement à cesser l'activité de prostitution comme condition d'accès au PSP et aux aides qu'il propose pose question juridiquement. Il s'agit de contraindre un individu à s'engager auprès de l'État à renoncer à une activité qui n'est pas illégale, dans le but d'accéder à des droits sociaux. Le principe constitutionnel d'égalité devant la loi empêche de conditionner l'octroi d'une prestation sociale à une contrepartie. Le PSP pose problème au regard de l'égal accès au droit pour tous, et place les personnes prostituées dans une catégorie distincte de justiciable.

En outre, l'accès à l'autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'un PSP fonctionne également comme une forme d'exception au droit des étrangers, où le fait d'avoir été prostituée constituerait une condition valable pour obtenir un titre même quand la régularisation par d'autres procédures n'aurait pas abouti. Nous avons vu que cette perception du dispositif en dehors du droit de l'immigration accroît le pouvoir discrétionnaire des acteurs, et génère des pratiques déficientes au regard de l'esprit de la loi. La mise en œuvre du dispositif avec la condition du non-renouvellement pour les personnes sous OQTF est un exemple de cette libre appréciation des acteurs. La dimension en dehors du droit commun du PSP concourt à la faiblesse de la contrainte à mettre en place le dispositif évoqué précédemment. Comme explique une déléguée interrogée, dans certains départements, les préfets considèrent que le dispositif ne devrait pas exister au regard du droit, et que donc une mise en œuvre même limitée est bénéficiaire pour les personnes concernées. Les acteurs sont plus enclins à prendre des libertés avec un dispositif qui, selon eux, n'obéit pas aux règles du droit commun.

- ***Source de blocages administratifs***

Au-delà de renforcer des pratiques immatérielles hétérogènes des agents, on observe que cette dimension d'exception au droit inscrite dans le PSP génère des blocages dans sa mise en œuvre matérielle. En effet, le dispositif n'appartient à aucune structure d'accès au droit, et ne s'inscrit pas dans un processus normalisé. Les délégués témoignent de la complexité de son déploiement liée à une multitude d'obstacles administratifs. Les personnes ne peuvent pas être inscrites à Pôle Emploi car les formulaires ne prennent pas en compte leurs situations, la délivrance des titres de séjours fait l'objet de blocages administratifs, l'accès au logement est inscrit dans le texte mais ne se traduit pas par l'ouverture de droits. Les associations et les déléguées doivent systématiquement envoyer des relances, et sensibiliser les acteurs partenaires à la situation des personnes, en dehors des processus administratifs classiques. Ces blocages sont chronophages, et constituent un frein majeur à l'insertion des personnes. La création d'un dispositif d'accès à des prestations sociales en dehors du cadre des politiques sociales existants rend impossible la normalisation de la personne dans la société. Cela participe à la stigmatisation des personnes, qui sont référencées comme étant en PSP dans les services de l'administration. Les représentations perdurent au-

delà de l'entrée dans le PSP auprès des agents de guichet. Par exemple, à Pôle Emploi, elles ne sont pas considérées comme des demandeurs d'emploi au même titre que les autres, mais identifiées comme des personnes en PSP.

5. Une mise en oeuvre symbolique d'un dispositif politique

Ce mémoire met en lumière la dimension politique de cet instrument de politique publique, facteur explicatif de la faiblesse des résultats de la mise en oeuvre des PSP. Les moyens alloués ne permettent pas le déploiement efficace du dispositif sur le territoire. Les associations ne disposent pas de financements suffisants, les moyens des déléguées sont limités et le PSP ouvre accès à des droits limités.

Puisque pour être mis en place, il est nécessaire que les autorités et les membres de la commission soient sensibles au positionnement idéologique inscrit dans le PSP, il doit être politiquement défendu par les acteurs. Les déléguées se posent la question de savoir s'il s'agit d'une prestation sociale ouvrant des droits individuels ou le support d'un plaidoyer pour faire évoluer les mentalités au regard de la prostitution. Une déléguée interrogée partage le dilemme auquel elle fait face dans le déploiement du PSP. Jusqu'alors, en concertation avec la représentante de l'association agréée, elle faisait en sorte de ne présenter aucun dossier qui pourrait faire l'objet d'un blocage en commission, afin de ne pas prendre le risque d'essuyer un refus préjudiciable pour la personne bénéficiaire. Néanmoins, elle s'interroge aujourd'hui sur l'éventualité d'utiliser le dispositif dans un discours plus politique, visant à faire évoluer la représentation des membres de la commission sur le sujet, en prenant le risque que certains dossiers soient refusés : « *Est-ce qu'on décide de mettre en place une stratégie davantage politique avec l'association en mettant un coup de pied dans la fourmilière, au risque que ce soit préjudiciable pour les bénéficiaires ?* ».

La matrice « *conflit-ambiguïté* » (Matland, 1995) est une notion pertinente pour conclure sur la mise en oeuvre des PSP. Lorsqu'on touche à un enjeu particulièrement clivant, le conflit est inévitable du fait d'acteurs interdépendants avec des objectifs incompatibles, comme c'est le cas en commission départementale. L'ambiguïté de la décision permet à l'échelon national de créer des compromis politiquement viables entre des acteurs ayant des points de vue contradictoires. La loi de 2016 a fait l'objet d'une controverse importante avant sa promulgation, et s'inscrit dans un référentiel qui demeure clivant. Cette ambiguïté se matérialise dans notre étude par un dispositif disposant de buts et moyens non réellement spécifiés, laissés à la libre appréciation des acteurs. Selon la matrice de Matland, une décision faiblement ambiguë et conflictuelle conduit à une mise en oeuvre administrative, comme application directe de la décision politique. À l'inverse, parce que la décision est fortement ambiguë et génère de nombreux conflits dans notre cas, la mise en oeuvre est symbolique : les objectifs décidés sont très généraux et susceptibles d'être contradictoires, et les conflits dominés par les acteurs locaux font que les résultats dépendent des coalitions d'acteurs.

CONCLUSION

RECOMMANDATIONS POLITIQUES FONDÉES SUR LES RÉSULTATS

La mise en œuvre du PSP témoigne des mutations de l'action publique, caractérisée par la responsabilisation croissante des échelons inférieurs dans les conditions et modalités de la mise en œuvre, et par l'avènement d'un État régulateur qui agit indirectement, davantage en interaction qu'en action (Le Galès et Thatcher, 1995). Le résultat mitigé de son déploiement met en exergue la complexité à concilier le principe de discrétion, permettant à l'échelon local d'apprécier des situations différenciées sur le territoire, et le principe d'égalité face au droit.

Parce que le PSP s'inscrit dans une politique publique controversée, et que la réalité de la prostitution est indéfinie et disparate sur le territoire, sa mise en œuvre est faiblement contraignante et hétérogène sur le territoire. Le rôle déterminant de l'association agréée renforce la disparité des ressources, et cette étude met en lumière la divergence entre les départements urbanisés et ruraux dans l'existence d'un tissu associatif mobilisable. Selon les moyens et les compétences de l'association agréée, et la volonté des acteurs locaux, des choix organisationnels composites révèlent l'existence de structures de mise en œuvre propres aux relations inter-personnelles entre les acteurs. La multiplicité des biais cognitifs des acteurs confrontée à un dispositif producteur de représentations excluantes de la prostitution et en décalage avec la situation de terrain renforce l'hétérogénéité des pratiques. La concurrence de priorités politiques a conduit à la mise en œuvre symbolique d'un dispositif utilisé comme un marqueur politique de l'engagement abolitionniste de la France.

In fine, ce déploiement limité se fait au détriment des bénéficiaires. L'absence de visibilité des associations sur les conditions d'entrée, l'inégalité de traitement selon les commissions et les situations, et les blocages administratifs limitent l'accès au dispositif et génèrent des ruptures d'égalité pour les personnes. L'enjeu de sa mise en œuvre semble être de le replacer dans sa finalité sociale, ouvrant des droits concrets à des individus précaires.

- ***Des observations mobilisables par un ensemble d'acteurs***

Ces observations et recommandations sont adressées en tout premier lieu aux acteurs étatiques locaux en charge de la mise en œuvre des PSP. En identifiant les facteurs d'efficacité et de distorsion du déploiement du dispositif, ce mémoire offre un comparatif des choix organisationnels en fonction des capacités du département, mobilisables par ces derniers dans le but de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la loi. Il met également en lumière l'existence de nombreux biais cognitifs parfois inconscients.

En second lieu, elles s'adressent aux associations agréées, susceptibles d'être intéressées par la vision des acteurs de l'État, à laquelle elles n'ont pas toujours accès. La confrontation des représentations du PSP selon divers objectifs de politique publique rend compte des logiques d'autorisation de PSP qui leur échappent parfois.

Enfin, ce mémoire s'adresse également aux acteurs nationaux en charge de la politique de lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes prostituées. Les entretiens ont permis de relever les blocages liés à la situation sur le terrain pas toujours identifiés par l'échelon national.

- ***Des recommandations concrètes en faveur des bénéficiaires***

Il apparaît nécessaire de renforcer le rôle de l'État dans la mise en œuvre de la loi, par la construction d'indicateurs de mesures de son déploiement et la détermination d'objectifs de résultats, définis selon la situation du département. La communication des objectifs en matière de prostitution doit être renforcée, et élargie vis-à-vis de la prostitution des mineurs, qui prédomine le débat actuel. Ce mémoire ne vise pas à mesurer la pertinence de la loi, mais à identifier les critères d'efficacité de sa mise en œuvre. La loi est construite comme un écosystème et ses différents volets s'organisent de façon interdépendante. À ce titre, le renforcement de l'application du volet pénal et éducatif de la loi contribue au déploiement du PSP. Le financement des PSP par les associations via les stages de préventions auprès des clients en est un exemple. En outre, il apparaît nécessaire d'homogénéiser les conditions d'entrée dans le PSP, en définissant précisément l'engagement d'arrêt, les pièces administratives nécessaires et l'agencement du dispositif au regard du droit des étrangers. Un des moyens de préciser ces critères est l'utilisation du contentieux des associations qui déposent un recours suite à un refus d'autorisation, afin de préciser la loi par la jurisprudence.

Pour ce faire, il est indispensable de renforcer les moyens alloués au déploiement du dispositif, afin de dépasser la mise en œuvre symbolique de celui-ci. Ceci passe par une augmentation des moyens consacrés aux associations, afin de financer leurs actions permettant de capter les bénéficiaires et de sensibiliser les acteurs de l'accompagnement et du travail social, ainsi que les professionnels de la santé, de l'emploi et de l'insertion. En outre, l'augmentation des moyens des associations contribue à renforcer les réseaux associatifs inter-départementaux, dans le but de généraliser la prise en charge des personnes prostituées à l'échelle du territoire. Le renforcement des moyens des déléguées départementales au droit des femmes doit être une priorité, afin de rendre effectif à l'échelon local l'engagement de l'État à faire de cette thématique une priorité nationale. L'augmentation des moyens humains et matériels de ces dernières est un pré-requis constaté par ce mémoire.

De surcoût, il apparaît nécessaire de fluidifier le PSP en créant un véritable parcours d'accès au droit mobilisable sur le territoire, en collaboration avec les services administratifs et sociaux de l'État. Il doit être normalisé et inséré dans le droit social commun, compatible avec l'ensemble des prestations sociales pour des personnes éligibles à certaines plus avantageuses que l'AFIS, afin qu'il ne soit pas considéré exclusivement comme un levier de régularisation.

Du fait du constat de sa faible utilité et de sa lourdeur administrative auprès des déléguées, nous pourrions envisager de supprimer le rôle de la commission dans le vote des avis. L'APS serait alors directement sollicitée auprès de la préfecture. On observe que la loi a

principalement créé des structures de mise en œuvre et des procédures - la commission par exemple - mais pas de droits concrets : l'hébergement et l'accompagnement social et professionnel sont laissés à la charge de l'association. Cette étude de cas témoigne du rapport paradoxal de l'État aux associations. Tout en leur laissant la charge de l'accompagnement, l'État conserve des procédures de contrôle de leur champ d'action. Dans le cas des PSP, l'État doit fournir des moyens tout en reconnaissant la compétence des associations à accompagner les personnes.

Dans une réflexion plus globale, ce mémoire amène au constat que la corrélation entre la politique sociale d'aide aux personnes victimes de la traite avec celle concernant les personnes prostituées n'est pas forcément pertinente. L'inscription du PSP dans l'engagement abolitionniste convoque un débat philosophique sur la prostitution et implique une sensibilisation des acteurs au rationnel de la loi qui n'a pas lieu d'être au regard du dispositif. Lorsqu'on observe les situations des personnes présentant des PSP, il s'agit toujours de personnes contraintes à la prostitution, dans une situation de violence et de précarité extrême, qui émettent la volonté d'en sortir. Ainsi, sa mobilisation comme outil d'affirmation de la politique abolitionniste contribue à déplacer le débat et à créer une distorsion entre sa visée sociale d'accompagnement de personnes précaires et son utilisation politique.

BIBLIOGRAPHIE

- *Corpus juridique*

Loi n°2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016 relatif au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle et à l'agrément des associations participant à son élaboration et à sa mise en œuvre

Circulaire n° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle

- *Littérature académique*

Bardach, E., 1979. *The implementation game*. Cambridge Mass.: The MIT Press.

Comte, J., 2010. Stigmatisation du travail du sexe et identité des travailleurs et travailleuses du sexe. *Déviance et Société*, Vol. 34(3), pp.425-446.

Danet, J. et Guienne, V., 2006. La prostitution, une catégorie sociale construite. *Action publique et Prostitution*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 21-23.

De Maillard, J. and Kübler, D., 2016. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble (BP 47 38040): P.U.G.

De Montvalon, P., 2018. Sous condition « d'émancipation active » : le droit d'asile des prostituées nigérianes victimes de traite des êtres humains. *Droit et société*, N° 99(2), p.375.

Dubois, V., 2010. *La vie au guichet*. Paris: Economica.

Dupuy, F. and Thoenig, J., 1983. *Sociologie de l'administration française*. Paris: A. Colin.

Gil, F., 2017. La prostitution entre débats et lois. *Le sociographe*, N° 59(3), p.41.

Goffman, E. and Kihm, A., 1963. *Stigmaté*.

Goggin, M., 1990. *Implementation theory and practice*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.

Hjern, B. and Porter, D., 1981. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2(3), pp.211-227.

Jaksic M., 2016. *Traite des êtres humains en France. De la victime idéale à la victime coupable*. CNRS Éditions.

- Knoepfel, P., Larrue, C. and Varone, F., 2001. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Lausanne, Sz: Bâle, Sz.
- Lascoumes, P. and Simard, L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), p.5.
- Lavaud-Legendre, B., 2016. Quand le législateur se veut pédagogue... *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, N° 4(4), p.725.
- Le Bail, H., Giametta, C., Rassouw, N., 2018. *Que pensent les travailleur.se.s du sexe de la loi prostitution : Enquête sur l'impact de la loi du 13 avril 2016 contre le « système prostitutionnel »*. Médecins du Monde. pp.100.
- Leca, J., 1995. *Gouvernance et institutions publiques*. Paris: Commissariat général du Plan.
- Lecame, J., 2011. Le statut juridique des personnes prostituées en France. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, (9), pp.103-116.
- Le Galès, P. and Thatcher, M., 1995. *Les réseaux de politique publique*. Paris: Harmattan.
- Lipsky, M., 1980. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.*
- Mathieu, L., 2013. Genèse et logiques des politiques de prostitution en France. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 198(3), p.5.
- Matland, R., 1995. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*,.
- Merton, R., 1940. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), pp.560-568.
- Muller, P., 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), pp.189-208.
- Neveu, E., 2015. *Sociologie politique des problèmes publics*.
- Poulin, R., 2009. Abolitionnistes et réglementaristes : la bataille autour du protocole contre la traite des personnes. de la convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée. *Revue Tiers Monde*, 199(3), p.663.
- Pressman, J. and Wildavsky, A., 1984. *Implementation*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Spector, M. and Kitsuse, J., 1987. *Constructing social problems*. New York: A. de Gruyter

ANNEXES

1. Tableau récapitulatif du panel des département étudiés anonymisés

Département	CRITÈRES DÉMOGRAPHIQUES ET GÉOGRAPHIQUES				ETAT DES LIEUX PROSTITUTION ET PRIORISATION			ETAT DES LIEUX DU DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF SUR LE TERRITOIRE					
	Nombre d'hab.	Densité démographique	Rural/Urban	Limitrophe	Etat des lieux	Prostitution visible / pas	Niveau de priorisation	Installation de la commission	Nombre de parcours présentés	Nombre de parcours acceptés	Ratio d'autorisation	Association agréée	Compétence de l'association
A	> 500 000 < 1M	> 100 < 200	URBAIN		MOYEN	VISIBLE	FORT	mai-17	17	9	53%	1	Accompagnement des personnes prostituées
B	> 1M	> 100 < 200	URBAIN	NON	MOYEN	VISIBLE	FORT	juin-17	88	59	67%	2	Accompagnement des personnes prostituées
C	> 1M	> 100 < 200	URBAIN	NON	IMPORTANT	VISIBLE	FORT	juillet-17	29	29	100%	1	Accompagnement des personnes prostituées
D	> 1M	> 10 000	URBAIN	NON	IMPORTANT	VISIBLE	FORT	juillet-17	190	186	98%	7	Accompagnement des personnes prostituées
E	< 500 000	< 100	RURAL	NON	FAIBLE	PAS VISIBLE	FAIBLE	févr.-18	0	0	/	2	Droit des femmes / Insertion professionnelle
F	< 500 000	< 100	RURAL	NON	FAIBLE	PAS VISIBLE	FAIBLE	févr.-18	1	0	0%	1	Droit des femmes
G	> 500 000 < 1M	< 100	RURAL	NON	MOYEN	PAS VISIBLE	MOYEN	avril-18	12	11	92%	1	Prévention en santé
H	> 1M	> 1000	URBAIN	NON	IMPORTANT	PAS VISIBLE	FORT	mai-18	38	8	20%	2	Accompagnement des personnes prostituées
I	> 1M	> 100 < 200	URBAIN	OUI	MOYEN	VISIBLE	MOYEN	nov-18	22	22	100%	3	Accompagnement des personnes prostituées / Droit des femmes
J	> 500 000 < 1M	> 100 < 200	URBAIN	NON	MOYEN	VISIBLE	FORT	déc.-18	17	17	100%	1	Accompagnement des personnes prostituées
K	< 500 000	< 100	RURAL	OUI	MOYEN	PAS VISIBLE	FORT	mars-19	10	9	90%	1	Prévention en santé
L	> 500 000 < 1M	> 100 < 200	URBAIN	NON	FAIBLE	PAS VISIBLE	FAIBLE	avr.-19	2	2	100%	1	Accompagnement des personnes prostituées
M	< 500 000	< 100	RURAL	NON	FAIBLE	PAS VISIBLE	FAIBLE	sept-21	0	0	/	1	Hébergement
N	< 500 000	< 100	RURAL	OUI	MOYEN	PAS VISIBLE	FAIBLE	nov-21	2	2	100%	1	Hébergement
O	> 500 000 < 1M	< 100	RURAL	NON	FAIBLE	VISIBLE	FAIBLE	dec-21	0	0	/	1	Hébergement

2. Grille d'entretien auprès des déléguées départementales

1. Introduction

- *Présentation de mon sujet de mémoire* – étudier le déploiement du PSP en France, afin de rendre compte de la réalité concrète de son application, et du rôle joué par les acteurs locaux, et d'analyser la pertinence de cet instrument au regard de la politique publique poursuivie et de l'objectif de la loi de 2016.
- *Présentation de ma méthode d'enquête* – entretien qualitatif avec des acteurs publics et associatifs dans une perspective comparée entre les départements.
- *Présentation du déroulé de l'entretien* – état des lieux du déploiement du PSP dans le département, acteurs impliqués et critères d'attribution, spécificités du département, perception personnelle du PSP et de la politique publique au sens plus large.
- *Remarque préalable* – consciente de l'hétérogénéité des situations, et de l'existence de départements où le déploiement du PSP est limité ; éventualité de questions non-pertinentes. Plus-value d'une vision réelle et honnête de la situation et de la perception du dispositif dans le département, nécessité d'une démarche sincère dans un rapport de confiance ; possibilité de ne pas répondre à certaines questions. Anonymisation des réponses. Entretien globalement guidé, réponses courtes à privilégier.

2. Présentation du délégué et de ses missions

- *Parcours et prise de fonction de délégué* – Quel est votre parcours ? Depuis combien de temps êtes vous en poste ? Comment sont organisées vos équipes ? Comment jugez-vous le niveau d'implication de votre hiérarchie sur vos missions en général ?
- *Rôle vis-à-vis de la prostitution* – Quelle place prend le sujet de la prostitution parmi vos missions ? Quel niveau de priorité ? Constant ou évolutif ? Si vous étiez déjà en poste avant l'adoption de la loi de 2016, dans quelle mesure vos missions ont-elles changé ?
- *Rôle vis-à-vis du PSP* – Quel rôle jouez-vous dans le déploiement des PSP ? Par rapport au suivi des autres volets de la loi de 2016 au sein du département, quelle place prend le PSP ?

3. Déploiement du dispositif dans le département

- *Connaissance de la loi et du PSP* – Comment évaluez-vous la connaissance de la loi de 2016 au niveau du département ? Et du PSP spécifiquement ?
- *Commission départementale* – Est-ce que la commission chargée d'examiner les PSP a été créée ? Depuis quand ? Sous l'impulsion de qui ? À quelle fréquence se réunit-elle ?
- *Associations agréées* – Y-a-t-il une ou plusieurs associations agréées en charge de l'accompagnement des personnes engagées dans un PSP ? Comment s'est passé l'agrément ? Selon quels critères ? Quel rôle avez-vous joué ?
- *Nombre de PSP* – Combien de dossiers de PSP sont déposés chaque année ? Et au total depuis la création de la commission ? Et combien sont acceptés ? Quelle dynamique d'évolution depuis 2016 ? Y-a-t-il un objectif de croissance ?
- *Impact de la crise de la Covid-19* – Est-ce que la crise sanitaire a mis à mal le déploiement des PSP ? Quel impact sur la commission et sur l'examen des dossiers de PSP ?

4. Cartographie des acteurs impliqués

- *Acteurs départementaux* – Quel rôle joue le préfet ? Y-a-il d'autres acteurs que le délégué impliqués au sein du département ?
- *Acteurs associatifs* – Quel rôle jouent-ils dans la constitution des dossiers et le suivi des PSP ? Dans certains départements, les acteurs associatifs déplorent le manque d'implication et le manque de moyens consacrés par les acteurs publics, ce constat s'applique-t-il selon vous dans votre département ?
- *Focus sur les acteurs de la commission* – Quel est le profil des acteurs impliqués (politique ou technique) ? Quels sont les acteurs présent et à quel niveau hiérarchique (social, médical, police, tribunal etc.) ? Le préfet est-il présent ou représenté ? Que pensez-vous de l'absence de la personne prostituée ?
- *Implication des citoyens* – Quelle place de la thématique de la prostitution dans le débat public au niveau du département ?

5. Attribution des PSP

- *Critères de validation des PSP* – Quels critères priment dans l'évaluation d'un PSP (motivation, parcours, durée d'arrêt de la prostitution, perspectives futures, santé etc.) ? Est-ce que vous avez été confrontée à des situations où il vous semblait y avoir un doute sur l'honnêteté de la personne ?
- *Profil des dossiers* – Y-a-t-il un profil type des personnes qui présentent un dossier de PSP (âge, nationalité, pratique de la prostitution, réseau etc.) ? Quels profils sont plus généralement acceptés ? Avez-vous des cas de personnes prostituées proxénètes ?
- *Rôle des membres* – Les membres jouent-ils un rôle différent au sein de la commission ? Ont-ils tous la même influence sur la décision ? Quel est le mode de décision ?
- *Interférence avec la politique migratoire* – Certains acteurs associatifs ont évoqué la « crainte d'appel d'air » formulée par les commissions, qu'en pensez-vous ? Remarquez-vous un lien avec la politique migratoire du département dans l'attribution des dossiers ? Prenez-vous en compte le statut des personnes étrangères (demandeurs d'asile, personnes visées par des obligations de quitter le territoire etc.) ? Avez-vous des demandes de PSP de personnes françaises ? Comment les traitez-vous ?

6. Spécificités du département et lien avec la région et les autres départements

- *Comparaison du dispositif avec d'autres départements* – Comment expliquer que le dispositif fonctionne mieux /moins bien que dans les autres départements ?
- *Liens avec les spécificités du département* – politiques, géographiques, historiques, etc.
- *Liens avec les autres départements* – Avez-vous des liens avec les départements limitrophes ? Et avec les commissions ? Quel lien avec la région ?

7. Perception personnelle

- *Position sur le PSP* – Quel est le but du PSP selon vous ? Jugez-vous ce dispositif efficace pour « lutter contre le système prostitutionnel » ? Jugez-vous ce dispositif efficace pour protéger les personnes prostituées ? Quels sont vos critères de réussite de votre mission (implication de la commission, augmentation du nombre de dossiers examinés ou

acceptés) ? Comment faut-il améliorer le dispositif selon vous ? Jugez-vous que vous disposez des moyens nécessaires à la mise en œuvre des commissions et des PSP ? Si non, imputez-vous la responsabilité au niveau départemental ou national ? Avez-vous l'impression que le délégué ou les membres de la commission jouent un rôle clé dans le déploiement du dispositif ?

- *Loi de 2016* – Que pensez-vous de la loi de 2016 ? Et de ses différents volets (pénalisation, PSP, etc.) ? Trouvez-vous que c'est une bonne loi ? Votre position a-t-elle évolué dans le temps ? Que pensez-vous que la loi ait changé dans la prise en charge de la prostitution au niveau départemental ? Comment qualifieriez-vous la situation actuellement par rapport à avant la loi ? Que faudrait-il changer selon vous ?
- *Position du rôle de la puissance publique vis-à-vis de la prostitution* – Que pensez-vous de la politique publique française en matière de prostitution au sens plus large ? Et du rôle que doit jouer l'État ? Vous définiriez-vous comme abolitionniste ? Quel lien entre féminisme et prostitution (cf. visions opposées de la prostitution) ?
- *Éléments éventuels à rajouter* – libre.

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Le parcours de sortie de la prostitution

Camille Alix

Résumé

La loi du 13 avril 2016 a créé un parcours de sortie de la prostitution, dispositif d'insertion sociale et professionnelle fondé sur l'engagement abolitionniste de la France. Sa mise en œuvre hétérogène et limitée révèle l'existence de facteurs de distorsion entre la décision et son application, lié à des représentations controversées et des objectifs de politiques concurrentiels inscrits dans le dispositif. Par une enquête qualitative de terrain auprès des acteurs de son déploiement, ce mémoire interroge ces disparités dans le but de mesurer la pertinence de l'instrument de politique publique. Le constat d'une mise en œuvre symbolique à ce jour d'un dispositif politique implique de repenser l'outil dans sa fonction sociale, au service des bénéficiaires.

Mots clés

parcours de sortie de la prostitution ; abolitionnisme ; mise en œuvre des politiques publiques ; politique sociale ; représentations.