



HAL
open science

Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya

Aurélie Latourès

► To cite this version:

Aurélie Latourès. Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya. Science politique. Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008. Français. NNT : . tel-00350604

HAL Id: tel-00350604

<https://theses.hal.science/tel-00350604>

Submitted on 7 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE MONTESQUIEU – BORDEAUX IV/ INSTITUT D’ETUDES POLITIQUES DE BORDEAUX
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES POLITIQUES DE BORDEAUX (E/D 2008)
CEAN (Centre d’Etudes d’Afrique Noire) (UMR 5115 du CNRS).

**SAISIR L’ETAT EN ACTION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE :
ACTION PUBLIQUE ET APPROPRIATION DE LA CAUSE DES
MUTILATIONS GENITALES FEMININES AU MALI ET AU
KENYA.**

Thèse pour le Doctorat en Science politique.

Sous la direction de M. le Professeur Christian COULON
présentée et soutenue publiquement le 2 décembre 2008.

Aurélie LATOURES.

Membres du jury :

M. Christian COULON, Professeur émérite, Institut d’Etudes Politiques de Bordeaux,
directeur de thèse.

M. Dominique DARBON, Professeur, Institut d’Etudes Politiques de Bordeaux.

Mme Elise JOHANSEN, Technical Officer, Reproductive Health Research, Organisation
Mondiale de la Santé, Genève.

Mme Pascale LABORIER, Professeure, Directrice Centre Marc Bloch, Berlin ; rapporteure.

Mme Johanna SIMEANT, Professeure, Université Paris 1- Sorbonne ; rapporteure.

Résumé : La lutte contre les « mutilations génitales féminines » (MGF), érigée en cause globale, témoigne de l’insertion paradoxale des sociétés Africaines sur la scène internationale. Pour autant, les politiques anti-MGF qui émergent dans les sociétés excisantes à partir des années 1990 ne sont-elles qu’une réponse automatique aux prescriptions internationales en faveur de l’éradication de ces pratiques ? Adoptant une perspective de sociologie de l’action publique extravertie, le présent travail de thèse explore comment une pratique sociale et culturelle (les MGF) devient un problème et une cause mobilisatrice ; et comment cette cause est politisée, autrement dit traduite dans les champs politiques maliens et kenyans. La comparaison du passage de la « mise en sens » à la « mise en action » du problème des MGF, dans un contexte globalisé, met en évidence des trajectoires d’appropriation politique contrastées de la cause. L’appropriation est *différentielle* dans le cas malien – avec un cadre d’action publique « maternaliste -éducatif» dominant, faisant de la loi une option « non malienne »; et plutôt *mimétique* dans le cas kenyan – avec des cadres d’action publique pluralistes moulés sur les mises en sens globales (comme par exemple le *Children’s Act* voté en 2001). Ces différences questionnent les rapports y compris stratégiques à l’extraversion dans le gouvernement des sociétés africaines. Au-delà de la problématique des MGF, cette étude permet donc d’appréhender l’Etat au quotidien, c’est-à-dire *en action*. Concurrencé, privatisé et réduit à ses fonctions technicistes, il n’en reste pas moins ici la glue d’une gouvernementalité multi-niveaux négociée de la cause des MGF.

Mots clefs : action publique, mutilations génitales féminines, Afrique subsaharienne, Mali, Kenya, gouvernance, mouvements transnationaux, genre.

Title : *Grasping the State in action in subsaharan Africa. Policy-making and appropriation of the female genital mutilations’ cause in Mali and Kenya.*

Summary: The fight against female genital mutilations (FGM), set up as a global cause, shows the paradoxical position of African societies in the international arena. Yet, are the anti-FGM policies (which have emerged in circumcising societies since the early 1990s) only an automatic response to international prescriptions for the eradication of those practices? Adopting a political sociology perspective on policy-making - in situations of extraversion - this Ph.D. dissertation explores how a socio-cultural practice (FGM) becomes an issue, and a mobilizing cause ; and how this cause is politicized i.e. translated into the political field, in Mali and Kenya. Comparing anti-FGM policy framing processes (from ideas to action frames) – in globalized contexts - highlights contrasted paths of political appropriation of the issue. In Mali, appropriation is *differential*: anti- FGM policy is framed into “maternalist/educative” terms while the law is framed as a “non malian” option. In Kenya, appropriation is *mimetic*: anti-FGM policy framings are moulded by global policy frames (with for instance the vote of the Children’s Act in 2001). Those contrasted features question how extraversion is managed (even strategically) in the government of African societies. Beyond the FGM issue *per se*, this analysis helps to grasp the State in real, i.e. *in action*. Even contested, privatized, and reduced to technical functions, it still appears here as the glue for a multi-level and negotiated governmentality of the the FGM cause.

Keywords: policy making, subsaharan Africa, female genital mutilations, Mali, Kenya, governance, transnational movements, gender.

Laboratoire de rattachement :

Centre d’Etudes d’Afrique Noire (CEAN),
11 allée Ausone, 33607 Pessac cedex.

Remerciements.

Cette thèse est surtout le fruit de rencontres et d'échanges sans lesquels ce travail ne serait pas.

Mes pensées vont d'abord aux femmes et aux hommes qui ont pris de leur temps, au Mali comme au Kenya, pour répondre à mes questions et mettre à ma disposition des rapports et autres documents. Au Mali, je tiens ici à remercier plus spécialement **Lamine Boubacar Traoré**, pour son enthousiasme vis-à-vis de ma recherche et sa disponibilité à toutes épreuves, et ce depuis le début de cette aventure ; mais aussi **Kadidia Aoudou Sidibé**, pour nos discussions toujours enrichissantes. Au Kenya, mes remerciements vont d'abord à **Susan Chebet** (à Eldoret) et **Josephine Nyarera** (à Kisii), qui m'ont chaleureusement fait partager leur engagement associatif (et au-delà). Au Kenya, mes enquêtes de terrain ont aussi été largement facilitées par l'appui (y compris logistique) de l'Institut Français pour la Recherche en Afrique (**IFRA**) à Nairobi, que je remercie ici.

Cependant malgré toutes ces rencontres, cette thèse n'aurait pu prendre forme sans le soutien de mon directeur de thèse, **Christian Coulon**, mais aussi de **Dominique Darbon**. Je mesure ici d'ailleurs bien la chance d'avoir été ainsi accompagnée depuis mes débuts (avec mon mémoire de DEA...) par ce binôme atypique, dont les regards croisés m'ont progressivement permis de tracer ma propre voie. Je les remercie aussi de m'avoir fait confiance dans ce long processus.

Enfin, au quotidien, cette thèse doit aussi beaucoup à mes ami(e)s et ma famille. Je les remercie pour m'avoir patiemment suivi sur les chemins (parfois sinueux et...lointains) de la préparation de cette thèse, et plus particulièrement : **Cendrine** (pour ses premières relectures), **Claire** (pour ses dernières relectures), **Stan** (pour m'avoir parlé d'autre chose que de science politique), **Elise** (pour avoir partagé des discussions improbables sur les « cadres »), mais aussi **Carolyne**, **Kalil**, **Mandé**, ... Et bien sûr **Loïc** (qui a probablement contribué d'une certaine manière à chacune de ces pages).

LISTE DES ILLUSTRATIONS..... 13

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES..... 14

INTRODUCTION..... 17

1. Penser l'Etat en situation d'extraversion par l'étude des politiques de lutte contre les MGF.....	20
2. L' <i>appropriation</i> de la cause des MGF comme problématique transversale.....	42
3. Démarche de recherche : le choix d'une comparaison binaire contrasté (Mali / Kenya) et quelques repères sur les méthodes d'investigation.....	72
4. L'organisation de la recherche : hypothèses et annonce du plan.	91

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LES MUTILATIONS GENITALES FEMININES, ESSAI(S) DE DEFINITIONS..... 94

I. DE LA DIFFICULTE DE SAISIR LE SENS DE CES PRATIQUES : LES MGF, UNE « FICTION » GLOBALE.....	101
A. D'UN FAIT SOCIAL COMPLEXE.....	102
1. Une pratique plurielle.....	102
a. Des pratiques caractéristiques.....	103
i. Classifier des formes variées.....	103
ii. Des modalités variables.....	106
iii. Prévalences contrastées.....	107
iv. Pourquoi exciser ? La « tradition », une réponse plurielle.....	113
b. La « bataille des mots » : comment nommer ces pratiques ?.....	117
i- Les mots pour le dire : évolutions et modifications de la terminologie.....	118
ii- Enjeux et stratégies autour de la dénomination.....	122
2. Une pratique dynamique.....	129
a. Des changements dans les pratiques : MGF et modernité.....	130
i. Tendance(s) à la médicalisation de la pratique.....	131
ii. Tendance au rajeunissement, voire à la déritualisation.....	132
iii. Vers des formes moins extensives ?.....	134
b. Développement d'arguments et discours de <i>défense</i> des pratiques : MGF, résistance(s) et dynamique des cultures.....	136
i. les MGF comme support des luttes nationalistes.....	136
ii. les MGF, une obligation islamique : support de contestation de la globalisation.....	138
iii. les MGF comme droit culturel : les arguments « pro choix » libéraux.....	141
B..... A UN OBJET DE RECHERCHE REPOSANT SUR DES SAVOIRS FRAGMENTES, CONTRADICTOIRES ET INCOMPLETS.....	144
1. Les MGF (sur) investies par les sciences sociales.....	145
a. La question des origines : apport parcellaire de l'histoire, et hypothèses islamiques.....	145
i. Des origines historiques incertaines.....	145
ii. MGF et islam : les enjeux d'une pratique pré- islamique.....	148
(1). Des sources islamiques de la pratique des MGF ?.....	148
(2). La forme « sunna » des MGF.....	155
b. L'apport essentiel des paradigmes anthropologiques.....	156
i. Une tentative de théorisation transversale : les MGF comme « convention sociale ».....	157
ii. Limites et compléments à la théorie de la convention sociale.....	159
iii. Dilemne(s) de la démarche anthropologique.....	163

c. L'apport des études féministes et <i>gender studies</i>	167
i. MGF, patriarcat et oppression universelle des femmes.....	167
ii. MGF, contrat de genre et <i>empowerment</i> des femmes.....	171
d. L'apport croisé d'autres disciplines : à la recherche de modèles théoriques.....	173
i. Psychologie : entre ethnopsychanalyse et psychologie sociale, la quête de modèles théoriques englobants.....	173
ii. Sociologie : sociologie des migrations et genre, comprendre les MGF en situation d'exil.....	176
2. Les MGF saisies par les sciences biomédicales.....	178
a. Les données sur les conséquences urologiques, gynécologiques et obstétricales.....	180
i. Identifier et décrire les complications : de nombreuses recherches cliniques (ou assimilées).....	180
ii. Quantifier les complications : quelques recherches épidémiologiques.....	182
b. Les effets psycho- sexuels : des données plus polémiques.....	183
i. Les MGF comme « traumatisme » : de rares recherches sur les effets psychologiques.....	183
ii. Clitoris et plaisir sexuel : du « mythe » aux expériences multi- variées des femmes.....	185
c. Débats et controverses: remise en cause de la validité scientifique des recherches et de leur portée.....	189
i. Des recherches insuffisantes : le « knowledge gap » identifié par l'OMS.....	190
ii. Des recherches de portée scientifique limitée: débat sur la validité et l'interprétation des données diffusées.....	191
II. LA « FICTION » AU PRISME DU LOCAL : DES PRATIQUES CONTRASTEES AU MALI ET AU KENYA.	197
A. DES PRATIQUES A GEOMETRIE VARIABLE.....	199
1. Les MGF au Mali.....	199
a. Données statistiques : une forte prévalence de l'excision.....	200
b. Données anthropologiques : des pratiques variées dans leur formes et dans le sens qui leur est accordé.....	202
i. Les formes selon les groupes ethniques : quelques repères.....	203
ii. Fonctions et significations de l'excision.....	205
(1). Des mythes fondateurs (dogon et bambara).....	205
(2). Le(s) sens accordé(s) à l'excision.....	207
2. Les MGF au Kenya.....	212
a. Données statistiques : une prévalence nationale faible, mais très localisée.....	212
b. Données anthropologiques : des pratiques très contrastées entre les groupes ethniques.....	215
i. Des formes contrastées : de la circoncision initiatique à l'infibulation.....	216
ii. Fonctions et significations de la circoncision féminine et de l'infibulation.....	221
3. Des pratiques dynamiques dans les deux cas.....	224
a. Evolutions contrastées de la prévalence : faible diminution au Mali, et abandon massif par certains groupes ethniques au Kenya.....	225
b. Une médicalisation nette au Kenya, mais une tendance encore timide au Mali.....	226
c. Des tendances à la dé- ritualisation.....	230
d. Evolutions de la fonction de ces pratiques.....	232
B. VARIABLES ET ENJEUX COMPARES DES « MGF » AU MALI ET AU KENYA.....	234
1. Les « MGF » au Kenya : entre identité ethnique et modernisation.....	236
a. La prévalence dépend de l'appartenance ethnique et de variables secondaires (éducation et lieu de résidence rural / urbain).....	236
b. Des pratiques et discours sur les « MGF » contrastés : ethnicisation vs. modernisation.....	238
i. MGF et ethnicité dramatisée kenyane.....	239
ii. Abandon des MGF, modernité et relais religieux (chrétiens).....	244
2. Les « MGF » au Mali : contraintes d'une islamisation paradoxale.....	245
a. MGF : des variations ethno- régionales faibles.....	246
b. MGF et islamisation paradoxale.....	248
<u>PARTIE 1 : GENESE ET MISE EN SENS PUBLIQUE DE LA CAUSE DES MGF.....</u>	<u>255</u>

I. LES MGF, OU LA NAISSANCE D'UNE CAUSE INTERNATIONALE.	263
A. LES CONTROVERSES COLONIALES.	264
1. Des campagnes coloniales pionnières contre la « circoncision féminine ».	264
a. Une pratique « non chrétienne ».	265
b. L'administration coloniale britannique : une opposition morale et politique.	268
2. Défense de la « circoncision féminine » et mouvement(s) nationaliste(s) en Afrique.	272
B. UNE MOBILISATION INTERNATIONALE INCERTAINE.	275
1. Le « silence » des années 1950 -1970.	275
2. Débuts d'une prise de conscience internationale.	279
a. Des entrepreneurs moraux transnationaux de la cause des MGF.	280
i. Les écrits féministes pionniers.	281
ii. Premières actions de militants spécialisés contre les MGF.	284
b. Un événement majeur : la conférence internationale sur les pratiques traditionnelles néfastes de 1979 (Karthoum).	285
c. Les prémices d'une inscription sédimentaire sur l'agenda international (années 1980).	289
C. L'INTERNATIONALISATION DE LA CAUSE.	293
1. Clarification du contenu de la norme : production de textes de références internationaux.	294
a. L'importance des déclarations et programmes d'action des conférences de Vienne, du Caire et de Beijing.	294
b. Les MGF et les normes internationales/ régionales : santé, droits humains et égalité de genre.	297
c. La transversalisation des « MGF » dans les instruments et politiques de développement : ODM et lutte contre la pauvreté.	301
2. Stabilisation d'une plateforme organisationnelle fournissant information et expertise.	305
a. le trio des « norm leaders » : OMS, UNICEF et FNUAP.	306
i. L'OMS, un « norm leader » historique.	306
ii. Un leadership partagé, voire concurrencé ?	309
b. D'autres acteurs internationaux clefs.	313
i. Des « organisations non gouvernementales internationales »	313
ii. Des agences de coopération bilatérale.	318
3. MGF et diaspora : la « délocalisation » de la cause comme accélérateur de son internationalisation.	320
a. Emergence de politiques nationales de lutte dans les pays occidentaux.	320
b. Une médiatisation croissante.	325
II. EMERGENCE(S) ET DEVELOPPEMENT DE MOUVEMENTS DE LUTTE CONTRE LES MGF AU MALI ET AU KENYA.	329
A. DES MOUVEMENTS DE LUTTE CONTRE LES MGF AUX TEMPORALITES ET PROTAGONISTES DIFFERENTS.	329
1. Rythmes et modalités différentes des premières mobilisations contre les « MGF ».	330
a. Kenya : entre émergence polémique et silencieuse, un processus lent et erratique.	330
i. Les controverses coloniales autour de la circoncision féminine (1920-1950).	330
ii. le long silence post-colonial (1960-1980).	338
iii. Les « presidential decrees » de D. A. Moi.	340
b. Mali : émergence concentrée (dans les années 1980 -1990).	344
i. Avant et après l'Indépendance : un questionnement de l'excision, mais encore très timide.	344
ii. Le « féminisme d'Etat et la remise en cause de l'excision : le rôle de l'UNFM.	347
iii. Emergence de figures féminines pionnières dans les années 1980.	349
2. Mobilisation du secteur associatif : émergence et de consolidation de la cause.	351
a. Des organisations de la société civile pionnières dans la lutte contre les MGF.	351
i. MYWO : une organisation pionnière et leader contre les « MGF » au Kenya.	352
ii. Des associations pionnières et leaders contre les « MGF » au Mali.	353
b. Le tournant des années 1990 : multiplication des acteurs (associatifs et religieux) et consolidation de la cause.	355

i. Repères sur la notion « ONG ».	356
ii. Les « ONG » dans la lutte contre les MGF au Mali : quelques organisations leaders, une cause concentrée.	360
iii. Les « ONG » dans la lutte contre les MGF au Kenya : des ONG généralistes avec un volet « excision » : une cause éclatée.	373
iv. L'implication différenciée des organisations religieuses.	385
B. LES VARIABLES PRINCIPALES DE MOBILISATION.	393
1. Structures d'opportunité politiques dans la formation d'espaces (domestiques) de défense de la cause des MGF.	395
a. Des conditions politiques d'abord peu ou pas favorables à la remise en cause des MGF.	396
b. Les transitions politiques des années 1990 : nature et impact différenciés au Mali et au Kenya.	398
i. Mali : impact d'une transition politique « exemplaire ».	399
ii. Au Kenya, l'impact d'une transition démocratique virtuelle.	404
2. L'international comme structure d'opportunité ambivalente pour les mouvements de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya.	412
a. Impact différencié de la colonisation.	413
b. Impact de l'internationalisation de la cause des MGF.	418
3. L'espace des mouvements sociaux : développement des mouvements de femmes et consolidation de la cause.	426
a. Mouvements « féministes » en Afrique subsaharienne : une équation polémique qui s'incarne dans la cause des MGF.	429
i. L'impossible « féminisme » africain ?	430
ii. La problématique des MGF : une illustration des tensions entre branchements (internationaux) et enracinement (national) des mouvements de femmes.	437
(1). Les arguments féministes universalistes libéraux : un discours dominant contre les MGF.	437
(2). La critique du discours féministe dominant sur les MGF : enjeux et acteurs.	439
(3). La Conférence de Copenhague (1980) : lieu d'expression des tensions au sein du mouvement de femmes à partir de la polémique des MGF.	442
b. Mouvements de femmes au Mali et au Kenya : opportunité(s) et contrainte(s) contrastées dans l'émergence et la consolidation de mouvements de lutte contre les MGF.	446
i. Des mouvements de femmes au Mali et au Kenya.	446
ii. Insertion différenciée de la problématique des MGF dans les agendas de ces mouvements de femmes.	456

CHAPITRE 2 : POLITISATION(S) ET DYNAMIQUE DE CADRAGES (FRAMINGS) DE LA CAUSE DES MGF. 462

I. CARRIERES DE LA CONTROVERSE DANS LES CHAMPS POLITIQUES MALIENS ET KENYANS.	468
A. D'UN PROBLEME INFRA POLITIQUE.	471
1. Au Mali, formulation progressive du problème par le champ associatif.	471
2. Au Kenya, une première problématisation partielle et paternaliste.	476
B. ... A UNE PUBLICISATION RENFORCEE VIA LES CONFERENCES DU CAIRE ET DE BEIJING.	479
1. Au Mali : un émergence du problème en partie <i>factice</i> dans les années 1990.	480
2. Au Kenya : une émergence partielle et en partie <i>captée</i> .	484
C. ... DEBOUCHANT SUR UN PROCESSUS DE POLITISATION CONTRASTEE.	489
1. Une politisation fragile au Mali.	490
a. 1999 : mesures réglementaires contre les MGF, créations institutionnelles et premières résistances.	490
b. 2002 : avant-projet de loi avorté et mise en place d'un Programme National : une politisation progressive.	498
2. Une politisation lente et à éclipses au Kenya.	504
a. La rédaction d'un Plan National (1999).	505
b. Débats sur l'opportunité d'une interdiction légale des MGF.	509
c. Une politisation à éclipses.	513

II. UNE RELECTURE DU PROCESSUS DE POLITISATION A PARTIR DE LA <i>FRAME ANALYSIS</i>.....	521
A. UNE GRILLE DE RELECTURE DE LA POLITISATION DES MGF : MATRICE DE LA CAUSE, CADRES D’ACTION ET CIRCULATION INTERNATIONALE DES IDEES.....	523
1. Appliquer la <i>frame analysis</i> à la lutte contre les MGF.....	523
a. L’analyse en termes de cadres (<i>frames</i>) dans notre recherche.....	524
b. La matrice du problème des MGF.....	532
2. Matrice <i>globale</i> de la cause des MGF: une valse ordonnée de cadres d’action globaux, à prétention universaliste.....	541
a. La dynamique de la matrice de la cause des MGF au niveau international.....	542
(1). Cadres et contre- cadres : une cause intenable.	542
(2). Cadres d’action globaux univoques (féministe/ sanitaire) et stabilisation de la cause.	544
(3). Vers des cadres d’action globaux pluralistes.....	549
b. Comprendre la <i>logique</i> de cette dynamique : quelques points de repères.....	558
B. DES DYNAMIQUES DE CADRAGE (<i>FRAMING</i>) SOUS INFLUENCES DANS L’ACTION PUBLIQUE CONTRE LES MGF AU MALI ET AU KENYA.	563
1. Dynamique du cadrage (<i>framing</i>) des MGF comme problème public au Mali et au Kenya.....	564
a. Emergence du problème public à partir de cadres d’action publics conflictuels ou mous.	565
b. Spécification du problème public à partir d’un cadre d’action publique consensuel, le cadre sanitaire.	568
c. Consolidation du problème public à partir de cadres d’action publique différenciés, de compromis au Mali et pluralistes au Kenya.	571
2. Logique complexe de la dynamique de cadrage.....	580
a. Nature et configuration de la matrice du problème des MGF.	581
b. Résonance et interactions avec les cadres d’action globaux.	585
c. Propriétés cognitives et compositions symboliques des cadres.....	591

PARTIE 2 : MISE EN ACTION PUBLIQUE DE LA CAUSE DES MGF ET FORMES D’APPROPRIATION..... 596

CHAPITRE 3 : DE LA MISE EN SENS A LA MISE EN ACTION. DES ACTEURS AUX PRISES AVEC LES ENJEUX DE LA POLITISATION DE LA CAUSE DES MGF. 602

I. UNE NEBULEUSE D’ACTEURS : LE THEATRE ECLATE DE LA <i>MEDIATION</i>.....	607
A. LES ORGANISATIONS DE LA <i>SOCIETE CIVILE</i> : DES ACTEURS SOCIAUX PIVOTS COMPLEXES ET BIVALENTS.....	608
1. Des acteurs sociaux aux ressources inégales, impliqués différemment dans le processus de politisation de la cause des MGF.	609
a. Une ou des sociétés civiles ?	609
b. Des acteurs sociaux impliqués différemment au Mali et au Kenya.	613
i. Des sociétés civiles différenciées au Mali et au Kenya.....	613
ii. Des ressources cognitives différenciées des acteurs sociaux dans la lutte contre les MGF.....	617
iii. Rôles différenciés en tant que « groupe de pression » au Mali et au Kenya.....	618
2. Des organisations de la société civile ambivalentes face à la politisation des MGF.....	625
a. Associations de femmes et soutien paradoxal à la politisation de la cause.	626
b. Associations et leaders religieux : une forme de critique de la politisation de la cause.....	628
c. Les média : entre information et communication sur les MGF.	641
B. LES ACTEURS INTERNATIONAUX : ENTRE CACOPHONIE ET CONSENSUS AUTOUR DE « RECETTES » D’ACTION CONTRE LES MGF.	647
1. Pluralité des acteurs internationaux mobilisés contre les MGF au Mali et Kenya.....	648
a. Au Mali : des acteurs internationaux en nombre limité, aux profils et modalités d’intervention hétérogènes.....	649
i. Des profils évolutifs.	649
ii. Circuit de financement « en cascade ».....	657

b. Acteurs internationaux en nombre important, privilégiant des « stars » locales contre les MGF au Kenya.	663
i. Profils hétérogènes.	663
ii. Promotion de « stars » locales et brouillage de l'opérationnalisation de la lutte.	671
2. Des acteurs internationaux pourvoyeurs de sens hétérogènes.	677
a. Des cadres d'action cacophoniques au Mali et au Kenya.	677
i. Au Mali, des cadres d'action multivariés.	677
ii. Au Kenya, des cadres d'action innovants.	687
b. ... qui sont cependant la traduction de « recettes » internationales.	693
i. Des coalitions de cause et réseaux d'experts porteurs de cadres d'action globaux spécifiques.	694
ii. Des forums et arènes qui produisent de « recettes » internationales.	705
C. LES ACTEURS PUBLICS, UNE INTERMEDIATION CONTRASTEE AU MALI ET AU KENYA.	711
1. Des engagements politiques individuels.	712
a. Des engagements déterminants au Kenya.	712
b. Des engagements plus timides au Mali.	716
2. Administration et cause des MGF : des situations contrastées.	720
a. Mali : une administration (féminine) militante.	720
b. Kenya : une administration peu concernée.	722
3. Face à quel(s) public(s) ?	724
II. JEUX D'ACTEURS ET MISE EN SCENE(S) PUBLIQUE DE LA CAUSE DES MGF AU MALI ET AU KENYA.	728
A. ENTRE PERSONNALISATION ET JEU(X) DE COALITIONS DE CAUSE.	729
1. Tendance à la personnalisation de la lutte institutionnelle.	730
2. Coalitions de cause et cadrage de l'action publique.	731
a. Bipolarisation dans le cas malien : coalitions pro et anti-MGF.	732
b. Des coalitions anti-MGF plus fluides, composés de spécialistes dans le cas kenyan.	738
B. DES ESPACES (PARTIELLEMENT) INTERNATIONALISES DE MISE EN SCENE DES CADRES D'ACTION PUBLIQUE SUR LES MGF.	744
1. Dans le cas malien : des espaces d'institutionnalisation du <i>compromis</i>	747
a. Des espaces ponctuels de mise en débat <i>polémique</i> des cadres d'action publique.	748
i. Les deux forums nationaux sur l'excision : mise en débat de la terminologie et de l'opportunité d'une loi.	748
ii. La conférence internationale de février 2006 : une mise en débat aigüe de l'opportunité d'une loi face au cadrage « santé ».	753
iii. Un espace généraliste régulièrement saisi de la question de l'excision : l'EID.	761
b. Des espaces de mise en débat limité, favorisant la maturation de cadrages dominants de l'action publique.	764
i. Les réunions trimestrielles du CNAPN, ou la recherche du compromis au quotidien.	764
ii. La célébration du « 6 février » : le consensus sanitaire consolidé.	767
2. Dans le cas kenyan : des espaces internationalisés <i>consensuels</i>	772
a. Quelques espaces non spécialisés de mise en débat <i>polémique</i> de la cause des MGF.	773
i. Les tribunes de presse.	774
ii. Les débats parlementaires (1996, 2001 et 2006).	776
b. Des espaces de mise en débat internationalisés plus consensuels.	780
i. la conférence de 2004 de NPWJ : un canal de diffusion des cadres d'action globaux contre les MGF.	781
ii. Les symposiums et les réunions du NFP on FGM : des espaces privilégiés de débats sur les modalités de la lutte.	783
iii. L'interministerial Committee on FGM : un nouvel espace de mise en débat ?	786
<u>CHAPITRE 4 : COMPRENDRE LES TRAJECTOIRES DIFFERENCIEES D'APPROPRIATION DE LA CAUSE DES MGF.</u>	793

I. LES MULTIPLES SCENARIOS DE MISE EN ACTION DE LA CONTROVERSE : (TRANS)FORMATION DE LA CAUSE DES MGF EN INSTRUMENTS D’ACTION PUBLIQUE.....	796
A. DIFFERENTS DISPOSITIFS TANGIBLES D’ACTION PUBLIQUE CONTRE LES MGF.....	797
1. Au Mali : une gestion bureaucratique significative.....	798
a. Des agences administratives spécialisées : le CNAPN et le PNLE.....	799
b. Un cadre programmatique affiné.....	805
c. L’absence de mesures législatives.....	806
2. Au Kenya : une option législative tardive et partielle.....	813
a. L’introduction de dispositions législatives tardives contre les MGF (2001).....	813
b. Mais un cadre programmatique, réglementaire et administratif embryonnaire.....	820
B. UNE MEME LOGIQUE D’INSTRUMENTATION DE LA CONTROVERSE AUTOUR DES MGF.....	825
1. Une action publique confrontée à la quête de légitimation.....	826
a. L’ <i>imposition</i> d’un ordre (moral, sexuel...) : un modèle « top down » d’intervention publique.	827
i. La présidentialisation de la mise en sens de la lutte.....	828
ii. Une mise en sens fortement centralisée.....	833
b. La participation de la société civile comme ressource complémentaire dans la justification du problème des MGF.....	835
i. Au Mali : entre coordination et captation de la société civile.....	836
ii. Au Kenya : alliances plus ponctuelles et moins institutionnalisées.....	839
c. La mobilisation des ressources cognitives : une source de légitimité extérieure secondaire.....	841
i. les statistiques sur la prévalence.....	843
ii. les données sur les conséquences néfastes.....	847
iii. la question de la communication.....	850
2. Le choix d’instruments pour <i>contenir</i> la controverse : entre non décision(s) et compromis <i>a minima</i>	853
a. Des « non décisions » significatives.....	854
b. Le jeu du « compromis » minimal.....	857
i. Des stratégies de « neutralisation » de la controverse.....	858
ii. Effets de « glissement » : traiter la question des MGF à partir d’entrée(s) thématique(s) légitimées.	861
II. LOGIQUES D’APPROPRIATION ET GOUVERNEMENTALITE DE LA CAUSE DES MGF.	876
A. DES TRAJECTOIRES DIFFERENTES D’APPROPRIATION DE LA CAUSE PUBLIQUE.....	878
1. La question de l’appropriation <i>de la cause des MGF</i>	879
a. L’objet de l’appropriation : la cause des MGF.....	879
b. L’appropriation de la cause des MGF par la mise en action publique de la cause : les acteurs impliqués.....	887
c. Les modalités et logiques de l’appropriation.....	889
2. Les logiques d’appropriation au Mali et au Kenya.....	892
a. Appropriation mimétique ciblée au Kenya.....	893
i. Une appropriation mimétique : une <i>certaine</i> perméabilité des cadres d’action publique aux recettes internationales.....	894
ii. Mais une appropriation stratégique.....	897
(1). Un cadrage rhétorique de captation d’une rente internationale.....	897
(2). Des usages domestiques des injonctions internationales.....	899
b. Appropriation différentielle mesurée au Mali.....	903
i. L’absence de loi érigée en mode d’action : une appropriation différentielle centrée sur une approche « éducative ».....	904
ii. Mais une appropriation sous influences.....	907
c. Des logiques d’appropriation reposant sur la <i>sélection</i>	912
B. UNE GOUVERNEMENTALITE DE LA CAUSE DES MGF, ENTRE EXTRAVERSION ET NEGOCIATION MULTI-NIVEAUX.....	919
1. Des régimes discursifs internationaux polyphoniques contre les MGF... ..	921
2. renégociés dans des espaces d’interaction multi-niveaux	930
a. des espaces de négociation de sens multi-niveaux».....	931
b. Des espaces où la négociation s’articule autour d’intermédiaires et d’acteurs de veto.....	936

i. Les intermédiaires : des acteurs multi positionnés assurant la traduction des propositions.....	937
ii. Les acteurs qui peuvent <i>bloquer</i> les échanges.	950
3. Une gouvernamentalité multi-niveaux négociée de la cause des MGF.....	960
a. La boîte noire de l'appropriation politique de la cause révélée.....	960
b. Un Etat techniciste, privatisé et « en creux ».	972

CONCLUSION : CONDITIONS ET DYNAMIQUE D'UNE GOUVERNEMENTALITE MULTI-NIVEAUX NEGOCIEE..... 978

1. Les conditions : une transnationalisation douce active des politiques.	979
2. La dynamique : équilibre(s) des pouvoir et changement politique.	1004
3. Plus qu'un mode de gouvernement des sociétés africaines, un programme de recherche ?	1025

BIBLIOGRAPHIE..... 1033

OUVRAGES THEORIQUES.....	1034
1. Ouvrages théoriques généralistes.....	1034
2. Sur l'analyse des politiques publiques, la sociologie de l'action publique. (Etats-Unis, Europe – y compris approche cognitive).	1036
3. Sur l'Etat, la gouvernance en Afrique, au Mali et au Kenya.....	1040
4. Sur les politiques publiques en Afrique.....	1048
5. Sur la sociologie des mouvements sociaux, et sociologie des organisations.	1049
6. Sur les relations trans/internationales (y compris les mobilisations transnationales, la transnationalisation des politiques etc.).....	1050
7. Sur la notion d'appropriation (sociologie des sciences et techniques, anthropologie, sociologie de la relation d'aide etc.).....	1054
8. Sur l'islam en Afrique (sociologie des religions).....	1056
9. Sur la cause des femmes et les mobilisations qui s'y rapportent (colonisation et femmes, féminismes au Nord et au Sud), et au Mali et Kenya.	1057
10. Sur la pratique et la problématique des mutilations génitales féminines.....	1061
DOCUMENTS, LITTERATURE GRISE.....	1073
1. Articles de presse (sélection, niveau international).	1073
2. Instruments juridiques internationaux et régionaux prévoyant des mesures contre les MGF.....	1073
3. Documents et rapports des organisations internationales (général).	1075
5. Documents spécialisés : Mali (officiels et littérature grise).	1078
6. Documents spécialisés : Kenya (officiels et littérature grise).	1080
DIVERS :	1082
1. Site internet, blogs (sélection).	1082
2. Documents audio/ vidéo.....	1084

ANNEXES..... 1085

ANNEXE 1 : Liste des entretiens.	1086
ANNEXE 2 : Les grilles d'entretien.....	1093
ANNEXE 3 : Les types de mutilations génitales féminines.....	1096
ANNEXE 4 : Prévalence des MGF (Afrique, Mali et Kenya).....	1098
ANNEXE 5 : Déclaration interinstitutions. Eliminer les mutilations sexuelles. OMS et al. 2008...	1101
ANNEXE 6 : Etudes de cas : comparaison de deux associations dans la lutte contre les MGF au Mali.	1112
ANNEXE 7 : Notes sur les Récits de vie des présidentes des trois associations pionnières- leaders dans la lutte contre les MGF au Mali.	1116
ANNEXE 8 : Chronologies des luttes contre les MGF (Mali, Kenya et niveau international).	1123

ANNEXE 9 : Exemples de slogans : Célébrations de la Journée du 6 février, de la Conférence Internationale du 6 février 2006. (Mali).	1138
ANNEXE 10 : Outils d'Ans la lutte contre LES MGF (mali ET KENYA), exemples.....	1141
ANNEXE 11 : Attitudes des sociétés civiles dans les luttes contre les MGF (Mali et Kenya).	1146
ANNEXE 12 : Huit études de cas des circuits de financement de la cause des MGF au Mali.....	1147
ANNEXE 13 : Discours officiels lors des conférences organisées par NPWJ (Kenya et Mali).....	1162
ANNEXE 14 : Administration spécialisée déconcentrée : les CRAPN et Points Focaux. Quatre études de cas : Kayes, Sikasso, Ségou et Mopti.	1167
ANNEXE 15 : Attitude(s) des parlementaires maliens vis-à-vis de la question de l'excision.	1170

LISTE DES ILLUSTRATIONS.

Tableau 1 : les caractéristiques des principales associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Mali.	368
Tableau 2 : Caractéristiques des principales associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Kenya.	374
Tableau 3 : Chronologie croisée de la construction de la cause contre les MGF.	420
Tableau 4 : Les cadres d'interprétations génériques composant la matrice du <i>problème</i> des MGF.	535
Schéma 1 : La matrice islamique d'interprétations des MGF (Mali).	630
Schéma 2 : Circuit de financement « en cascade » de la lutte contre les MGF au Mali.	657
Tableau 5 : Les cadres d'interprétation du problème des MGF par les acteurs internationaux impliqués au Mali.	679
Tableau 5 : Cadres d'action des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF au Mali.	682
Tableau 7 : Les cadres d'interprétation du problème des MGF par les acteurs internationaux au Kenya.	688
Tableau 8 : Cadres d'action des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF au Kenya.	691
Tableau 9 : Les principaux types de réseaux transnationaux.	695
Tableau 10 : Les types de réseaux transnationaux autour de la cause des MGF.	703
Schéma 3 : Forums, arènes et recettes internationales d'action contre les MGF.	708
Tableau 11 : Espaces de mise en débat et changement des cadres d'action publique contre les MGF.	789
Schéma 4 : Attitudes des parlementaires face à la problématique de l'excision.	810
Schéma 5 : Le triangle de l'appropriation de la cause des MGF.	881
Schéma 6 : Représentation schématique des différentes dimensions de l'appropriation de la cause des MGF.	884
Tableau 12 : Appropriation politique de la cause des MGF et mise en action publique.	913
Tableau 13 : Acteurs de veto et changement dans le processus (politique) de négociation du sens de la cause des MGF au Mali et au Kenya.	959
Schémas 7 et 8 : Boîte noire de l'appropriation politique de la cause des MGF au Mali / Kenya.	960

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES.

Abréviaton/ sigle	Signification originale.	Traduction.
AMUPI	Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam	
AMSOPT	Association Malienne pour le Suivi et l'Orientation des Pratiques Traditionnelles Néfastes.	
AOK	Alpha Oumar Konaré (Président du Mali : 1992-2002).	
APDF	Association pour la Promotion et la Défense des droits de la Femme.	
ASDAP	Association de Soutien aux Activités des Populations.	
AROP	<i>Alternative Rites Of Passage.</i>	Rites de passage alternatifs.
ATT	Amadou Toumani Touré (Président actuel du Mali- 2002- ...)	
CAFO	Coordination des Associations et ONG Féminines	
CEDEF	Convention pour l'Elimination de toutes les formes de Discriminations à l'égard des Femmes	
CI-AF / I-AC	<i>Inter- African Committee against harmful traditional practices.</i>	Comité Interafricain pour l'abandon des pratiques traditionnelles néfastes.
CIDP	Conférence Internationale pour le Développement et la Population (Le Caire, 1994).	

COMAPRAT	Comité Malien pour l'Abolition des Pratiques traditionnelles néfastes.	
CNAPN	Comité National pour l'Abandon des Pratiques Néfastes (Mali).	
COVAW	<i>Coalition on Violence Against Women.</i>	Coalition sur les violences contre les femmes.
C/DSLP	Cadre/Documents Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté.	
CRADLE (The)	<i>Child Rights Advisory Documentation and Legal Center.</i>	Centre de conseil sur les droits des enfants (documentation et assistance juridique).
FIDA (K)	<i>Federation of Women Lawyers. (Kenya Chapter)</i>	Fédération d'avocates (section kenyane).
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.</i>	Coopération allemande.
HCI	Haut Conseil Islamique (Mali)	
KANU	<i>Kenya African National Party</i>	
OI/ ONGI	Organisation internationale. Organisation non gouvernementale internationale.	
MOH	<i>Ministry of Health.</i>	Ministère de la Santé (Kenya).
MPFEF	Ministère Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille.	
MYWO	<i>Maendeleo Ya Wanawake Organization.</i>	Association <i>Maendeleo Ya Wanawake</i> (en swahili, littéralement : progrès des femmes).
NCWK	<i>National Coalition for Women in Kenya.</i>	Coalition Nationale des Femmes du Kenya.
NFP on FGM	<i>National Focal Point on FGM.</i>	Point Focal National sur les FGM (Kenya).

ODM	.Objectifs du Millénaire pour le Développement. . <i>Orange Democratic Movement</i>	(parti politique kenyan).
OSC	Organisations de la société civile.	
PAS	Programmes d’Ajustement Structurels.	
PASAF	Projet d’Appui à la Lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la Santé de la Femme et de l’Enfant.	
PATH	<i>Programme for Appropriate Technology for Health.</i>	(ONG américaine – santé).
PNLE	Programme National de Lutte contre l’Excision.	
RMLMGF	Réseau Malien de Lutte contre les MGF.	
RMCAEX	Réseau Malien des Communicateurs modernes pour l’Abolition de l’Excision.	
SUPKEM	<i>Supreme Council of Kenyan Muslims.</i>	Conseil Supérieur des Musulmans du Kenya.
SDA	<i>Seventh Day Adventist Church.</i>	Eglise Adventiste du 7 ^{ème} jour.
UNFM	Union Nationale des Femmes du Mali (1974-1991).	
UNAFEM	Union Nationale des Femmes Musulmanes du Mali.	
UPDM	Union Démocratique pour le Peuple Malien.	
US RDA	Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain.	

INTRODUCTION.

« *Le cheik a été invité à une fête dans le palais du Gouverneur Général à Karthoum au début du siècle [...] : observant avec attention une femme européenne qui avait la taille corsetée, [il] demanda comment un tel effet était produit. Une fois informé, il répondit : ‘c’est barbare ! Où met-elle sa nourriture ?’* », Janice Boddy.¹

Les « mutilations génitales féminines » (ou : MGF)² sont un ensemble de pratiques corporelles répandues sur une partie du continent africain. Elles consistent en la modification volontaire de la vulve de la femme dans un but non thérapeutique mais qui a un rôle social : que ce soit au niveau du contrôle de la sexualité (notamment pré-nuptiale), et/ou de la reproduction (accès à la maternité), de maintien de l’ordre social gérontocratique (ce sont les femmes âgées qui pratiquent le plus souvent), et/ou de fixation de l’identité (de genre, ethnique...) principalement.

Précisons d’emblée qu’en tant que jeune femme blanche occidentale, née au cœur du féminisme dit de la Seconde Vague³ – mouvement qui a contribué à politiser la sexualité (notamment) et qui s’est lui-même nourri de la révolution sexuelle tout en cherchant à la

¹ « The sheikh [was] invited to a function in the garden of the Governor General's palace in Khartoum at the outset of this century [...], upon spying for the first time a wasp-waisted European woman, [he] inquired how the effect was achieved. On being enlightened, he replied, "It is barbaric! Where does she put her food ?", in : J. Boddy, "Continuing the Anti Circumcision Crusade", *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 5 (1), Mars 1991, p 16.

² Devant la profusion de termes disponibles pour nommer ces pratiques, nous avons opté pour celui qui est d’usage le plus récurrent dans les campagnes internationales, et qui incarne précisément bien à lui seul les tensions autour de la remise en cause de ces pratiques (avec l’emploi du terme « mutilation » pour décrire ces pratiques) – qui sont au cœur de notre sujet de recherche. Nous reviendrons en détail sur la terminologie dans le chapitre préliminaire : cf. *infra*, chapitre préliminaire, I, A, 1, b.

³ Par opposition au féminisme de la première vague (essentiellement associé au mouvement des suffragettes au début du siècle), le féminisme dit de la deuxième vague se distingue notamment par la rupture qu’il opère en traitant des sujets relatifs à la sexualité. Il débute dans les années 1960, et accompagne la « révolution sexuelle », sans toutefois s’y confondre. Il se déploie et se diversifie autour des années 1980. Voir notamment : M. Riot-Sarcey, *Histoire du féminisme*, La Découverte, Paris, 2002.

féminiser,⁴ faisant alors notamment du clitoris le marqueur même de l'autonomie de la femme -⁵ et ayant aussi grandi avec les premiers procès retentissants en France criminalisant la pratique de l'excision,⁶ l'attitude de rejet vis-à-vis de ces pratiques va donc de soi. Autrement dit, une telle jeune femme ne peut que se sentir *émue* dans sa propre chaire face à ces pratiques qui touchent au corps de la femme jusque dans son intimité sexuelle. Même si cette première attitude peut ensuite être en quelque sorte rationalisée (en la neutralisant culturellement) à travers une posture éthique de défense des droits humains universaux (droits

⁴ La révolution sexuelle repose sur un postulat : pour transformer la société, il faut libérer la sexualité, et donc remettre en cause la morale sexuelle qui prévalait jusqu'alors. Le féminisme constitue une force idéologique majeure de la révolution sexuelle, notamment en revendiquant une séparation radicale entre la sexualité et la procréation. Mais cette alliance ne va pas sans ambiguïté : certaines féministes dénoncent le caractère sexiste de la révolution sexuelle : « votre révolution n'est pas la nôtre » clament ainsi par exemple les militantes du Mouvement de Libération des Femmes en 1971 dans une tribune de la revue *Tout*

⁵ Dans les années 1960 des féministes s'appuient sur les dernières études en sexologie (parmi lesquelles celles du célèbre Dr Kinsley, qui établissent notamment un parallèle entre la sexualité féminine et masculine) pour remettre en cause les représentations et discours dominants sur la sexualité féminine, notamment ceux portés par des experts américains d'inspiration freudienne pathologisant le rapport des femmes au clitoris. Au contraire, ces féministes trouvent alors dans cette répression dominante du clitoris, l'expression même de la domination masculine dans la sexualité : le clitoris devient le symbole de l'autonomie des femmes d'un point de vue sexuel mais également social. S'en suit alors une théorisation féministe du clitoris dans la sexualité. L'article emblématique de cette période est celui d'Anne Koedt : A. Koedt, « The Myth of the Vaginal Orgasm », *Notes for the First Year*, New York Radical Feminists, New York, 1968. Voir également une mise en perspective de cet article dans la théorie féministe: J. Gerhard, "Revisiting the Myth of the Vaginal Orgasm: The Female Orgasm in American Sexual Thought and Second Wave Feminism", *Feminist Studies*, vol. 26 (2), été 2000, pp 449-476. Par la suite, la nature de la sexualité féminine devient le cœur de contestation au sein même des courants féministes (avec celles qui considèrent que l'orgasme y compris clitoridien est un mythe patriarcal, devenu l'unité de compte de l'activité sexuelle non procréatrice avec la révolution sexuelle patriarcale). Même si les normes de la sexualité tendent depuis à se fluidifier et perdre leur caractère absolu, il n'en reste pas moins une forte valorisation du clitoris dans notre société contemporaine occidentale, comme conséquence de ces débats. Pour une réflexion sur l'évolution des normes sociales et culturelles attachées à la sexualité en Occident, voir : M. Bozon, *Sociologie de la sexualité*, Nathan Université, Paris, 2002.

⁶ Le premier procès en France contre l'excision date de 1983 : la Cour de Cassation juge alors l'ablation du clitoris comme une « mutilation » au titre de l'article 312 du Code Pénal. Mais il s'agit là d'un cas de maltraitance et non d'une pratique culturelle : le premier procès le plus marquant est certainement celui de 1984 : des parents sont poursuivis après la mort de leur petite fille. Par la suite, c'est le procès de l'exciseuse Awa Gréou en 1999 qui fera le plus débat en France (nous y reviendrons). La France est le premier pays occidental où la pratique est considérée comme un crime.

de la femme à la vie, à la santé etc.) ; il n'en reste pas moins qu'il n'est pas possible d'occulter le fait que ces pratiques ont une signification (sociale et culturelle) propre. Cette découverte *troublante* nous confronte alors à ce dilemme complexe : peut-on condamner moralement les « MGF » comme une violence contre les femmes sans sombrer dans une forme d'ethnocentrisme déguisé, même armé de bons sentiments et y compris au nom de l'émancipation des femmes ? ⁷

Refusant de voir dans ce dilemme une impasse, nous avons poursuivi notre réflexion autour des MGF. Il nous est alors progressivement apparu qu'une dimension essentielle de la question était souvent occultée : quelles sont les attitudes vis-à-vis de ces pratiques dans les sociétés concernées ? Quels sont les effets de la globalisation des moyens d'information et de l'« ingérence humanitaire » ? Ces pratiques évoluent-elles ? Comment et avec quelles conséquences (sociales, politiques etc.) ? Sont-elles contestées dans ces sociétés, pourquoi, par qui et comment ? Ce détour par l'analyse des *dynamiques* sociales et politiques des sociétés excisantes constitue le point de départ de notre recherche.

Cette approche des MGF est finalement - et paradoxalement au regard de l'importante littérature essentiellement anthropologique les concernant - peu investie par les sciences sociales : il s'agit en effet ici de s'interroger non pas sur la (ou les) pratique(s) en tant que telle(s) mais sur **la lutte contre les MGF**. Plus précisément, notre sujet se concentre sur les modalités de passage des MGF d'une pratique sociale et culturelle, à un *problème social* puis à un *problème public* s'accompagnant d'une prise en charge institutionnelle (même inégale) contre ces pratiques. Au-delà d'un renouvellement des questionnements sur la problématique

⁷ Par exemple, en 1979 dans son ouvrage célèbre contre la circoncision féminine la féministe égyptienne Nawal El Saadawi dénonce les représentations de cette pratique par les féministes occidentales, résumant assez bien les termes du débat (sur lequel nous reviendrons) : « I cannot agree with those women in America and Europe who draw sharp distinctions between their own situation and that of the women of the region to which I belong, and who believe that they are fundamental differences. They tend to depict our life as a continual submission to medieval systems, and point vehemently to some of the rituals and traditional practices such as female circumcision. They raise a hue and cry in defence of the victims, write long articles and deliver speech at congresses. Of course, it is good that female circumcision be denounced. But by concentrating on such manifestations there is a risk that the real issues of social and economic change may be evaded or even forgotten, and that effective action may be replaced by a feeling of superior humanity, a glow of satisfaction that may blind the mind and feelings to the concrete everyday struggle for women's emancipation" in: N. Al Saadawi, *The Hidden Face of Eve. Women in the Arab World*, Beacon Press, Boston, 1980 [1ère édition : 1979], p xxiv.

des MGF en tant que telle (à partir d'un angle en partie inédit), étudier les politiques de lutte contre les MGF et les comparer dans deux cas (ici : au Mali et au Kenya) est aussi un moyen pour *interroger l'Etat en situation d'extraversion* (c'est-à-dire dans une relation historiquement dépendante avec l'extérieur), posant alors la question de l'*appropriation* de cette cause au niveau politique.

1. Penser l'Etat en situation d'extraversion par l'étude des politiques de lutte contre les MGF.

Notre recherche s'inscrit dans un questionnement sur l'Etat en Afrique subsaharienne. Si cette problématique a donné lieu à de nombreuses discussions théoriques, elles ne s'appuient paradoxalement que partiellement sur des études empiriques précises, c'est-à-dire qui seraient attentives au fonctionnement réel et au quotidien de l'Etat.⁸ C'est précisément dans cet interstice que se situe notre approche, attentive à comprendre surtout : comment étudier l'Etat en Afrique subsaharienne ?

1.1. Un premier défi : repérer l'Etat.

L'Etat dans en Afrique subsaharienne (voire dans les sociétés du Sud en général) est le plus couramment interprété au mieux comme « mou »,⁹ « en collapsus » (*collapsed*), « failli » (*failed*) ou « en train de faillir » (*failing*), « fragile », etc. voire plus simplement comme « inexistant » - autant de qualificatifs qui ont en commun de proposer des analyses de l'Etat comme *défaillant*.¹⁰

⁸ Jean Pierre Olivier de Sardan considère ainsi que l'étude de l'Etat en Afrique relève plus de l'« essayisme », car ce qui est au centre des analyses c'est l'Etat en tant qu'entité et non en tant que processus. Voir : J.P. Olivier de Sardan, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique Africaine*, vol. 96, 2004, pp-139-179. Ce constat est également partagé par exemple par Christian Coulon dès les années 1970, qui met en garde face à une base empirique faible de la majorité des études du politique en Afrique africanistes (en raison d'un souci de la généralisation et de l'abstraction) : C. Coulon, « Système politique et société dans les Etats d'Afrique Noire. A la recherche d'un cadre conceptuel nouveau », *Revue Française de Science Politique*, vol. 22 (5), 1972, pp 1049 -1073.

⁹ G. Myrdal, « L'Etat mou dans les pays sous-développés », *Revue Tiers Monde*, vol. 10, 1969, pp 5-14.

¹⁰ Pour une synthèse sur ces terminologies successives et les analyses afférentes (y compris leurs critiques), voire par exemple : J.M. Chataigner, H. Magro (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et*

Cette vision est en partie héritière d'une certaine tradition intellectuelle, depuis Montesquieu¹¹ et Voltaire¹², qui tend à « ériger la science politique en *pathologie* sitôt qu'elle parle des sociétés subsahariennes, dépendantes, immatures et morbides. »¹³ Les sociétés africaines sont considérées dans leur enclavement, entre elles et par rapport au monde. Hegel affirmait ainsi que l' « Afrique, aussi loin que remonte l'histoire, est restée fermée, sans lien avec le reste du monde ; c'est le pays de l'or, replié sur lui-même, le pays de l'enfance qui, au-delà de l'histoire consciente, est enveloppé dans la couleur de la nuit. »¹⁴ Le continent est ainsi marginalisé, dans les écrits pionniers sur l'analyse du politique - de Montesquieu, à Karl Marx en passant par Max Weber, alors qu'ils s'intéressent à l'Inde, à la Chine ou au Japon. L'anthropologie politique permet toutefois d'intégrer les sociétés africaines à l'analyse du politique, notamment dans ses dimensions traditionnelles, souvent pour conclure que ce sont des « sociétés sans Etat »¹⁵, voire des sociétés qui sont caractérisées par un « refus d'Etat »¹⁶ en raison de la prédominance du mode de production paysan. Georges Balandier offre quant à lui une image plus nuancée de la période précoloniale en Afrique, en la présentant comme une palette de configurations de pouvoir.¹⁷

Cependant, une première rupture s'opère avec la décolonisation qui a considérablement renouvelé l'étude du politique en Afrique, à partir de perspectives parfois très différentes

développement, Karthala, Paris, 2007. Voir également : S. Sur, « Sur les Etats défaillants », *Commentaire*, vol. 28 (112), hiver 2005, pp 891-899.

¹¹ « La plupart des pays de la côte de l'Afrique sont sauvages et barbares. Je crois que cela vient beaucoup de ce que des pays presque inhabités séparent de petits pays qui peuvent être habités. Ils sont sans industrie ; ils n'ont point d'art ; ils ont une abondance de métaux précieux qu'ils tiennent immédiatement des mains de la nature » in : Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XXI, chapitre 2 (Des peuples d'Afrique), Oeuvres Complètes, Gallimard, Paris, (1758) 1951, t.II, pp 602-603.

¹² Il désigne les « peuplades d'Afrique » comme des « cafres » (de l'arabe *cafir*, litt. ceux qui ne croient pas en Dieu) et des sauvages. Dès le 14^{ème} siècle, il sert à désigner les peuples d'Afrique dans les dictionnaires au siècle des Lumières. Voltaire, *Essai sur les mœurs*, Garnier, Paris, (1756) 1963, t.II, p 306.

¹³ J.F.Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989, p 19 [souligné par nous]

¹⁴ G.W.Hegel, *La raison dans l'histoire. Introduction à la philosophie de l'Histoire*, Paris, UGE, 1965, p 247.

¹⁵ E.E.Evans et M. Fortes, *Les systèmes politiques africains*, Paris, PUF, 1964 (traduction en français) [ed. originale : 1940]

¹⁶ G.Hyden, *No shortcuts to progress: African development management in perspective*, Heneman, Londres, 1983.

¹⁷ G.Balandier, *Anthropologie Politique*, PUF, Paris, 1967.

(marxistes, dépendantistes,¹⁸ développementalistes,¹⁹ structuro- fonctionnalistes ou institutionnelles,²⁰ etc.), et qui ont chacune cherché à conceptualiser ces nouveaux Etats indépendants.

Ces analyses concluent toutefois progressivement à l'échec de l'Etat postcolonial sur le continent : le développement économique et politique tardant à voir le jour malgré les

¹⁸ Ces analyses se développent pour les pays d'Amérique Latine (cf. F.Cardoso et E.Faleto, *Dependency and development in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1979 ; R.Prebisch, *The economic development of Latin America and its principal problems*, ECLAC General Assembly, Havane, juin 1949). Elles vont offrir de nouvelles méthodes de recherche pour le continent africain (cf. S.Amin, *Impérialisme et sous développement en Afrique*, Anthopos, Paris, 1988). La domination coloniale est considérée comme le point de départ de l'explication des systèmes politiques, en tant que nouvelle forme d'impérialisme capitalistique. L'indépendance n'est pas synonyme d'abolition de la suprématie impérialiste, mais au contraire son prolongement : on parle de néo impérialisme. Pour dépasser cette situation où l'Afrique est en quelque sorte le « prolétariat », face à la « bourgeoisie » des pays du Nord, il faut construire l'unité des peuples d'Afrique, et du Tiers Monde en général. Cette approche tend à considérer l'Afrique (voire le Tiers Monde) dans sa globalité, et non dans sa diversité. De plus, la dépendance est ici pensée uniquement en terme économique, et non politique. A l'inverse, pour une analyse des facteurs politiques de la dépendance dans : B. Badie, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, B.Badie, Fayard, Paris, 1992.

¹⁹ Une autre approche dite « développementaliste », ou théorie de la modernisation, émerge également dans la même période. Il s'agit de chercher les invariants expliquant les fondements et l'évolution des systèmes politiques du Sud, et identifier des phases dans ce processus de complexification croissance : l'achèvement étant mesuré par rapport à un référent unique, à savoir le modèle de développement occidental. Les Etats africains sont ainsi caractérisés par leur « retard ». Outre le fait que cette approche a pu être instrumentalisée par les dirigeants africains pour justifier l'autoritarisme au nom de la modernisation, elle est surtout empreinte de relents ethnocentriques et elle tend à opposer dos à dos « tradition » et « modernité » qui ne peuvent pourtant se comprendre que dans la complémentarité. Pour une mise en perspective, voir : C.Coquery Vidrovitch, « Histoire et historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (à propos de la démocratie) », *Politique Africaine*, 46, 1992, pp 31-40.

²⁰ Ces approches se sont également développées dans la même période, d'essence surtout comparative et également normative ; mais elles se voulaient cependant moins dogmatiques et idéologiques que les deux précédentes. Des *publicistes francophones* (y compris africains) s'interrogent sur l'Etat en Afrique à partir du modèle théorique disponible : l'Etat-nation. Le droit « importé » devient alors la finalité vers laquelle les sociétés africaines doivent tendre. Ils en concluent que la pratique du droit est « molle » en Afrique. Pour une mise en perspective, voir notamment : R. Bourgi, « Evolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 52, 1^{er} octobre 2002, pp 721-748.

tentatives d'importation de l' « Etat ». ²¹ Mais un tel constat n'est-il pas le produit d'un questionnement en partie biaisé, qui tend à étudier l'Etat dans une perspective formaliste, ethnocentrique et finalement détachée des réalités politiques *concrètes* du continent ? ²²

Une deuxième rupture s'opère alors dans l'analyse du politique en Afrique : ce qui semblait devoir être interprété comme la « crise » de l'Etat africain, est finalement surtout considéré comme encourageant à « affiner[r] les outils analytiques nécessaires à une appréhension aussi scientifique que possible des phénomènes politiques africains ». ²³ Replaçant l'analyse de l'Etat dans une perspective socio-historique, c'est-à-dire en refusant d'en faire une catégorie universelle, ²⁴ mais proposant au contraire d'étudier le (les) processus au travers desquels des formes d'organisation politiques plus ou moins différenciées émergent. ²⁵ Une telle approche révèle alors à la fois la trajectoire historique *spécifique* qui a produit (et produit encore) le modèle de l'Etat nation tel qu'il est connu et diffusé en Europe (notamment en France, et en Angleterre) et aux Etats-Unis, et invite surtout à une relecture des trajectoires historiques *propres* aux formes d'organisations politiques du continent africain (et ailleurs). ²⁶ C'est ce qu'Emmanuel Terray résume en affirmant : « au total, ce qui est en crise, c'est peut être avant tout l'arsenal des concepts et des systèmes à travers lesquels nous essayons de saisir cette réalité mouvante et protéiforme qu'est l'Etat contemporain en Afrique ». ²⁷ Les premières catégories explicatives du politique en Afrique avaient été établies en marge de toute

²¹ Les années 1980 et 1990 voient ainsi la « crise » de la forme de domination héritée de la période coloniale, les élites dirigeantes n'ayant plus les moyens de maintenir ce mode de domination, bloquant ainsi l'institutionnalisation de l'Etat colonial. J. F. Médard, *Etats d'Afrique. Formations, mécanismes et crise*, Karthala, Paris, 1991. Cette crise est d'ailleurs encore accentuée par l'adoption de plans d'ajustement structurels (PAS) qui encouragent un rétrécissement drastique du champ étatique.

²² Ces critiques ont été formalisées par exemple dans la première partie de l'article de Christian Coulon au tournant des années 1970 : C. Coulon, 1972, *op.cit.* Selon cet auteur, les études de science politique africaniste « classique » n'ont pas permis de saisir la pluralité des systèmes politiques en Afrique subsaharienne, en cherchant plutôt à généraliser des phénomènes à l'échelle continentale. Il propose de distinguer entre un « secteur politique central » - qui est généralement le point d'orgue des analyses jusqu'ici - et le « secteur politique périphérique » qui permet d'élargir l'analyse du politique. Cette démarche préfigure les apports de la « politique par le bas ». Cf. *infra*.

²³ C. Coulon, 1972, *op.cit.*, p 1073.

²⁴ J. F. Médard, « Le modèle unique de l'Etat », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 13 (4), 2006, pp 681-696 [première publication : 1999].

²⁵ J. F. Bayart, 1989, *op.cit.*

²⁶ J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

²⁷ E. Terray, *L'Etat contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 1986, p 19.

considération de l'historicité des sociétés africaines (en raison notamment d'une représentation figée de l'apport inégal du continent à l'environnement international, et produisant des analyses biaisées des « représentations misérabilistes d'une Afrique moins sujet qu'objet de son devenir »²⁸). A l'inverse, cette démarche considère les rapports complexes à l'extérieur *également* comme un produit historique des sociétés africaines, remettant en cause le postulat de l'enfermement irrémédiable de l'Afrique dans sa dépendance vis-à-vis des pays occidentaux, y compris après les Indépendances.

Dans cette rupture épistémologique, l'approche dite de « *politique par le bas* », initiée dans le cadre de la revue *Politique Africaine* (dont le premier numéro paraît en 1981) constitue un tremplin majeur pour le développement et l'expérimentation d'outils analytiques renouvelés qui permettraient de saisir l'analyse du politique en Afrique en dehors du paradigme de la « pathologie politique africaine ».²⁹ Refusant du même coup de postuler l'« extranéité génétique » de l'Etat en Afrique, ces approches proposent cependant des réponses très hétérogènes.³⁰

Mais si ces analyses ouvrent de nouvelles pistes, permettant notamment d'étendre la compréhension du politique au-delà de ses référents classiques (les partis politiques, les institutions juridiques etc.),³¹ elles se heurtent au tournant des années 1990 à des évolutions

²⁸ J.F. Bayart, 1989, *op.cit.*, p19.

²⁹ C. Coulon, J. F. Bayart et Y.A. Fauré, « Avant propos », *Politique Africaine*, vol. 1, 1981, p 2. Ce groupe de chercheurs issus de différentes disciplines (science politique, histoire et anthropologie) considèrent ainsi que dans la mesure où « le politique a toujours été saisi 'par le haut', et on ne sait pas trop en quoi il consiste 'par le bas'. Il est cependant de plus en plus clair que les sociétés politiques africaines, aussi contrôlées soient-elles, sont également produites par l'action des groupes dominés », *Ibid*, p 4.

³⁰ Ainsi par exemple : l'Etat est soit « réinventé », produit d'une historicité propre (J.F. Bayart, 1989, *op.cit.*) ; ou plutôt « importé » et produit de « dynamiques orphelines » (B. Badie, 1992, *op.cit.*) ce qui explique ses dysfonctionnements ; voire encore comme une forme quasi institutionnalisée de « désordre » fonctionnel. (P. Chabal et J.P. Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, Paris, 1999) ; ou carrément comme une « case vide » (L. Sindjoun, *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Economica, Paris, 2002), offrant l'image quasi théâtrale d'un Etat qui se donne à voir mais qui n'est qu'un ensemble. La densité de ces débats semble d'ailleurs avoir en partie figé le champ d'étude du politique sur le continent, dont les objets de recherche ne se sont véritablement diversifiés que plus récemment : notamment à travers l'étude des conflits, ou (pour ce qui nous intéresse ici) des « outputs » des systèmes politiques, que ce soit l'administration ou les politiques publiques.

³¹ Il s'agissait en effet de « relativiser l'étendue et l'intensité du contrôle qu'exerçaient les régimes autoritaires, voire totalitaires, sur les groupes sociaux qui leur étaient subordonnés, et à s'interroger sur l'activité

majeures dans les structures politiques des Afriques, qui se manifestent au contraire *par le haut*. Cela remet en cause la pertinence de leur regard,³² et renouvellent les questionnements sur les interactions (et leurs effets) entre le « bas » et le « haut »,³³ voire plus simplement entre l' « Etat » et la « société », y compris du fait de l'implication des dispositifs d'aide internationale.³⁴

Dans ce bref tour d'horizon des études sur le politique en Afrique, nous retiendrons pour notre part notamment un postulat central : l' « Etat », surtout considéré dans une perspective wébérienne,³⁵ n'épuise pas l'ensemble des réalités politiques africaines.³⁶ Et d'autre part

autonome de ceux-ci » in : J.F.Bayart, « L'énonciation du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 35 (3), 1985, p 373. Cela a ouvert la voie pour des travaux s'attachant donc à repérer le politique, à travers par exemple des « objets politiques non identifiés » (Voir : D.C. Martin (dir), *Sur la piste des ONPI – objets politiques non identifiés*, Karthala, Paris, 2002). Les études se concentrent par exemple sur l'émergence de nouveaux mouvements religieux, identitaires voire musicaux qui sont aussi de « nouvelles » énonciations du politique.

³² Dans les années 1990, les processus de transition politique renouvellent les questionnements sur la « crise » de l'Etat, qui semble pouvoir trouver dans la démocratisation une opportunité de refonte de l'Etat, sur des bases nouvelles, à travers notamment des institutions pluralistes et des élites renouvelées. Mais la « démocratisation » comme source d'institutionnalisation automatique de l'Etat semble rapidement ne pas non plus suffire. Voir par exemple : M. Gazibo, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1998 ; V. Baudais, *L'institutionnalisation de l'Etat en Afrique : les trajectoires comparées du Mali et du Niger*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Toulouse 1, 2006.

³³ En effet notons que l'approche dite de « politique par le bas » n'exclut pas d'étudier le « haut », mais propose (surtout) de s'intéresser aussi au « bas ». Comme le souligne à juste titre par exemple Daniel Bourmaud, « le bas n'a de sens que par rapport au haut » et « ils ne peuvent s'exclure » in : D. Bourmaud, *La politique en Afrique*, Montchrétien, Paris, 1997, pp 138-9.

³⁴ En effet l'ère de l'aide couvre désormais une période plus longue que l'ère coloniale. Le système d'aide s'il continue à se focaliser sur l'Etat, tend à favoriser sa centralité – au détriment des forces oppositionnelles qui n'ont pas les capacités de se développer sapant de fait toute possibilité d'institutionnalisation de l'Etat. Mais si le système se réoriente en dehors des canaux étatiques formels (par exemple via les ONG), on peut alors s'interroger sur les effets sur l'institutionnalisation du politique de manière transversale. Ces questions sont posées dans le numéro bilan de Politique Africaine « 10 ans après », et notamment dans l'article de Peter Geschiere : P. Geschiere, « Le politique en Afrique : le haut, le bas et le vertige », *Politique Africaine*, vol. 35, 1990, pp 155-160.

³⁵ Toute définition de l'Etat est déjà en soi une démarche de recherche, une façon spécifique d'aborder l'objet. Cette notion, qui est au cœur des interrogations de la science politique, reste profondément polysémique. Si « au sens le plus large, l'État désigne tout système politique différencié. Dans un sens plus précis, il désigne

nous privilégierons une méthode de recherche, attentive au détour par l'histoire (et le temps long) et visant « une meilleure connaissance *empirique* des faits, ceux du haut comme ceux du bas ». ³⁷

Une telle démarche propose de chercher, non pas à *dégager* l'Etat en tant qu'organe détenteur du monopole de la violence légitime, mais surtout à *repérer l'Etat pour ce qu'il fait* à travers ses pratiques concrètes, ³⁸ c'est à dire à travers les processus qui rendent compte de son institutionnalisation. ³⁹ Cette démarche vise donc à analyser l'Etat pris dans *sa quotidienneté* et *en action*. ⁴⁰ Notre démarche s'inscrit ainsi en partie dans une perspective foucauldienne du pouvoir, ⁴¹ plus spécifiquement autour de la notion de « gouvernementalité ».

un type particulier d'État au sens large, à savoir l'État moderne» (J. F. Médard, 2006, *op.cit.*, p 682), il faut encore distinguer entre la définition de l'Etat (ci-dessus) et son *modèle*. Ainsi le modèle analytique le plus courant est celui développé par M. Weber, qui ramène les caractéristiques essentielles de l'État à un ordre légal, une bureaucratie, une juridiction obligatoire sur un territoire et le monopole de la contrainte physique légitime (« nous entendons par Etat une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque, et tant que, sa direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime » in M. Weber, *Economie et société*, Tome 1 p 57). La définition de l'Etat peut être remplie sans nécessairement que la forme observée ne corresponde pour autant au « modèle », comme le souligne justement Jean-François Médard : J.F. Médard, 2006, *op.cit.*

³⁶ Ainsi, J.F. Médard considère t-il que « le modèle [de l'Etat] est fixe, statique, mais la réalité est variable car l'Etat est toujours médiatisé par des hommes » (J.F. Médard, 2006, *op.cit.*, p 683). Cet auteur affirme ainsi qu'en Afrique, l'Etat est caractérisé par une adaptation du modèle mais qui est éloigné de son fonctionnement (idéal typique), voire conduisant à sa propre négation : c'est l'Etat néopatrimonial, que l'auteur décrit ainsi : « cet Etat a été patrimonialisé par la privatisation informelle de l'autorité publique à tous les niveaux, au profit des titulaires de l'autorité » (*Ibid*, p 689). Cet Etat fonctionne « à sa façon » (*Ibid*, p 689). La prédation serait ainsi consubstantielle au politique en Afrique. Le dualisme patrimonialisme (éloigné du type idéal décrit par Weber) et de bureaucratiation, caractériserait donc le fonctionnement de l'Etat en Afrique. J.F. Médard, « L'Etat néopatrimonial en Afrique Noire », in : J.F. Médard, *Etats d'Afrique Noire : formations, mécanismes et crise*, Karthala, Paris, 1991, pp 323-353.

³⁷ C. Coulon, J.F. Bayart, et Y.A. Fauré, 1981, *op.cit.*, p 4. [souligné par nous]

³⁸ Virginie Baudais résume très bien cela dans sa thèse de doctorat : « Il est nécessaire de partir de la notion empirique d'Etat, la déconstruire et reconstruire un autre espace conceptuel plus apte à rendre compte de la réalité donnée ». V. Baudais, 2006, *op.cit.*, p 17.

³⁹ L'institution peut être définie brièvement comme un ensemble de règles et de rôles, et c'est la stabilisation de l'ordre qui fonde l'institutionnalisation. L'Etat apparaît comme la forme la plus achevée d'institutionnalisation du pouvoir. Il s'agit alors de chercher à saisir l'Etat à travers son processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire dans une perspective processuelle, longue, non linéaire et inachevée.

⁴⁰ Cela correspond aux analyses françaises des politiques publiques dans les années 1980, qui participent (également) d'un renouvellement de l'étude de l'Etat (au Nord) ; notamment par J. G. Padioleau, *L'Etat au*

1.2. La notion de gouvernementalité.

La « gouvernementalité »⁴² rompt avec une vision de sociologie historique classique de l'Etat. La notion développée par Michel Foucault s'appuie spécifiquement sur les pratiques de gouvernement qui émergent historiquement aux 17-18^{èmes} siècles, à travers lesquelles il est possible de repérer l' « Etat ». Notons d'emblée que dans notre emprunt (ciblé) à la pensée foucauldienne, nous nous concentrerons surtout sur la démarche et la conception du pouvoir qui en découle, délaissant notamment la dimension historique, c'est-à-dire la forme (datée) de gouvernementalité à partir de laquelle l'auteur a choisi spécifiquement d'ancrer son analyse. Ainsi, en optant pour cet outil d'analyse, nous ne cherchons pas à établir un parallèle entre les formes de gouvernement des sociétés (occidentales) des 17 -18^{èmes} siècles et celui des sociétés africaines contemporaines. Au contraire, nous proposons d'emprunter le même sillon de pensée tracé par l'auteur, mais à partir d'une autre route.

Pour M. Foucault, un mode particulier d'exercice du pouvoir émerge à la fin du 17^{ème} et début du 18^{ème} siècles : il a pour champ d'application le fonctionnement de l'Etat, et qui s'appuie sur une technologie politico-militaire,⁴³ et s'oppose surtout aux formes (antérieures) d'exercice du pouvoir (telles que décrites par Machiavel par exemple) marquées par une logique de conquête ou de conservation du pouvoir. L'auteur y voit un changement vers des

concret, Paris, PUF, 1982 ; et par B. Jobert et P. Muller, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatisme*, PUF, Paris, 1987. Nous reviendrons sur ces éléments dans la suite de cette introduction.

⁴¹ Notons ici qu'elle s'inscrit *en partie* dans cette perspective, car nous la croisons avec une analyse de l'Etat via ses politiques publiques, participant ainsi d'une démarche sensible à la « redécouverte des institutions », ce qui permet aussi d'éviter les risques d'une approche de l'Etat qui serait trop « désubstantialisée » (cf. *infra* sur la présentation de notre approche par les politiques publiques). Mais notre démarche s'inscrit dans les questionnements foucauldien, sans nécessairement en retenir toutes les conclusions.

⁴² On retiendra notamment la définition synthétique qu'en donne Michel Sennelart, philosophe spécialiste de la pensée de Foucault : « forme générale que prennent les relations de pouvoir au sein d'un dispositif normalisateur des sociétés modernes » in : M. Sennelart, *La gouvernementalité*. Présentation Groupe de recherche Philosophie politique, Pôles et Chantiers, juillet 2006 [Disponible sur : <http://triangle.ens-lsh.fr/spip.php?rubrique195>].

⁴³ Ainsi, « par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure le savoir, l'économie politique pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. » in : M. Foucault, « La gouvernementalité » [cours de 1978], in : M. Foucault, *Dits et écrits*, Tome III, 1954-1988, p 655.

techniques de gouvernement qui visent à organiser la population. « La population va apparaître comme sujet de besoins, d'aspirations, mais aussi comme objet entre les mains du gouvernement, consciente en face du gouvernement de ce qu'elle veut et inconsciente, aussi, de ce qu'on lui fait faire. »⁴⁴ Il interprète cela comme un nouvel « art de gouverner ».

Ce qui nous intéresse plus spécifiquement dans cette analyse, c'est la démarche qu'elle propose pour comprendre le *pouvoir*; en invitant notamment à saisir le pouvoir d'Etat dans les faits à travers l'ensemble des « *techniques de gouvernement* » observées. M. Foucault précise en effet qu'il s'agit pour lui de « place[r] au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais *les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité* qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer. »⁴⁵ Cette approche du pouvoir permet notamment de déplacer le questionnement sur l'Etat sous l'angle des pratiques concrètes du pouvoir de manière générale.

Ainsi, si les techniques de gouvernement initialement décrites par M. Foucault autour du bio-pouvoir se sont enrichies et multipliées, sa démarche initiale reste cependant valable.⁴⁶ Cette notion constitue bien un *outil* qui invite à saisir l'Etat *via* les techniques de gouvernement, donc à travers les modalités qui permettent de « structurer le champ d'action des autres. »⁴⁷ Dit simplement, la gouvernementalité propose d'interroger la conduite du *gouvernement* des

⁴⁴ M. Foucault, [1978], *op.cit.*, p 652.

⁴⁵ M. Foucault, « Préface à l'*Histoire de la Sexualité* » [1984], in M. Foucault, *Dits et Ecrits*, Tome IV, p. 582 [souligné par nous]

⁴⁶ P. Lascoumes, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, vol. 13-14, 2^{ème} semestre 2004. [Disponible sur : <http://leportique.revues.org/sommaire601.html>] Voir également : P. Laborier et P. Lascoumes, « L'action publique comme gouvernementalisation de l'Etat », in : *Travailler avec Foucault : retour sur le politique*, S. Meyet, M.C. Naves et T. Ribemont (dir), L'Harmattan, Paris, 2005, pp36-62. Voir enfin : J. F. Bayart considère ainsi que la politique du ventre est également une forme particulière de gouvernementalité, au même titre que le bio- pouvoir que celui-ci décrit. La notion de gouvernementalité permet de penser le pouvoir et ses modalités d'exercice inséré historiquement dans les transformations sociales. Ainsi, la « gouvernementalité du ventre » a une généalogie – qui prend racine dans les sociétés précoloniales et qui dessine une évolution particulière. J. F. Bayart, « Foucault au Congo », in : M.C. Granjon (dir.), *Penser avec Michel Foucault. Théorie critique et pratique politique*, Karthala-CERI, pp 183 et s.

⁴⁷ M. Foucault, *Dits et écrits*, Tome IV, p 237

sociétés qui dépasse donc les techniques de gouvernement *étatique* entendues au sens strict. Il s'agit alors d'interroger l'« Etat » comme un mode d'exercice du pouvoir, et non comme un acteur (institutionnel) qui aurait du pouvoir. Ici, l'Etat constitue une logique nodale, un mode d'exercice du pouvoir qui converge plus ou moins vers des institutions étatiques formelles, mais dont l'enjeu de l'analyse dépasse ces structures ci, pour l'inclure dans une analyse (plus vaste) visant à comprendre le *gouvernement* des sociétés – ici – africaines.

Cette notion semble particulièrement heuristique pour repérer le politique en Afrique subsaharienne, car elle offre une approche suffisamment souple du pouvoir qui évite la surdétermination du politique. Etudiant le politique en Afrique, plusieurs auteurs ont ainsi cherché à qualifier les formes de gouvernementalité des sociétés africaines : J. F. Bayart notamment a ainsi mis en évidence la politique du ventre comme forme de gouvernementalité.⁴⁸

Il nous reste donc à trouver les moyens pour *traquer* ce qui fait la réalité du pouvoir. Délaissant temporairement l'approche strictement foucauldienne du pouvoir, pour proposons de suivre une démarche de « redécouverte des institutions »,⁴⁹ en optant pour une étude de l'Etat en action et en actes à travers ses politiques publiques.

1.3. *L'Etat en action au prisme de ses politiques publiques.*

Les politiques publiques,⁵⁰ offrant *a priori* une définition fonctionnelle de *l'Etat en action*,⁵¹ permettent d'analyser le politique par la preuve - conformément à ce que nous avons proposé

⁴⁸ Voir par exemple : J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989. Voir également: J. Ferguson, *The anti-politics machine, Development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁴⁹ P. Quantin, « La redécouverte des institutions », in : P. Quantin, *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Karthala, Paris, 2005, pp 9-26 ; D. Darbon, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in : A. Triulzi et M.C. Ercolessi (dir.), *State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Feltrinelli Editions, 2004,

⁵⁰ On peut définir provisoirement une politique publique comme : un ensemble de « dispositifs tangibles (un budget, du droit, des institutions spécialisées...) qui régissent un secteur de la société ou une activité (industrie chimique, agriculture, développement économique...), voire un projet (aménagement routier, ferroviaire...), des dispositifs issus d'une fabrication sociale collective et complexe par des acteurs (individus, entreprises, associations) ou des groupes d'acteurs (organisations professionnelles, mobilisation sociale plus sporadique) et des institutions publiques (nationales, locales) voire des organisations internationales », in : G. Massardier, *Politiques publiques et actions publiques*, A.Colin, Paris, 2003, p 1.

initialement. Plus spécifiquement, l'étude via les politiques publiques est conçue ici comme un outil permettant d' (entre)ouvrir la *boîte noire* de l'Etat.⁵²

Précisons cependant que l'analyse des politiques publiques en Afrique est ignorée dans la science politique classique : cela découle du postulat d'absence de variables institutionnelles dans les Afrique, que l'on retrouve dans les analyses notamment d'Etat « failli » et « faible ». Mais elle reste également encore largement marginale dans les études africanistes du politique.⁵³ En effet, les recherches sur le politique tendent à occulter l'action publique des sociétés africaines, se cantonnant le plus souvent à l'analyse de l'Etat *ramené à ses élites*,⁵⁴ délaissant le champ des « politiques » aux anthropologues du développement, voire à toute une littérature grise empirique, produite notamment par les agences de développement.

L'étude des politiques publiques en Afrique subsaharienne nous confronte donc à la question de la transférabilité des théories des politiques publiques sur ces terrains extra occidentaux

⁵¹ Pour Bruno Jobert et Pierre Muller, l'Etat en action est : « un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques » in : B. Jobert et P. Muller, 1987, *op. cit.*, p 10. L'analyse des politiques publiques est en effet définie par Pierre Muller comme « la science de l'Etat en action » (in : P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2003). En effet l'analyse des politiques publiques rompt avec une approche institutionnaliste formelle et volontariste de la décision politique, et de l'Etat, pour y substituer une sociologie des organisations, plus complexe, visant à faire apparaître les interactions entre des multiples acteurs.

⁵² P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), avril 2000, pp 189-207.

⁵³ Ce constat tend toutefois progressivement à s'inverser, les quelques recherches pionnières en la matière sont désormais au cœur d'un nouveau champ de recherche légitimé en science politique, comme en atteste la tenue d'un colloque en mars 2006 sur les politiques publiques en Afrique : *L'Afrique des politiques publiques : banalité des terrains ou illusions méthodologiques*, IEP/CEAN/MSHA, AEGIS, Bordeaux, 3-4 mars 2006, Bordeaux.. Voir également : J.P. Olivier de Sardan, 2004, *op.cit.* ; M. Enguéléguélé, 2002, *op.cit.* Pour une synthèse historique sur l'analyse des politiques publiques sur les terrains africains, voir : F. Eboko, « Le sida en Afrique : de l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XLV (2), 178, 2005, pp 351-387.

⁵⁴ Dominique Darbon considère que de telles approches élitiste ne permettent pas de rendre compte des conflits et mobilisations d'acteurs complexes qui caractérisent les politiques sectorielles qui ont été analysées en Afrique (santé, sida etc), et qu'elles brouillent ainsi les connaissances sur le politique en Afrique. Voir : D. Darbon, 2004, *op.cit.*

dont la banalité reste encore à démontrer.⁵⁵ Si la science politique classique s'intéresse peu à ces terrains, et si les études africaines en sciences politiques sont également encore peu nombreuses à utiliser la boîte à outils des politiques publiques,⁵⁶ doit-on pour autant en conclure pour autant l'inapplicabilité de ces outils ?

Les quelques études disponibles sur les politiques publiques en Afrique tendent à infirmer cette hypothèse. Elles révèlent de façons différentes un Etat en quelque sorte réduit à sa portion congrue,⁵⁷ disposant de faibles capacités et marges de manœuvres en ce qui concerne les priorisations sur son agenda national,⁵⁸ et qui est concurrencé par de multiples légitimités.⁵⁹ Mais, ces analyses offrent surtout l'image d'un Etat en (re)composition, plutôt qu'en déliquescence (de type *failed* ou *collapsed state*).⁶⁰ Son étude *via* les politiques publiques apparaît donc bien comme une balise pour la compréhension de l'institutionnalisation du pouvoir.⁶¹

⁵⁵ En effet, « faire voyager les concepts de l'action publique en Afrique c'est multiplier les allers-retours et interroger aussi bien les terrains suds que les hypothèses théoriques dont la prétention universelle risque fort d'apparaître excessive et dont les postures implicites apparaissent plus crûment », in : D. Darbon, 2004, *op.cit.*, p 178. Fred Eboko, étudiant les politiques du Sida en Afrique, plaide pour inscrire « les questions africaines dans un courant (l'analyse des politiques publiques) dont il faut contribuer à prolonger le cours, du Nord vers le Sud sans s'égarer dans les chemins de traverse des particularismes, mais apporter de nouvelles pistes, modestement et fermement » in : F.Eboko, 2005, *op.cit.*, p 379

⁵⁶ On peut citer notamment: D. Kerouedan et F. Eboko, 1999, *op.cit.*; F.Eboko, 2005, *op.cit.* ; G.Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala, Paris, 1992 ; M. Enguéléguélé, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de « référentiel » et de « médiation » », *L'Afrique Politique 2002*, Karthala, 2002, pp 233-253 ; K.A.Kalu (dir.), *Agenda setting and public policy*, Contemporary Perspectives on developing countries, Ashgate, England, 2004.

⁵⁷ F.Eboko, 1999, *op.cit.* ; et F. Eboko, 2005, *op.cit.* ; M. Enguéléguélé, 2002, *op.cit.* ; D. Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afrique », *Autrepart*, vol. 20, 2001, pp 27-42 ; D. Darbon, 2004, *op.cit.*

⁵⁸ K. A. Kalu, 2004, *op.cit.*

⁵⁹ J. P. Chaveau, M. Le Pape et J.P. Olivier de Sardan, « Pluralité des normes et leur dynamique en Afrique : implications pour les politiques publiques », in : G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Karthala/IRD, Paris, 2001, pp 145- 163.

⁶⁰ B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, 1, automne 1998, pp 151-168 ; D. Darbon et P. Quantin, « Les Etats fragiles : des Etats à historicités décalées », in : J.M. Chataigner et H. Magro (dir.), 2007, *op.cit.*, pp 475-490.

⁶¹ D. Darbon, 2004, *op.cit.*

L'étude des politiques de lutte contre les MGF constitue ainsi pour nous un laboratoire pour approfondir ces questionnements. Nous proposons donc de poursuivre certaines pistes offertes par ce nouveau champ de recherche attentif aux institutions en Afrique subsaharienne,⁶² qui s'appuyant sur les analyses de politiques publiques au Nord cherchent à démêler la nature du politique au Sud.⁶³

Parmi ces pistes, nous retiendrons notamment la nécessité de réfléchir en termes d'*action publique*.⁶⁴ Ce choix s'inscrit d'ailleurs dans les évolutions de l'analyse des politiques publiques contemporaines en science politique classique, notamment marquées par des reconfigurations supra et infra nationales qui amènent à relativiser la centralité des instances étatiques dans les processus de construction et de traitement des problèmes collectifs.⁶⁵

⁶² Notons que cette approche de l'Etat (en Afrique) *via* les politiques publiques s'inscrit dans une approche néo institutionnaliste, postulant donc que les institutions comptent (« *institutions matter* »). C'est une perspective théorique née dans les années 1980 aux Etats-Unis, qui place les institutions au cœur des constructions théoriques et des recherches empiriques. Elle participe ainsi de la redécouverte des institutions dans les années 1980, qui avaient été délaissées par les approches behavioristes notamment. (Voir: J.G. March et J.P. Olsen, "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp 734-749; J.G. March et J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York, 1989). Les institutions sont ainsi considérées comme une variable autonome, mais qui est cependant diversement appréciée (plusieurs courants co existent en effet, notamment : historique, sociologique, et choix rationnel). Cette redécouverte des institutions⁶² n'implique cependant pas de sacraliser les institutions africaines (dans un élan d'afro-optimisme béat), mais de les considérer pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des modes de gestion de la société dont l'étude nous renseigne sur le politique. M. Bratton et N. Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

⁶³ Dominique Darbon évoque ainsi le fait que « la variable institutionnelle essentielle dans une approche en terme de politique publique présente des faiblesses notables en Afrique qui vont rendre la structuration sectorielle moins prégnante, et limiter le poids technique et normatif des acteurs étatiques dans la définition des politiques publiques », D. Darbon, 2004, *op.cit.* , p 183. Mais, cela n'empêche pas l'étude – moyennant une conception plus souple du « secteur » - qui nous renseigne au contraire bien sur les modalités concrètes de l'action publique.

⁶⁴ M. Enguéléguélé, 2002, *op.cit.*.

⁶⁵ P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 1999 ; J. Fontaine et P. Hassenteufel, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain ou refroidissement théorique ? », in : J. Fontaine et P. Hassenteufel (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002, pp 9-29 ; J. C. Thoenig, « Politique

Cette posture méthodologique invite ainsi à analyser la pluralité des normes et des acteurs, et à prendre au sérieux le rôle des acteurs non étatiques dans le processus de politique publique, sans pour autant perdre de vue la question de la régulation,⁶⁶ dont il reste à étudier la *nature* dans les situations étudiées. Il convient alors de chercher à mettre à jour les mécanismes par lesquels les structures de pouvoir sont produites et se maintiennent, mécanismes qui apparaissent déterminants dans le contexte polycentrique de l'action en train de se faire.⁶⁷ Dans cette perspective, l'*action publique* peut être définie comme « la construction et la qualification de problèmes collectifs [...] ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter ». ⁶⁸ Ainsi, « en partant de la société, des problèmes qui s'y manifestent, de ses morphologies sociales, [il s'agit d'] examiner si et comment l'espace du politique, dont la sphère publique est une composante importante, mais une composante seulement, évolue ou se fige, s'approprie ou pas la qualification des enjeux, attribue à l'Etat une capacité et une légitimité à intervenir. »⁶⁹

Ainsi, plutôt que d'étudier l'institution (étatique) en soi, nous choisissons de la saisir en pratique(s) : si bien que l'enjeu de l'analyse est bien celui de l'appréhension de ***l'institutionnalisation de l'Etat***, processus à travers lequel se consolident les modes de *gouvernement* de la société.⁷⁰

publique et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.5 (2), 1998, pp 295-314 ; J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1999.

⁶⁶ La régulation désigne « l'ensemble des procédures et des comportements individuels et collectifs qui reproduisent les rapports sociaux fondamentaux, pilotent le régime d'accumulation en vigueur et assure la compatibilité d'une myriade de décisions décentralisées, sans que les acteurs aient nécessairement conscience des principes d'ajustement de l'ensemble du système », in : R. Boyer et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1995, pp 54-55.

⁶⁷ Pour une réflexion sur l'usage analytique du concept de « régulation politique », voir : J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998.

⁶⁸ J.C. Thoenig, « L'usage analytique du concept de régulation », in J. Commaille et B. Jobert (dir.), 1999, *op.cit.*, p 47.

⁶⁹ J.C. Thoenig, 1999, *op.cit.*, p 51.

⁷⁰ L'ouvrage collectif de Patrick Quantin, *Gouverner les sociétés africaines en 2005* permet à cet égard de souligner que cette institutionnalisation de la régulation politique (c'est-à-dire des dispositifs de gouvernement) dépasse l'Etat d'un point de vue substantialiste, pour inclure des acteurs pluriels qu'ils soient anciens (partis politiques, municipalités etc.), ou nouveaux tels que les organisations de la société civile, et notamment les « ONG ». Voir notamment les articles de : Marie Emmanuelle Pommerolle, « Droits de l'homme et politique : l'institutionnalisation paradoxale des ONG kenyanes », in : P. Quantin,

Rappelons en effet que si la *construction* de l'Etat (en tant qu'effort conscient pour créer un appareil de contrôle) peut s'avérer un échec, la *formation* de l'Etat (en tant que processus historique) en revanche peut difficilement être nié dans les Afriques. Emmanuel Terray considère ainsi que : « la problématique de la crise de l'Etat a progressivement été remplacée par celle de l'Etat en formation, et [...] que crise ou pas l'Etat présente une certaine réalité en Afrique ». ⁷¹ Les analyses de l'Etat *défaillant* en Afrique font surtout le constat d'une *absence d'institutionnalisation* de l'Etat. ⁷² Nous proposons ici de déplacer l'angle d'analyse pour *repérer l'institutionnalisation en cours de l'Etat dans les Afriques*, c'est-à-dire comme un processus (encore) inachevé.

Enfin, et conformément aussi à la démarche prônée par l'approche de « politique par le bas » qui cherche – entre autres – à rompre avec les théorisations générales abstraites qui ont pendant longtemps caractérisé les études africaines en science politique, ⁷³ nous proposons de resserrer notre focale d'analyse du politique autour d'une *étude de cas* circonscrite et spécifique : les mutilations génitales féminines (MGF) comme objet politique. ⁷⁴

1.4. L'étude des mutilations génitales féminines (MGF) comme objet politique : un laboratoire pour étudier l'Etat en situation d'extraversion.

Les MGF ne constituent pas un objet politique en soi. ⁷⁵ Mais dans le courant des années 1980 et 1990 (notamment), elles ont fait l'objet en Afrique (et ailleurs, notamment dans les pays

2005, *op.cit.*, pp 231-246 ; et de Gautier Pirotte « Société civile importée et nouvelle gouvernance. Le nouveau secteur ONG au Bénin », P. Quantin, 2005, *op.cit.*, pp 27-43.

⁷¹ J. F. Médard, 1991, *op.cit.*, p 8.

⁷² Parce qu'on ne le reconnaît pas dans les formes d'organisation politique l'Etat de type wébérien, légal-rationnel et bureaucratique tel qu'il s'est développé dans les sociétés européennes. C'est le cas y compris dans les analyses les plus récentes sur les Etats « fragiles », qui sont appréhendés dans une perspective de carence de capacités de mise en sécurité des sociétés. J. M. Chataigner et H. Magro (dir.), 2007, *op.cit.*

⁷³ Voir la critique produite par C. Coulon, 1972, *op.cit.*

⁷⁴ Notons ici que cette étude de cas est assez proche de celle faisant du sida un objet politique, qui a donné lieu à une littérature spécifique, voir notamment F. Eboko, 1999, *op.cit.*, E. Demange, *De l'action publique au modèle : la lutte contre le sida en Ouganda*, Mémoire de Dea, IEP Bordeaux, 2004.

⁷⁵ Les MGF sont restées le plus souvent cantonnées à un objet saisi par les études anthropologiques principalement. Nous étudierons cela en détail dans le chapitre préliminaire.

d'immigration africaine) d'une intervention publique, de nature cependant très inégale.⁷⁶ Nous proposons ici d'étudier et comparer la mise en action publique de cette pratique sociale et culturelle, progressivement érigée en *problème* puis en *problème public* au point d'être la cible d'une attention publique d'intensité variable, au Mali et au Kenya.⁷⁷

Précisons que le processus de problématisation et publicisation des MGF constitue à la fois une *controverse*⁷⁸ (domestique) – qui implique la remise en cause radicale (c'est-à-dire l'abandon) d'une pratique sociale ; qui est doublée d'une *internationalisation polémique* qui fait des MGF à la fois le symbole de la nécessaire ingérence culturelle au nom des droits humains, et celui de l'hégémonie des « bons sentiments » occidentaux. Cette problématique nous est ainsi apparue comme un laboratoire idéal pour étudier l'*Etat en action en situation d'extraversion*.⁷⁹ D'une part, l'analyse d'une controverse (forte) permet de « faire ressortir les activités diverses d'enrichissement et de reformulation des enjeux initiaux, la dynamique des jeux d'acteurs enrôlés selon les séquences sur des modes variables, et souligne la diversité des

⁷⁶ Le premier ouvrage de référence en la matière est le Rapport Hosken (du nom d'une célèbre journaliste américaine): F. Hosken, *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/Gonthier, Paris, 1982 [éd. française. Peu de travaux traitent spécifiquement des politiques nationales de lutte dans les Afriques : on peut toutefois surtout citer les travaux de la sociologue Elisabeth Heger Boyle qui a écrit de très nombreux articles, et qui fait une présentation synthétique de ses recherches dans : E.H.Boyle, *Female Genital Cutting : Cultural Conflict in the Global Community*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

⁷⁷ Nous reviendrons ci-dessous dans cette introduction sur la démarche comparative binaire spécifiquement. Cf. *infra*, introduction.

⁷⁸ La controverse peut être définie comme une « séquence de discussion et d'affrontement entre des points de vue divergents sur un sujet » (P. Lascoumes, « Controverse », L. Boussaguet et *al.*, *Dictionnaire de politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p 124). Mais, il existe également des situations où cette « séquence » est continue, lorsque les enjeux sont particulièrement inextricables. D. Schon et M. Rein distinguent ainsi entre les simples « *policy disagreements* », des « *intractable policy controversies* ». Voir : D. Schon et M. Rein, *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Harper Collins Publishers, New York, 1994. C'est dans cette seconde optique que nous utiliserons la notion de « controverse », comme synonyme d'un problème *particulièrement* insoluble.

⁷⁹ Littéralement : attitude/ comportement ou situation consistant à être tourné vers l'extérieur. Par ce terme nous cherchons à mettre en évidence l'insertion asymétrique des Afriques (voire des Suds en général) dans les processus de globalisation, du fait d'une dépendance de nature inégale vis-à-vis notamment de l'aide internationale. Cette extraversion peut cependant en partie être instrumentalisée par certaines élites, comme le soulignent les travaux de J. F. Bayart sur les « *stratégies d'extraversion* » : J.F. Bayart, *L'Etat en Afrique*, Karthala, Paris, 1989. Elle est conçue dans une perspective historique dynamique : nous ne parlons ainsi pas directement d'Etat *extraverti*, ce qui en ferait une caractéristique figée.

problématisations concurrentes de la situation ». ⁸⁰ Ainsi, à travers l'étude de la controverse autour des MGF, les interactions sont rendues d'autant plus visibles. D'autre part, la configuration particulière du problème qui s'inscrit au cœur des rapports ambigus des Afriques avec le reste du monde, permet de mettre en perspective un Etat *extraverti* en action. En effet, le problème public des MGF semblerait *a priori* pouvoir corroborer le postulat d'une *endogénéité* ⁸¹ impossible des agendas nationaux africains, ⁸² contraints notamment par les injonctions internationales – ou ce que Fred Eboko appelle le modèle dissonant des politiques publiques en Afrique. ⁸³ Pourtant, même dans l'hypothèse (qui reste également à démontrer) où cette problématique est imposée sur l'agenda national, il n'en reste pas moins que « tout

⁸⁰ P. Lascoumes, 2004, *op.cit.*, p 130.

⁸¹ Précisons que le terme « endogène » vient du grec « endom » (en dedans) et « genos » (origine). Cela caractérise ce qui provient de l'intérieur d'un corps (en botanique, cela caractérise un organe végétal né à l'intérieur d'une plante), ce qui est du à des causes internes, ou ce qui provient de l'intérieur du système auquel appartient l'objet étudié (dans les années 80, le terme a été récupéré par les économistes de l'Ecole de Chicago pour décrire un modèle particulier de croissance dans lequel on considère certains facteurs dans le modèle, alors qu'avant ils en étaient exclus : le capitale humain (Lucas, 1988) comme l'éducation ; la recherche et développement et l'innovation (Romer, 1987) ; ou encore le capital public (Barro, 1990) comme les infrastructures publiques). En anthropologie, A. Wittaker a développé ce concept d'« endogénisme » pour décrire le processus de création d'identité antillo-guyanaise, qui consiste à sortir de la créolité et de l'universalisme abstrait, en postulant une « affirmation identitaire en soi et pour soi » (Voir : A. Wittaker, « L'endogène, pour le dépassement des limites du métissage et de la créolité », *Socio-anthropologie*, n°11 Attirances).

⁸² “The issues on the agenda table for transitional states are largely ad hoc and dictated by external constituencies without regard to the domestic realities, no clear connexions are made between ideas and their implementation on a consistent basis and no practical strategies for institutional innovations are the results of thorough and critical reflections on alternative approaches”, in: K. A. Kalu, 2004, *op.cit.*, p 6. L'auteur affirme ainsi l'absence d'innovation dans les politiques publiques en Afrique, décrites comme des « visionless and non-strategic approaches to decision-making » (*Idem*). L'absence de cadre constitutionnel pluraliste formel dans les pays africains conduit, selon l'auteur, à une forme particulière de processus de politique publique au mieux capté par une élite dirigeante dans une approche top-down.

⁸³ Selon lui en effet, « les politiques publiques naissent de tractations sociales portées par des corps sociaux qui sont converties en action publique suite à des négociations publiques. Le cas du sida en Afrique propose un modèle où l'action publique est *née* d'une sollicitation extérieure », in : F. Eboko, 2005, *op.cit.*, p 367. [souligné par nous]. Notons que sans nier cette réalité, qui doit par ailleurs être explicitée, il s'agit pour nous de chercher à comprendre les mécanismes postérieurs à cette naissance, qui révèlent des trajectoires de mise en action divergentes sur le continent, y compris dans la lutte contre le sida.

emprunt [...] est réappropriation et réinvention ».⁸⁴ Si bien que tout le travail de recherche consiste précisément à mesurer *comment elle s'est insérée dans le champ politique*.

Deux idées clefs sont ici sous jacentes.

Tout d'abord, plutôt que de réfléchir en termes d'origine (à partir de la notion d'endogénéité) – en se posant la question « d'où vient la cause ? » - il convient de s'interroger en terme de *généalogie*, ou mieux d'*endogénéisation*,⁸⁵ c'est à dire en considérant le processus à travers lequel une idée, quelque soit son origine (qui reste souvent difficile à déterminer) se développe et se consolide (ou pas).⁸⁶

Par ailleurs, réfléchir en terme de « champ politique »⁸⁷ a l'avantage de ne pas figer l'étude de la mise en action publique en la circonscrivant *a priori* :⁸⁸ la notion amène à la fois à prendre en compte les propriétés spécifiques du champ politique (et notamment le fait que ce champ

⁸⁴ J. F. Bayart, 1989, *op.cit.*, p 50.

⁸⁵ Cette notion permet de mettre en lumière la dynamique du processus d'intériorisation.

⁸⁶ Conformément par exemple à la formule de John W. Kingdon : « the critical thing to understand is not where the seed comes from but what makes the soil fertile », in: J.W Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Co, Boston, 1994, p 81. La métaphore de la graine (*seed*) désigne ici l'idée (politique).

⁸⁷ A partir des travaux de Pierre Bourdieu, nous définirons simplement le champ politique comme un espace circonscrit, déterminé par des logiques propres, composé d'agents en interactions inégales (rapports de force), et qui est en contact avec d'autres champs (médiatique, religieux etc.), et dont la spécificité (par rapport donc aux autres champs) est de chercher à imposer sa vision du monde (social) autrement dit dans le champ politique, les idées deviennent des « idées-force ». P. Bourdieu précise en effet que : « le champ politique peut être décrit comme un jeu dans lequel l'enjeu est l'imposition légitime des principes de vision et de division du monde social » (p 67) et que « les enjeux du monde politique sont toujours doubles ; ce sont des combats pour des idées mais comme celles-ci en sont complètement politiques que si elles deviennent des idées-forces, ce sont aussi des combats pour des pouvoirs » (p 68). Voir : P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000.

⁸⁸ La notion est volontairement floue, pour laisser la place à l'étude empirique des agents qui gravitent précisément dans ce champ (par exemple : les acteurs internationaux sont-ils des acteurs du champ politique national ?). P. Bourdieu précise en effet que : « la notion de champ politique a plusieurs avantages : elle permet de construire de manière rigoureuse cette réalité qu'est la politique ou le jeu politique. Elle permet ensuite de comparer cette réalité construite avec d'autres réalités comme le champ religieux, le champ artistique... [...] Enfin, je pense que c'est une notion qui a des vertus négatives, ce qui est une propriété des bons concepts (qui valent peut être autant par les faux problèmes qu'ils écartent que par les problèmes qu'ils permettent de construire) », P. Bourdieu, 2000, *op.cit.*, p 52.

visé par définition l'imposition d'une vision du monde) sans négliger les effets de son interaction avec les autres champs. Dans notre cas plus précisément, la notion nous semble notamment permettre de bien faire ressortir le passage d'un champ (celui de lutte contre les MGF, qu'il soit national, international ou transnational) à un autre qu'implique l'action publique. C'est pourquoi nous trouvons plus pertinent de réfléchir en terme de « *mise en action publique* » de la cause des MGF, qui recoupe à la fois le passage (ou la conversion) de la cause du champ du mouvement de lutte contre les MGF au champ politique, et donc l'émergence à proprement parler dans le champ politique.

Enfin, étudier le processus de politique publique d'une controverse forte marquée par une internationalisation polémique invite nécessairement à croiser plusieurs approches théoriques et disciplinaires.

1.5. Précisions sur le cadre théorique⁸⁹ de l'étude des politiques de lutte contre les MGF en Afrique subsaharienne.

Etudier la politique de lutte contre les MGF consiste à s'interroger sur la dialectique entre la construction d'un problème public et son traitement. Ce faisant, cette étude s'inscrit donc d'abord dans la **sociologie de l'action publique** de manière générale. Cette approche matérialise le changement de perspective induit dans l'analyse des politiques par le passage à l'étude de l'*action publique* : dès lors, ce ne sont plus les objets classiques de la science politique qui sont étudiés (personnel politique, partis politiques ...), mais aussi les *interactions sociales multiples* (d'où l'approche sociologique à proprement parler).⁹⁰ Dans cette perspective, l'analyse (des politiques publiques) ne se concentre plus sur le cœur de l'appareil d'Etat : mais celui-ci est pensé comme l'un des partenaires participant à la co-construction des politiques publiques.⁹¹

⁸⁹ Il s'agit ici d'une brève présentation, chacun des instruments sera étudié en détail quand il est mobilisé au cours de la recherche.

⁹⁰ Jacques Commaille décrit ainsi cette démarche comme « [prenant] en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives [dans différents domaines] ». J. Commaille, « Sociologie de l'action publique », in : L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), 2004, *op.cit.*, p 413. Voir également du même auteur : J. Commaille et B. Jobert (dir.), 1999, *op.cit.*; et également d'un autre auteur : P. Duran, 1999, *op.cit.*

⁹¹ J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Paris, 2003.

Au sein de ce vaste programme de recherche, notre questionnement emprunte plus spécifiquement les chemins de la **sociologie des problèmes publics**, complétée par celle des **mobilisations collectives**. En effet, faire de l'abandon des MGF, pratiques sociales et culturelles, une « cause » mobilisatrice et un « problème public » ne va pas de soi. L'absence de neutralité substantielle des problèmes sociaux implique nécessairement d'en faire un objet d'analyse en soi. Cela constitue le cœur de la sociologie des mobilisations, cherchant à dégager les logiques et ressorts de l'action collective.⁹² Nous nous intéressons cependant ici de façon plus précise aux processus de *construction* des mobilisations collectives, notamment dans leur dimension symbolique,⁹³ en incorporant dans l'analyse les croyances, l'idéologie, l'émotion mais aussi l'expertise. Les analyses de *frames* (ou : cadres) ouvrent ici des perspectives (désormais largement reconnues dans la sociologie de l'action collective),⁹⁴ sur lesquelles nous nous appuyerons, d'autant qu'elles permettent de faire le pont entre sociologie de l'action collective et de l'action publique.⁹⁵

La sociologie des problèmes publics ouvre également des pistes pour comprendre comment et pourquoi certaines questions sont priorisées dans le champ politique spécifiquement, et comment telles solutions sont présentées et appliquées dans la prise de décision à un moment donné. Cela revient à décortiquer la notion de « problème public ». Ses éléments constitutifs (« problème » et « public ») sont plus des processus que des éléments objectifs, si bien qu'il conviendra de réfléchir en terme de *problématisation* et *publicisation*.⁹⁶ Notons toutefois qu'il ne s'agit pas de séquences, mais de processus enchevêtrés : cette distinction binaire n'est qu'un moyen de décomposer une notion souvent limitée à sa compréhension intuitive. Pour essayer de clarifier ce double mécanisme (problématisation et publicisation), la majorité des

⁹² Voir notamment : E. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2005; O. Fillieule et C. Péchu, *Lutter ensemble : les théories de l'action collective*, L'Harmattan, Paris, 2003 ; L. Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, éditions Textuel, Paris, 2004.

⁹³ W. Felstiner, R. Abel, et A. Sarat, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher et réclamer », *Politix*, vol. 16, 1991, pp 21-54.

⁹⁴ L'ouvrage de référence en la matière est : E. Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harper, New York, 1974. Pour une synthèse des travaux mobilisant cette analyse, voir notamment : R. Benford et D. Snow, « Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 2000, pp 11-639.

⁹⁵ D. Schon et M. Rein, 1994, *op.cit.* Cf. *infra* chapitre 2.

⁹⁶ J.W.Kingdon, 1984, *op.cit.* ; J.G. Padoleau, 1982, *op.cit.*

auteurs réfléchissent en termes d'agenda⁹⁷ et de mise sur agenda.⁹⁸ Aucun problème n'étant un fait objectif,⁹⁹ les agendas sont dominés par des conflits : c'est à dire des opérations de déconstruction, reconstructions symboliques permanentes. Pierre Favre distingue quant à lui, l'émergence du problème, de l'émergence du problème dans le champ politique, c'est-à-dire la **politisation** à proprement parler.¹⁰⁰ Les interrogations en termes de « structures d'opportunité politique »¹⁰¹ notamment, devraient permettre de faire la jonction entre la sociologie de l'action collective et celle de l'action publique.

Enfin, nous proposons également d'affiner ces cadres d'analyse en les croisant avec les **approches visibilisant les dynamiques transnationales des politiques**. En effet, nous devons aussi dégager des outils permettant de penser l'implication d'une forte internationalisation de la lutte contre les MGF (en tant que problème à la fois global *et* local)¹⁰² dans le processus de politique publique à l'échelle des pays étudiés (Mali et Kenya). L'analyse classique des relations internationales interprète ces mécanismes comme de simples pressions exogènes à replacer dans un système d'asymétrie de pouvoir. Pourtant, tout un courant de recherche (renforcé du fait de l'approfondissement de la construction européenne)¹⁰³ s'interroge au contraire sur les *effets* domestiques concrets des pressions

⁹⁷ L'agenda politique « comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire une intervention des autorités publiques légitimes » in : J.G.Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

⁹⁸ La mise sur agenda est un processus qui consiste à limiter l'ensemble des questions portées sur l'agence, afin de focaliser l'attention. Voir notamment: P. Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 1990 (40), pp 18-41 ; J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*

⁹⁹ Notons qu'un problème social peut être le résultat de carences objectives dans une société, mais les indicateurs d'états objectifs manquant, il est avant tout le résultat de « la décision subjective de ceux qui en son nom désignent tel phénomène comme un problème social ». in : J.C. Thoenig et Y. Meny, « L'émergence des problèmes publics », in : *Politiques Publiques*, J.C. Thoenig et Y. Meny (dir.), PUF, Themis Sciences Po, Paris, 1989 (chapitre 4), p 176.

¹⁰⁰ P. Favre (dir.), « L'émergence des problèmes publics dans le champ politique », Pierre Favre, in : *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, L'Harmattan, Paris, 1992, pp 5-37

¹⁰¹ Voir notamment: H. Kitschel, « Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, pp 57-85.

¹⁰² Cette dimension particulièrement complexe, mais centrale dans notre recherche, fera ainsi l'objet du chapitre préliminaire.

¹⁰³ Les recherches les plus novatrices dans le domaine de l'analyse des politiques publiques sont issues de l'analyse de l'« européanisation ». Voir notamment : B. Palier et Y. Surel, (dir.), *L'Europe en action : l'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007.

internationales, à la suite des travaux pionniers de Peter Gourevitch.¹⁰⁴ Plusieurs analyses, depuis, ont cherché à identifier les *canaux* des pressions extérieures exercées, révélant des configurations transnationales¹⁰⁵ singulières, qu'elles soient articulées autour de l'expertise,¹⁰⁶ de croyances ou valeurs partagées,¹⁰⁷ qui vont influencer la conduite des politiques publiques.¹⁰⁸ Nous reviendrons en temps voulu au cours de cette thèse sur l'apport de chacune de ces approches.

A travers le décortilage de la mise en action publique de la lutte contre les MGF, l'enjeu est de saisir l'Etat en action, ses acteurs et ses modalités dans un contexte d'internalisation du

¹⁰⁴ P. Gourevitch, «The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Policies », *International Organization*, vol. 32 (4), automne 1978, pp 881-912.

¹⁰⁵ La notion de relations « transnationales » a été introduite dans les années 70, notamment avec l'ouvrage de R.O.Keohane et J.Nye *Transnational Relations in World Politics*, en 1972. Elle constitue une remise en cause des approches statocentrées, dominantes dans la théorie des relations internationales. La notion a ensuite été reprise par T.Risse-Kappen dans les années 90, qui définit les relations transnationales comme étant des : « regular interactions across boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization » in : « Bringing transnational relations back in. Introduction », in: T. Risse-Kappen, *Bringing transnational relations back in*, Cambridge University Press, 1995, p 3-33.

¹⁰⁶ Peter Haas a ainsi introduit la notion de « communautés épistémiques », c'est-à-dire des ensembles de spécialistes mus par une certaine vision commune de l'action à mener. Plus précisément, il en donne la définition suivante : « a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area. [...] What bonds members of an epistemic community together is their shared belief or faith in the verity and the applicability of particular knowledge or specific truths » (p 3). P. M. Haas, « Introduction : epistemic communities an international policy coordination », *International Organization*, vol.46 (1), hiver 1992, pp 1-35.

¹⁰⁷ C'est le cas des « transnational advocacy networks » (ou TANs) par exemple ainsi définis « TANs includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchange of information and services » in: M. Keck et K. Sikkink, *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, p 2.

¹⁰⁸ D. Stone, «Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy», *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp 545-566; B. Deacon, « Transnational organizations and global social policy », communication, *International Conference Hanse Institute for Advanced Studies "Globalization of the welfare state? World Society, transnational social policy and new welfare states"*, 6-8 février 2004.

problème à traiter. Finalement, notre questionnement ainsi présenté s'inscrit dans une problématique transversale sur l'*appropriation politique*.

Nous proposons en effet d'articuler notre recherche autour de ce questionnement ci : **dans quelle mesure et comment la cause des MGF – c'est-à-dire un problème controversé reposant sur une internationalisation polémique – est-elle mise en action publique ; et comment cette appropriation politique permet-elle de repérer l'Etat en action au Mali et au Kenya, et au-delà dans des sociétés extraverties ?**

2. L'*appropriation* de la cause des MGF comme problématique transversale.

La notion d'*appropriation*¹⁰⁹ est particulièrement complexe et polysémique, et a fait l'objet d'un investissement pluriel récent, notamment par les agences de développement. Il semble dès lors difficile d'utiliser ce terme sans clarifier de façon précise sa portée dans notre problématisation, permettant notamment d'interroger les mécanismes de la mise en action publique en situation d'extraversion.

Que signifie l'*appropriation* ? Comment cette notion est-elle utilisée en sciences humaines et sociales ? Quels mécanismes et phénomènes décrit-elle ? Comment interroger ces processus dans notre propre champ de recherche ?

L'usage que nous proposons de la notion d'*appropriation* s'inspire d'abord des réflexions élaborées dans le domaine de la sociologie des sciences et techniques, où l'*appropriation* revêt un caractère plus facilement appréhendable, qui va permettre de mieux comprendre en miroir les situations plus immatérielles que nous étudions pour notre part. L'anthropologie du

¹⁰⁹ Pour le Petit Robert (2005) l'*appropriation* signifie l'action de rendre propre à un usage, à une destination, c'est l'action de faire d'une chose sa propriété, de l'adapter à soi. Cette notion évoque la propriété (privée : de biens, ou foncière) dans une perspective juridique, mais également psychologique (soulevant la question de la *perception* de propriété). Transposée dans le domaine politique, la notion reste largement imprécise et souvent normative (quels indicateurs pour attester de la propriété – c'est-à-dire la maîtrise - d'un processus politique ?). Nous définirons *a minima* l'*appropriation* ici comme la prise de possession (matérielle ou symbolique). Quand l'*appropriation* est symbolique (ce qui sera le cas dans notre recherche), il ne s'agit pas simplement de faire soi quelque chose d'extérieur, mais aussi et surtout de l'adapter à un usage défini par soi. Ce n'est donc pas simplement une question de propriété au sens strict, mais bien d'*appropriation* (processus).

développement offre également une réflexion approfondie sur cette notion centrale de cette discipline. Cela nous ouvre des pistes pour mieux circonscrire cette problématique dans notre étude sur la mise en action publique de la cause des MGF. Ces précisions sont autant de précaution pour situer notre recherche à la fois au cœur mais au-delà des cadres d'analyse de l'*ownership* prônés comme nouveau paradigme de l'aide internationale.

2.1. *L'appropriation dans la sociologie des sciences et techniques.*

Un détour par l'appropriation dans le domaine des sciences et techniques, rendant compte des mécanismes de l'innovation, permet de se mieux cerner les enjeux de la notion. En effet, les études cherchant à étudier les mécanismes et effets dans les sociétés des *faits scientifiques*, ou plus précisément les innovations techniques, que l'on peut regrouper sous la sociologie des sciences et techniques (prise au sens large),¹¹⁰ fondent une partie de leur recherche sur les *processus d'appropriation*. Révélant la dimension matérielle (à travers des techniques et/ou les objets) du changement et de l'innovation, ces études ont surtout révélé des processus d'hybridation. Ces phénomènes prennent ici une dimension directement observable, alors que dans notre domaine de recherche (centré sur les normes et les valeurs, par définition, insaisissables) ils relèvent purement de l'abstraction.¹¹¹

Notons que l'appropriation constitue un paradigme récent dans la sociologie des usages des objets techniques, marquant notamment le passage d'une analyse centrée sur les *effets* de nouvelles techniques - en termes d'adoption et d'acceptabilité ; à une analyse attentive à la réception (processus) de ces nouvelles techniques. Si elle se pose en rupture face aux analyses *diffusionnistes*,¹¹² ou à celles reposant sur le *paradigme de l'innovation* ;¹¹³ mais elle vient

¹¹⁰ Ensemble de recherches qui visent à comprendre les logiques d'ordre sociologiques à l'œuvre dans la production de connaissances scientifiques. Elle a pour objet les institutions scientifiques, le travail concret des chercheurs, les structurations des communautés d'experts etc. Elle s'inscrit plus largement dans le champ de la sociologie de la connaissance, qui a pour objet la connaissance humaine considérée comme un phénomène social.

¹¹¹ Même si bien sûr l'applicabilité de ces approches est ensuite à circonscrire, pour ce qui est de l'appropriation d'objet aux contours plus flous et incertains (objets culturels, politiques etc.). C'est précisément l'objet de cette sous section.

¹¹² Il s'agit de comprendre l'adoption d'une technologie au moment de sa diffusion, dans une perspective en grande partie linéaire, qui ne prend en compte l'adoption qu'une fois la technologie achevée. E. M. Rogers, *Diffusion of innovations*, Free Press, New York, 1983.

surtout compléter les analyses plus nuancées, qui mettent en évidence la dimension sociale de l'innovation technique et identifient les jeux d'interactions des divers acteurs qui participent à l'élaboration de l'innovation. Une telle approche a notamment été développée par la *sociologie de la traduction*, introduite par Michel Callon, et Bruno Latour, à travers le Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI) en France. Cette approche part du postulat selon lequel le processus d'innovation se décompose en une succession d'épreuves et de transformations dans lesquelles une série d'acteurs (humains et outils) sont en interaction.¹¹⁴ S'opposant ainsi au modèle de la diffusion, cette approche introduit une analyse *socio- technique*, combinant une analyse technique de l'objet de l'innovation, croisée avec une analyse sociologique, attentive « aux milieux dans lesquels il se déplace, et dans lesquels ils produit des effets ».¹¹⁵ Ce modèle souligne « l'existence de tout un faisceau de liens qui unissent l'objet à tous ceux qui le manipulent ; [il] met en scène tous les acteurs qui se saisissent de l'objet ou s'en détournent et il souligne les points d'accrochage entre l'objet et les intérêts plus ou moins organisés qu'il suscite ».¹¹⁶

L'exemple des kits photovoltaïques, conçus par des ingénieurs français et diffusés dans les pays en voie de développement, est particulièrement limpide. Michel Callon et Bruno Latour expliquent l'échec (là encore) de cette technologie en mettant en exergue le fait que les choix techniques - décidés par un groupe d'acteurs *intéressés* (composé de chercheurs y compris africains, et d'agences gouvernementales) afin d'éviter tout bricolage – se sont autonomisés des utilisateurs. Au final cela a eu pour effet de « coup[er] l'objet d'alliés potentiels » :¹¹⁷ les

¹¹³ L'analyse est alors centrée sur le processus de conception de l'innovation.

¹¹⁴ M. Callon, "Some elements of sociology of translation. Domestication of the scallops in the fishermen of the St Brieuc Bay", in: *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge*, J. Law (dir.), Routledge, Londres, 1986. Dans son étude de cas désormais célèbre, sur la controverse économique et scientifique relative à la disparition des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint Brieuc dans les années 1980, Michel Callon montre comment une poignée de chercheurs ont tenté d'imposer (sans succès) une nouvelle stratégie de conservation du coquillage. Il identifie alors quatre moments dans la « traduction » : la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation - c'est-à-dire dans le processus au cours duquel ces experts vont chercher à imposer leur vision du problème et leur solution aux autres acteurs

¹¹⁵ M. Callon et B. Latour, « A quoi tient le succès des innovations ? L'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre – Annales des Mines*, vol. 11, 1988a, p 22.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ M. Callon et B. Latour, « A quoi tient le succès des innovations ? Le choix des portes paroles », vol. 12, 1988b, *op.cit.* , p 21.

utilisateurs locaux ont perçu le kit au final comme « une machine de guerre explicitement montrée contre eux. »¹¹⁸

Ces études permettent ainsi d'affirmer qu'« il faut accepter l'idée qu'un objet technique n'est repris que s'il parvient à intéresser des acteurs de plus en plus nombreux. Faire [...] comme si le produit pouvait être défini en dehors de toute interaction avec lui est contraire à tout ce que nous avons vu de l'innovation. Celle-ci est perpétuellement en quête d'alliés. Elle doit s'intégrer dans un réseau d'acteurs qui la reprennent, la soutiennent, la déplacent. »¹¹⁹ Ce modèle *tourbillonnaire* de l'innovation – qui rompt radicalement avec la linéarité du modèle diffusionniste – met l'accent sur les processus de transformations permanents, faits de négociations, de compromis. Ils soulignent d'une part le fait qu'adopter une innovation, c'est en fait surtout l'adapter, et ils mettent en lumière dans ces processus le rôle des *porte-parole* « qui vont interagir, négocier pour mettre en forme le projet et le transformer. »¹²⁰ C'est précisément la remise en cause de la légitimité des porte-parole dans le cas de la controverse autour de la coquille Saint Jacques (sus citée), qui expliquerait l'échec du processus d'innovation au final.¹²¹

Nous pouvons retenir ici de la sociologie de la traduction deux idées majeures qui éclairent notre propre démarche de recherche : d'une part, c'est à travers un jeu de *traduction* du sens de l'innovation appropriée par ces acteurs, que l'objet est véritablement transformé ; et d'autre part, ce jeu se fait à travers l'*interaction de plusieurs acteurs* – qui peuvent être organisés en réseaux – où s'élaborent des solutions communes.

Cependant, cette approche ne prend pas en compte les « pratiques », à savoir l'action des *usagers*, qui peut également façonner l'objet technique, simplement à travers l'usage spécifique qu'ils en font.¹²² C'est en effet ce que résume ainsi Madeleine Arkich, du CSI :

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ M. Callon et B. Latour, 1988b, *op.cit.* p 20.

¹²⁰ M. Callon et B. Latour, 1988a, *op.cit.* p 12.

¹²¹ M. Callon, 1986, *op.cit.*

¹²² Les auteurs évoquent les « utilisateurs », qui sont cependant distincts des « usagers » : les premiers sont en fait les concepteurs secondaires, qui vont participer au modelage progressif de la technique, à travers les différents tests opératoires ; les usagers, eux, ne font pas partie directement du modèle. « L'enjeu est dans tous les cas d'identifier les utilisateurs les mieux placés pour transformer l'innovation et la porter au devant de ce que demanderont les usagers. Intéresser et transformer sont les deux faces d'une même réalité », in : M. Callon et B. Latour, 1988a, p 4.

« dès que l'objet technique devient objet de consommation ou d'utilisation, il cesse d'intéresser l'analyste qui ne voit dans l'utilisateur que le prolongement non problématique d'un réseau constitué par l'innovateur. »¹²³

Or, l'attention portée plus spécifiquement sur les *usages* et les *usagers* propose à l'inverse un **paradigme de l'appropriation**. Contrairement aux approches précédentes, celle-ci ne s'interroge pas sur la conception de l'innovation technique, ou sur son processus de diffusion ; mais bien plutôt sur la mise en œuvre de cette innovation, ou plus précisément sa « mise en usage »,¹²⁴ qui fait donc intervenir le point de vue des usagers –et révèle un écart entre les usages prescrits et les usages effectifs de certaines techniques. Il s'agit alors de comprendre ces pratiques déviantes, qui relèvent du détournement, de la résistance voire même du rejet.¹²⁵

L'écart entre l'usage inventé et constaté est au cœur de l'ouvrage de Michel de Certeau, *L'invention du quotidien*. Distinguant deux mondes - le monde de la production et celui de la consommation – cet auteur considère que la consommation ne repose pas sur une adoption automatique des produits (imposés), mais au contraire elle implique des usages singuliers, qui relèvent du « bricolage ».¹²⁶ Soulignant ainsi la créativité des pratiques, il offre les bases d'une théorie de l'appropriation, fondée sur le *bricolage*. L'exemple de la lecture est particulièrement éclairant : pour lui, les lecteurs sont des « braconniers » qui chassent sur les terres idéologiques de propriétaires – auteur, et qui esquivent les « stratégies » mises en place par les écrivains (producteurs), et déploient de leur côté des « tactiques ».¹²⁷ La lecture qui en

¹²³ M. Arkich, « Les objets techniques et leurs utilisateurs. De la conception à l'action », *Raisons Pratiques*, vol. 4 1993, p 36.

¹²⁴ F. Millerand, « Usages des NTIC. Les approches de la diffusion, de l'innovation et de l'appropriation, Partie 1 et 2 », *COMMPosite*, vol. 98 et 99, 1998 -1999.

¹²⁵ Par exemple, Jacques Perriault, développant une approche d'ethno-technologie, a ainsi développé une théorie reposant sur la « logique de l'usage » : J.Perriault, *La logique de l'usage. Essai sur les machines à communiquer*, Flammarion, Paris, 1989.

¹²⁶ « A travers les arts et manières de faire, l'usage se construit et se soustrait aux codes imposés et à l'influence du producteur » in : M. de Certeau, *L'invention au quotidien, tome 1 : les arts de faire*, Gallimard - Folio, 1990 [1^{ère} édition : 1980].

¹²⁷ « L'activité liseuse présente [...] tous les traits d'une production silencieuse. [...] Dans le texte de l'auteur [le lecteur] y braconne, il y est transportée, il s'y fait pluriel [...] La mince pellicule de l'écrit devient un remuement de strates, un jeu d'espaces. Un monde différent (celui du lecteur) s'introduit dans la place de l'auteur. Cette mutation rend le texte habitable à la manière d'un appartement loué. Elle transforme la propriété de l'autre en lieu emprunté, un moment par un passant. Les locataires opèrent une mutation

résulte n'est pas *inadaptée* (ce qui supposerait un sens des textes *a priori*), mais elle révèle une logique d'appropriation. Ainsi, les « arts de faire » révèlent le fait que « chacun fait son produit à lui, différent, incohérent, superbe. »¹²⁸ L'appropriation est donc bien également une création de sens, dans et par l'usage qui est fait des produits disponibles – ce que Michel De Certeau résume ainsi : « habiter, circuler, parler, lire, faire le marché ou la cuisine, ces activités semblent correspondre aux caractéristiques des ruses et des surprises tactiques : bons tours du 'faible' dans l'ordre établi par le 'fort', art de faire des coups dans le champ de l'autre, astuce de chasseurs, mobilités manœuvrières et polymorphes, trouvailles jubilatoires, poétiques et guerrières ». ¹²⁹

Cependant, certains auteurs soulignent des limites dans l'approche céralienne, notamment du fait de l'attention portée sur les processus empiriques au détriment d'une socialisation de la réception.¹³⁰ C. Grignon et J.C. Passeron dénoncent ainsi par exemple une tendance à l'« empoétisation de la vie quotidienne ».¹³¹ Ils proposent pour leur part de combiner le poids des appartenances et facteurs sociaux avec la complexité empirique des pratiques, ce qui revient à prendre en compte *également* les stratégies de l'offre - c'est-à-dire certains éléments relevant de l'approche fondée sur l'innovation. Par exemple, dans ses travaux sur la télévision, Serge Proulx, reprenant la distinction proposée par Michel de Certeau en « stratégies » des producteurs et « tactiques » des usagers, vient nuancer les capacités de résistance des usagers, considérant que celles-ci peuvent aussi bien être en quelques sorte intériorisées par les producteurs eux-mêmes.¹³² Si bien que : « l'utilisateur ne peut résister à l'offre qu'à l'intérieur de ce qui lui est donné à voir, à entendre ou à utiliser ; autrement dit

semblable dans l'appartement qu'ils meublent de leurs gestes et de leurs souvenirs » in : M. de Certeau, 1990, *op.cit.*, p XLIX.

¹²⁸ M. de Certeau, 1979 cité par : E. Maigret, « Les trois héritages de Michel De Certeau. Un projet éclaté », *Annales*, vol. 55 (3), 2000, p 527.

¹²⁹ M. de Certeau, 1990, *op.cit.*, p 65.

¹³⁰ E. Maigret, « Les trois héritages de Michel De Certeau. Un projet éclaté », *Annales*, vol. 55 (3), 2000, pp 511-549.

¹³¹ C. Grignon et J.C. Passeron, *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et littérature*, 1989, Le Seuil, Paris, 1989.

¹³² Il propose l'exemple du zapping télévisé des spectateurs, auquel les producteurs ont par exemple réagi en réfléchissant à des plages de publicité synchrone entre les chaînes. S. Proulx, « Une lecture de l'oeuvre de Michel de Certeau : l'invention du quotidien, paradigme de l'activité des usagers », *Communication*, 15 (2), 1994, p 171-197.

l'usage voit sa marge de manœuvre limitée par la zone définie par les stratégies des acteurs producteurs. »¹³³ Cette nuance souligne le fait que l'appropriation est plus souvent une *adaptation* face à quelque chose d'existant qu'une véritable création nouvelle et autonome. Ce dernier point est essentiel dans la problématique de l'appropriation transposée dans le contexte des sociétés extraverties que nous étudions : *l'appropriation ne signifie pas l'autonomie* dans la production.

Ces travaux de sociologie des techniques mettent en lumière des modes particuliers de réception de l'innovation en partie créative de sens, et où les représentations jouent un rôle essentiel. Ces analyses de la réception sont complexifiées si on les transpose dans les pays en voie de développement en étudiant la diffusion *internationale* des innovations (technologiques, économiques, institutionnelles etc.) - ce qui correspond précisément au champ de recherche de notre thèse. En effet, ici l'appropriation met (implicitement) en jeu des rapports de domination à l'échelle internationale.

2.2. Appropriation, développement et relations de dépendance : une sociologie de la réception dans les sociétés extraverties.

La notion d'appropriation transposée dans l'analyse des sociétés du Sud recoupe des définitions hétérogènes. En effet, si la question de l'appropriation est au cœur de travaux d'anthropologie du développement, elle a également récemment été intégrée – dans une toute autre perspective - dans les discours des agences de développement, dans le contexte d'une réforme de l'aide internationale, articulée autour de la recherche d'une meilleure efficacité (qui passerait notamment par l'appropriation). Les travaux de Jean François Bayart offrent quant à eux une perspective théorique originale de l'appropriation, au cœur de la gouvernamentalité des sociétés africaines. C'est en interrogeant ces définitions, que nous avons progressivement construit notre problématique autour de l'appropriation politique.

Appropriation et anthropologie(s) du développement : contournement créatif et courtiers.

L'anthropologie du développement se veut une anthropologie *dynamique* qui s'inscrit dans une démarche attentive au changement social, et non exclusivement tournée vers l'étude des sociétés traditionnelles, et de leur permanence. La réflexion sur l'innovation constitue donc un point d'entrée clef de cette approche : elle propose une vision de l'innovation comme « ré-

¹³³ F. Millerand, citant Serge Proulx, 1999, *op.cit.*

interprétation »¹³⁴ s'opposant en partie – ou plutôt cherchant à compléter – les autres approches de l'innovation par l'anthropologie « classique ».¹³⁵ Elle repose ainsi sur trois postulats :

- **l'innovation induit un (des) processus de réinterprétation**, dans la mesure où : « la réception est un processus complexe de *construction de sens* par le récepteur ».¹³⁶
- la **capacité à agir ou à réagir des récepteurs révèle une forme d'agencéité** (ou : *agency*) : « ils transforment à leur manière les propositions qui leur sont faites ».¹³⁷
- **ces processus de ré- interprétations ne sont pas aléatoires, ni individuels** : « les processus d'interprétation par le bas sont des processus sociaux d'interaction [...] Ces interactions sont productrices d'effets largement imprévisibles ».¹³⁸

J. P. Olivier de Sardan considère ainsi l'innovation dans une perspective fluide comme « une greffe inédite entre des ensembles flous dans une arène, via des passeurs ».¹³⁹ Au final, la question de l'appropriation serait donc articulée autour de mécanismes d'hybridation, mais son appréhension nécessite également d'être attentif aux dimensions stratégiques (les groupes stratégiques d'acteurs qui vont se créer autour d'intérêts sur l'innovation), aux dimensions d'intermédiation (à travers le rôle des « passeurs de l'innovation » qu'il faut identifier), et à une vision d'interactions entre producteurs et récepteurs.

Les recherches empiriques de l'anthropologie du développement - relatives aux techniques modernes, aux projets de développement ou à la santé, notamment - permettent de mieux cerner les enjeux d'une telle problématisation de l'appropriation.

Les études *d'anthropologie des techniques*, qui portent sur les processus de réception des techniques importées, notamment par le biais de la colonisation ou dans le cadre de la coopération (multi ou bilatérale) technique, prolongent la perspective céralienne évoquée ci-dessus, à partir de terrains où les contrastes producteurs / récepteurs sont particulièrement

¹³⁴ Voir notamment, le chapitre 4 de l'ouvrage de J. P. Olivier de Sardan « Une anthropologie de l'innovation est-elle possible ? » dans : J. P. Olivier De Sardan, *Anthropologie et développement*, Karthala APAD, Paris, 1995, pp 77-96.

¹³⁵ A savoir la *diffusion* (acceptation dans le temps d'éléments spécifiques), l'indexation sociale (inscription de l'innovation dans des contextes sociaux pré existants) et l'*expérimentation populaire* (innovation qui peut venir d' « en bas » et n'être donc que pure création, sur le modèle maoïste par exemple).

¹³⁶ J. P. Olivier de Sardan, 1995, *op.cit.*, p 89.

¹³⁷ *Ibid.* [souligné par nous]

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*, p 94.

marqués. Il s'agit de comprendre les *usages* qui sont fait au quotidien des techniques globales innovantes (comme le moteur diesel, la charrue, etc.) par les acteurs locaux qui ne sont donc pas les concepteurs des innovations en question. Le questionnement est un peu différent de celui de la sociologie des techniques de manière générale, puisqu'il s'agit ici de s'interroger sur les écarts entre les normes d'utilisation de ces techniques et leur usage, et ce afin de déterminer s'ils sont les marqueurs d'une résistance culturelle face à l'innovation, voire au changement de manière générale ; ou les véhicules d'un *certain* changement.

Par exemple Birama Diakon étudie les usages de la charrue dans les sociétés mandingues. Il démontre que contrairement aux « vulgarisateurs européens » qui concevaient l'appropriation comme une simple consommation répondant aux exigences fixées par les producteurs initiaux, qui assimilaient donc toute pratique déviante à un conservatisme des sociétés réceptrices ; ¹⁴⁰ les modifications successives (sur le temps long) apportées par les forgerons locaux à la charrue initialement importée – mises en évidence dans sa recherche de doctorat - répondent surtout aux exigences locales (notamment en termes de contraintes climatiques, de nature du sol, et de caractéristiques des cultures etc.). L'appropriation ne repose donc pas ici sur un apprentissage fidèle du mode d'emploi de la technique, mais sur des opérations successives de manipulation, de détournements multiples. Au final, ces pratiques déviantes de la charrue participent d'un développement technique *adapté* (au contexte) bien plus qu'il ne s'y oppose. Cette recherche met ainsi en évidence le fait que les artisans (forgerons) ne sont pas des parasites du développement mais des maillons indispensables ; et que l'appropriation repose avant tout sur un apprentissage des techniques par l'expérience. En mettant en lumière les contournements créatifs des modalités initiales des techniques proposées, l'auteur conclut que ces logiques d'appropriations participent au développement technique tout autant voire même plus que l'usage qui en était initialement attendu : cette appropriation reste en effet « *fonctionnelle* ». Ainsi, cette étude propose une conception de l'appropriation (des techniques), qui ne passe pas (simplement) par un apprentissage des techniques établi à l'avance (consistant à comprendre le mode d'emploi initial) – comme on pourrait s'y attendre – mais également par un usage détourné, conforme à certaines contraintes locales, mais qui

¹⁴⁰ Cela s'oppose à l'appropriation stricte qui était envisagée et pensée par les colonisateurs notamment qui considéraient « [...] partant des principes diffusionnistes, [et dans une] vision linéaire, [qu'] il revenait au contexte local de s'adapter à la charrue et non la charrue à ce dernier. ». B. Diakon, *L'appropriation à l'Office du Niger des techniques, et la dynamique sociale de l'époque coloniale à nos jours*, Thèse de doctorat en anthropologie, Bayreuth University (Allemagne), 2006, p 205. Or, c'est l'inverse qui s'est produit.

s'avère néanmoins *fonctionnel* et qui participe d'un apprentissage par l'expérience. Cette dernière caractéristique permet ainsi de distinguer l'appropriation à proprement parler, des résistances ou des (voire des tentatives) applications *défaillantes* des techniques en question (du fait d'erreur, de mauvaises manipulations, etc.).

Ainsi conçu, le processus d'intériorisation passe par des formes de « contournement créatif » qui : d'une part ne modifient pas radicalement l'essence de l'objet approprié (ici le caractère fonctionnel de la technique : la charrue fonctionne en effet mieux si on renforce telle partie ou qu'on enlève telle autre compte tenu du terrain sur lequel elle doit fonctionner) ; et qui, d'autre part, ne sont pas le simple fruit du hasard ou d'une erreur de manipulation, même s'il peut s'agir le plus souvent de tâtonnements et bricolages.

Une telle approche de l'appropriation permet ainsi de repenser les voies à travers lesquelles les sociétés locales *adaptent* des ressources externes. Mais une telle analyse reste cependant difficilement transposable dans l'analyse politique - où l'objet d'appropriation reste plus symbolique - notamment parce que le caractère « fonctionnel » y sera plus difficilement mesurable, tout comme l'absence d'« erreur » à son égard.

D'autres études dans le champ de l'anthropologie du développement viennent affiner ces postulats. C'est le cas notamment de *l'anthropologie des projets de développement*, qui met en exergue les *stratégies* des acteurs au sein de ces projets de développement, et notamment la relation « intervenants/ intervenés » et ses effets. Les notions d'appropriation/ ré appropriation, d'hybridation et de contournement sont ici centrales : elles permettent de comprendre (le plus souvent) les *échecs* de ces projets, qui ne sont cependant *pas sans effets* dans les sociétés en question.¹⁴¹ Ces analyses mettent l'accent sur les sociétés qui sont la cible des projets de développement : celles-ci apparaissent comme des actrices à part entière voire comme des « comparses d'un jeu qui échapp[e] largement à ceux qui prétend[ent] en imposer les règles. »¹⁴² Les études de J-P. Olivier De Sardan mettent par exemple en évidence l'émergence de nouveaux acteurs locaux, les « *courtiers locaux du développement* » qui sont devenus des quasi professionnels de la médiation entre les bailleurs et les bénéficiaires de

¹⁴¹ Voir notamment: J. Ferguson, *The Anti Politics Machine : Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

¹⁴² J.P. Dozon, « Le dilemme connaissance action: le développement comme champ politique », *Bulletin de l'APAD*, vol. 1, juin 1991 [<http://www.apad.revue.org>].

l'aide¹⁴³ - conformément aux « porte-parole » évoqués par Michel Callon et *al* (cf. *supra*). Ces notions nous seront particulièrement utiles dans notre problématique de l'appropriation politique.

Enfin, les recherches dans le champ de *l'anthropologie de la santé*, portant sur l'appropriation culturelle et sociale de phénomènes émergents et globaux, tels que par exemple l'épidémie du sida, peuvent venir compléter l'étude de l'appropriation. Dans la mesure où le cœur des préoccupations de l'anthropologie repose sur l'étude des « logiques qui président à l'ordonnement et à la transformation des institutions et des représentations sociales »,¹⁴⁴ ces recherches tentent de déterminer l'implication des campagnes de sensibilisation contre le sida dans l'appréhension de la maladie par les populations - dans un contexte de multiplicité des significations accordées à la maladie. Elles mettent en évidence le fait que les sociétés et les communautés ont inventé plusieurs façons de penser cette maladie. Soit la maladie est interprétée au regard des référents traditionnels (elle sera alors une manifestation de la sorcellerie, dont atteste par exemple la maigreur – la médecine traditionnelle ne peut rien y faire). Soit elle est considérée au contraire comme une maladie nouvelle qui est précisément le produit de l'évolution des mœurs et de leur relâchement (le sida est alors perçu comme le produit d'un désordre). Enfin le sida peut être perçu comme la maladie des autres (et notamment des Blancs ou stigmatisant une population marginale). Ces différentes lectures montrent que les campagnes d'information ne sont pas sans effets, même si ces effets ne sont pas nécessairement ceux attendus : l'appropriation reste hétérodoxe.¹⁴⁵ Par ailleurs, les recherches semblent s'accorder pour affirmer que si ces appropriations culturelles et sociales sont (très) nombreuses, l'appropriation politique reste quant à elle encore faible, la volonté

¹⁴³ P. O. De Sardan, *Anthropologie du développement*, Karthala APAD, Paris, 1995(b). Voir également par exemple les volumes 11 et 12 du *Bulletin de l'APAD* (1996).

¹⁴⁴ J. P. Dozon « Des appropriations sociales et culturelles à la nécessaire appropriation politique du sida : quelques éléments de synthèse » in : *Vivre et penser le sida en Afrique*, C. Becker, J.P.Dozon, C.Obbo et M. Touré (dir.), Karthala- IRD- CODESRIA Paris, 1998, pp 677-689.

¹⁴⁵ « En Afrique le sida est devenu un fait social majeur et, comme on l'a déjà dit, les campagnes d'informations et de prévention ont largement contribué à lui donner une telle dimension. Que les résultats de ces dernières ne soient pas exactement conformes à leurs objectifs, que les informations se mélangent à d'autres, nettement moins fiables, qu'elles soient éventuellement contestées pour justifier des attitudes de non-protection, n'empêche pas, au contraire, que le sida fait penser et réagir, qu'il intervient de plus en plus souvent dans les interactions sociales de la vie courante. » : J. P. Dozon, 1998, *op.cit.*, p 685.

politique ne permettant pas de corriger ce trop-plein de sens.¹⁴⁶ A partir de cette appropriation multiforme défaillante, Fred Eboko parle ainsi d'un modèle dissonant de politique publique autour du sida.¹⁴⁷ Mais, par la suite l'appropriation du problème du sida par certains groupes sociaux (notamment des associations de malades, soutenus par des réseaux transnationaux) va permettre un changement de référentiel, et la prise en charge par l'Etat des traitements (ARV) par exemple, donc une amorce d'appropriation politique.

Dans ces études empiriques comme dans d'autres,¹⁴⁸ un élément semble récurrent : l'appropriation est un processus de réception (d'objets culturels notamment) *re-productive*. Cette double dimension différencie l'appropriation de la simple diffusion d'objets ou d'idées qui seraient simplement *consommés* sans donner lieu à de nouvelles *productions* : le français-ivoirien, tout comme les représentations du sida, les positionnements stratégiques des courtiers locaux face à des situations de développement, ou les « bricolages » fonctionnels de la charrie sont le produit d'une appropriation re-productive, qui n'est d'ailleurs pas figée.¹⁴⁹ Cette conception est différente de l'appropriation telle que définie par les agences de l'aide internationale.

¹⁴⁶ J.P. Dozon, 1998, *op.cit.*; M. E. Gruénais, K. Delaunay, F. Eboko et E. Gaurry, « Le sida comme objet politique », *Bulletin de l'APAD*, numéro 17, 1999 : différenciant entre l'appropriation technico administrative initiale (en Afrique) de la non- appropriation de la cause (le « problème sida ») par les communautés pendant longtemps (faible appropriation individuelle, et aussi de la part de la société civile). Ils concluent ainsi sur l' « impossible appropriation politique » du problème du sida.

¹⁴⁷ F. Eboko, 2005, *op.cit.*, p 367. Voir également : D.Kerouedan et F.Eboko, 1999, *op.cit.*

¹⁴⁸ On pourrait notamment citer l'exemple éclairant de l'*analyse socio-linguistique*, et notamment les études portant sur la diffusion de la langue coloniale, notamment le français, offrent en effet des supports pour réfléchir aux mécanismes d'emprunts et d'hybridation, qui opèrent par frottements permanents entre les langues, et les usages croisés ré-appropriés auxquels ils donnent lieu. Par exemple, Suzanne Lafarge étudie les trajectoires de l'appropriation du français en Côte d'Ivoire : contrairement à d'autres anciennes colonies de l'A.O.F., la langue française a été appropriée rapidement mais de façon « créative ». Le résultat parfois étonnant a donné lieu à la production d'un véritable dictionnaire en deux volumes qui recense toutes ces appropriations linguistiques. S. Lafarge, *Le lexique français en Côte d'Ivoire : appropriation et créativité*, Le Français en Afrique, n° 16-17, CNRS/ Institut de linguistique français, 2 vol., 2002.

¹⁴⁹ Notons d'ailleurs que si la notion de processus est contenue dans le terme (français) d'appropriation, on ne le retrouve pas nécessairement en anglais avec *ownership* qui est d'ailleurs traduit par « *appropriation* » par les anthropologues anglophones.

Le concept d'« ownership », ou l'appropriation comme « buzzword » des dispositifs de l'aide internationale.

La notion d'appropriation est récemment sortie des stricts champs de la sociologie des techniques ou de l'anthropologie du développement pour enrichir le vocabulaire de l'aide au développement. Traduite en anglais le plus souvent par la notion d'*ownership* (le terme *appropriation* en anglais étant réservé à l'anthropologie) fait son apparition dans le milieu des années 1990 dans le langage du développement, avec (comme le plus souvent) des sens assez flous qui en font un de ces nombreux « buzzword ». ¹⁵⁰ L'appropriation repose ici sur une conception normative, qui est essentiellement articulée autour des recommandations des agences de développement qui ont fait de l'*ownership* un élément central du nouveau paradigme de l'aide internationale et de ses mécanismes.

Rappelons que la crise du pétrole dans les années 1970 et l'élection concomitante de gouvernements de droite aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne notamment, ont contribué à asseoir progressivement l'hégémonie de l'orthodoxie néolibérale, laissant de larges pouvoirs aux Institutions Financières Internationales (IFI). Celles-ci mettent en place des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) formulant des solutions techniques et économique aux problèmes de sous-développement. Cette période est articulée autour d'un consensus général sur les politiques du développement : le « Consensus de Washington ». ¹⁵¹

Cependant, les années 1980 sont marquées par l'émergence de discussions et débats sur les effets économiques et sociaux des politiques d'ajustement mises en place par ces institutions financières internationales. ¹⁵² Ces critiques, essentiellement formulées d'abord par des ONG depuis le début des années 1980, trouvent cependant un écho favorable dans le rapport de

¹⁵⁰ Voir par exemple: A. Cornwall et K. Brock, *Beyond Buzzwords, Poverty Reduction, Participation and Empowerment in Development Policy*, UNRISD, Genève, 2005 ; A. M. Jerve et A. S. Hansen, « Introduction: Conceptualising Ownership in Aid Relations », in : A. M. Jerve et al. (dir.), *Aid Relationship in Asia: Exploring Ownership in Japanese and Nordic Aid*, Palgrave MacMillan, New York, 2008.

¹⁵¹ Y. Dezalay et B. Garth, « Le Washington Consensus. Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 1998, pp 3-20.

¹⁵² Pour une revue de la littérature récente sur les évolutions de l'aide internationale, voir : B. Lecomte et J. D. Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, pp 5-23. Voir également: A. Fraser, *Aid-receptient Sovereignty in Global Governance*, Global Economic Governance Programme (Oxford)- Working Paper, juillet 2006.

l'UNICEF publié 1987.¹⁵³ Notons cependant que ce rapport attribue les échecs des PAS à des problèmes de mise en œuvre, plutôt que de conception : cette modération dans la critique a d'ailleurs sûrement permis d'assurer une large audience à la coalition anti-PAS qu'elle rend audible. Par ailleurs, cette coalition s'appuie sur un vocabulaire nouveau mais consensuel qui met l'accent sur la participation, ce qui permet aussi aux IFI de neutraliser toute opposition ultérieure. En 1990, le *World Bank Development Report* inclut les analyses et recommandations du rapport de l'UNICEF, marquant symboliquement un changement (subtil) de paradigme des politiques de développement et la remise en cause de l'efficacité des arguments contenus dans la « Consensus de Washington. »¹⁵⁴ L'année suivante, un papier est rédigé faisant de la réduction de la pauvreté « la » nouvelle priorité (*Assistance Strategies to Reduce Poverty*).

Ce tournant, d'abord positivement accueilli par les universitaires et les ONG,¹⁵⁵ puis considéré comme largement rhétorique,¹⁵⁶ marque toutefois le passage du « Consensus de Washington », fondé sur la croyance selon laquelle l'aide internationale *peut* guider les réformes politiques, au « Post-consensus de Washington » dans le milieu des années 1990. Ce nouveau paradigme est marqué par le bilan négatif des PAS et l'incorporation de stratégies de développement articulées autour de la « lutte contre la pauvreté », attentives à l'efficacité des réformes politiques qui dépendent également des receveurs.¹⁵⁷ Cela s'accompagne également d'une nouvelle architecture de l'aide internationale, notamment à travers les Documents

¹⁵³ G.A.Cornia, R. Jolly, F. Stewart, *Adjustment with a Human Face*, UNICEF/Oxford University Press, Oxford, 1987.

¹⁵⁴ “Similarly, there was some recognition at the Bank that persistent poverty could not be eliminated simply through the explicit trickle down effects of improved efficiency and growth” : Z. Onis et K. Senses, *Rethinking the Post Washington Emerging Consensus : A Critical Appraisal*, ERC Working Paper in Economic (03/09), Novembre 2003, p 13.

¹⁵⁵ Voir par exemple : P. Mosley, J. Harrigan et J. Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Routledge, Londres, 1995.

¹⁵⁶ Voir par exemple : A. Cornwall et K. Brock, *Beyond Buzzwords, Poverty Reduction, Participation and Empowerment in Development Policy*, UNRISD, Genève, 2005 ; F. Stewart, M. Wang, “Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?”, Working Paper 108, *QEH Working Papers Series*, octobre 2003; K. Cissoko et R. Touré, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat. Le cas des CSLP au Mali », *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005 ; Z. Onis et K. Senes, 2003, *op.cit.*

¹⁵⁷ Z. Onis et K. Senses, 2003, *op.cit.* Notons d'ailleurs que le FMI, qui semble moins sensible aux critiques, a cependant mis plus temps avant de changer son agenda de la sorte, c'est surtout après la crise asiatique de 1997.

Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (DSLSP), une série de nouvelles priorités secondaires (parmi lesquelles la participation notamment), et un vocabulaire renouvelé formé de mots consensuels vidés de leur sens politique, tels que l'*ownership*, le *partnership*, l'*empowerment* et la gouvernance, repris par la majorité des acteurs de l'aide internationale avec des significations adaptées aux besoins et intérêts de chacun.¹⁵⁸

Ainsi le *Comprehensive Development Framework* de la Banque Mondiale (1999) marque la rupture vers une démarche nouvelle dans l'aide internationale, articulée autour de l'efficacité.¹⁵⁹ La célèbre formule du directeur de la Banque Mondiale James Wolfensohn : « *country must be in the driver's seat* », illustre l'une des composantes du (nouveau) paradigme de « lutte contre la pauvreté » : l'appropriation de l'aide par ses bénéficiaires. L'objectif de l'approche centrée sur l'appropriation – notamment à travers les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté - est d'atteindre des politiques plus efficaces. Le raisonnement est simple : les aides sont conditionnées à la réalisation de certains objectifs, cela ne correspond pas naturellement aux objectifs initiaux des gouvernements, mais suite à un processus de « négociation » (aux armes inégales puisqu'il n'y a pas vraiment d'*exit option* possible), les gouvernements nationaux adoptent ces politiques. Il y a alors deux solutions : soit ils s'engagent totalement dans ces politiques qu'ils ont fait leur – il y a alors appropriation ; soit ils adoptent ces politiques pour avoir les aides mais sans appropriation – on parle simplement d'imposition, qui correspond à une absence d'application et expliquerait donc l'échec des programmes.

La conception de l'appropriation (*ownership*) dans le paradigme de « lutte contre la pauvreté » des IFI peut donc se résumer ainsi : l'objectif étant d'améliorer les résultats de la relation d'aide, il n'y a qu'*un* chemin possible - qui consiste à (faire) adopter les politiques telles qu'elles ont été formulées. Cela ne correspond donc pas à la notion d'appropriation telle que nous l'avons décrit dans les sciences sociales, où plusieurs chemins d'appropriation sont observables. La dichotomie simple entre appropriation et imposition dans l'approche

¹⁵⁸ C'est en ce sens que l'on peut parler de "buzzword": "it is almost inherent property of buzzwords that they facilitate a multiplicity of contingent, situational and relational meanings" A. Cornwall et K. Brock, 2005, *op.cit.*, p 2.

¹⁵⁹ B. J. Lecomte et J. D. Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, pp 5-23.

« *ownership* » balaie du même coup toutes les situations d'entre-deux, et également la possibilité de ne « rien faire » voire (surtout) « de faire *autrement* ».

A l'inverse, ne peut-on pas distinguer l'appropriation de la non- appropriation (ne rien faire) ; et l'appropriation « formelle » consistant à prendre pour soi en les adaptant *a minima* les solutions disponibles (de type IFI) et l'appropriation « résistance » consistant à prendre pour soi les objectifs / l'idée générale qui est ré- appropriée mais de façon *alternative* aux solutions disponibles ?

La notion d'*ownership* telle que développée dans le nouveau paradigme de l'aide internationale a généré une critique, au sein d'une littérature grise, entre anthropologie appliquée, relations internationales et science politique,¹⁶⁰ qui confirme le caractère rhétorique du changement de paradigme, et le détour par l'appropriation comme stratégie pour faire appliquer de façon plus efficace des prescriptions inchangées.¹⁶¹

Par exemple, O. Morrissey et A. Verschoor proposent de dissocier entre l'appropriation au sens strict, et l'implication des gouvernements.¹⁶² L'appropriation n'est pas simplement synonyme de préférence (manifestée) ou de capacité ; mais aussi d'une forme d'*adaptation* d'une solution. I. Ohno et Y. Shimomura proposent quant à eux de distinguer entre la « vraie appropriation » et l'« appropriation nominale » (telle que prônée par les agences de développement). En d'autres termes, **l'appropriation version IFI (ou « *ownership* ») se limite finalement à la capacité de faire siennes des options de développement et leurs interprétations circonscrites au champ des possibles définies (ou « suggérées ») par les agences de développement en amont.**

¹⁶⁰ Pour de nombreux auteurs, l'appropriation s'inscrit dans la continuité des mécanismes de l'aide internationale, dont elle ne modifie pas l'architecture principale. Voir par exemple : A. Frazer, *Aid – Recipient Sovereignty in Global Governance*, Managing Aid Development Project - Working Paper, juillet 2006 ; F. Stewart, M. Wang, “Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?”, Working Paper 108, *QEH Working Papers Series*, octobre 2003.

¹⁶¹ Dans la conception des IFI « policy ownership should be limited to the recipient's 'preferential right of interpretation' of existing prescriptions » in: I. Ohno et Y. Shimomura, “Introduction”, in: I. Ohno (dir.), *True Ownership and Polity Autonomy : Managing Donors and Owning Policies*, GRIPS Development Forum, 2005, p 8. La nouvelle rhétorique considère en effet que désormais : « Donors are supposed to suggest suitable policies or best practices through policy dialogue and technical assistance, but they must not seize the wheel.” in: Y. Shimomura, « Export Capacity Building in Thailand: Managing Donors and the Development Process toward a Self-Reliant Economy” in: I. Ohno (dir), 2005, *op.cit.*, p 23.

¹⁶² O. Morrissey et A. Verschoor, « What Does Ownership Mean in Practice? Policy Learning and The Evolution of Pro-Poor Policies in Uganda”, *Working Paper DIFD*, 2003.

Si dans le contexte de l'aide internationale, l'appropriation (politique) du développement ne peut s'assimiler à l'*autonomie* politique au sens strict - dans la mesure où il est indéniable que les pays sont liés (d'une manière plus ou moins extensive) à l'aide internationale - il convient toutefois de nuancer les scénarios observables en fonction de la part de *créativité* vis-à-vis des options de développement.¹⁶³ L'appropriation peut donc être envisagée comme reposant sur l'*interaction* entre les modèles exogènes et les conditions de leur adaptation (même minimale) dans les différents contextes et en fonction de différents facteurs. Plusieurs scénarios sont alors observables, et c'est dans ce nuancier complexe que se révèle l'*agencéité* des acteurs locaux.

*Appropriation et « grammaire de l'extraversion ».*¹⁶⁴

Les travaux de J. F. Bayart notamment ont contribué à consolider un cadre d'analyse¹⁶⁵ permettant de *repérer* le politique dans les sociétés africaines (notamment),¹⁶⁶ qui sont marquées (historiquement) par le poids des relations transnationales.

J. F. Bayart part du postulat selon lequel les situations coloniales, para-coloniales et post-coloniales constituent des *situations d'extraversion*.¹⁶⁷ Il affirme ainsi la banalité de ces situations « où un peuple [...] a pour culture celle d'un autre peuple et qui sont devenues les conditions ordinaires de la globalisation ».¹⁶⁸

¹⁶³ I. Bergamaschi, « Mali : Patterns of donor-driven ownership », in : L. Whitfield (dir.), *The New Politics of Aid: from Conditionnalités to Partnership?*, Oxford University Press, Oxford, [à venir].

¹⁶⁴ J. F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire de l'extraversion », *Critique Internationale*, vol. 5, automne 1999, pp 97-120.

¹⁶⁵ Pour une synthèse récente, voir notamment : J.F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sciences Politiques Comparées : Revue Européenne d'Analyse des Sociétés Politiques*, vol. 1, janvier 2008, pp 1- 25.

¹⁶⁶ J. F. Bayart, « L'énonciation du politique », *RFSP*, vol. 35 (3), 1985, pp 343-373. Dans cet article, l'auteur cherche à rompre avec la sociologie de la dépendance pour étudier le politique dans les sociétés du « Tiers Monde » : il considère qu'il faut pour cela penser le passage au politique des groupes sociaux « dominés », ce qui revient à repenser le pouvoir au-delà de l'opposition entre Etat et société. Des nouvelles énonciations du politiques sont ainsi repérables (dans les mouvements identitaires, religieux, musicaux) qui sont autant de « revanche de la société », voire les marqueurs d'une réappropriation progressive de l'Etat par la société.

¹⁶⁷ Notons que parler d'*extraversion* c'est refuser de considérer que les relations de l'Afrique avec le reste du monde s'articulent autour de leur extranéité (qui serait alors un *état*), mais sans nier dans le même temps la situation inégalitaire dans le système international, matérialisée par l'extraversion (qui est alors une situation, potentiellement *dynamique*).

¹⁶⁸ J.F. Bayart, 2008, *op.cit.*, p 7.

Par ailleurs, rompant en cela radicalement avec la sociologie de la domination qui prévalait encore jusque dans les années 1970 pour l'étude du politique dans les sociétés « Autres », ces *situations d'extraversion* doivent se lire au regard du postulat de la *subjectivité* des acteurs.¹⁶⁹ Ainsi, l'extraversion ne peut **pas** être pensée comme **une manifestation de dépendance** : « les Africains ont été les sujets agissant de la mise en dépendance de leurs sociétés, tantôt pour s'y opposer tantôt pour s'y associer, sans que l'on puisse pour autant de manière anachronique réduire de telles stratégies autochtones au nationalisme ou au contraire à la collaboration ». ¹⁷⁰ Sans nier les dépendances,¹⁷¹ il s'agit ici d'une lecture non dépendantiste, où l'assujettissement *peut* également être une forme d'action. Les études empiriques des situations coloniales ont en effet bien montré que la mise en dépendance, politique et économique, a finalement été relative d'une part, et qu'elle n'a pas sonné le glas des dynamiques sociales et politiques internes d'autre part.¹⁷² Cela est également valable pour les situations (contemporaines) où les sociétés politiques africaines notamment sont modelées en partie par les relations « transnationales » et les effets de la globalisation, sans pour autant qu'il ne s'agisse non plus d'un flux univoque.¹⁷³

Enfin, plus précisément, ces *situations d'extraversion* se déclinent à travers diverses configurations ou « stratégies de l'extraversion », que celles-ci soient en partie *imaginées*, sans dimension utilitariste,¹⁷⁴ ou plus généralement *pensées* au point qu'elles constituent des formes d'action qui reposent sur la mobilisation « des ressources que procur[e] le rapport – éventuellement inégal – à l'environnement extérieur. »¹⁷⁵ Ces stratégies visent en fait à

¹⁶⁹ On rejoint alors ici la conception du pouvoir par Michel Foucault comme « manière d'agir sur un ou sur des sujets agissants, et ce tant qu'ils agissent ou sont susceptibles d'agir », M. Foucault, *Dits et Ecrits (1954-1988)*, Tome IV, Gallimard, Paris, 1994, p 237. L'assujettissement n'empêcherait donc pas la constitution des hommes en tant que *sujets* (agissants).

¹⁷⁰ J. F. Bayart, 1989, *op.cit.*, p 98.

¹⁷¹ Il ne s'agit en effet pas d'une « remise en cause de la réalité de la domination ou de la dépendance – fondements incontestables de ces régimes et de ces économies [du Sud] – mais le souci de rendre compte de ce qui ne s'y ramenait pas », J. F. Bayart, 1985, *op.cit.*, p 344.

¹⁷² Et cela n'est d'ailleurs pas l'apanage des sociétés africaines : on pourra notamment se référer aux « *subaltern studies* » en Inde.

¹⁷³ « L'erreur serait de réduire [la dimension internationale] à un flux univoque, allant du 'centre' à la 'périphérie' et de ne pas comprendre que les groupes sociaux subordonnés sont eux aussi partie prenante à la réappropriation de l'étranger », in : J.F. Bayart, 1985, *op.cit.*, p 353.

¹⁷⁴ J. F. Bayart, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris, 1997.

¹⁷⁵ J. F. Bayart, 1999, *op.cit.*, p 98.

contrôler l' « extériorité sur laquelle les dominants assoient leur puissance ».¹⁷⁶ Elles dénotent une certaine forme d'*agencéité* (en tant que capacité d'action et/ou de réaction), que J. F. Bayart caractérise comme *la 'dérivation créative' par laquelle l'Afrique gère son extraversion dépendante.* »¹⁷⁷ Dans les sociétés africaines contemporaines, l'instrumentalisation de la contrainte externe par les détenteurs du pouvoir se manifeste par exemple à travers les discours et pratiques autour de la « démocratisation », qui peut aussi être considérée dans les années 1990 comme un accès supplémentaire à la rente : la « fée démocratie » étant devenue à la fois un registre de légitimation interne et d'homologation internationale. Cela est d'ailleurs accentué par les PAS et de manière générale par la « machine du développement ».¹⁷⁸ Ainsi, on observe bien des transformations en Afrique du fait son frottement avec le système international.¹⁷⁹

L'ensemble de ces configurations forme ce que l'auteur a appelé la « *grammaire de l'extraversion* » :¹⁸⁰ elle constituerait donc en quelque sorte la matrice permettant de comprendre les dynamiques politiques domestiques des sociétés africaines dans leur rapport à l'extérieur, et permettant au final de saisir véritablement le processus de formation de l'Etat, et ses trajectoires différenciées.¹⁸¹

L'auteur a identifié et analysé plusieurs formes de « comportements de diachronie par rapport au champ du pouvoir [dominant] »,¹⁸² qui peuvent être interprétées comme autant de mise en dépendance active des sociétés africaines, parmi lesquelles : la coercition, la ruse, la fuite,

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ J.F. Bayart, 1999, *op.cit.*, p 120.

¹⁷⁸ J. Ferguson, 1991, *op.cit.* Les agences de développement finissent par absorber finalement toute contre-élite potentielle, ruinant toute possibilité d'institutionnalisation de l'Etat.

¹⁷⁹ Les relations à la dépendance (à savoir donc l'extraversion) doivent être pensées justement dans leur historicité.

¹⁸⁰ Voir notamment : J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989 ; J. F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire de l'extraversion », *Critique Internationale*, n°5, Automne 1999 ; J. F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés Politiques Comparées*, vol. 1, janvier 2008.

¹⁸¹ Cette grammaire de l'extraversion peut ainsi à la fois permettre de lire la dimension unidimensionnelle du pouvoir que ce soit au niveau domestique (entre l' « Etat » et la « société civile »), mais également entre le(s) niveau(x) domestique(s) et l'extérieur. En effet, l'auteur préconise de rétablir les « pratiques d'extraversion et d'hybridation culturelle sous-jacente à la formation de l'Etat ». J. F. Bayart, 2008, *op.cit.*, p 13.

¹⁸² J. F. Bayart, 1985, *op.cit.*, p 344.

l'intermédiation, l'appropriation – et/ou son contraire le rejet.¹⁸³ *L'appropriation* est au cœur de cette dynamique : elle constitue toute à la fois une des formes d'action, qui permet aussi de penser de façon non dépendantiste la dépendance du continent. Elle constitue donc le point d'articulation de l'ensemble des formes d'action observées dans les sociétés politiques africaines, c'est-à-dire sa logique sous-jacente. Mais, l'appropriation est aussi la forme la plus difficile à saisir, car elle peut avoir tendance à se confondre avec le *rejet*.¹⁸⁴

C'est d'ailleurs ici tout l'enjeu de la réflexion sur l'appropriation politique de la cause des MGF (dans notre cas) : dans quelle mesure les réactions de résistance vis-à-vis de cette cause, (comme par exemple le rejet de l'option législative dans le cas malien) sont-elles ou pas un rejet pur et simple de la cause ?

Si la problématique de l'appropriation proposée ici permet de mesurer la centralité de la question de l'appropriation pour comprendre les sociétés politiques africaines en situation d'extraversion : en proposant une analyse généraliste, elle reste toutefois assez imprécise pour permettre de saisir les *modalités concrètes*, et les *déclinaisons particulières* de l'appropriation dans des contextes politiques hétérogènes.¹⁸⁵

¹⁸³ Précisons que : la coercition est la formalité d'action la plus visible. Ici l'héritage colonial est évident : la recherche hégémonique du colonisateur s'est faite à travers des moyens violents (travail forcé, emprisonnement...). Cela s'est ensuite retraduit dans les « figures imaginaires de l'Afrique politique » (Bayart, 1999, p 113) : la relation à l'Etat est restée largement médiatisée par des effets de domination physique. « Non seulement la coercition est un mode de régulation de l'Etat importé, et d'accaparement de ses ressources, mais encore son exercice est au cœur de sa relation diplomatique avec le monde » (Bayart, 1999, p 11). Par ailleurs, l'auteur évoque également la ruse : pratiques de contournement. C'est le cas par exemple de ces villages de démonstration à destination des bailleurs de fond. Mais il ne faut pas pour autant considérer que cette ruse est uniquement la réaction contre la mise en dépendance : elle a sa logique propre. Par exemple avec les immigrés clandestins, les militaires qui sont rebelles la nuit... Le troisième type est la fuite : ce n'est pas nécessairement un mode de déconnexion du monde, mais d'insertion par d'autres moyens (ex. les réfugiés qui sont en lien avec les OI ; c'est la même chose avec l'escapisme individuel, par exemple à travers l'alcool qui est le plus souvent d'origine étrangère). Enfin, le quatrième type est l'intermédiation : c'est la forme la plus évidente. Que ce soit de l'intermédiation active (notamment les élites), mais aussi à travers les interprètes, les infirmiers, les enseignants... Deux remarques importantes pour permettre de comprendre son approche : d'une part, chacune de ces formalités d'action est associée à des figures sociales (le soldat, l'enseignant etc.) ; et d'autre part, il ne faut pas oublier que ces formalités d'action ne sont pas nécessairement automatiquement visibles (il mentionne ainsi la distinction entre le monde visible et invisible).

¹⁸⁴ Par exemple, comment qualifier la recherche d'appropriation de la culture matérielle mais qui passe par des voies violentes ? Est-ce une forme détournée de rejet ou une tentative d'appropriation désespérée ?

¹⁸⁵ Ce qui ne fait d'ailleurs *pas* l'objet des travaux de J. F. Bayart.

Nous proposons de compléter cette problématique de l'*appropriation* nécessaire à la compréhension du politique en Afrique, en choisissant de poursuivre les chemins balisés par les études citées ci-dessus (notamment de J.F. Bayart) mais en s'interrogeant sur les institutions spécifiquement, à travers l'étude des politiques publiques.¹⁸⁶

2.3. *Appropriation et action publique en situation d'extraversion.*¹⁸⁷

La problématique de l'appropriation telle que nous l'avons évoquée jusqu'à présent, met l'accent sur deux dimensions : d'une part, l'importance des *logiques réceptrices* (de l'innovation, ou plus généralement du changement qu'il soit économique, social, culturel, politique etc.); et d'autre part, le rôle des *processus cognitifs* (notamment en termes d'apprentissage) dans les mécanismes d'appropriation. Replacée dans l'étude du politique telle que nous l'envisageons – c'est-à-dire à travers celle des politiques publiques (cf. *infra*) – la problématique de l'appropriation vient affiner notre cadre d'analyse du politique en situation d'extraversion, croisant notamment la sociologie des transferts politiques et l'approche cognitive des politiques publiques.

Action publique, changement et logiques d'appropriation dans un mode interdépendant.

Pour affiner notre problématique nous proposons notamment de poursuivre les hypothèses dégagées par les études sur la *sociologie des transferts politiques* (ou : *policy transfer*),¹⁸⁸ et

¹⁸⁶ Notons qu'il ne s'agit pas tant d'un nouveau terrain d'investigation, mais bien plus de remettre au goût du jour un « appareillage conceptuel » - une méthode - qui inclut les variables institutionnelles dans l'étude du politique, en les prenant au sérieux (*institutions matter*). P. Quantin, 2005, *op.cit.*, D. Darbon, 2004, *op.cit.*

¹⁸⁷ On pourrait également dire « en situation de mise en dépendance », voire « dans les sociétés dites projetées ». Dominique Darbon affirme ainsi que les sociétés politiques africaines sont « produites institutionnellement sur le modèle supposé de ce qu'elles devraient être (projection) et à coups de projets induits ponctuellement par l'extérieur et désignés par l'intérieur en fonction de perceptions et enjeux externes (mais reliés à l'interne) du moment, ces constructions sociales formelles réalisant des performances très limitées dans le registre officiel qui conduit les observateurs soit à la négliger, soit à en réfuter les capacités d'action sinon même l'existence », D. Darbon, *op.cit.*, 2004, p 181. Mais nous retiendrons la notion d'extraversion tout au long de notre recherche car elle semble la plus explicite.

¹⁸⁸ Défini selon D. P. Dolowitz et D. Marsh comme: « a process by which knowledge about how policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting », in: D. P. Dolowitz et D. Marsh, "Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, vol. 13 (1), 2000, p 5.

sur la transnationalisation des politiques publiques plus spécifiquement, notamment à partir des recherches abondantes menées dans le cadre de la construction européenne.

Ces études proposent des interprétations différentes des phénomènes de transfert politique : mettant en avant des phénomènes d'*isomorphisme*,¹⁸⁹ c'est-à-dire une tendance à l'homogénéisation des institutions ou des politiques à l'échelle internationale ; ou des formes de *mimétisme* non dénué de réinterprétations.¹⁹⁰ Dans ce dernier cas, certains travaux mettent en évidence la *banalité du mimétisme* (institutionnel), qui ne serait pas l'apanage des sociétés du Sud (par exemple, la science administrative s'est historiquement construite sur le mode du « mimétisme » que sur celui de l'auto- genèse), et soulignent *l'absence d'adoption automatique de « modèles » importés*. Ils révèlent au contraire des mécanismes complexes d'ingénierie institutionnelle y compris dans les sociétés « importatrices » reposant sur des capacités d'innovation.¹⁹¹ Ces travaux mettent également en évidence le fait que - même si l'importation est (avant tout) technique - ce qui compte finalement c'est la *signification* qui est donnée à ces techniques, comme le résume Dominique Darbon en affirmant que « ce qui est [...] significatif dans le mimétisme, c'est l'ensemble des processus de *réinterprétation* constante auxquels donne lieu la technologie importée et dont elle est l'enjeu. »¹⁹² Ces travaux ont ainsi révélé le rôle d'une *élite importatrice*, spécialisée et déployant des stratégies spécifiques propres notamment de « légitimation par référence au modèle externe. »¹⁹³

¹⁸⁹ P.J.DiMaggio et W.W.Powell, 'The iron cage revisited. Institutionalized isomorphism and collective rationality in organizational fields', in W.W. Powell and P.J. DiMaggio (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991, pp. 63-82.

¹⁹⁰ Des recherches portant par exemple sur le droit et la science administrative étudient les copies et implantations de dispositifs institutionnels (système bureaucratique, constitutions...) conçus ailleurs. Elles concluent à des formes de *mimétisme institutionnel*, qui « apparaît comme un mode particulier d'ingénierie sociale caractérisée par l'importation concrète ou diffuse plus ou moins massive de technologies institutionnelles externes extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées à travers les codes propres des exportateurs et des importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement (autre système d'encodage), qui les soumettra à des *réinterprétations* permanentes définies par les stratégies politiques des élites en concurrence ». D. Darbon, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in : Y. Meny (dir.), 1993, *op.cit.*, p 120. Pour une synthèse voir notamment : Y. Meny, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993.

¹⁹¹ D. Darbon, 1993, *op.cit.*, p 115

¹⁹² D. Darbon, 1993, *op.cit.*, p 119. [souligné par nous]

¹⁹³ D. Darbon, 1993, *op.cit.*, p 127.

Mais, dans les approches sur les transferts politiques, ce ne sont pas tant les interrogations sur les phénomènes de diffusion de « technologies institutionnelles »¹⁹⁴ qui nous intéressent que surtout les mécanismes et les effets de la diffusion à l'échelle internationale¹⁹⁵ d'orientations et principes d'action politique,¹⁹⁶ et notamment la dimension dite « douce » (par opposition à la version « hard » du transfert qui est habituellement étudié) des transferts politiques, telle que décrite et analysée notamment par Diane Stone. Cette auteure considère en effet que la *dimension idéationnelle* du transfert politique doit être analysée à part,¹⁹⁷ car elle repose sur des mécanismes, des acteurs et des logiques différents du transfert « dur » purement institutionnel. Le transfert des « idées » repose sur des modalités qui ne sont pas directement coercitives, mais impliquent plutôt une socialisation aux normes, connaissances et valeurs ainsi véhiculées. Elle affirme ainsi que c'est à travers les réseaux d'élites organisées par delà les frontières que les idées circulent et sont partagées.¹⁹⁸ ces réseaux sont en quelque sorte des « intermédiaires du transfert » (ou « *transfer brokers* »).¹⁹⁹ Il s'agira donc pour nous déterminer les canaux de la diffusion de la cause des MGF à l'échelle internationale, confirmant (ou pas) l'importance des réseaux transnationaux évoqués par Diane Stone.

Enfin, notons que la construction européenne et l'approfondissement de la globalisation dans ces deux dernières décennies ont renouvelé l'analyse des transferts politiques et les

¹⁹⁴ Y. Meny (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993.

¹⁹⁵ On peut notamment distinguer entre l'harmonisation internationale (type SME), l'imposition (type conditionnalité de l'aide), ou la « policy diffusion » fondée sur la persuasion, la communication ou la socialisation (y compris apprentissage du fait d'une « elite networking » de manière générale. Voir : C. Knill, « Introduction : Cross National Policy Convergence : Concepts, Approaches and Explanatory Factors », *Journal of European Public Policy*, vol. 12 (5), octobre 2005, pp 764-774; C.J. Benett, 1991, *op.cit.*

¹⁹⁶ Plus précisément, on peut distinguer plusieurs objets de transfert de politique publique : les buts, le contenu, les instruments, les résultats voire le style. Voir : C. J. Benett, «What is Policy Convergence and What Causes It ?», *British Journal Of Political Science*, vol. 21, 1991, pp 215-233

¹⁹⁷ D. Stone, « Transfer agents and global networks in the internationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp545-566.

¹⁹⁸ « Elite networking [is] the most appropriate way to consider the manner in which policy ideas are spread and sometimes take roots », in: D. Stone, «Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas», Center for the Study of Globalization and Regionalization - Communication, 9 février 2000, p 13.

¹⁹⁹ Nous reviendrons sur ce point plus bas dans cette introduction.

questionnements sur la *convergence politique*.²⁰⁰ Nous considérons ici que cela peut également offrir quelques pistes de recherche pour nos propres interrogations sur les sociétés des Suds. De manière générale, ces recherches mettent l'accent sur le poids de l'international dans le changement politique,²⁰¹ prolongeant ainsi d'une certaine manière la sociologie de la réception dans des contextes européens.

Les études sur l'*européanisation* s'attachent en effet à interroger l'influence effectivement exercée par les politiques et les décisions communautaires : elles ont permis de produire plusieurs recherches comparatives intéressantes sur « les processus d'adaptation, de transformation, voire de rejet que suscite l'intégration européenne dans des systèmes politico-administratifs des Etats-membres ».²⁰² Ces recherches renouvellent considérablement les *approches* sur l'intégration européenne, mais aussi (et surtout, pour ce qui nous intéresse ici) sur la comparaison des « changements de l'action publique associés dans un contexte donné, généralement national, à l'influence plus ou moins directe d'autres politiques publiques conduites dans un autre contexte. »²⁰³ Les études sur l'européanisation opèrent en effet une double rupture : d'une part, elles *ne postulent pas la convergence des politiques*, mais proposent au contraire des outils permettant d'étudier effectivement les processus de transferts, en laissant ouverte la question de ses résultats ; et par ailleurs, elles soulignent la complexité des processus ainsi dégagés, et proposent donc de réfléchir sur les *interactions*, en se détachant d'une approche descendante du transfert politique. Bruno Palier et Yves Surel résume très bien cette approche en ces termes : « on ne peut comprendre les phases de décision et de mise en œuvre des politiques européennes que si on prend en compte les interactions qu'elles nourrissent : conflit, négociation, appropriation, ré- interprétation... Il

²⁰⁰ A la suite de Colin J. Benett (voir: C. J. Benett, « What is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal Of Political Science*, vol. 21, 1991, pp 215-233), la convergence peut être définie comme un : « processus dynamique qui se traduit par le fait que dans un même domaine, et face aux même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées, adopte progressivement les mêmes politiques publiques », P. Hassenteufel, *op.cit.*, 2005, p 123.

²⁰¹ P. Gourevitch, « The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32 (4), 1978, pp 881-912.

²⁰² S. Saurugger et Y. Surel, « L'européanisation comme processus de transfert institutionnel », *RIPC*, vol. 13 (2), 2006, p 183.

²⁰³ *Ibid*, p 191.

apparaît en effet que [...] *la règle européenne continue à être formulée, re-négociée, ré-interprétée à toutes les phases du processus d'europanisation* ».²⁰⁴

La construction de l'objet du transfert politique qui est proposée par ces approches peut aussi résonner nous semble-t-il au-delà de l'europanisation spécifiquement, pour rendre compte des phénomènes de *transnationalisation des politiques publiques*, et donc éclairer notre propre cadre d'analyse théorique.²⁰⁵

En suivant les pistes ouvertes par ces études qui « ont pour objet d'analyse les modalités nationales d'appropriation et de traduction de modèles et de modes opératoires diffusés internationalement »,²⁰⁶ nous proposons d'affiner ainsi notre **problématique de l'appropriation politique autour de trois axes dans notre recherche** sur les politiques de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya.

Axe 1 : une sociologie des acteurs impliqués dans le transfert.

Il s'agira de chercher à comprendre dans un premier temps comment sont diffusés les orientations et les instruments de politiques publiques. Les analyses que nous avons évoquées ci-dessus ont mis en évidence le rôle des acteurs transnationaux (experts internationaux, hauts fonctionnaires des organisations internationales, consultants...),²⁰⁷ mais aussi des acteurs nationaux intermédiaires- importateurs.²⁰⁸ Quels sont également les lieux et les espaces où se

²⁰⁴ B. Palier et Y. Surel (dir.), *L'Europe en action : l'europanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007p 74 [souligné par nous].

²⁰⁵ En effet, l'europanisation reste un terrain particulier d'étude, marqué par des capacités institutionnelles domestiques notamment, et des mécanismes de transfert européen (juridique, politique) assez différents de ce que nous rencontrons dans les sociétés politiques africaines, si bien que l'applicabilité de ces concepts se limite surtout à la démarche épistémologique qui les sous-tend.

²⁰⁶ P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *RFSP*, vol. 55 (1), février 2005, p 129.

²⁰⁷ Ainsi, de nombreuses études mettent en évidence le rôle des experts notamment du FMI, de la Banque Mondiale, ou de diverses agences des Nations Unies qui sont les vecteurs de valeurs, de règles, de pratiques. Voir par exemple les « communautés épistémiques » décrites par Peter Haas : P. Haas, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46 (1), hiver 1992, pp 1-35

²⁰⁸ Les études montrent que c'est le plus souvent une affaire d'élite(s), même si la composition de cette élite varie considérablement en fonction des lieux et contextes étudiés (universitaires, classe politique, élites bureaucratiques, individus etc.). Voir notamment : Y. Dezalay et B. Garth, *La mondialisation des guerres*

forment ces modèles et modes opératoires de politiques publiques, et où se rencontrent les acteurs impliqués ? Ici, les analyses portant sur les mobilisations transnationales pourront être utiles.²⁰⁹

Axe 2 : une analyse des modes de réception.

Il s'agira également de porter une attention particulière aux *modalités nationales* de traduction des orientations et des instruments de politiques publiques diffusés internationalement, en postulant donc la possibilité de variations nationales plutôt que leur convergence (même si l'analyse peut néanmoins aboutir *in fine* à cette conclusion).

Une partie des analyses de l'eupéanisation met l'accent sur les « prismes nationaux »,²¹⁰ à savoir « les acteurs et les institutions nationaux [qui] jouent le rôle de filtre dans l'influence exercée par l'intégration européenne sur les changements politiques au niveau national »,²¹¹ et dont l'étude fine est indispensable afin de comprendre les modes de réception des politiques communautaires.

Cette attention portée aux dynamiques internes ne doit pas pour autant occulter l'importance des *interactions* entre les différents niveaux.

Axe 3 : la question des interactions, et la réponse en termes d'hybridation(s).

Les études empiriques les plus récentes tendent précisément à mettre en évidence l'« hybridation »²¹² des politiques publiques, à l'instar par exemple de la libéralisation des systèmes de protection maladie, où des dynamiques convergentes se combinent avec des

de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine. Entre notables de droit et Chicago Boys, Le Seuil, Paris, 2002 ; Y. Dezalay et B. Garth, « Connivence des élites internationalisées », *Manière de voir*, vol. 91, janvier – février 2007, pp 76- 79.

²⁰⁹ Voir par exemple: M. Keck et K. Sikkink, *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998; D. Della Porte et S. Tarrow, *Transnational protest and global activism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2005. Pour une synthèse : J. Siméant, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux 'transnationaux' dans quelques ouvrages récents », Communication à la table ronde 1 *Où en sont les théories de l'action collective ?*, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, 2005

²¹⁰ J. Caporaso, M. Green Cowles et T. Risse, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

²¹¹ S. Saurugger et Y Surel, 2006, *op.cit.*, p 208

²¹² On rejoint ici les approches de J. F. Bayart, 1989, *op.cit.*

traductions nationales.²¹³ L'enjeu est donc bien de comprendre les articulations entre dynamiques internes et externes, à partir d'une étude attentive aux « configurations d'interactions », qui reposent à la fois sur des éléments (acteurs, instruments et orientations de politiques publiques) nouveaux et pré existants, internes et externes etc.

Par ailleurs, dans les études sur les processus de transfert, l'accent est souvent mis sur le rôle des perceptions subjectives, des connaissances partagées, des valeurs, de l'apprentissage etc. dans la ré- interprétation des orientations et instruments de politiques publiques. Nous proposons ainsi d'affiner notre problématique à travers l'approche dite cognitive des politiques publiques.

Action publique, cognition et appropriation.

La problématique de l'appropriation telle que nous l'avons présentée invite à interroger la production des connaissances, leur circulation et leur *usage* dans les systèmes de décision. Cette dimension est au cœur des travaux issus de l'analyse de **l'approche cognitive** des politiques publiques. Ces travaux assez hétérogènes,²¹⁴ partagent un postulat commun : les acteurs ont une rationalité limitée, ils réfléchissent et agissent à partir d'une image de la

²¹³ Voir notamment : P. Hassenteufel et S. Hennion-Moreau (dir.), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2003.

²¹⁴ Cette approche regroupe un ensemble de travaux qui insistent sur les idées, les croyances, les valeurs, les connaissances, et leur influence sur le processus des politiques publiques. Parler d'une approche *par les idées* peut en fait être réducteur, dans la mesure où cela ne rend pas compte de la pluralité des éléments qui sont mis en avant dans l'analyse ; mais elle pourra être désignée comme telle quand on la compare aux approches par les intérêts ou par les institutions, objet de débats contemporains autour de l'approche des « trois I ». Voir : P.Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, vol.55 (1), 2005 ; Y. Surel et B. Palier, « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol.55 (1), 2005, pp7-32. Il s'agit de mettre en évidence les idées dans la genèse et la transformation des politiques publiques. Elle contribue au départ à déplacer le regard dans l'analyse vers des objets jusque là relativement peu étudiés, en se posant contre d'autres approches jugées restrictives comme : la sociologie des organisations, présentant la politique publique comme le résultat de l'agrégation d'intérêts concurrents des acteurs ; les approches pluralistes, décrivant la politique publique comme résultante de la confrontation des intérêts ; les théories de l'apprentissage, postulant l'inertie des politiques publiques ; ou encore la théorie du choix rationnel, dans laquelle les intérêts sont les facteurs explicatifs de la genèse et la mise en place des politiques publiques. Voir également : P.A.Sabatier et E. Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *RFSP*, vol.50 (2), avril 2000, pp 209-234.

réalité, à savoir une représentation socialement élaborée du monde. Les politiques publiques ne chercheraient donc pas tant à résoudre des problèmes, qu'à *construire des représentations de la réalité sur lesquelles il est possible d'intervenir*.²¹⁵ Le processus de politiques publiques repose donc sur deux mécanismes : il s'agit d'abord d'une entreprise normative au travers de laquelle des modèles normatifs d'action sont produits (par exemple : il *faut* rendre le travail plus flexible) ; mais c'est aussi une entreprise de nature cognitive, ce qui est plus souvent éludé dans les recherches. L'action publique produit également des connaissances sur la façon dont le monde fonctionne (par exemple en expliquant *pourquoi* le chômage persiste). Mais cette activité de production cognitive n'est pas autonome ni aléatoire : il s'agit le plus souvent de « traduire » des représentations, des connaissances qui existent déjà, en les *recyclant*²¹⁶ en quelque sorte pour le problème posé. Pierre Lascoumes a mis cela en évidence à travers la notion de « *transcodage* »,²¹⁷ issue de la sociologie de la traduction de Michel Callon : « Transcoder, c'est d'une part agréger des informations éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci ». ²¹⁸ Cette notion permet de « rendre compte des activités cognitives et des processus de *mobilisation* et de *négociation* sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements ». ²¹⁹

Or, dans notre recherche nous proposons de tester ce cadre d'analyse, notamment pour penser l'influence d'éléments exogènes (ou issus d'autres *niveaux* d'action).²²⁰ En effet, si l'activité

²¹⁵ P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2003.

²¹⁶ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in : *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, Paris, 1996, pp 325-338. L'objectif est de relativiser la nouveauté des problèmes publics, qui sont en fait le produit de « recyclage » : il cherche ainsi à inscrire l'action publique dans une historicité que l'étude du changement tend à évacuer.

²¹⁷ Le transcodage est défini comme l'« ensemble des activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent », P. Lascoumes, 1996, op.cit., p 334.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*, p 327. [souligné par nous]

²²⁰ Patrick Hassenteufel évoque ce parallèle, en considérant que la sociologie de la traduction revisitée par Pierre Lascoumes permet de comprendre de façon fine la sociologie du *policy transfer* : ses acteurs (les « transcodeurs »), ses modes de réception, et surtout la façon / les façons dont se mêlent les différents « niveaux » (y compris les éléments transférés / existants) : P. Hassenteufel, 2005, op.cit., pp 129 et s.

de production cognitive n'est pas une activité de création de sens *ex nihilo*, et qu'elle peut être une activité de « recyclage » d'éléments pré-existants, comme le propose Pierre Lascoumes ; elle peut aussi s'articuler sur des éléments de nature exogènes. En suivant ce schéma, qu'ils soient pré existants ou (donc) en partie exogènes, ces éléments sont en tous cas transformés, convertis, adaptés- en d'autre terme *traduits* à partir d'une « *matrice de qualifications* » ;²²¹ et cette activité de traduction permet l'émergence de « *cadre(s) de réception* »²²² sur lesquels s'articule la (ré) interprétation de l'objet transféré. L'action publique repose au final sur ce processus d'élaboration de significations communes (partagées par un nombre d'acteurs influents),²²³ à partir d'élément hétérogènes, à la fois préexistants *et* exogènes. La notion de « matrice » et de « cadres » est précisée dans l'approche cognitive des politiques publiques à travers toute une série de notions et concepts variés : que ce soit par exemple le référentiel (global/ sectoriel) avec Pierre Muller et Bruno Jobert,²²⁴ le « paradigme » avec Peter Hall,²²⁵ le « système de croyance » de Paul A. Sabatier,²²⁶ les « récits »,²²⁷ les « discours »,²²⁸ ou plus

²²¹ C'est-à-dire « un cadre cognitif de construction des problèmes, profile des projets d'action et légitime ainsi les entreprises », P. Lascoumes, 1999, *op.cit.*, p 335. Cela correspond en quelque sorte à l'ensemble des solutions pré-existantes qui ouvre un « champ des possibles et du dicible », (P. Muller et Y. Surel, *op.cit.*, p 48) à partir duquel le transcodage s'enclenche.

²²² *Ibid.*, p 335. C'est le produit du transcodage, qui permet donc l'adaptation à partir du *champ des possibles*.

²²³ Rappelons en effet que la « traduction » repose sur quatre moments : outre la problématisation, et le recyclage – que l'on vient ici d'évoquer – il s'agit ensuite de mobiliser les alliés du compromis avant de mettre en œuvre des cadres d'action. M. Callon, 1986, *op.cit.*

²²⁴ P. Muller et B. Jobert, 1987, *op.cit.*

²²⁵ P.Hall, « Policy paradigms, social learning and the State : the case of economic policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp 275-298.

²²⁶ P.A.Sabatier (dir.), *Theories of the political process*, Westview Press, Oxford, 1999.

²²⁷ C.Radaelli, « Logique de pouvoirs et récits de politiques publiques dans l'Union Européenne », *RFSP*, vol 50 (2), 2000, pp 255-267 ; E.Roe, « Narrative analysis for the policy analyst : a case study of the 1980-1982 Medfly controversy in California », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.8 (2), 1989, pp 251-273.

²²⁸ V.A.Schmidt, « Does discourse matter in the politics of Welfare State Adjustment? », *Comparative Political Studies*, 35 (2), 2002, pp 168-193.

simplement de « *frames* » (ou : cadres)²²⁹ que nous retiendrons finalement dans notre recherche.²³⁰

L'approche cognitive des politiques publiques pose également une deuxième question fondamentale : comment se forment et se modifient ces cadres normatifs et cognitifs, et qui en assure la sélection et la cohésion ? Cela introduit la question de la *médiation*,²³¹ qui permet de saisir l'appropriation dans sa dimension cognitive mais également *stratégique*,²³² à travers l'identification des groupes d'intérêts qui se nouent autour de croyances partagées, et l'étude de leur(s) interaction(s) afin de saisir le changement politique. En effet, cette approche postule que les cadres cognitifs et normatifs ne flottent pas dans l'air : de nombreux travaux mettent en évidence le rôle des *intermédiaires* – qu'ils soient décrits comme des « médiateurs »,²³³ des « traducteurs ou transcodeurs »,²³⁴ ou à travers des espaces tels que les « forums » et « arènes »,²³⁵ voire des réseaux (coalitions de cause²³⁶ et/ou communautés épistémiques²³⁷) : ce sont en tous cas les « porteurs » et canaux principaux de la circulation des idées et du changement. Dans la mesure où « il y a toujours une sorte de relation circulaire entre le

²²⁹ D.A. Schön, M. Rein, *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, HarperCollins Publishers, New York, 1994 ; R. Bebbford et D. Snow, « Framing processes and social movements: an overview and assessment », *Annual Review of Sociology*, vol.26, 2000, pp 611-639.

²³⁰ « The role of cognitive and normative frames in policy-making », Y.Surel, *Journal of European Public Policy*, vol.7 (4), octobre 2000, pp495-512.

²³¹ Elle peut être définie simplement, à partir des travaux de Pierre Muller, comme : « un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs, qui vont constituer une vision du monde pour les parties prenantes », M. Enguéguélé, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de référentiel et de médiation », *L'Afrique Politique 2002*, Paris, 2002, p 238.

²³² En effet, rappelons que J.P. Olivier de Sardan dans son programme pour une « anthropologie de l'innovation », invitait à combiner plusieurs approches du changement social, au-delà du paradigme de l'appropriation uniquement, même si celui-ci reste au cœur des questions de recherche. Cf. *supra*.

²³³ P. Muller, 1999, *op.cit.*

²³⁴ Pierre Lascoumes, 1996, *op. cit.*

²³⁵ Voir notamment : B.Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994 – notamment l'introduction) ; et B.Jobert, « Rhétorique politique et controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in : *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, P.Favre, G.Pollet et P.Warin (dir.), collection Logiques Politiques, L'Harmattan, 1995, pp 12-24.

²³⁶ P. A. Sabatier, 1999, *op.cit.*

²³⁷ P. Haas, 1992, *op.cit.*

processus de construction du sens et le *processus de prise de pouvoir*. C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant sa domination, mais en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient progressivement la nouvelle norme », ²³⁸ l'étude de la médiation reste donc un élément clef dans le processus politique de mise en action d'un problème, sur lequel nous devons donc réfléchir dans le processus de mise en action publique des MGF.

La problématique de l'appropriation politique telle que nous venons de la *cerner* invite à explorer deux dimensions dans le processus d'action publique : l'appropriation dans sa dimension symbolique et idéationnelle, à travers les processus cognitifs et normatifs qui y président d'une part ; et l'appropriation dans sa dimension plus pragmatique voire instrumentale – une forme d'engagement et d'action qui permet de réfléchir sur l'*agencéité* des acteurs locaux. La question est alors donc bien celle de l'*institutionnalisation* du pouvoir, qui est ici appréciée dans le cadre de la société globale via l'action publique : dans quelle mesure les jeux d'acteurs révélés par cette étude modèlent des modes de gouvernement qui vont s'imposer aux acteurs et rendre plus stable le gouvernement des sociétés en Afrique ?

Pour comprendre les logiques d'appropriation, il nous faudra *déconstruire ce processus*, en faisant émerger comment s'articulent - autour du problème des MGF (*cf.* chapitre 1) - à la fois les « cadres de réception » (*cf.* chapitre 2), les acteurs mobilisés (*cf.* chapitre 3), et les mécanismes de leur interaction (*cf.* chapitre 4).

3. Démarche de recherche : le choix d'une comparaison binaire contrasté (Mali / Kenya) et quelques repères sur les méthodes d'investigation.

Comment avons-nous abordé ce sujet ?

La méthode de recherche suivie se caractérise par une **démarche comparative binaire**, contrastant les cas du Mali et du Kenya ; et par la mobilisation d'une **littérature en science politique qui a la particularité de ne pas être majoritairement africaniste**, complétée par plusieurs **enquêtes de terrain** (Mali et Kenya).

3.1. Une démarche comparative binaire contrastée.

²³⁸ M.Enguéléguélé, 2002, *ibid.*, p 243. [souligné par nous].

Nous avons choisi d'analyser les procédures et processus décisionnels sectoriels, autour du problème des MGF, à partir de deux expériences nationales : le Mali et le Kenya. Notre recherche repose donc plus précisément sur une comparaison *bipolaire* - avec la variable nationale comme variable discriminante (Mali / Kenya) - d'une politique publique sectorielle (la lutte contre l'excision). Souvent bricolée, la démarche comparative, même si elle ne constitue pas ici l'objet même de notre recherche,²³⁹ doit impérativement être explicitée. Plusieurs questions se posent : *pourquoi, comment et quoi* comparer ?

Pourquoi choisir de comparer ?

Le choix de la comparaison n'allait pas de soi dans notre recherche, qui visait d'abord surtout à étudier un processus décisionnel sectoriel. Une première recherche exploratoire avait d'ailleurs d'abord été menée dans une perspective monographique.²⁴⁰ Mais la méthode comparative s'est imposée par la suite au moment de l'analyse de ces premières données. En effet, la comparaison a deux avantages majeurs. Tout d'abord, elle permet de rompre avec le confinement sur un terrain unique de recherche, créateur de nombreux biais. Pour nous, il ne s'agit pas tant de prendre une certaine distance avec un objet qui serait trop familier, mais surtout d'éviter la « *régression monographique* »,²⁴¹ qui n'a souvent qu'une faible portée analytique, restant essentiellement au niveau descriptif et explicatif. La monographie se révèle en effet le plus souvent incapable d'« inférer, avec un certain degré de probabilité à une connaissance valable pour un tout défini cette fois-ci en terme d'exhaustivité ».²⁴² En travaillant uniquement sur le cas du Mali, comment dégager des hypothèses explicatives dans un contexte où *toutes* les hypothèses peuvent *a priori* être explicatives ? Comment neutraliser

²³⁹ Il convient de distinguer entre la politique comparée comme sous-discipline (ou un champ) de la science politique (recherche d'analyse de niveau général), et la comparaison comme méthode d'investigation. Durkheim considère ainsi que la comparaison est la seule méthode pour valider une causalité sociologique : « Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause de l'autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents et absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre » in : E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1983 [1^{ère} édition 1895], p 124.)

²⁴⁰ A. Latourès, *La politique publique de l'excision au Mali*, mémoire de DEA, CEAN/IEP Bordeaux, 2003.

²⁴¹ F. Sawicki, « Les politistes et le microscope », *Les méthodes au concret*, CURAPP, PUF, Paris, 2000, p 156.

²⁴² A.Desrosières, cité par Léa Lima, « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison. L'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11 (3), 2004, p 251.

les autres ? La comparaison permet de décentrer son regard, ce qui induit aussi un certain renouvellement des questionnements.²⁴³

Le deuxième avantage est que la comparaison permet aussi et surtout d'atteindre un certain degré de *généralisation*. La comparaison permet de comprendre *et* classer. A la suite de Durkheim, on peut dire que la comparaison est un moyen de validation et invalidation des hypothèses, et partant, de la formulation d'hypothèses explicatives de portée plus ou moins générale : dans cette perspective, Giovanni Sartori parle ainsi du « *contrôle comparatif* ».²⁴⁴

Choisir la comparaison binaire : des biais à corriger.

Choisir de comparer la mise en action publique des MGF dans *deux* pays (Mali et Kenya) permet de combiner des connaissances *précises* de deux cas (contrairement aux comparaisons multi-pays), *tout* en ouvrant la voie à des généralisations – même relatives -²⁴⁵ des résultats (contrairement au cas d'espèces). La comparaison bipolaire à partir de la variable discriminante nationale (ou comparaison binaire) favorise à la fois l'approfondissement des cas mais aussi les allers-retours entre eux (car ils sont réduits) permettant d'enrichir le questionnement au cours de la recherche, ce qui tend à faire de cette méthode « la meilleure voie d'une recherche qui ne voudrait ignorer ni le spécifique, ni le général ».²⁴⁶

Mais, cette dualité de l'objet pose deux principaux défis méthodologiques, à savoir tout d'abord :²⁴⁷ la « *tentation de l'œillère* » qui existe pour toute comparaison mais qui est d'autant plus prégnante dans le cas d'une comparaison binaire où « les contrastes y prennent en effet plus facilement un caractère manichéen que dans un autre type de comparaison

²⁴³ Par exemple, le poids de la religion musulmane dans le cas malien peut être *relue* au regard de l'expérience des populations somaliennes dans le Nord Est du Kenya d'une part, et au regard de l'implication des organisations chrétiennes depuis la colonisation d'autre part.

²⁴⁴ « Bien comparer, mal comparer », G. Sartori, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.1 (1), 1994, p 20.

²⁴⁵ En effet, l'étude de deux cas ne peut déboucher (modestement) que sur des hypothèses qu'il faudrait ensuite soumettre à l'épreuve de la falsification (notamment en étendant le nombre de cas, ou en cherchant des relations causales entre des variables identifiées).

²⁴⁶ M. Dogan et D. Pelassy, *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982, p 128.

²⁴⁷ M. Gazibo, « La démarche comparaison binaire : éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *RIPC*, vol. 9 (3), 2002, pp 427-449.

transnationale où la dichotomie tend à se diluer à mesure que le nombre de cas augmente ». ²⁴⁸ Le deuxième risque est la « *juxtaposition des faits* » issus des deux monographies. En effet, comme le rappelle Mamadou Gazibo, le simple fait de traiter de plusieurs pays ne constitue pas une comparaison en soi. ²⁴⁹

Pour tenter de juguler ces biais, nous avons d'abord opté pour un dispositif complémentaire empirique : l'approche *microscopique*. ²⁵⁰ En effet, le passage de la monographie à la comparaison, et qui plus est la comparaison binationale, malgré tous les avantages précités, comporte un inconvénient majeur : elle peut conduire à des études de cas superficielles, pris individuellement, appauvrissant au final l'analyse. Dans la mesure où notre sujet demande une étude minutieuse, car la lutte contre les MGF ne constitue pas un « gros rocher de la réalité » qu'un simple regard permettrait de dévoiler, il nous fallait trouver un moyen de ne pas perdre la substance des cas étudiés. C'est ainsi que nous avons choisi d'adopter une approche « microscopique », telle que préconisée par Frédéric Sawicki. ²⁵¹ C'est une approche marginale en science politique et encore plus dans le cadre de la politique comparée, car elle est considérée comme non légitime puisque non conforme à l'objectif de

²⁴⁸ *Ibid*, p 441. Dans notre cas, nous avons cherché à ré-équilibrer les données récoltées dans nos deux cas- à travers la littérature et les séjours d'investigation - tout en restant réaliste néanmoins sur la possibilité de dupliquer les cas de façon parfaite. Nous avons ainsi surtout cherché à rester vigilante aux biais des « œillères » dans la conduite de notre comparaison.

²⁴⁹ *Ibid*, p 442. L'auteur propose alors de chercher à rompre notamment avec la démarche linéaire de la narration de deux histoires juxtaposées, qui est la tentation majeure. Dans sa thèse de doctorat, il a ainsi cherché à encadrer ces narrations de variables discriminantes qui rompent avec la linéarité.

²⁵⁰ F. Sawicki, 2000, *op.cit.*

²⁵¹ Cet auteur a adopté une double méthode de démarche microscopique comparée dans son étude des réseaux du parti socialiste en 1997 : il a d'abord travaillé sur une monographie « épaisse » dans le département du Nord Pas de Calais, mais a ensuite choisi d'éprouver son protocole explicatif sur d'autres sites (départements du Var et Ille et Vilaine) pour faire émerger des questions nouvelles et ne pas regarder exclusivement à travers le miroir grossissant du cas particulier du premier département. Des généralisations ont dès lors été envisageables. Voir également, dans une optique proche, Chloé A. Vlassopoulou remet en cause la prétention à l'universalisation dans les recherches comparées, qui se font au prix d'une simplification à l'extrême des cas étudiés. Elle prône une analyse de *niveau moyen*, et qui permette de dégager des généralisations nécessairement partielles. Voir : C. Vlassopoulou, « Politiques comparées : pour une approche définitionnelle et diachronique », in : *Les méthodes au concret*, CURAPP, PUF, 2000, pp 125-141.

constitution de « fresques planétaires » sinon du moins de « middle range theory »²⁵². L'approche microscopique, en tant que démarche empirique,²⁵³ consiste en une série d'études localisées à partir d'entretiens et d'observations directes visant à dégager autant que possible une « *description épaisse* » (C.Geertz) des cas étudiés. Cette approche permet de ne pas perdre de vue les cas étudiés, en procédant à une étude minutieuse de chaque cas, pour ne pas que la comparaison les déforme radicalement. Elle peut ainsi constituer un préalable indispensable à la comparaison, à condition qu'elle porte sur un nombre de cas nécessairement limité, ce qui rend encore possible la comparaison. Par ailleurs il est intéressant de noter que – comme pour Frédéric Sawicki - le choix de cette approche (comparaison binaire microscopique) s'est forgé suite à une première expérience de terrain, qui est apparue insatisfaisante pour décrire complètement la réalité : cette première recherche monographique a donc été approfondie par la démarche comparative. Cet enchaînement a ainsi permis de dégager quelques hypothèses de recherche à partir du premier terrain, et de les vérifier (et compléter) ensuite dans la comparaison. Cela nous a ainsi permis d'éviter l'écueil de ne faire de la comparaison qu'une simple « démarche d'écriture » finale, en plaquant des cas les uns à côté des autres.²⁵⁴ Pour nous, la comparaison a été construite comme une démarche dans la recherche.

Nous avons cherché à compenser les autres biais de la comparaison binaire par une rigueur dans l'organisation de notre recherche à la fois sur les terrains et dans la rédaction de cette thèse, dans nos hypothèses et aussi et surtout dans la construction de la comparabilité.

Comment comparer ? Construire la comparabilité.

²⁵². Voir : D.L. Seiler « Conclusion », in : C.Thiriot, M.Marty et E.Nadal (dir.), *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004, p 293.

²⁵³ F. Sawicki distingue d'ailleurs entre une démarche microscopique (ou macroscopique) et une approche micrologique (ou macrologique), c'est-à-dire une construction théorique de ce qu'on cherche à expliquer : une démarche microscopique peut se coupler avec une approche macrologique (comme c'est le cas des études de Touraine ou N. Elias par exemple).

²⁵⁴ Patrick Hassenteufel considère en effet que la comparaison ne consiste en aucun cas à faire cohabiter deux (voire plus) monographies, et à résumer la comparaison à quelques remarques conclusives. Il propose ainsi de privilégier soit une description approfondie des cas, avec les risques pré-cités ; soit une comparaison construite à partir d'une grille d'analyse : c'est cette deuxième option que nous avons retenue. Voir : P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », P. Hassenteufel, *RFSP*, vol 55 (1), 2005, pp 113-132.

L'approche comparative a connu un développement exponentiel dans l'analyse des politiques publiques, courant le risque parfois de « comparaisons au rabais »,²⁵⁵ qui ne sont adossées à aucune véritable réflexion méthodologique en amont. Le problème est qu'il n'existe pas *une* mais plusieurs méthodes comparatives en sciences sociales. Sans entrer ici dans un formalisme méthodologique rigide, il convient toutefois de s'interroger afin de faire reposer notre comparaison *a minima* sur un « bricolage méthodologique maîtrisé. »²⁵⁶ La première question qui se pose au chercheur qui veut comparer, est celle de la *comparabilité*, que ce soit de l'objet de la comparaison comme de ses outils (théoriques, empiriques etc.).

Concernant les outils de notre recherche, deux écueils principaux étaient à éviter dans la construction de la comparaison : le *nominalisme* - consistant par exemple à découper l'intervention publique en « secteur » (par exemple, en désignant la lutte contre les MGF comme « secteur », ou bien en la comparant dans la « politique de santé » etc.) qui ne recourent pas nécessairement la même réalité (y compris juridique) dans nos deux cas de recherche – d'autant qu'ils relèvent précisément de deux traditions juridiques distinctes (anglophone et francophone). Giovanni Sartori met aussi en garde contre *l'élasticité conceptuelle* (qu'il illustre à travers le concept des « chats-chiens ») :²⁵⁷ il ne faut pas non plus étirer un concept (par exemple celui de « secteur » ou de « politique publique ») à travers la comparaison, au point qu'il finisse par être dépourvu de toute propriété explicative.

Cette difficulté est le premier obstacle dans la construction de la comparaison. Précisons ici d'ailleurs – conformément à ce que nous avons précisé précédemment - que nous nous attacherons surtout ici à étudier non pas tant les *caractéristiques* de la mise en action publique du problème des MGF, mais bien son *fonctionnement* ; si bien que la définition même des concepts opératoires (« politique publique », « secteur », « Etat », etc.) constitue l'un des objets secondaires transversaux de notre démarche comparative, et non son point de départ.

Il reste cependant une question essentielle de la comparabilité : la pertinence des *cas* choisis - le Mali et le Kenya. Le choix des cas dépend généralement de l'objet d'étude d'une part, et M. Dogan et D. Pelassy considèrent également que la comparaison binaire (spécifiquement) « concerne de préférence des pays présentant des *analogies fondamentales*, même si l'objectif de l'analyse est de mettre en évidence les différences dans un ou plusieurs domaines.»²⁵⁸

²⁵⁵ P.Hassenteufel, 2005, *ibid.*

²⁵⁶ P.Hassenteufel, 2005, *ibid.*

²⁵⁷ G. Sartori, 1994, *op.cit.*

²⁵⁸ M. Dogan et D. Pelassy, 1982, *op.cit.*, pp 127-134. [souligné par nous]

Dans cette double perspective, le choix des deux cas étudiés apparaît pertinente. En effet, tout d'abord la comparabilité des pays s'appuie ici sur une analogie fondamentale : le Mali et le Kenya sont tous deux des **Etats postcoloniaux**.

La notion d'Etat postcolonial recoupe plusieurs réalités empiriques et épistémologiques. Précisons tout d'abord que dans une perspective historique simple, les Etats postcoloniaux désignent les Etats (ici on se concentrera sur les Etats africains) qui ont été colonisés (par les puissances coloniales belges, britanniques, françaises, portugaises ou néerlandaises), et qui ont accédé à la souveraineté nationale le plus souvent dans le courant des années 1960. La dimension « post » est donc ici uniquement temporelle et permet de distinguer (dans le temps) théoriquement entre les Etats précoloniaux, coloniaux et post-coloniaux.

Mais parler d'Etat postcolonial pour désigner les Etats africains contemporains revient implicitement à faire du « fait colonial » - et/ou de son dépassement - un trait caractéristique des régimes africains actuels. La dimension « *post-coloniale* » devenant alors un facteur explicatif du politique dans les Afriques.²⁵⁹ Enfin, traiter des Etats africains dans une visée postcoloniale peut également s'inscrire dans une perspective plus critique (répondant à une démarche *post-moderne*)²⁶⁰ qui propose une déconstruction de la pensée coloniale,²⁶¹ et notamment de la « prose coloniale » qui impose une vision et interprétation particulières du monde et de l'Afrique, en y substituant une lecture attentive au « sujet en train de surgir ».²⁶²

²⁵⁹ Cette deuxième dimension est conforme aux approches que nous avons décrites précédemment, qui replacent les sociétés politiques africaines dans leur historicité. Cf. *supra*.

²⁶⁰ A. MBembé, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, 2000. Pour une introduction synthétique de la pensée postcoloniale, de son histoire et de sa portée voir également: « Pour comprendre la pensée postcoloniale », Entretien avec Achille MBembé, *Esprit*, Décembre 2006 [en ligne]. A. M'Bembé identifie notamment trois moments dans cette pensée postcoloniale : elle émerge à travers les luttes coloniales, elle se stabilise et se théorise à travers les travaux pionniers d'Edward Said, et elle se radicalise face aux situations de globalisation actuelle. Voir également « Qui a peur du postcolonial : dénis et controverses », numéro spécial, *Mouvements*, vol. 51, 2007.

²⁶¹ Achille MBembé précise ainsi : « il ne suffisait pas de postuler l'existence d'un avant et d'un après la colonisation [ni de s'interroger] sur le passage de l'un (l'avant) à l'autre (l'après) et sur la question du transit que se passage pose, [ni] encore de reconnaître que chaque époque revêt des significations contradictoires aux yeux des différents acteurs », mais bien de chercher les moyens de penser « le temps en cours », c'est-à-dire le « temps de l'insertion des sociétés africaines dans le présent du monde ». A. MBembé, 2000, *op.cit.*, p 35.

²⁶² A. MBembé, 2000, *op.cit.* p 37.

Pour notre part, nous retiendrons de cette notion plusieurs éléments qui fondent le socle de notre démarche de comparabilité du politique au Mali et au Kenya. Ces Etats partagent en effet une expérience de la colonisation et de la décolonisation, qui ne doit cependant pas s'interpréter en terme de changement radical ni de continuité absolue, et qui a débouchée sur des trajectoires politiques différenciées. Cette dualité²⁶³ fait que les régimes africains contemporains ont cependant en commun de ne pas avoir « inventé de toutes pièces leurs savoirs de gouvernement »,²⁶⁴ et partagent une même difficulté à « être pensés en dehors d'un monde qui s'est *pourtant* dilaté ». ²⁶⁵ La dimension postcoloniale partagée confronte ces Etats à des rapports complexes et historiques à l'extraversion de leurs sociétés. Malgré des trajectoires historiques d'extraversion différenciées au Mali et au Kenya,²⁶⁶ elles n'en révèlent pas moins un « emboîtement des présents » répondant à des *logiques postcoloniales*.

Nous avons ensuite choisi d'isoler, dans la masse des Etats postcoloniaux, deux cas particulièrement *contrastés* – c'est-à-dire pour lesquels les variables de différenciation sont systématiquement asymétriques : le Mali et le Kenya. Le recours aux contrastes dramatiques doit permettre de développer une compréhension globale de l'*objet* étudié :²⁶⁷ en effet, dans

²⁶³ A. MBembé évoque une dualité de ces situations postcoloniales marquées par « l'absence de ruptures nettes et la faiblesse des continuités », *Ibid*, p xviii.

²⁶⁴ *Ibid*, p 42.

²⁶⁵ *Ibid*, p 21[souligné par nous]. Cette *dilatation* doit être comprise en terme de globalisation, dont les effets ne sont ni l'échec de l'occidentalisation ni son succès.

²⁶⁶ Notamment du fait d'une colonisation distincte (colonisation britannique / française), reposant sur des modes de gestion contrastés (administration directe dans le cas malien, et colonie de peuplement dans le cas kenyan); complétée par des modalités d'accession à l'indépendance également hétérogènes (particulièrement conflictuelle au Kenya du fait de la question foncière notamment). Ces expériences coloniales ont d'ailleurs en partie modelé une mise en dépendance contemporaine vis-à-vis de l'aide internationale importante mais reposant sur des caractéristiques distinctes. Nous y reviendrons en détail par la suite.

²⁶⁷ Il s'agit d'une méthode de validation par opposition (cf. Marx, Weber), qui est également reprise par la sociologie historique et notamment T. Skocpol qui parle de « *sharp contrasts* » ou « *dramatic contrasts* ». Cela impose un travail de déconstruction/ reconstruction qui permet à la fois de dégager les irréductibilités de chaque cas et d'avoir une compréhension globale du phénomène étudié. Mais il faut bien au préalable expliciter ce choix et l'assortir d'une méthodologie précise. Voir par exemple : D. Darbon : « Comparer les administrations publiques au Nord et au Sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », D.Darbon, in : C.Thiriot, M.Marty et E. Nadal (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Karthala, Paris, 2004.

la mesure où, comme nous l'avons dit, la comparaison binaire ne peut conduire qu'à des conclusions partielles et modestes, et que nous n'avons donc pas la prétention ici de dresser un tableau représentatif des luttes institutionnelles contre les MGF en Afrique. Nous avons privilégié une telle approche afin de mieux saisir le *fonctionnement* du processus décisionnel sectoriel dans les Etats postcoloniaux, en cherchant à dégager à la fois les variables explicatives des différences observées (replaçant chaque cas dans son irréductibilité nationale), tout en mesurant et expliquant surtout les (éventuels) phénomènes de convergence. Notons que les variables de différenciation ont d'abord été construites à travers une recherche préliminaire menée au Mali, à partir de laquelle nous avons cherché à déterminer un autre cas contrasté. Les variables de la mise en action publique des MGF que nous avons alors retenues (variables primaires) étaient les suivantes: tout d'abord, concernant les variables influençant la nature du **rapport à l'objet de politique publique** (les MGF), trois facteurs étaient parus particulièrement pertinents dans le cas malien, à savoir : la *prévalence* de la pratique des MGF, et notamment la prévalence nationale (qui fait des MGF une question naturellement saillante et/ou problématique), mais aussi la prévalence ethnique et régionale. Par ailleurs, parmi les *principaux facteurs sociaux* de la prévalence, le facteur religieux (les MGF sont considérées comme une obligation islamique) est apparu comme particulièrement déterminant au Mali. Enfin, *l'histoire de l'opposition* à la pratique, relativement récente et portée par des associations féminines en partie controversées, constituait un cadre *a priori* déterminant. Deuxièmement, concernant la **forme de l'action publique à son encontre**, deux facteurs (étroitement liés) avaient été isolés : d'une part, la nature des *transitions politiques*, c'est-à-dire à la fois les héritages institutionnels coloniaux (ici français), et la forme de la transition dite démocratique malienne citée en exemple ; et d'autre part la situation de *dépendance* forte vis-à-vis de l'aide internationale compensée par une image démocratique de « bon élève » sur la scène internationale. En choisissant un cas où ces variables sont contrastées, la comparaison doit véritablement permettre de faire ressortir des variables explicatives (secondaires) de la mise en action publique de la cause des MGF.

La comparaison Mali - Kenya constitue une *comparaison binaire contrastée* pertinente en raison d'une part de la prévalence très contrastée de la pratique dans les deux cas : alors que la pratique est systématique au Mali, elle reste très localisée au Kenya.²⁶⁸ Par ailleurs, les

²⁶⁸ Selon les Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) les plus récentes : le taux de prévalence nationale de la pratique serait de 85,2 % au Mali (EDS IV 2006), et de 32,2% au Kenya (EDS 2003) – par contre dans la

facteurs sociaux de prévalence sont également dissemblables. Dans le cas du Mali, où la majorité de la population est musulmane, la variable islamique est particulièrement déterminante (d'autant que depuis les années 1980 un discours affirmant le caractère obligatoire des MGF a été diffusé). A l'inverse, dans le cas kenyan, où la majorité de la population est chrétienne, la variable religieuse joue en sens inverse, car les implications des Eglises dès la période coloniale en faveur de l'éradication de la pratique ont encouragé un abandon de cette pratique, et le raisonnement devra également être nuancé localement, dans les zones telles que la région North Eastern où la religion musulmane est majoritaire. Troisièmement, concernant l'histoire de l'opposition à la pratique, elle est profondément marquée par le passé colonial dans le cas kenyan (la lutte ayant débuté par une « controverse coloniale » dans les années 1920-1930), tandis qu'elle porte à l'inverse au Mali plutôt l'empreinte des relations post-coloniales (et notamment des relations avec l'ancien colonisateur français, avec par exemple le procès d'une exciseuse, Awa Gréou, en France en 1999).

Par ailleurs, du point de vue des *configurations politiques*, les contrastes sont également importants. Les structures (pré coloniales) et coloniales²⁶⁹ sont hétérogènes. Les structures de l'Etat postcolonial, quant à elles, si elles reposent dans les deux cas sur une relative stabilité politique (le Mali n'ayant connu qu'un coup d'Etat, et le Kenya aucun) marquée par une longue période de parti unique,²⁷⁰ restent particulièrement dissemblable en ce qui concerne la gouvernance interne et la légitimité externe. Au Mali, après deux régimes successifs qui ont progressivement renforcé une certaine main mise sur la société, sous la forme d'un autoritarisme modéré,²⁷¹ une transition politique est amorcée au tournant des années 1990.²⁷²

région North Eastern le taux est de 98,8% (EDS 2003). Même si ces enquêtes ne peuvent faire que donner une évaluation approximative de la prévalence, l'écart entre les deux cas reste cependant significatif.

²⁶⁹ Le Mali est une ancienne colonie française (Soudan français), qui a accédé à l'indépendance en 1960 de façon relativement pacifiée. La transition vers l'indépendance a été orchestrée par l'US RDA. Au Kenya, l'accession à l'indépendance se fait difficilement (guerre de Mau Mau), réalisée par un mouvement social et politique ethnonationaliste qui porte son leader au pouvoir (Jomo Kenyatta).

²⁷⁰ Le régime socialiste de Modibo Keita (1960-1968) est interrompu par un coup d'Etat du Général Moussa Traoré, qui fait entrer le pays dans une longue période autoritaire. Au Kenya, la mort de Jomo Kenyatta (1978) amène une période de lutte de pouvoir, mais c'est finalement son ancien vice-président qui devient le leader politique (Daniel Arap Moi), dans un régime aux tentations autoritaires de plus en plus marquées, qui abdiquera quelques concessions et réformes politiques dans les années 1990.

²⁷¹ En 1966 le régime de Modibo Keita se durcit avec la mise en place du Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) doté des pleins pouvoirs. Sous le régime du Général Moussa Traoré à partir du coup

Le gouvernement démocratique met en place une vaste réforme de décentralisation, visant à accroître sa légitimité en interne. Par ailleurs, le pays jouit d'une image de « bon élève » démocratique dans la sous région,²⁷³ portée par la conjonction de trois principaux facteurs : une transition fondée sur le modèle de la conférence nationale (constituant un modèle d'innovation institutionnelle, qui s'est ensuite poursuivi à travers d'autres mécanismes participatifs tels que des forums nationaux, de l'espace d'interpellation démocratique etc.),²⁷⁴ une sécurité intérieure (accords dans la région du Nord au début des années 1990), et une alternance réussie en 2002 portant au pouvoir Amadou Toumani Touré (ATT) accoucheur de la démocratie, qui met en place une politique de *consensus* (qui est cependant remise en cause pendant son deuxième mandat en cours depuis 2007).²⁷⁵ En retour, le Mali a été qualifié pour l'initiative de réduction de la dette pour les Pays Pauvres très Endettés (PPTE) depuis 1996 (et renouvelé en 2003),²⁷⁶ et plus récemment dans le *Millenium Challenge Account* (MCA) en 2006.²⁷⁷

Au Kenya, la configuration politique est plus ouvertement autoritaire, sous le régime du parti unique de Daniel Arap Moi, qui connaît des dérives violentes (notamment à partir de 1982 suite à une tentative de coup d'Etat avortée) à la fois policières, mais également à travers une ethnicisation politique amorcée sous J. Kenyatta et qui devient totale au cours des années 1990 (notamment visible pendant les élections).²⁷⁸ Le manque de gouvernance démocratique et la détérioration de la sécurité intérieure, alliée à une gestion économique également

d'Etat qu'il organise en 1968, toute activité politique est interdite jusqu'en 1974, où l'UPDM (Union Démocratique du Peuple Malien) devient parti unique, adossé à des structures d'encadrement de la société, dont l'Union Nationale des Femmes du Mali.

²⁷² C.H. Diarra, *Le défi démocratique au Mali*, Points de vue concrets, L'Harmattan, Paris, 1996.

²⁷³ F. Laloupo, « Mali, l'alchimie d'un succès », (dossier spécial), *Le Nouvel Afrique Asie*, n°175, avril 2004, pp 24-31. I. Sidibé, « Le remodelage de la politique étrangère autour de la démocratie et des droits de l'homme », *L'Afrique Politique*, 2002, pp 209-219

²⁷⁴ S. D. Wing, *Constitutional Dialogues : participation and citizenship in the transition towards democracy in Mali, 1991-1999*, University of California, 2000.

²⁷⁵ V. Baudais et G. Chauzal, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'ATT », *Politique Africaine*, vol. 104, décembre 2006, pp 61-80.

²⁷⁶ Il concerne principalement des pays en Afrique, mais le Kenya ne répond pas aux critères d'éligibilité.

²⁷⁷ Il s'agit d'un nouveau dispositif d'aide des Etats-Unis. Voir notamment le site Internet qui y est dédié .
[Disponible sur : <http://mcamali.org/>]

²⁷⁸ Voir par exemple : G. Grignon et F. Prunier (dir.) *Le Kenya contemporain*, Karthala-IFRA, Paris, 1998. Et sur l'ethnicisation, voir : C. Médard, « Les conflits 'ethniques', au Kenya : une question de vote ou de terres », *Afrique Contemporaine*, 1^{er} trimestre 1996, pp 62-74.

désastreuse, contribuent à tendre les relations avec l'extérieur, et notamment avec les bailleurs de fonds à la fin des années 1980 et au début des années 1990 :²⁷⁹ les relations sont en demi-teinte, et souvent marquées par des gels de l'aide internationale (notamment dans les années 1990 afin de faire pression en faveur du multipartisme, et dans le courant des années 2000 pour encourager une gestion plus transparente des affaires publiques suite à des scandales à répétition), alors même que le pays - surtout Nairobi - constitue une plaque tournante de l'industrie de l'aide en Afrique (avec d'importantes représentations onusiennes, ainsi que la présence d'un nombre très important d'ONGI). L'alternance en 2002,²⁸⁰ avec l'arrivée au pouvoir de Mwai Kibaki à la tête d'une large coalition (NARC), suite à des élections dont la dimension ethnique avait été moins instrumentalisée que par le passé, suscitent l'espoir en interne et en externe. Le gouvernement met d'ailleurs en place un processus de réforme de la constitution (qui sera un échec), une amorce de lutte contre la corruption, avec une commission judiciaire chargée du scandale Goldenberg ; et en 2003, il met en place l'Economic Recovery Strategy (ERS), qui constitue un cadre national du développement visant à accroître l'aide internationale. Mais, les violences lors des élections de 2007 témoignent en partie de l'échec de cette politique.

Notons que pour des soucis de comparaison, nous clorons notre recherche avant les élections générales de **2007** (qui ont eu lieu au Mali au printemps et au Kenya en hiver).

Notons que l'héritage institutionnel de la colonisation (française ou britannique)²⁸¹ pourrait constituer un premier élément explicatif de ces contrastes, même si cette variable tend progressivement à se fondre dans des logiques contemporaines multiples.²⁸² Cet héritage colonial différent peut également jouer en partie dans la formulation de rapports contrastés à l'extraversion.

Tout l'enjeu de la recherche comparative pour nous ici est donc de mesurer la portée explicative de ces variables primaires, et de chercher à les affiner dans le cours même de la

²⁷⁹ Voir notamment le dossier thématique Kenya : « Le Kenya : contrat social à l'abandon », *Politique Africaine*, N°70, juin 1998, pp3-8.

²⁸⁰ Voir notamment : H. Maupeu, « Kenya: les élections de la transition », *Politique Africaine*, n°89, mars 2003, pp 149-166 ; David W. Throup, « Kibaki's Triumph : the Kenyan General Election of December 2002 Briefing Paper N° 3, *The Royal Institute of International Affairs*, juin 2003

²⁸¹ S. F. Joireman, « Inherited Legal Systems ad Effective Role of Law : Africa and the Colonial Legacy », *Journal Of Modern African Studies*, vol. 39 (4), 2001, pp 571-596.

²⁸² M.E. Pommerolle, 2005, *op.cit.*

comparaison – et ce afin de mieux comprendre à la fois les caractéristiques de chaque politique, et en même temps saisir les variables secondaires transversales significatives permettant de saisir le fonctionnement de la mise en action publique.

3. 2. *Les méthodes d'investigation.*

Toute méthode d'investigation doit être réfléchie en fonction de l'objet de recherche et de ses préalables. Toute recherche s'appuie nécessairement d'abord sur la littérature disponible sur le sujet : outre la littérature thématique (sur les MGF, nécessairement multidisciplinaire) et celle en science politique sur chaque cas (Mali et Kenya- littérature qui était d'ailleurs profondément asymétrique quantitativement),²⁸³ nous avons également opté pour la mobilisation des travaux en science politique sur les politiques publiques, qui sont *non africanistes*. Ce choix s'inscrit dans notre démarche d'investigation, telle que nous l'avons précisée jusqu'à présent, cherchant notamment à *tester* la banalité des terrains africains. Pour ce faire, notre recherche s'appuie ensuite également et surtout sur de multiples enquêtes de terrains, réalisées au Mali et au Kenya.

Les outils des enquêtes de terrains dans une perspective réflexive.

Comme pour toutes les sciences sociales, l'analyse des politiques publiques nécessite une réflexion sur les outils méthodologiques appropriés pour rendre compte des phénomènes étudiés. Mais, l'analyse des politiques publiques reste cependant – de ce point de vue là - le parent pauvre des sciences sociales,²⁸⁴ car elle n'a pas développé de démarche réflexive

²⁸³ La littérature disponible en science politique sur le Mali et le Kenya est disproportionnée : les références anglophones de manière générale sont plus importantes, ce qui avantage alors le cas kenyan étudié essentiellement dans la littérature anglophone, laissant alors le cas malien sous étudié. Ce déficit bibliographique a pu être en partie compensé par des enquêtes de terrain plus nombreuses dans le cas malien, afin de ré équilibrer les données. Mais au final, il est indéniable que ce qui prime ce sont naturellement les données collectées sur les terrains, et en la matière il est également indéniable que les deux cas ne peuvent être véritablement symétriques. Pour une réflexion sur cette difficulté, voir l'introduction de la thèse de Marie Emmanuelle Pommerolle qui utilise une comparaison binaire (Kenya, Cameroun), et note également une forme de « spécificité bibliographique » forte de ses deux terrains de recherche : M.E. Pommerolle, *A quoi servent les droits de l'homme ? Action collective et changement politique au Cameroun et au Kenya*, Thèse de doctorat en science politique, CEAN/Ecole doctorale de Science Politique de Bordeaux, 2005b.

²⁸⁴ Voir notamment : P. Bongrand et P. Laborier, « L'entretien : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, pp 73-111. Cet article – dont nous nous sommes

véritable sur la production des données, les enjeux contemporains de la discipline tendant plutôt à se concentrer sur des débats théoriques ou sur la « totalisation des données ».

Pour répondre à notre démarche d'analyse empirique (étudier l'Etat *en action*, à travers l'étude de la mise en action publique), nous avons privilégié l'entretien, et plus précisément, **l'entretien semi-directif, informatif et rétrospectif**, complété par quelques récits de vie voire quelques questionnaires écrits (utilisés alors comme méthode de mise à jour des données qui avaient déjà été récoltées lors d'un premier entretien). L'entretien constitue d'ailleurs le principal outil théorique de l'analyse des politiques publiques en France.²⁸⁵ Cet outil offre une démarche concrète qui facilite l'étude des *arts de gouverner* et permet surtout de « faire remonter la parole » (Pierre Muller). En effet, l'entretien permet à la fois de récolter des *informations* (données factuelles, interactions etc.) sur la politique en train de se faire (de façon rétrospective), et également d'offrir déjà un discours sur cette réalité (*représentations*). Dans l'approche cognitive des politiques publiques, il reste l'outil phare,²⁸⁶ complété le plus souvent par une recherche documentaire, voire l'observation directe.²⁸⁷

Pour notre part, nous avons également cherché à compléter le recours exclusif à l'entretien par une **recherche documentaire** (littérature, mémoire et rapports des organisations sur place, documents officiels etc.), et l'**observation directe** (associations ciblées, conférences internationales, réunions interministérielles ou administratives etc.). Ces outils complémentaires doivent ainsi permettre de palier certains risques associés à l'usage exclusif de l'entretien dans notre recherche. En effet, l'entretien constitue une source d'information qu'il faut prendre avec précaution d'une part,²⁸⁸ et qui ne « prouve » rien d'autre part. Ainsi, la recherche documentaire en amont notamment est indispensable (par exemple l'étude des rapports écrits des organisations quand ils existent permet de compléter

largement servi pour nourrir notre propre réflexion retranscrite dans les paragraphes suivants - très riche permet de dégager les principaux écueils du recours exclusif à l'entretien.

²⁸⁵ En science politique suisse par exemple, l'analyse quantitative des réseaux reste à l'inverse la méthode dominante dans l'analyse des politiques publiques.

²⁸⁶ P. Muller, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », in : S. Cohen (dir.), *L'art d'interviewer des dirigeants*, PUF, Paris, 199, p 68.

²⁸⁷ Voir par exemple : P. Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, L'Harmattan, Paris, 1993.

²⁸⁸ Notamment pour la dimension rétrospective de l'entretien, qui ne peut faire que proposer « un » récit (avec les oublis et ellipses associées), qu'elles soient volontaires parfois, ou involontaires le plus souvent.

les informations obtenues par entretien, qui sont ainsi replacées dans une historicité plus objective ; les récits de vie permettent également d'approfondir certaines informations). Par ailleurs, l'entretien fournit un matériau utile à l'étude des représentations (des acteurs) mais insuffisant et biaisé car (re)placé dans une interaction artificielle (celle de l'entretien) :²⁸⁹ l'observation directe, notamment lorsqu'elle permet de *revoir* les interviewés en situation d'acteurs agissants lors de réunions par exemple ou des conférences internationales, permet en partie de compenser ce biais.

Notons ici surtout que notre objet de recherche (sur les MGF) a rendu (souvent) particulièrement asymétrique le rapport enquêtrice (blanche, femme et chercheure)/enquêté(e) au cours de nos investigations. Cela a d'ailleurs rendu d'autant plus indispensable une véritable réflexion sur la posture de recherche mais aussi de chercheur(e) au cours de cette thèse.

Démarche réflexive sur la recherche sur la/les luttes contre les MGF (spécifiquement).

En effet, une démarche réflexion sur le processus de recherche et la (notre) position de chercheur(e) étaient d'autant plus nécessaire que d'une part nous avons choisi de privilégier une démarche qualitative, qui repose principalement sur des interactions où la posture du/de la chercheur(e) est déterminante dans la mesure où cela peut impacter fortement sur les résultats mêmes de la recherche. Par ailleurs, la question de la neutralité du chercheur(e) se posait d'autant plus dans notre recherche qu'elle portait sur un objet (les MGF) qui est difficilement objectivable quand il est observé depuis une société qui ne pratique pas et qui (au contraire) valorise (voire quasi sacralise) l'organe qui est ici en cause principalement (le clitoris, voire la vulve de manière générale) dans ces pratiques culturelles et sociales que constituent les « MGF ». A cela se rajoute également le fait que l'objet est observé non seulement depuis une société où ces pratiques sont étrangères, mais à partir d'une société du « centre » qui a exercé (et exerce) une forme d'hégémonie (culturelle) sur les sociétés « périphériques » où ces pratiques peuvent être des normes sociales. Si bien que toute remise en cause s'accompagne s'inscrit dans ces rapports inégaux, générant potentiellement des formes de résistance culturelle. Le problème des MGF est en effet à la fois l'expression de la globalisation (à travers les prescriptions des organisations internationales *contre* ces pratiques), tout autant que l'expression d'une critique de cette globalisation (à travers des discours de *défense* de ces

²⁸⁹ La dimension semi-dirigée de nos entretiens pose inévitablement la question de la neutralité de l'entretien.

pratiques). Autant de questions qui sont au cœur de notre problématique de recherche, mais qui peuvent également interférer au cœur même de notre dispositif de recherche, au niveau des présupposés, des représentations culturelles qui peuvent constituer (de part et d'autre) des biais puissants dans la relation enquêtrice/ interviewé(e) et dans l'observation directe. Par exemple, en tant que chercheuse blanche, femme et chercheuse, il était parfois difficile d'échapper à une représentation implicite de « sympathisante » de la cause de MGF, qui rejaillissait de façon plus ou moins explicite en amont – voire au cours – de nos entretiens avec nos interlocuteur(rice)s malien(en)s ou kenyan(ne)s (associatifs et ou institutionnels notamment) : soit que l'on soit considérée en tant qu'intermédiaire vis-à-vis des bailleurs potentiels contre les MGF, soit en tant que juge étrangère et arrogante vis-à-vis de pratiques culturelles...

Etudier les MGF, mais surtout (pour nous dans notre thèse) la lutte contre les MGF a conduit à se poser deux questions essentielles : celle de l'objectivation des données (comment comprendre les MGF ? Que sont les MGF ?) et celle de l'interaction inégale dans la recherche (comment ne pas avoir des discours attendus, répétés contre les MGF ?). Mais au-delà, se pose surtout la question de l'altérité, d'autant que la méthode qualitative amène nécessairement une confrontation des altérités – qui est toutefois ici en partie dramatisée par la globalisation (culturelle) et ses effets sur la l'opposition aux « MGF ». Cela nous a conduit à réfléchir sur des méthodes de recherche qui sans nécessairement neutraliser ces biais (est-ce possible totalement ?), les diminuent et les intègrent dans l'analyse.

Ainsi, tout d'abord il a donc fallu nous interroger sur les biais culturels et ethnocentriques de notre part vis-à-vis de cet objet que nous avons tendance à analyser à partir de notre propre culturel (judéo-chrétienne occidentale) et en fonction de représentations simplificatrices mêlant émotion et rejet de cette pratique.²⁹⁰ Comment construire et maintenir une posture équilibrée entre engagement (contre les MGF) et distanciation critique (y compris vis-à-vis de la cause, et de ses protagonistes) ? Pour diminuer ces biais, il faut donc à la fois mettre en perspective notre propre culture,²⁹¹ et notre propre regard sur ces pratiques, c'est-à-dire la

²⁹⁰ Ce rejet est d'ailleurs le produit même de ma propre culture occidentale, où il n'y a rien d'exceptionnel à être opposée à ces pratiques qui ne font pas sens vis-à-vis de nos propres référents culturels.

²⁹¹ C'est pas exemple le cas de cette anthropologue américaine qui en a fait le cœur même de sa démarche de recherche, où elle s'interroge sur les représentations croisées (Etats-Unis, Sénégal) de l'excision et de la transplantation mammaire. C. P. Smith, « The Politics of the Marked Body : FGM and Breast Implantation », 4th FOKO Conference, 5-7 septembre 2007, Espoo (Finlande) [Non publié].

façon dont notre culture interagit dans la manière que nous avons de *penser* les MGF. Pour diminuer ce biais, nous avons ainsi entrepris une réflexion approfondie sur *comment penser* notre objet de recherche – ce qui fait l’objet du chapitre préliminaire.

En ce qui concerne les biais sur nos terrains, nous avons alors cherché surtout à multiplier nos interlocuteur-rices positionné(e)s différemment par rapport aux biais culturels identifiés (de front, de côté etc.), et systématiquement au cours de nos entretiens, nous avons également cherché à expliciter ces questions de représentations culturelles, de présupposés vis-à-vis de l’opposition à la cause des MGF de notre part – cela se reflète notamment dans notre grille d’entretien. Ainsi la ***multiplication des entretiens*** d’une part (interviewer deux fois les interlocuteur/rices pertinents à des périodes différentes ; et la variation des catégories d’interlocuteur/rices) et les compléments apportés par les récits de vie notamment ; mais aussi la ***diversification des outils méthodologiques*** (recherche documentaire, observation directe) avaient pour objectif de renforcer notre posture critique.

Enfin, notre palette méthodologique souple visait également à répondre aux exigences de notre théorie de l’action (publique). L’entretien seul pouvait constituer un outil partiel mais aussi allant en contradiction avec notre cadre d’analyse des politiques publiques comme en train de se faire et décentrées – qu’il est donc difficile de révéler *a priori* dans le seul cadre des entretiens réalisés dans les bureaux d’administration centrale, ou dans ceux (pour nos cas de recherche) des organisations internationales. Ainsi, les récits de vie devaient permettre de retracer certaines *trajectoires* (associatives) des « courtiers en idée » tandis que l’observation directe a permis de mieux saisir les *interactions* entre différents acteurs (notamment avec les associations), au cours des réunions ou conférences.

*La conduite des séjours d’investigation.*²⁹²

²⁹² Nous avons réalisé plusieurs séjours d’investigation : au Mali (juillet – août 2002 séjour préliminaire ; février-avril 2004, janvier- février 2005, décembre 2005-février 2006, décembre 2007- janvier 2008) et au Kenya (mai- août 2005 ; janvier 2007). Notons que le nombre plus important d’enquêtes de terrain dans le cas malien s’explique d’une part du fait du choix de ce premier terrain pour construire les variables de différenciation (les premiers terrains étant donc des séjours d’investigation préliminaire), et se justifie d’autre part du fait que les données sont plus difficiles à obtenir au Mali dans un contexte où les conditions matérielles de la recherche sont très hétérogènes (au Kenya, nous avons été accueillie par l’Institut Français de Recherche en Afrique, IFRA, qui n’a pas d’équivalent au Mali).

Conformément à notre démarche d'appréhension de l'Etat *en action*, l'une des principales difficultés dans notre recherche était précisément de déconstruire la nébuleuse des acteurs impliqués dans le processus de politique publique. Pour ce faire, nous avons consacré une large part de nos séjours d'investigation (y compris en amont, dans leur préparation) à identifier l'ensemble de ces acteurs « *impromptus* » de l'action publique. Nos entrées privilégiées ont été d'abord les associations et ONG locales, qui sont aussi les acteurs le plus anciens dans la lutte contre les MGF : à travers des entretiens à caractère (d'abord) essentiellement informatif, il s'agissait de dresser à partir des données fournies par ces organisations ressources (et leurs leaders)²⁹³ une première trame et cartographie (même impressionniste) de l'action contre les MGF. Cela a ainsi facilité le *repérage* de l'action publique à travers l'identification de ses acteurs clefs et de leurs interactions, sur le principe de la démarche incrémentale jusqu'à saturation de notre échantillonnage. Cette première phase a également été complétée par une recherche documentaire à partir de la littérature grise disponible (rapports des ONG et associations, rapports des principaux partenaires techniques et financiers, mémoires de recherche etc.) produite sur la lutte contre les MGF au Mali et au Kenya, afin de tenter d'en retracer l'histoire.

Puis, dans un deuxième temps, nous avons cherché à comprendre le *fonctionnement* de l'action publique, à travers des entretiens ciblés avec la série d'acteurs clefs identifiés.²⁹⁴ Nous avons suivi une grille d'entretien en partie *asymétrique* (c'est-à-dire répondant aux spécificités nationales et aux catégories d'interlocuteur-ices)²⁹⁵ qui respecte chaque cas (Mali et Kenya) conformément à la démarche microscopique, sans toutefois perdre de vue la comparaison.²⁹⁶ Nous avons complété nos investigations par l'observation directe des

²⁹³ Des récits de vie ont ensuite été réalisés avec les principales (femmes) leaders des associations pionnières dans la lutte : AMSOPT, APDF et ASDAP.

²⁹⁴ Les catégories d'acteurs identifiés et interviewés sont : les leaders (et membres) d'associations/ ONG locales, les responsables administratifs (niveau central et déconcentré) et politiques (notamment députés), les responsables des projets de la coopération multi ou bilatérale, les responsables d'ONGI, les leaders d'opinions (communicateurs traditionnels au Mali, leaders religieux, etc.), des journalistes (presse écrite, radio et dans le cas du Mali audiovisuelle), et des médecins. Voir en **annexe n° 1** la liste complète des entretiens.

²⁹⁵ L. Lima et M. Stefen, « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11 (3), 2004, p 346.

²⁹⁶ Voir en **annexe n° 2** notre grille d'entretien.

interactions à travers l'observation de moments privilégiés de la lutte contre les MGF,²⁹⁷ que sont au Mali les réunions du Programme National de Lutte contre l'Excision (2004, 2005, 2006), le suivi de la Journée Internationale de Lutte contre l'Excision du 6 février (2004, 2005, 2006) et la conférence sous-régionale de février 2006 ; et au Kenya, à travers les réunions du Comité Interministériel pour l'Eradication des MGF (2005).²⁹⁸

Toutes les investigations que nous venons de présenter brièvement étaient ciblées sur les deux capitales (Bamako et Nairobi). Dans un troisième temps, enfin, nous avons dupliqué notre protocole d'enquête dans plusieurs régions cibles²⁹⁹ en se concentrant sur les **villes secondaires** du Mali (Sikasso et Kayes en 2005, et Mopti et Ségou en 2004) et du Kenya (Kisii, Eldoret, Narok et Garissa entre juillet et août 2005). Nous avons mené des entretiens avec les responsables administratifs et politiques locaux dans les domaines de la santé, du genre et du social, les responsables associatifs concernés par la lutte contre les MGF, et d'autres acteurs clefs identifiés selon la méthode précitée qui étaient variables selon les contextes (leaders religieux, personnel médical, notables locaux etc.). Ces entretiens ont été complétés par une recherche documentaire (plus parcellaire) et l'observation directe lorsque cela était possible, ici concernant essentiellement le suivi de quelques projets associatifs sur le terrain (surtout lors de séances de sensibilisation).

²⁹⁷ L'observation directe consiste en effet à « observer les comportements sociaux d'individus et de groupes sur le lieu même de leurs activités, sans modifier le déroulement des activités. Généralement, l'objet d'étude est le groupe lui-même, ses rapports de pouvoirs interne, des réseaux, ses actions et ses dysfonctionnements », in : L. Albarello, *Apprendre à chercher*, De Boeck, Bruxelles, 2003.

²⁹⁸ Cette distorsion s'explique aussi du fait de la configuration différente de la lutte contre les MGF dans les deux pays, comme nous le verrons au cours de notre recherche. Un regret cependant a été de ne pas avoir pu mener d'enquête de terrain lors de la conférence sous régionale de décembre 2004 sur les MGF qui avait été organisée au Kenya, ce qui aurait permis une comparaison plus affinée avec le même type de conférence (modèle qui a été mis en place par No Peace Without Justice) : nous avons cependant cherché à mobiliser toutes les données (écrites et lors des entretiens avec les participant-e-s) sur cette conférence ci.

²⁹⁹ Ces régions ont été choisies en raison de leur taux de prévalence élevé : pour le Mali, l'enquête s'est ainsi portée sur 4 régions (Kayes, Sikasso, Ségou, Mopti), c'est-à-dire quasi toutes les régions (sauf Koulikoro) à l'exception des 3 Nord (Gao, eKidal et Tombouctou) où le taux de prévalence est beaucoup plus faible; au Kenya, la situation est plus contrastée. Nous avons privilégié alors les provinces suivantes : Rift Valley (dominée par les Kalenjin et les Massai), le Nyanza (parmi les Kisii) et le North Eastern (dominé par les Somalis) où se concentrent de forts taux de prévalence.

4. L'organisation de la recherche : hypothèses et annonce du plan.

Notre travail de thèse est articulé autour de l'hypothèse de recherche suivante, nourrie de nos recherches empiriques comparatives confrontées à la littérature sur l'Etat en Afrique : l'Etat *en action* dans la lutte contre les MGF est avant tout **un Etat en situation d'extraversion qui apparaît comme l'un des « co-négociateurs » de la mise en sens et mise en action des enjeux émergents du gouvernement des sociétés africaines.**

La valse des catégorisations et formules successives qui font de l'Etat en Afrique tour à tour un Etat failli, en collapsus, fragile etc., reflète finalement surtout « l'incertitude qui marque la notion d'Etat dans de nombreux pays en développement héritiers des appareils coloniaux de domination et de gestion sociale ». ³⁰⁰ Pour sortir de ces analyses qui n'étudient l' « Etat » que par rapport aux *manques* vis-à-vis d'un modèle qui apparaît- en effet - introuvable dans les sociétés africaines (notamment), il faut remonter quelque peu l'analyse pour se donner les moyens d'étudier les dynamiques sociales et politiques, y compris internationales, les formes de régulation même partielles qui opèrent le gouvernement des sociétés africaines. Celles-ci prennent la forme d'un « *feuilleté* » dont chaque feuille doit être prise au sérieux mais replacée dans un (voire plusieurs) espace(s) d'interaction. Les résultats, aussi incertains et instables soient-ils, reflètent ainsi non pas tant un défaut d'institutionnalisation des dispositifs étatiques, que des *formes d'institutionnalisation en cours*, même inachevées et imparfaites.

Trois hypothèses secondaires (ou hypothèses *dans* la recherche) sont avancées pour nourrir notre hypothèse *de* recherche :

- *d'un point de vue épistémologique : le politique en Afrique peut être étudié à travers ses politiques publiques en s'inscrivant dans les analyses contemporaines sur les politiques publiques* (au Nord, en terme d'action publique), qu'il contribue d'ailleurs à enrichir.
- *du point de vue des trajectoires de l'action publique sur les MGF, l'Etat en situation d'extraversion modèle des trajectoires d'appropriation (sectorielles) répondant aux capacités spécifiques des Etats, mais révélant une certaine forme d'agencéité.* L'Etat

³⁰⁰ D. Darbon et P. Quantin, 2007, *op.cit.*, p 477.

dans les Afriques est caractérisé par une « historicité problématique »,³⁰¹ qui le place (notamment) en *situation d'extraversion* : en effet, d'une part les appareils politico administratifs de gestion et d'imposition de *référentiels* d'action publique ont des implications internationales importantes ; et d'autre part, cette extraversion a également comme corollaire un certain manque de socialisation de l'Etat, déconnecté en partie de ses populations. Mais cette situation n'est pas pour autant synonyme d'assujettissement total : même s'il ne s'agit pas d'une forme définitive d'institutionnalisation réussie d'un ordre politique cohérent, des formes différenciées d'appropriation y compris politiques se manifestent à travers la mise en cause des MGF.

- *et enfin, du point de vue du fonctionnement et des modalités concrètes de l'action publique contre les MGF, l'Etat en action participe à des mécanismes de négociation multi-niveaux de mise en sens et de mise en action des enjeux des MGF.* En effet, certes l'Etat n'a pas les capacités d'imposer un référentiel du gouvernement des sociétés (cf. hypothèse secondaire numéro 2) dont il a pourtant la charge et dont il dépend, mais les dispositifs étatiques sont insérés dans des espaces de négociation des cadres d'action, par leur confrontation et réinterprétation réciproque permanente à différents niveaux.

Notre plan se propose d'étayer progressivement ces hypothèses.

Nous avons choisi de retranscrire dans l'organisation de notre thèse les différentes étapes de déconstruction de l'action publique. Pour simplifier une telle présentation, nous avons opté pour une décomposition binaire – qui répond aux besoins de la démonstration bien plus qu'elle ne reflète une alternance de séquences observées – autour de deux dimensions essentielles (et étroitement liées) du processus d'action publique : la *dimension idéationnelle* d'une part, en mettant l'accent sur le contenu des cadrages (ou : *framings*) cognitifs et normatifs qui président à la formulation des MGF comme problème public, et la *dimension interactive* voire concurrentielle de ces processus d'autre part. La construction du sens des MGF comme problème public apparaît ainsi bien comme un terrain de confrontation entre différentes visions du problème (fondées sur différentes visions du monde) portées par des acteurs positionnés différemment dans ces arènes ; et dont l'articulation produit l'action.

³⁰¹ D. Darbon et P. Quantin, 2007, *op.cit.*

Ainsi, dans une **première partie** nous dégagerons les processus de mise en sens des MGF comme problème public, et ses implications. La naissance de la cause des MGF sera spécifiquement étudiée dans le *chapitre 1*, mettant en perspective globale les mouvements de lutte contre ces pratiques au Mali et au Kenya. Puis, la construction du problème public des MGF dans les champs politiques malien et kenyan fera l'objet du *chapitre 2*, mobilisant pour ce faire notamment l'analyse de cadrage de l'action publique (ou : *policy framing*).

Puis, dans une **deuxième partie** nous *ajouterons* le jeu des acteurs autour de ces mises en sens - dont nous rendrons compte à travers une métaphore théâtrale - permettant ainsi de dégager le tableau d'ensemble (reconstruit) - qui révèle les modalités d'appropriation de la cause par les acteurs publics sur nos deux terrains de recherche. Plus spécifiquement, le *chapitre 3* introduira les acteurs pris dans leurs interactions - dont nous chercherons notamment à déterminer les modalités et les lieux. Enfin le *chapitre 4* permettra de mesurer les trajectoires de politisation et d'appropriation de la cause, ainsi que d'identifier la(les) forme(s) de gouvernementalité qui s'en dégage(nt).

Notons enfin que cet ensemble sera précédé d'un **chapitre préliminaire**, qui est apparu indispensable pour saisir la multiplicité de notre objet de recherche. Dans son ouvrage désormais classique, Joseph Gusfield précisait ainsi dès son introduction que le premier défi auquel était confronté le sociologue qui cherche à comprendre la construction des problèmes publics consiste à la nomination de l'objet même de sa recherche.³⁰² Pour bien comprendre la nature problématique des MGF, il nous faut ainsi d'abord isoler la question, et notamment s'interroger sur ce que appelons « MGF » - de manière générale et puis dans nos deux cas de recherche. Cette entreprise *a priori* simple de définition nous conduit en fait déjà dans les méandres discursifs de notre objet de recherche, car les « MGF » n'ont pas d'existence en soi mais uniquement à travers les grilles d'interprétation disponibles, notamment renforcées à l'échelle internationale du fait de leur mise en cause : on parlera d'ailleurs de la ***fiction globale des MGF*** que nous préciserons donc dans un premier temps.

³⁰² Il précise ainsi : "Talking about drinking-driving is already to assume the character of the phenomenon (automobile safety), and to define it as having such and such a shape. [...] Even to recognize a situation as painful requires a system of categorizing and defining events." in: J. Gusfield, *The Culture of Public Problem, Drinking and Driving and the Symbolic Order*, Chicago University Press, Chicago, 1981, p 3.

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LES MUTILATIONS GENITALES FEMININES, ESSAI(S) DE DEFINITIONS.

« Ainsi diabolisé et culpabilisé, le petit organe blotti dans les replis du corps féminin est pourchassé et traqué », Oumou Ahmer Traoré.³⁰³

Introduction.

Comprendre les « mutilations génitales féminines » (MGF) ?

L'Occident découvre avec émotion l'existence de la « circoncision féminine » d'abord sur le continent africain pendant la colonisation, puis, plus tard sur son propre sol avec les immigrés originaires des pays excisant. Les réactions sont immédiates, excessives, engagées et maladroites, suscitant une controverse qui perdure encore aujourd'hui, même si elle a évolué au cours du siècle, à travers la succession de mises en scène de cette pratique étrangère. D'un côté, l'émotion suscitée par une pratique jugée « mutilante » pour les féministes (universalistes libérales) occidentales³⁰⁴ conduit à des discours ou arguments qui vont avoir tendance à exagérer certains des aspects jugés problématiques de la pratique (notamment la prévalence ou l'ampleur des complications médicales...) afin de recueillir un plus large

³⁰³ Cette citation est extraite d'un journal féminin malien, *Faro*, produit par le musée de la femme Muso Kunda en 1998, à l'initiative de Adame Ba Konaré (alors Première Dame). Oumou Ahmer Traoré, « La simulation suffira », in, *Faro* (revue de Muso Kunda, Mali), n°1, juin-juillet-août 1999 [dossier spécial excision], p 12

³⁰⁴ Compte tenu de l'importance des revendications et discours dits « féministes » dans la lutte contre les MGF, il convient de préciser ce qu'on entend par « féministe » lorsque l'on emploie ce terme polysémique qui est aussi devenu un véritable « label » aux connotations multiples. De telles définitions seront détaillées dans le chapitre 1 notamment. Cf *infra*, chapitre 1, II, B, 3.

soutien à leur cause, au détriment parfois aussi du respect de l'intimité des femmes africaines réduites au rang de victimes.³⁰⁵ De l'autre « côté » (c'est-à-dire celui des sociétés qui connaissent ces pratiques), de telles dénonciations vont être considérées comme de véritables attaques, ce qui peut renforcer *in fine* l'attachement à une pratique qui reste un élément moteur de la construction identitaire (ethnique, de genre, culturelle, voire nationale).³⁰⁶ Cette charge émotionnelle,³⁰⁷ tend donc à dramatiser les positions et la controverse qui s'y articule. Cette charge émotionnelle est également renforcée par la difficulté d'appréhender une pratique qui reste fluide, plurielle et imparfaitement documentée. Les connaissances scientifiques (médicales, anthropologiques etc.) et démographiques sur la pratique restent faibles (numériquement et qualitativement), ce qui favorise les réinterprétations, voire les déformations. Les données manquent quant aux taux précis de prévalence, à la nature de la pratique, ses origines, ses justifications, ses évolutions, etc.... Ces connaissances et informations, aussi limitées qu'elles soient, restent un enjeu majeur dans la lutte : par exemple, les arguments de la lutte contre les MGF ont pendant longtemps été fondés sur la mise en évidence des effets néfastes de ces pratiques sur la santé ; même si les données disponibles montrent des conséquences qui restent plus « supposés » que scientifiquement « démontrés » ou « attestés ». La lutte contre les MGF est donc également une *lutte autour du savoir*, que ce soit pour la production et/ou la mobilisation des connaissances.

Notre démarche de recherche doit ainsi commencer par une revue critique du savoir que ces pratiques ont engendré. Cela nous permettra de voir plus clair face à cette *nébuleuse de sens*

³⁰⁵ Voir sur les conséquences de la charge émotionnelle dans la construction des argumentaires autour des MGF : M.H. Mottin-Sylla, « De quelques faux débats autour de l'excision. Incidences sur toute tentative d'action en la matière », *Psychopathologie africaine*, vol.XXV, n°3, 1993, pp 347-361 ; et M.Parker, « Rethinking female circumcision », *Journal of the African Institute*, vol.65, n°4, 1995, pp 506-523.

³⁰⁶ Jomo Kenyatta a fait de la défense de la pratique de ce qu'il appelle la « circoncision féminine » un élément de son discours nationaliste ethnique kikuyu. J. Kenyatta, *Facing Mount Kenya*, Vintage Books, New York, 1965 [1ère édition: 1938].

³⁰⁷ La dimension psycho-affective est évacuée des analyses de science politique. Cela s'explique par un anti-psychologisme récurrent dans la discipline. Pourtant, les émotions ne sont pas absentes, notamment des phénomènes collectifs, comme la foule, comme l'a bien montré N.Mariot, « Les formes élémentaires de l'effervescence collective, ou l'état d'esprit prêté aux foules », *RFSP*, 51 (5), pp 707-738. Voir aussi, P.Braud, *L'émotion en politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996. Le problème reste celui de la définition de l'émotion et son évaluation : ces limites rendent difficile (mais non impossible) sa prise en compte dans l'étude des politiques publiques notamment (pour ce qui nous intéresse ici).

qui constitue à la fois un des enjeux et l'une des principales contraintes dans le processus de formation d'une action publique à son encontre.

Mais avant d'aborder ces débats, clarifions d'abord une première interrogation (*a priori*) simple : qu'est-ce que les « MGF » ? Cette question anodine et banale pose en réalité un délicat problème épistémologique : **comment penser les MGF** ? Il est en effet impossible de définir les MGF sans prendre en compte la (ou les) façon(s) de percevoir ce phénomène. La difficulté réside dans le fait que toutes les tentatives de définition les MGF les considèrent d'emblée (et le plus souvent implicitement) - alternativement ou prioritairement - soit comme des pratiques culturelles et/ou traditionnelles, soit comme un problème (social, politique, économique etc...). Il faut alors affiner les questions : de quelle(s) pratique(s) parle t-on ? Peut-on en parler au singulier et qu'y a-t-il de commun entre les « MGF » ? Doit-on parler de pratique « culturelle » ou de « traditionnelle » ? De quelle(s) culture(s) et/ou tradition(s) parle-t-on ? Par ailleurs, quels « problèmes » cette pratique pose t-elle ? Mais surtout à qui et pour qui ? Dès lors, quelles sont les solutions à ce problème ? Pour qui ? Comment nommer cette (ces) pratique(s) et /ou problème ? Peut-on trouver un terme qui convienne à la fois à ceux qui la défendent et ceux qui la condamnent ? Derrière toutes ces questions de vocabulaire se cachent, comme souvent, bien plus que des enjeux sémantiques d'une part ; et ces enjeux sémantiques eux-mêmes ont fini par avoir des effets performatifs d'autre part.

Ces questions sont d'autant plus complexes que la compréhension des MGF évolue dans un contexte polémique, marqué par la dichotomie des analyses universalistes et relativistes. Mais ces questions sont ici essentielles à démêler (même partiellement), dans la mesure où, *en toutes situations un savoir limité a tendance à encourager la diabolisation de ce qui va au-delà de son propre domaine de compréhension* : si bien dans notre recherche - où nous souffrons à la fois d'un déficit culturel de connaissances sur les MGF et d'un trop plein de représentations et réponses spontanées - nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion sur l'endroit d'où nous [occidentaux] parlons.³⁰⁸ Cette recherche ne vise pas à alimenter le flot des études et analyses condamnant la pratique des MGF, mais se situe dans un autre registre, en amont de ces questions. Il s'agit notamment de s'interroger à la fois sur le sens des MGF tout en étant attentif à la manière de penser cette pratique.

³⁰⁸ Notons que dans un contexte culturel où la pratique des MGF n'existe pas, être opposé(e) à ces pratiques n'a rien de subversif et constitue quasiment un élan naturel.

Plus qu'une présentation classique de l'objet de recherche, le premier enjeu de ce chapitre préliminaire est donc bien de chercher à *comprendre*³⁰⁹ les MGF, pratique concentrée sur le continent africain,³¹⁰ souvent objet de stéréotypes dans les médias occidentaux et dans les études académiques (elles-mêmes structurellement à majorité occidentale) qui renvoient au statut d' « Autre » des Africain(e)s dans l'imaginaire collectif occidental, lourdement marqué par l'épisode colonial et les culpabilités postcoloniales qui en émanent. Les représentations des MGF, à partir des premiers écrits des explorateurs jusqu'à la (sur)médiatisation (occidentale) contemporaine du phénomène, ont eu tendance à considérer la pratique d'un point de vue désocialisé et ahistorique. Pour rompre avec cette vision simpliste, fondée sur la fausse évidence d'une pratique pourtant complexe, on propose ici de s'attarder véritablement sur les sens (signification et direction) de cette pratique. Comprendre les MGF, c'est aussi et surtout tenter de saisir les enjeux qui en ont fait l'objet d'une controverse internationale.

Cette entreprise de compréhension apparaît dans un premier temps facilitée par l'abondance de recherches et analyses de nature différente,³¹¹ qui ont été (et sont encore) produites sur la question, depuis les récits des premiers explorateurs occidentaux en Afrique aux siècles passés, jusqu'aux recherches épidémiologiques les plus récentes, en passant par les recherches actions des principaux acteurs de la lutte contre la pratique. Mais, la profusion de ce savoir hétérogène est plutôt porteuse de *confusion*, ce qui ne permet pas *in fine* de comprendre les MGF. Bettina Shell-Duncan et Yva Hernlund, deux anthropologues qui ont récemment coordonné un ouvrage de synthèse sur la question, résument très bien cela : « Sous le projecteur de l'attention internationale, la question de la 'circoncision' féminine a contribué à nombre de débats chargés émotionnellement autour du relativisme culturel, des droits humains internationaux, du racisme et de l'impérialisme occidental, de la médicalisation, de

³⁰⁹ Du latin « cum » (avec) « predere » (prendre) : prendre avec soi.

³¹⁰ Même si on la retrouve également, mais de façon moins systématique au Moyen Orient (dans le Sud de la péninsule arabique, sur les bords du Golfe persique, dans le Sud du Yémen, dans le sultanat d'Oman et dans les émirats arabes) et de façon très sporadique dans certaines régions et parmi les populations musulmanes en Indonésie et en Malaisie ; comme le rapporte précisément F.Hosken (in : *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/Gonthier, 1983, pp 53 et s.) tout en reconnaissant qu'aucune donnée précise n'est disponible en dehors du continent africain, et que les formes sont « minimales » notamment en Asie.

³¹¹ Ce savoir est dominé par les recherches académiques en sciences sociales [occidentales], notamment l'anthropologie, depuis les années 1980; mais également par d'autres disciplines telles que la sociologie, l'histoire, la santé publique, les "women and gender studies", le droit, etc...

la sexualité, et de l'oppression patriarcale des femmes, aboutissant à un déferlement de discussions et d'écrits sur le sujet. Pourtant, les malentendus, les confusions et controverses autour de la dimension complexe du problème n'ont pas été résolus ».³¹²

Dans ce chapitre, nous proposons d'adopter une démarche **critique** sur ce savoir sur les MGF en tant que pratique, ce qui va également permettre de réfléchir sur les représentations à partir desquelles s'inscrit le « problème » des MGF.

Nous touchons ici par ailleurs à un troisième point essentiel de ce chapitre : le fait que ce savoir, fragmenté et partiel, essentiellement produit par des chercheur(e)s, militant(e)s et/ou praticien(ne)s du Nord qui travaillent ou militent sur cette question, vise à produire un cadre théorique (ou de façon plus modeste, des grilles de lecture) global à la pratique/problématique. Le passage de « pratique » à « problème » repose précisément sur ces grilles de lectures globalisantes. Le phénomène des MGF est pourtant surtout et avant tout un phénomène *localisé* : ces pratiques sont concentrées sur une zone géographique restreinte (bande sahélo soudanaise en Afrique subsaharienne) dans laquelle les formes et les significations des MGF varient considérablement, rendant toute généralisation abusive. Pourtant, au travers du savoir qui s'est développé à son encontre, elles sont également devenues *in fine* un objet que l'on peut qualifier de « global », pour ce qui est de ses représentations. Les MGF, pratique localisée, sont nécessairement interprétées à partir de ce savoir global, qui n'est pas uniquement la somme des savoirs locaux, mais également (et surtout) une tentative de *(re)construction* des MGF. Il produit autant de *fictions* globales de la pratique, ne correspondant pas nécessairement à la réalité de contextes sociaux, culturels, et économiques dans lesquelles ces pratiques évoluent. Malgré son caractère fictionnel, cette *mythologie* moderne (occidentale) sur les MGF joue un rôle essentiel dans la problématisation de la pratique à tous les niveaux.

³¹² “ Under the gaze of international attention, the issue of female ‘circumcision’ has come to contribute a number of emotionally charged debates around cultural relativism, international human rights, racism and western imperialism, medicalization, sexuality, and patriarchal oppression of women, resulting in an onslaught of discussion and writing on the topic. Yet, misunderstanding, confusion and controversy over the complex dimension of the issue have not been resolved.” in : « Female Circumcision in Africa : dimensions of the practice and the debate », in: *Female circumcision in Africa. Culture, controversy and change*, B.Shell Duncan et Y.Hernlund (dir.), Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000, p 1.

Notons que peu de problèmes sociaux, économiques, culturels, environnementaux, culturels, etc.... peuvent être pensés aujourd’hui à un seul niveau ; il faut nécessairement combiner les échelles (globales, internationales, transnationales, nationales, locales, ...) pour les comprendre. Ce phénomène est désigné sous le terme faussement évident de « globalisation » qui désigne un processus (inégal) au cours duquel des liens d’interdépendance se développent entre les hommes, les activités humaines, les systèmes politiques, etc.... à l’échelle du monde.³¹³ La globalisation est souvent synonyme de « délocalisation », ou encore de déracinement, dans la mesure où les transformations qu’elle entraîne rendent parfois difficile la définition d’une frontière entre ce qui relève de l’ « interne » ou de l’ « externe ». Le « local » serait ainsi automatiquement transformé par le « global » dans un processus général d’homogénéisation. Mais, l’accélération contemporaine de ce phénomène a également entraîné des questionnements sur la *dialectique* du « global » et du « local » : « Non seulement [le global et le local] sont en interaction, mais le global est présent dans le local... Le global doit se traduire au niveau local et se trouve nécessairement transformé par les dynamiques locales ». ³¹⁴ Le sociologue Roland Robertson propose ainsi de parler de « glocalisation » ³¹⁵ : ce néologisme formé des termes « global » et « local », vise à rendre compte de la dimension avant tout relationnelle (et pas uniquement conflictuelle) des réalités globales et locales. Cette approche ne vise pas tant à valoriser (voire sacraliser) le « local » en soi, par opposition à une globalisation hégémonique ; mais au contraire à proposer *in fine* une approche renouvelée de la globalisation en tant que « mise en relation complexe de localités socialement construites ». ³¹⁶ En effet, la localité n’a pas d’existence en soi : espace géographique défini par la subjectivité, elle désigne ce qui est interne, proche, connu voire relevant de l’intime et porteur de sentiment d’identification. Arjun Appadurai considère ainsi

³¹³ M. Beaud, O. Dollfus, C. Grataloup, P. Hugon, G. Kebabdjian et J. Lévy, *Mondialisation : les mots et les choses*, GEMDEV, Karthala, Paris, août 1999. Notons d’ailleurs que la traduction du terme de *globalization* (en anglais) en français a donné lieu à deux termes concurrents : globalisation et mondialisation, qui désignent le même phénomène mais pris sous l’angle économique et financier (pour le premier) ou bien politique, culturel, et social (pour le second). Considérant cette distinction quelque peu formelle, dans le cours de cette recherche, nous parlerons de « globalisation » considérée dans ses multiples dimensions.

³¹⁴ S. Du Bois du Gaudusson et J.F. Médard, Introduction « l’Etat en Afrique entre le global et le local », *Afrique Contemporaine*, 2001, n°199.

³¹⁵ R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, Londres, 1992.

³¹⁶ « Complex linking of socially constructed localities » in: R. Robertson, « The Conceptual Promise of Globalization : Commonality and Diversity », in: *Proceedings of the International Forum on Cultural Diversity and Common Values*, Seoul, 2003, pp 76-89.

qu'elle n'est pas tant une question d'échelle ou d'espace géographique qu'une question essentiellement relationnelle et contextuelle.³¹⁷ Il ne faut pas donc figer le « local » dans un espace géographique déterminé ; mais au contraire le considérer dans sa dialectique avec le global, qui produit aussi bien exclusion, homogénéisation qu'intégration et/ou diversification.³¹⁸

Or, la controverse autour des MGF - mettant en branle le système international, générant des mobilisations internationales tout azimut, des revendications et actions nationales contradictoires pour des changements de comportements au niveau individuel - illustre parfaitement les enjeux complexes de la dialectique entre le global et le local.³¹⁹ Elle offre une analyse particulièrement originale des MGF, non plus saisies en tant qu'objet en soi, mais en choisissant de les situer dans un contexte global mêlant activisme international, processus politique national et attitudes individuelles face à la pratique.

Or, c'est précisément à partir de cette dialectique global – local que nous allons tenter, dans ce chapitre, de comprendre les MGF, à la fois comme pratique ancrée dans le local ; et problème aux représentations et enjeux globaux. Il paraît en effet difficile de déconnecter les MGF, au Mali et au Kenya, des représentations et enjeux globaux que la pratique suscite, qui eux même ne prennent sens qu'en référence aux réalités locales dont ils sont censés rendre compte, tout en les façonnant dans un jeu de va et vient complexe... Ce chapitre permettra de mettre en évidence l'extrême complexité de notre objet de recherche, qui ne peut être pensé uniquement dans le local, dans la mesure où une partie de son sens (signification et direction) s'exprime donc également dans le global.

La dialectique global-local est ainsi au cœur de notre recherche. Il s'agit ici d'en saisir l'un des aspects : ***les MGF sont un phénomène ancré dans le local mais interprété au prisme***

³¹⁷ A. Appadurai, *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation*, Bibliothèque Payot, Paris, 2005.

³¹⁸ A. Dimitrova, « Le jeu entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation », *Socio-Anthropologie*, 16, novembre 2006. [Disponible en ligne]
<http://www.socio-anthropologie.revues.org/document.html?id=440&format=print>.

³¹⁹ Comme le résume très bien Elizabeth Heger Boyle: "Female genital cutting (FGC) is an issue that touches on many of the complexities of policies in the modern international system. It sparks debate over gender equality, cultural autonomy, and human rights and has led to charges of postcolonial imperialism. It has been the object of international mobilization since the late 1970s, and its eradication is an international goal. State responses to FGC are therefore an important illustration of how policymaking and resistance play out in the context of global cultural conflict" in : E.H.Boyle, *Female Genital Cutting : Cultural Conflict in the Global Community*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2002, p 1.

global. Si bien que la pratique des MGF (au Mali comme au Kenya) ne peut se comprendre en dehors du contexte global, les pratiques des MGF restent cependant hétérogènes dans nos deux cas de recherche (comme ailleurs)- invitant ainsi également à ne pas sacraliser le local, qui est une fiction (au même titre que le global), qui ne prend sens que dans l'interaction avec le global. Dans cette partie, il est également important de réfléchir sur la pratique telle qu'elle s'inscrit dans des « localités », qu'il convient de replacer dans leur pluralité.

La définition même des MGF est le premier enjeu de sa problématisation. Toute présentation des MGF étant subjective, nous proposons de faire un état des lieux des différentes « façons » dont les MGF peuvent être et ont été définies, y compris à travers le savoir qui s'est développé à son encontre. La complexité de l'objet de recherche se retrouve également au niveau de notre comparaison dans la mesure où derrière un terme homogénéisant se cachent des pratiques aux contours et enjeux différenciés localisés - au Mali et au Kenya (comme ailleurs). Cette double exigence nous conduira dans un premier sous chapitre à isoler les éléments principaux d'une compréhension globale des MGF (I) ; avant d'inscrire localement ces interprétations, à partir de nos deux terrains de recherche, Mali et au Kenya, pour mesurer l'impact et les limites d'une « glocalisation » des MGF en tant que pratique et problème (II).

I. De la difficulté de saisir le sens de ces pratiques : les MGF, une « fiction » globale.

Les « mutilations génitales féminines » ne sont pas une *simple* tradition concernant le corps des femmes. Au contraire, c'est une pratique complexe, aux multiples dimensions et implications sociales et politiques, dont la simple définition fait déjà l'objet de controverses importantes qui ne permettent pas de dégager un consensus sur la signification, voire la nature de la pratique. En suivant les travaux de Marcel Mauss, on peut ainsi parler d'un « fait social

total », ³²⁰ voire - en prolongeant cette perspective - d'un fait social « global », dans la mesure où ce phénomène localisé est également (voire principalement) ré- interprété par delà la localisation dans laquelle il s'exprime, pour devenir un objet à proprement parler *global*, qui n'est donc *in fine* qu'une fiction permettant de saisir cette pratique.

La complexité pour *définir* cette pratique (A) est d'autant plus renforcée par l'existence d'un *savoir fragmenté* (B).

A. D'un fait social complexe.....

La complexité des « mutilations génitales féminines », tient précisément à leur *pluralité* : celle-ci s'exprime dans des pratiques dont les formes, les significations varient considérablement dans l'espace (1) mais aussi dans le temps (2).

1. Une pratique plurielle.

Que se cache-t-il derrière le terme faussement homogénéisant de « MGF » ? Ce terme recoupe un ensemble de procédures, parfois très différentes dans leurs formes, leurs modalités et leur répartition géographique ; si bien que toute tentative de *définition* n'est pas neutre. Après avoir isolé quelques caractéristiques essentielles de ces pratiques (a), nous chercherons à comprendre en quoi *nommer* cet ensemble de pratiques – regroupées sous un terme générique, donc opérant une simplification - constitue un véritable enjeu, signe de la fiction globale sur laquelle repose l'appréhension des « MGF » (b).

³²⁰ Il définit le « fait social total » comme un fait « [qui met] en branle dans certains cas la totalité de la société et de ses institutions [...] et dans d'autres cas, seulement un très grand nombre d'institutions [...]. Tous ces phénomènes sont à la fois juridiques, économiques, religieux, et même esthétiques, morphologiques, etc » : M. Mauss, « Essai sur le don. Formes et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *L'année Sociologique*, Seconde Série, 1923-1924, p 118.

a. Des pratiques caractéristiques.

Les mutilations génitales féminines recourent **un ensemble de modifications (volontaires) de l'appareil génital féminin**³²¹ réalisées dans un but non thérapeutique.³²² Ces modifications reposent sur des procédures qui concernent soit les formations labiales et érectiles principalement, mais également (plus rarement) la fente vulvaire. Ces modifications peuvent être soit expansives, soit réductrices (plus fréquemment). Dans le premier cas, cela s'inscrit dans la préparation de la femme à la vie sexuelle et consiste à faire des massages digitaux et des applications locales de préparations végétales. Dans le deuxième cas, il s'agit de modifications le plus souvent irrévocables d'une partie (ou de la totalité) des formations érectiles :³²³ lésion ou destruction du prépuce, du gland et/ou du corps clitoridien ; et/ou d'une partie (ou de la totalité) des formations labiales ; et/ou altération des petites et/ou grandes lèvres.

i. Classifier des formes variées.

Face à cette profusion de formes, l'un des premiers enjeux dans une entreprise de définition de ces pratiques repose donc sur leur **classification**. Il s'agit alors d'ordonner afin précisément de donner du sens. A. Van der Kwaak rapporte ainsi que la première tentative de classification remonte à F. Bryk, qui avait déjà identifié en 1934, 8 formes différentes

³²¹ Rappelons que l'appareil génital externe féminin, autrement dit la vulve, se compose de trois parties : (1) les formations labiales, à savoir les petites et grandes lèvres ; (2) la fente vulvaire, comprenant le vestibule (formation qui est bordée en interne des petites lèvres ; et en externe des grandes lèvres), le méat urétral et l'orifice vaginal ; (3) et les formations érectiles, c'est-à-dire le clitoris et les bulbes vaginaux (qui sont des corps caverneux enfouis à la base des petites lèvres). Précisons que le clitoris est un petit organe vaguement cylindrique au sommet du vestibule, partiellement recouvert par le capuchon ou prépuce clitoridien, et qui constitue un repli cutanéomuqueux développé aux dépens des petites lèvres et se terminant par un gland.

³²² Selon la définition la plus courante fournie par l'Organisation Mondiale de la Santé : « les mutilations sexuelles féminines recouvrent toutes les interventions incluant l'ablation partielle ou totale des organes génitaux externes de la femme et/ou toute intervention pratiquée sur les organes génitaux féminins pour des raisons culturelles ou à des fins non thérapeutiques » in : *Mutilations Sexuelles Féminines. Dossier d'Information*, Santé de la Famille et Santé Reproductive, OMS, WHO/FRH/WHD/96.26, Août 1996, Genève.

³²³ Mais récemment, un gynécologue français (Pierre Foldès) a mis au point et propose une chirurgie réparatrice de la vulve. Voir sa biographie : H. Prolongeau, *Victoire sur l'excision*, Albin Michel, Paris, 2006.

d'opérations.³²⁴ En 1995, un groupe de travail technique orchestré par l'OMS publie une classification qui s'inspire largement des travaux du docteur Robert Crook.³²⁵ Quatre types différents de MGF sont identifiés. Le plus souvent intraduisible en langues nationales, peu en phase avec les données empiriques et interprétée différemment selon les acteurs (nationaux, internationaux...), cette classification reste néanmoins *la* référence unique au niveau international.³²⁶ Elle repose sur la différenciation de quatre « types » de mutilations génitales féminines. Il faut toutefois noter que dans la plupart des recherches et études (et notamment les principales d'entre elles, les Enquêtes Démographiques et de Santé – qui constituent les sources de données les plus complètes au niveau de la prévalence), cette classification n'est pas reprise - souvent parce qu'elle ne *fait pas sens* pour les populations interrogées : ce sont alors les femmes elles-mêmes qui rapportent la nature de l'opération qu'elles ont subi. Seul es examens gynécologiques systématiques pourraient permettre d'établir la nature de l'opération. Nous percevons déjà ici les *deux enjeux* de la classification : elle est indispensable pour différencier les conséquences des pratiques sur la santé des femmes d'une part ; mais aussi pour assurer des comparaisons entre les communautés (où la pratique varie) voire à l'échelle internationale, en tant qu'outil statistique pour les OI.

³²⁴ “Female circumcision and gender identity: a questionable alliance ?”, A. Van Der Kwaak, *Social Science and Medicine*, vol.35 (6), 1992, p 2. Il ne s'agissait pas de catégories strictes, mais plutôt d'un continuum allant des formes les plus simples à celles qui sont plus extensives

³²⁵ Qu'il a présenté pour la première fois en 1979 lors du séminaire de l'OMS sur la circoncision féminine, alors qu'il était conseiller régional pour la santé maternelle et infantile du Bureau Régional de la Méditerranée Orientale de l'OMS. Il s'est inspiré, précise t'il de Shandall et Verzin. Voir : OMS, *Pratiques traditionnelles affectant la santé de la mère et de l'enfant. Circoncision féminine, mariage des enfants, tabous nutritionnels et autres pratiques*, Rapport du séminaire tenu à Karthoum du 10-15 février 1979, OMS-Bureau Régional pour la Méditerranée Orientale, publication technique n°2-OMS/EMRO, 170p

³²⁶ Elle sera cependant quelque peu modifiée dans le dernier document de référence publié par l'OMS, qui fait la synthèse de travaux réunissant plusieurs agences onusiennes au cours de l'année 2007. Au départ, il s'agissait de proposer une nouvelle classification qui comporterait 5 types de MGF (la cinquième forme est symbolique). Voir : *Changer une convention sociale néfaste. La pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Centre de Recherche Innocenti, UNICEF, Florence, 2005, p10. Mais finalement la classification est restée quasi globalement inchangée, les modifications apportées visent surtout à inclure les variations au sein de chaque catégorie : WHO, *Eliminating Female Genital Mutilation. An Interagency Statement*, OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO, 2008.

Afin de comprendre le déploiement de ces enjeux (tels que nous les expliquerons par la suite), il est donc nécessaire de mettre en perspective cette classification de référence.³²⁷

« *Type I* », *clitoridectomie ou sunna* :

La première forme est la moins extensive : elle consiste en une excision³²⁸ du capuchon du clitoris, voire de la totalité de l'organe ; ce qui l'assimile (dans les faits, et non dans le sens qui lui est attaché) à la circoncision masculine. C'est le « type I » de la classification de l'OMS. Elle est désignée par le terme médical technique de « **clitoridectomie** » et le terme « *sunna* » dans les sociétés musulmanes excisantes.³²⁹

Type II, ou excision :

L'« **excision** »,³³⁰ correspondant au « type II » dans la classification de l'OMS : cela consiste en un retrait total ou partiel du clitoris, avec ou sans excision des petites lèvres.

Mais dans les faits, il est parfois difficile, voire impossible de distinguer les deux premières formes, qui sont confondues dans les enquêtes démographiques notamment.³³¹

Type III, infibulation ou circoncision pharaonique :

La forme la plus extensive est connue sous le terme médical d'« **infibulation** », ou de « circoncision pharaonique » dans les communautés qui la pratiquent en Afrique de l'Est et en Egypte. Elle désigne le retrait partiel ou total du clitoris, des petites lèvres et / ou de la quasi-totalité des grandes lèvres avec suture ou rétrécissement de l'orifice vaginal, qui ne peut alors laisser passer que l'urine et le sang menstruel : c'est l'infibulation à proprement parler.

³²⁷ Voir les différentes formes dans l'**annexe n° 3**.

³²⁸ Terme chirurgical qui consiste à enlever à l'aide d'un instrument tranchant.

³²⁹ Le terme de « *sunna* » est issu de la loi islamique où il signifie « tradition ». L'usage de ce terme prête à confusion car les MGF ne sont pas mentionnées dans les textes religieux. Certains musulmans considèrent pourtant que la loi islamique préconise une forme « minimale », même si précisément en l'absence de textes de référence, la nature et l'étendue de la forme *a minima* ne fait pas non plus.

³³⁰ C'est le terme générique utilisé en français ; mais en anglais il désigne alors une forme particulière de mutilation (le terme générique correspondant étant alors « cutting »).

³³¹ Ce qui explique d'ailleurs le terme générique d'« excision » qui est employé en Afrique francophone et en langue française. Le fait que ce terme domine dans cette région s'explique aussi par le fait que la forme la plus extensive (type III, infibulation ou circoncision pharaonique) est plus répandue en Afrique de l'Est.

Elle peut s'accompagner d'une nouvelle opération réalisée avant les premiers rapports sexuels (avant ou pendant la nuit de noces), ou en vue de l'accouchement : la *désinfibulation* ; voire d'une troisième opération, la *réinfibulation*, après un accouchement, un divorce ou un veuvage. Cette pratique varie énormément dans ses formes selon les zones. Au Soudan, la *matwasat* consiste en une suture uniquement de la partie inférieure du vagin ; tandis qu'en Afrique de l'Ouest, il s'agit d' « accolement » et non de suture.

Cette forme est la plus extensive des trois : c'est elle qui a suscité l'indignation des féministes occidentales qui y ont été confrontées (notamment dans la région de la Corne de l'Afrique où elle est la plus répandue). Si cette condamnation s'est ensuite étendue à toutes les formes, il n'en reste pas moins que sous le terme de « MGF », se cachent des formes d'opération aux origines et conséquences différentes, qui ne sont pas assimilables entre elles. L'infibulation ne représenterait d'ailleurs que 15% environ des toutes les modifications recensées.³³²

Type IV : diverses interventions visant la modification volontaire de l'appareil génital externe féminin.

Enfin, il existe un nombre important d'autres interventions qui touchent également les organes génitaux externes de la femme, et que l'on retrouve de façon ponctuelle dans certaines régions ou localités. C'est le cas des piqûres, perforation ou incision du clitoris et des petites ou grandes lèvres, de l'incision du vagin ou du grattage du clitoris (qui s'assimile à une excision symbolique).³³³ Les modifications extensives (étirement du clitoris et/ou des lèvres) sont classées dans cette dernière catégorie.

Au-delà de la technicité de ces distinctions, cette classification rend surtout compte de la grande variété de formes des pratiques. On retrouve également une grande diversité dans les **modalités de l'opération**.

ii. Des modalités variables.

Sans entrer ici dans les détails, notons que l'intervention est généralement pratiquée au moyen d'instruments usuels, non stérilisés (couteaux, scalpels, ciseaux, morceaux de verre ou lames de rasoir) ou à travers un instrument qui est spécialement conçu pour l'opération. Le plus

³³² OMS, 1996, *op.cit.*

³³³ Ces coupures symboliques sont d'ailleurs une des stratégies employées en Afrique, notamment au Kenya : la « circoncision à travers les mots », afin de maintenir le rite, en ôtant l'aspect mutilant. Cf *infra*.

souvent, l'opération est réalisée par un(e) praticien(ne) traditionnel(le) – le plus souvent une femme (en français on parle d'exciseuse, et en anglais *circumciser*), qui est le plus souvent un/une spécialiste locale : c'est une personne spécialement désignée pour cette tâche, en vue de son âge et/ ou en raison de compétences (accoucheuse) et/ ou d'origine particulières. Ainsi, par exemple dans la tradition mandingue, les exciseuses appartiennent à la caste des forgerons (*numu*) ce qui leur permet de détenir le secret du fer dont elles se servent pour fabriquer l'outil utilisé lors de l'opération. Elle est le plus souvent rémunérée pour cette opération, soit en nature (nourriture...) soit en argent ; mais elle obtient aussi et surtout une certaine reconnaissance sociale attachée à la fonction qu'elle exerce. Mais, il peut également s'agir d'une accoucheuse traditionnelle, voire d'une personne âgée (généralement une femme) appartenant à la communauté.³³⁴ En milieu urbain, les familles plus aisées peuvent avoir recours à un(e) professionnel(le) de santé (infirmières, sage femmes ou médecins), comme c'est le cas en Egypte. Mais de façon générale, les MGF se pratiquent sans anesthésie ni asepsie.³³⁵

Les MGF sont généralement réalisées sur des fillettes et des jeunes filles (entre 4 et 15 ans), mais dans certaines zones cela se fait juste après la naissance, peu avant le mariage ou encore après le premier enfant. Les filles sont excisées généralement en groupes, du même âge (lorsqu'elles constituent un rite de passage), mais peuvent également l'être individuellement.³³⁶

iii. Prévalences contrastées.

Enfin, la variété des formes et des pratiques³³⁷ s'exprime également à travers des taux de **prévalences** selon les pays, et entre les communautés.

Une pratique qui reste concentrée sur le continent africain, mais répartie inégalement.

³³⁴ UNICEF, 2005, *op.cit.*, p 15.

³³⁵ Pour arrêter les saignements et aider à la cicatrisation, des mélanges à base de plantes, de bouillies locales, de cendres etc... sont appliqués sur la plaie... selon les compétences et connaissances de la praticienne.

³³⁶ Pour une présentation synthétique de ces principales caractéristiques, voir OMS, 1996, *op.cit.* ; OMS, 2008, *op.cit.*

³³⁷ Dans le deuxième sous chapitre, nous détaillerons les spécificités de la pratique pour les deux cas qui nous intéressent pour notre recherche (le Mali et le Kenya).

Selon l’OMS, à l’échelle globale 100 à 140 millions de femmes auraient subi des MGF,³³⁸ et trois millions de fillettes seraient excisées chaque année.³³⁹

Cependant, en croisant plusieurs sources, on peut affirmer que la pratique se concentre essentiellement sur une **bande qui traverse l’Afrique** parallèlement à l’Equateur et qui couvre toute la zone sahélo- soudanaise, de la côte occidentale à la côte orientale de l’Afrique³⁴⁰. Vingt huit (sur des cinquante sept pays qui composent le continent) sont concernés par la pratique des MGF.³⁴¹ Pendant longtemps, les données statistiques sur les taux de prévalence nationale des MGF ont fait défaut. Les premières données à l’échelle internationale sur la distribution géographique de la prévalence³⁴² de la pratique sont issues des recherches de Fran Hosken. En 1979, elle présente une carte lors du premier séminaire de l’OMS sur les MGF. Quoique méthodologiquement contestables, ces recherches pionnières avaient pour objectif de rendre compte du caractère *massif* (et donc préoccupant) de la pratique. Aucune recherche globale n’est depuis venue compléter ces données initiales, notamment pour localiser avec précision les zones où la pratique prévaut.³⁴³

Les chiffres avancés étaient tout au plus des estimations peu précises et souvent peu fiables, mais qui avaient le mérite, comme c’est le cas pour les différentes éditions du Rapport

³³⁸ *Female genital mutilation*, World Health Organization, Fact sheet (241), juin 2000 [<http://www.who.org>] Ces chiffres sont des estimations qui sont cependant difficilement vérifiables. Elles sont reprises dans le dernier document de l’OMS, 2008, *op.cit.*

³³⁹ P. S. Yoder, N.Abderrahim et A.N. Zhuzhuni, *Female Genital Cutting in the Demographic and Health Surveys : a Critical and Comparative Analysis*, Macro International Inc., Calverton, 2004.

³⁴⁰ Voir **annexe n°4**.

³⁴¹ Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Centre Africaine, Tchad, Côte d’Ivoire, République Démocratique du Congo, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda.

³⁴² Définie comme la proportion des femmes ayant déjà subi des MGF. Selon les types de données, cela correspond généralement aux femmes entre 15 et 49 ans : il s’agit donc alors de la prévalence à un moment donné. Mais dans de nombreuses enquêtes, cela est complété par la prévalence chez les filles des femmes interrogées. On distinguera chaque fois que cela est possible.

³⁴³ Ce manque de recherches est à replacer dans le cadre plus général du manque de données statistiques sur la pratique des MGF ; les recherches dominantes sont plutôt qualitatives. Par ailleurs, il faut aussi ajouter que de telles données sont difficilement collectables d’un point de vue pratique : le coût que représenterait une recherche sur la pratique à l’échelle mondiale serait bien trop important pour des résultats contestables.

Hosken ou pour l'ouvrage de Nahid Toubia - qui développe également une partie statistique-³⁴⁴de quantifier et donc rendre *visible* le problème.

Mais à la fin des années 1980, un outil statistique inédit est disponible : les **Enquêtes Démographie et Santé** (EDS).³⁴⁵ Dès 1980, elles commencent à inclure des questions sur les MGF dans certains pays.³⁴⁶ Ce sont les seules données statistiques sur la prévalence de la pratique. Cependant, elles restent encore limitées, notamment du fait du faible échantillonnage.³⁴⁷ A ce jour elles ont été réalisées dans 17 des 28 pays concernés par la pratique.³⁴⁸

Les formes I et II (selon la classification de l'OMS) sont les plus répandues sur le continent : selon ces données, elles représenteraient environ 80% des MGF pratiquées.³⁴⁹ La forme III n'est présente que dans quelques pays : Soudan, Djibouti, Somalie, Nord de l'Ethiopie, Sud de l'Egypte, Nord du Kenya, Tchad, Nord du Nigeria et Mali.³⁵⁰

En matière statistique, la prévalence nationale varie considérablement d'un pays à l'autre, et n'est pas toujours significative, dans la mesure où la pratique varie surtout *entre* les communautés. Dans certains pays, la pratique est uniforme à l'échelle nationale (Djibouti ou

³⁴⁴ N.Toubia, *Female Genital Mutilation. A Call for Global Action*, Women Ink, New York, 1993.

³⁴⁵ Il s'agit d'enquêtes concernant la population et la santé qui sont financées par l'US Aid et qui ont été mises en place dans les pays en voie de développement depuis 1984. Depuis 1989, des questions (modules) sur les FGC ont été incluses dans les questionnaires nationaux de certains pays africains. C'est au Soudan que cette approche a été inaugurée en 1989.

³⁴⁶ Voici les pays pour lesquels des données sur les MGF existent à travers le DHS: Bénin (2001), Burkina Faso (1998-9 et 2003), Cameroun (2004), République Centre Africaine (1994-5), Tchad (2004), Côte D'Ivoire (1994, 1998-9), Egypte (1995, 2000), Erythrée (1995, 2002), Ethiopie (2000), Ghana (2003), Guinée (1999), Kenya (1999, 2003), Mali (1995-6, 2001), Mauritanie (2000-1), Niger (1998), Nigéria (1999, 2003), Soudan (1990), Sénégal (2005), Tanzanie (1996, 2005) ; et hors de l'Afrique : Yemen (1997). Voir : <http://www.measuredhs.com>

³⁴⁷ Par exemple, pour calculer la prévalence de la pratique à l'échelle nationale dans les EDS, les échantillons sont composées de 3 000 (EDS Côte d'Ivoire 1998-9) à 15 000 (EDS Ethiopie 2000) femmes de 15 à 49 ans.

³⁴⁸ Il en ressort des variations importantes entre les pays, allant de 5% au Niger (EDS 1998) à 99% en Guinée (EDS 1999). Huit pays ont une prévalence moyenne supérieure à 50%, mais aucune enquête n'a été réalisée dans quatre pays susceptibles d'avoir des taux particulièrement élevés (Djibouti, Somalie, Gambie, et Sierre Leone) : on peut alors estimer ce chiffre à 12. Voir : P. S. Yoder, N.Abderrahim et A.Zhuzhuni, 2004, *op.cit.*, pp 7-8.

³⁴⁹ OMS, 1996, *op.cit.*

³⁵⁰ Voir : F.Hosken, 1983, *op.cit.*, p 54.

en Somalie) ; mais parfois elle peut ne concerner que quelques zones où la pratique est alors très concentrée mais ignorée dans d'autres parties du pays (Sénégal); et, plus fréquemment, la prévalence varie en fonction des régions, comme c'est le cas au Mali et au Kenya. Ainsi, au Mali les ethnies qui sont originaires du Nord pratiquent moins ; au Kenya, les Kikuyu pratiquent alors que leurs voisins, les Luo ne pratiquent pas. Ces variations montrent que la prévalence nationale doit être complétée par une analyse des taux de prévalence décomposés par appartenance ethno régionale. Par ailleurs, les zones rurales ou les milieux sociaux moins favorisés, sont généralement plus touchés par la pratique.

Ainsi, les pratiques des MGF ne sont pas homogènes sur le continent : tous les pays ne sont pas concernés ; la prévalence et les formes pratiquées varient considérablement en fonction du croisement de variables sociodémographiques, ce qui rend toute systématisation abusive.

Une prévalence qui déborde cependant le seul continent africain.

Notons que dans certaines zones du Moyen Orient ou d'Asie, la pratique est également répandue. Par exemple, l'OMS ³⁵¹ souligne que la pratique existe dans le sud de la péninsule arabique, sur les bords du Golfe Persique, au Yémen, dans le sultanat d'Oman et dans les Emirats Arabes. Dans cette région, c'est au Yémen que la pratique est la plus courante, essentiellement concentrée sur la côte. Selon l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 1997, 23 % des femmes yéménites seraient excisées. Il ne s'agit pas d'une pratique indigène : elle a été, importée par l'immigration est africaine sur la zone côtière. Mais la pratique s'est étendue en s'enracinant dans le conservatisme local, produisant *in fine* une forme locale de la pratique : *takmeed*.³⁵² Une thèse de doctorat de Soheir Stolba a été consacrée à la pratique dans ce pays, et a permis à la rendre plus visible aux yeux d'une élite qui la nie.³⁵³ On rapporte également que certaines communautés kurdes, à l'est du Kurdistan irakien,³⁵⁴ ont développé cette pratique en situation de guerre, et l'ont (ré)inventée et imposée comme un pilier de la culture kurde articulée autour de l'honneur.

³⁵¹ *Female Genital Mutilation: an overview*, WHO, Genève, 1998. Cela est également détaillé dans: F.Hosken, *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/Gonthier, Paris, 1989, pp 53 et s.

³⁵² Elle consiste à appliquer un linge bouillant imbibé de sel sur les parties génitales externes de la petite fille pendant 40 jours afin de rendre les zones nerveuses moins sensibles.

³⁵³ « Female genital mutilation : the taboo subject », *Yemen Times*, 14, 12-14 juin 2006.

³⁵⁴ « L'excision au Kurdistan : un secret de famille et de guerre », C.Hennion, in : *Le livre noir de la condition de la femme*, C.Ockrent (dir.), XO Editions, Paris, 2006, pp 184-187.

En Asie, on retrouve également quelques poches de prévalence en Indonésie et en Malaisie,³⁵⁵ parmi les populations musulmanes. Il s'agit là encore de pratiques non indigènes, qui ont été importées (paradoxalement) au moment de l'islamisation.³⁵⁶ La pratique des MGF n'est donc pas cantonnée au seul continent africain. Toutefois, il s'agit d'une pratique souvent concentrée dans une zone particulière. La pratique aurait été importée par le biais de l'islamisation, ou de l'immigration, comme c'est le cas récemment en Occident.

Les MGF ne peuvent plus vraiment être considérées comme une pratique exotique, dénoncée par quelques explorateurs européens au début du 20^{ème} siècle. **L'immigration** africaine internationale a contribué à la diffusion géographique de la pratique. Plus précisément, dans la seconde moitié des années 1970, les travailleurs immigrés africains sont progressivement rejoints par leur famille. Le regroupement familial s'accompagne d'une féminisation de l'immigration mais également de l'importation des normes familiales et conjugales. Certains immigrés d'origine africaine importent ainsi des pratiques comme les MGF ; mais certaines études ont également pu montrer que l'attachement à cette pratique peut être renforcé dans le contexte de l'immigration, par un mécanisme de préservation de l'identité culturelle – y compris lorsque l'ethnie à laquelle l'immigré appartient ne pratique pas ou plus.³⁵⁷ La prévalence de cette pratique chez les populations immigrées est difficile à quantifier³⁵⁸ (d'autant plus qu'elle est maintenant interdite dans de nombreux pays), mais elle a été très

³⁵⁵ “The practice of female circumcision among the Muslim in Kelantan, Malaysia”, A.R.Isa, R.Shuib et M.S.Othman, *Reproductive Health Matters*, 7 (13), mai 1999, pp 137-144.

³⁵⁶ Notons ici que la prévalence semble correspondre aux zones islamisées, générant une confusion importante entre islam et MGF dans certains pays et dans l'imaginaire collectif occidental. Cf *infra*, chapitre préliminaire, I, A, 2, b, ii. pour des détails sur le caractère pré islamique de la pratique qui aurait toutefois été accentuée par l'islamisation.

³⁵⁷ M. Johnson, “Making madinga or making muslims? Debating female circumcision, ethnicity and islam in Guinea-Bissau and Portugal”, Y. Hernlund et Y. B. Shell-Duncan (dir.), *Transcultural bodies: female genital cutting in global context*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2007, pp 202-223.

³⁵⁸ Par exemple en 1982, la sociologue I.Gillette Faye estime à 24 000 le nombre de fillettes excisées, ou menacées de l'être en France. Voir : I. Gillette-Faye, *La polygamie et l'excision dans l'immigration africaine en France, analysées sous l'angle de la souffrance sociale des femmes*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 1998, 352p (thèse de doctorat en sociologie). Une étude plus récente a été menée à l'Institut National des Etudes Démographiques. Voir le compte rendu dans : A. Andro et M. Lesclingrand, « Les mutilations sexuelles féminines : le point sur la situation en Afrique et en France », *Populations et Sociétés*, vol. 438, octobre 2007

médiatisée dans les pays du Nord, notamment à partir des années 1970 et 1980, sous l'influence des mouvements féministes. La découverte de petites filles mutilées en proportion importante, et qui ont subi cette opération sur le sol européen ou nord américain suscite de vives émotions. Dans un contexte globalisé, où les flux migratoires s'accroissent, le problème n'est plus cantonné au continent africain, mais entraîne des répercussions dans les pays du Nord. Les Etats réagissent de façon différente. Par exemple, la France est le premier pays à poursuivre les exciseuses sur le sol français dès 1979 ; et ce sera également le premier et le seul pays occidental à considérer les MGF comme un crime, en 1983.³⁵⁹ Cette prise de conscience a également participé (ou tout du moins accéléré) l'institutionnalisation du problème des MGF sur l'agenda international.³⁶⁰

Ce phénomène récent d'importation occulte généralement le fait que la pratique s'était également développée de façon autonome en Europe dans un contexte de condamnation morale, sociale et religieuse de la masturbation féminine. La clitoridectomie était aussi utilisée comme moyen thérapeutique pour soigner l'hystérie, les migraines ou l'épilepsie. Le docteur britannique Isaac Baker Brown (1812-1873), gynécologue, président de la Medical Society of London, a publié en 1865 l'ouvrage *On the curability of certain forms of insanity, epilepsy, catalepsy and hysteria in females* dans lequel il recommande la clitoridectomie pour soigner certaines maladies chez les femmes. Il était convaincu que toutes les maladies nerveuses des femmes avaient pour origine la masturbation : c'est pourquoi il pratiquait l'excision du clitoris, voire dans certains cas des petites lèvres. Dans son ouvrage, il cite des auteurs de l'antiquité (Paulus d'Aegina et Aetios d'Amida) qui décrivent la clitoridectomie en Egypte ; puis un médecin français, P. Dionis qui présente les instruments qu'il utilise pour la clitoridectomie dans son ouvrage *Cours d'opération de chirurgie démontrés au Jardin Royal* (1708) ; et enfin une thèse de médecine de E. Nagrodzki (1834) qui défend l'idée d'un traitement de la nymphomanie par la clitoridectomie. Mais cela suscite une vive controverse dans le monde médical : des articles sont publiés dans *The Lancet* et dans *British Medical Journal* entre 1866 et 1867 confrontant les partisans et les opposants à la pratique de la

³⁵⁹ Article 312, alinéa 3 du Code Pénal : « perte totale ou partielle d'un membre ou d'un organe »

³⁶⁰ Voir *infra* chapitre 2 pour des éléments de démonstration de cette thèse.

clitoridectomie. Finalement, I. Baker Brown est contraint de démissionner de son poste de gynécologue et se retire du monde de la recherche.³⁶¹

L'étude de la prévalence géographique de la pratique – telle que nous venons de la présenter – pose une question majeure : comment expliquer qu'une pratique (sous des formes différentes) se retrouve à des endroits divers du continent, sans pour autant être généralisée ? Comment interpréter cette localisation spécifique, en même temps que ses occurrences sporadiques à travers le globe ? Nous verrons que plusieurs études (multidisciplinaires) ont cherché à comprendre l'origine de la pratique, et de son développement : elles offrent quelques pistes, sans toutefois dégager une réponse consensuelle satisfaisante, comme nous le verrons par la suite.

Enfin, un dernier élément procède également de la pluralité de ces pratiques : la **signification** attachée aux MGF dans les communautés qui pratiquent.

iv. Pourquoi exciser ? La « tradition », une réponse plurielle.

Chercher à dégager la signification des « MGF » n'est pas neutre. Comme le souligne à juste titre Kristin L. Savell, la question « pourquoi exciser ? » exprime toute la perplexité des sociétés occidentales face des pratiques qui ne font pas sens pour elles.³⁶² Dégager les « raisons de la pratique » constitue donc une des premières entreprises liée à la découverte de ses pratiques : cela participe d'une forme de « trivialisat[i]on » de la culture,³⁶³ où les attitudes et discours des membres des sociétés excisantes relevant de systèmes de signification pourtant

³⁶¹ Sur ces points, voir notamment des détails avec M. Erlich, *La femme blessée. Essai sur les mutilations sexuelles féminines*, L'Harmattan, Paris, 1986 et P. Herzberger Fofana, *Mutilations génitales féminines*, juillet 2000 [Disponible en ligne : <http://ww.arts.uwa.edu.au.AFLIT/MGF2.html>].

³⁶² “The paradox faced by outsiders essentially amounts to this: Why do women continue to participate in a practice that threatens their health and sometimes their lives? If the practice is so horrible, why do older women who have experienced its ill-effects often insist that their daughters and granddaughters follow the tradition?”, in: “K.L. Savell, “Wrestling with contradictions: Human rights and traditional practices affecting women”, *McGill Law Journal*, vol. 41, 1996, p 798.

³⁶³ Y. Hernlund et B. Shell-Duncan, 2000, *op.cit.*, p 18.

diversifiés, sont le plus souvent simplifiés et réduits à un catalogue de « raisons de la pratique » uniforme, décontextualisant ces pratiques.³⁶⁴

Les premières entreprises cherchant pour faire “sens” de ces pratiques se sont heurtées, puis limitées à l’explication par la « tradition ».³⁶⁵ Les enquêtes démographiques et de santé, qui constituent l’outil statistique de référence pour les comparaisons internationales, ont également cherché à identifier les raisons de la pratique.³⁶⁶ Il apparaît alors que dans 9 enquêtes sur 11, 50 à 71% des femmes évoquent la « *tradition* » ou la « *coutume* ».³⁶⁷

Mais, derrière cette réponse *a priori* homogène (et commode),³⁶⁸ les anthropologues³⁶⁹ - notamment – ont mis en évidence la complexité des mécanismes de prise de décision qui aboutissent à l’opération, en les replaçant dans leurs contextes socioculturels spécifiques.³⁷⁰

³⁶⁴ « Deceptively, simple assumption must be revised within the specifics of cultural context », in: S. James, “Shades of othering: reflections on female circumcision/ genital mutilation”, *Signs*, vol. 23(4), été 1998, p 1043.

³⁶⁵ Ainsi par exemple, A. Slack affirme : “the most widely held justification for the continuation of the practice is the need to maintain *tradition*.” in: A. Slack, “Female Circumcision: A Critical Appraisal” , *Human Rights Quarterly*, vol. 10, 1998, p 448.

³⁶⁶ A travers la question : « pourquoi pensez vous que la pratique des MGF doit se maintenir/ s’arrêter ? » : P. S. Yoder et al, 2004, *op.cit.*, pp 42 et s.

³⁶⁷ P.S.Yoder et al., 2004, *op.cit.*, p 42.

³⁶⁸ En effet, comme le précise E. Gruenbaum : les campagnes de réforme de la pratique, s’appuyant sur cette justification unique (la tradition), reposent alors sur des stratégies d’éducation des populations considérées comme ignorantes. C’est d’ailleurs cette attitude qui sous tend les premières campagnes qui a aiguisé la controverse à l’échelle internationale. E. Gruenbaum, « The cultural debate over female circumcision : The Sudanese are arguing this one out of themselves », *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 10 (4), 1996, pp 455-475.

³⁶⁹ Même si, comme nous le verrons certains anthropologues considèrent que dans ce domaine particulier, toute entreprise de contextualisation serait en fait une justification d’une pratique qui ne peut être tolérée, comme l’affirme par exemple Daniel Gordon : D. Gordon, « Female Circumcision and Genital Operations in Egypt and the Sudan: A Dilemma for Medical Anthropology. », *Medical Anthropology Quarterly*, 1991, vol. 5, pp 3-14.

³⁷⁰ L’anthropologue Ellen Gruenbaum résume bien cela dans son anthologie sur la question : “There is no simple answer to this question. People have different and multiple reasons. Female circumcision is practiced by people of many ethnicities and various religious backgrounds, including Muslims, Christians, and Jews, as well as followers of traditional African religions. For some it is a rite of passage. For others it is not. Some consider it aesthetically pleasing. For others, it is mostly related to morality or sexuality. » in: E. Gruenbaum, *The female circumcision controversy: An anthropological perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2001, p 33.

Sans entrer ici dans les détails, un bref tour d'horizon des significations rapportées par certaines recherches et études permet de mettre en évidence leur pluralité. Ainsi, dans de nombreux contextes socio- ethniques,³⁷¹ la pratique est considérée une « convention sociale » dont la réalisation permet le plus souvent d'accéder au mariage.³⁷² Le clitoris se trouve souvent associé à des attributs jugés peu « féminins »,³⁷³ autrement dit qui ne permettraient pas de faire une (« bonne ») épouse: l' excision rend donc le mariage possible – à travers notamment un *certain* contrôle du corps de la femme (favorisant sa virginité, puis sa fidélité par la suite).³⁷⁴ On retrouve par exemple cela chez les Mandingues ou les Kikuyus. Dans ces contextes, la pratique serait donc une pré condition au mariage. Mais dans d'autres contextes, la pratique n'est pas directement liée au mariage. Elle permet surtout d'accéder à la maternité (une femme non excisée étant considérée comme virtuellement non fertile)³⁷⁵ voire tout simplement – quand la pratique est faite sur des plus jeunes filles (Yémen, Érythrée notamment)- au statut de femme – ce passage nécessitant une opération physique visant notamment – mais pas exclusivement - à ôter la partie « mâle » du corps de la « femme » (comme c'est le cas par exemple chez les Dogons³⁷⁶ ou chez les Kono³⁷⁷). Dans d'autres cas, la pratique peut s'insérer plus largement dans un rite de passage vers l'âge *adulte*,³⁷⁸ mais ce

³⁷¹ Il s'agit pour nous simplement ici de *suggérer* la pluralité des significations associées à la pratique, bien plus que de les évoquer dans leur complexité. Certains de ces éléments seront ensuite détaillés dans la sous partie suivante, comparant les apports de différentes disciplines pour répondre à ces questions ; puis dans les deux cas de recherche qui nous occupent.

³⁷² G. Mackie, "Female genital cutting: The beginning of the end" in: B. Shell-Duncan et Y. Hernlund (dir.), *Female "circumcision" in Africa.*, Lynne Rienner Publishers Boulder, 2000, pp 253-281.

³⁷³ "An uncircumcised woman's thoughts would constantly turn to sex and that she would do anything necessary to satisfy her lust, a behaviour completely unacceptable for a woman ..." in: E. Oram, "Zainaba" in: M. Badran et M. Cooke (dir.) *Opening The Gates: A Century of Arabn Feminist Writing* , Virago Press, London, 1990, pp 63 at 64.

³⁷⁴ Efua Dorkenoo rapporte ainsi les propos d'une femme lors d'un entretien qui affirme: "This demonstrates the function of excision: it permits a woman to be mistress of her body. This is why I don't see it as a mutilation at all.": in: E. Dorkenoo et S. Elworthy, *Female Genital Mutilation. Proposals for Change*, Minoriry Rights Group, Londres, 1992, p 25.

³⁷⁵ C'est le cas au Soudan: J. Boddy, 1982, *op.cit.*

³⁷⁶ M.Griaule, *Dieu d'eau. Entretiens avec Ogotemeli*, Fayard, 2002 (1^{ère} édition : 1966), Paris.

³⁷⁷ F. Ahmadu, « Rites and wrongs : an insider/outsider reflects on power and excision », in Y. Hernlund et B. Shell-Duncan (dir.), 2000, *op.cit.*, pp 283-312.

³⁷⁸ Comme le décrit par exemple Jomo Kenyatta avec la cérémonie d'*irua*. J. Kenyatta, 1938, *op.cit.*

n'est pas le cas dans tous les contextes. Enfin, dans certaines communautés islamisées, la référence à la religion islamique qui rendrait la pratique obligatoire, peut jouer un rôle non négligeable mais qui sera pourtant absent dans des communautés christianisées, qui sont toutefois attachées pour d'autres raisons à ces pratiques.³⁷⁹

La prise en compte de cette pluralité de significations rend toute tentative d'explication transversale réductrice. Par exemple, il est intéressant de noter que - contrairement à la majorité des discours (notamment féministes)³⁸⁰ qui stigmatisent les MGF comme symbole de l'oppression universelle des femmes -³⁸¹ la pratique peut participer (dans certains contextes) d'une prise de pouvoir des femmes (*women empowerment*), à travers le contrôle qu'elle prend de son corps, et l'acquisition d'un statut qui leur assure la respectabilité. Ainsi Van der Kwaak précise par exemple que l'infibulation chez les femmes Somalies leur permet d'acquérir dignité et pouvoir.³⁸² Elles peuvent ainsi avoir accès à certaines ressources, à travers l'entrée dans le mariage etc. Dans une perspective semblable, Janice Boddy considère que la pratique participe à la construction de la féminité.³⁸³

La pluralité des significations (rite de passage, accès au mariage, prise de pouvoir etc.) que nous venons brièvement d'évoquer remet en cause toute approche univoque qui permettrait d'expliquer « la » pratique, quelque soit son contexte. Il apparaît clairement que ces significations font également l'objet d'un certain nombre de (ré) interprétations, « la » pratique étant relue au prisme des normes et références dominantes de ceux/celles qui cherchent à comprendre les raisons d'une telle pratique ; et la représentation de la sexualité alliée à la notion de *plaisir* jouent un rôle central, produisant des biais particulièrement

³⁷⁹ Les pratiques des MGF sont en effet souvent associées à l'islam, à la fois dans l'imaginaire occidental, mais également dans de nombreuses communautés (islamisées) excisantes. Cela donne lieu à des interprétations savantes divergentes. Cf. *infra*.

³⁸⁰ F. Hosken, 1983, *op.cit.* ; M. Daly, 1978, *op.cit.*

³⁸¹ Les positions de Fran Hosken sont assez représentatives de cette attitude. Dans son ouvrage historique, elle affirme ainsi : « L'excision, en amputant la femme de l'un de ses organes les plus sensibles, la prive de jouissance sexuelle », F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 51.

³⁸² A. Van der Kwaak, "Female Circumcision and Gender Identity: A Questionable Alliance?"; *Social Science and Medicine*, vol. 35 (6), 1992, pp 777-787.

³⁸³ J. Boddy, "Womb as oasis: the symbolic context of pharaonic circumcision in rural Northern Sudan", *American Ethnologist*, vol. 9 (4), novembre 1982, pp 682-698.

évidents. Nous verrons donc en détail par la suite surtout comment se *construisent* et s'articulent différents savoirs autour de ces questions précises.

Il ressort de cette première odyssée dans les méandres définitionnels, que les pratiques des MGF sont plurielles, tant dans leurs formes, leurs modalités, leur prévalence que dans leurs significations. Cela renforce la difficulté pour définir à la fois de façon précise mais suffisamment englobante ces pratiques. C'est précisément aussi tout l'enjeu (et difficulté) de la *dénomination* de leur dénomination. Les débats que la question terminologique suscite sont d'ailleurs à cet égard assez représentatifs de l'ensemble de la controverse.

b. La « bataille des mots » : comment nommer ces pratiques ?

Plusieurs termes co-existent pour désigner les opérations que nous venons de décrire : « mutilations génitales féminines », « excision », « pratiques traditionnelles néfastes », « infibulation » (pour ne citer ici que les termes français), ... Cette prolifération tous azimuts invite à s'interroger sur la terminologie. En effet la dénomination est progressivement devenue un enjeu symbolique substantiel, révélant une activité concurrentielle de *définition* de la pratique.

L'hétérogénéité même de ces pratiques confronte à la difficulté de dégager un terme suffisamment englobant. Dénommer, c'est créer une catégorie sémantique qui construit une *certaine* réalité. Toute tentative de dénomination englobante ne rend donc compte que d'une portion de la réalité encapsulée dans un terme nécessairement simplificateur. Dénommer, c'est donc aussi imposer une *certaine* définition de la réalité. Les désaccords sémantiques sont donc tout autant des conflits idéologiques que politiques, dans la mesure où ils révèlent des conflits de légitimité : qui peut nommer et ainsi décider de la définition de telle réalité ? Enfin, dénommer c'est aussi s'approprier une *certaine* réalité.³⁸⁴ Les termes désignant la

³⁸⁴ On peut par exemple penser au passage de « Negro » à « Black » dans les années 1960 aux Etats-Unis, porté par le Black Power ; puis dans les années 1980, le passage de « Black » à « African American ». Ces évolutions sémantiques, leur production et leur évolution sont des marqueurs de luttes politiques. Jusque dans les années 1960, le terme « Black » était une insulte pour les Noirs américains, puis le terme s'est

pratique sont tout à la fois des « drapeaux » et des « mines politiques » :³⁸⁵ désigner la pratique en employant tel ou tel terme, c'est donc aussi revendiquer sa réalité. Autour de ces pratiques et de leurs dénominations, on peut ainsi parler d'une véritable « bataille des mots », qui vient amplifier les effets d'hégémonie (dans la mesure où cette activité de dénomination est d'abord accaparée par des acteurs extérieurs – comme l'atteste une bataille surtout en anglais, et en français), et constitue donc à ce titre une bonne introduction pour saisir les principaux enjeux de la controverse. Pour dégager ces enjeux, il faut donc s'interroger sur qui produit les termes pour désigner les pratiques ? Quels sont les présupposés théoriques qui se cachent derrière l'emploi de tel ou tel terme ? Comment leur usage évolue ?

i- Les mots pour le dire : évolutions et modifications de la terminologie.

Dans la pluralité de termes qui ont émergé pour désigner ces pratiques, il est possible d'isoler plusieurs catégories sémantiques distinctes :

- les termes généralistes, à tendance métonymique : c'est le cas des termes de « circoncision féminine », d'« excision » ou d'« infibulation », (en français) qui choisissent une dénomination particulière pour désigner l'ensemble des formes de la pratique.
- les termes techniques (anatomiques, médicaux) : c'est le cas des termes « clitoridectomie », « infibulation », « opérations génitales », etc....
- les termes euphémisants : c'est notamment le cas en anglais de « female genital cutting » (ou « cutting » seul), ou « female genital modification/altération ».
- les termes à fort substrat normatif et à vocation militante, ou de plaidoyer : ce sont notamment les termes de « mutilation génitale féminine » et de « pratique

imposé à travers le Black Power. Puis dans les années 1980, ce terme s'est à nouveau trouvé inadéquat comme le rappelle Jesse Jackson, car il ne reflète par la réalité du métissage, et tous les « noirs » ne se retrouvent pas dans cette dénomination : le nouveau terme vise à reconstruire l'identité noire à partir de l'héritage commun ethnique. L'appropriation passe ici par une identité construite en termes ethniques. Puis, elle est reprise et généralisée progressivement dans les médias. B. L. Martin, « From Negro to Blacks to Black Americans : the Power of Naming and Names », *Political Science Quarterly*, vol. 106 (1), printemps 1991, pp 83-107.

³⁸⁵ B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.* p 6.

traditionnelle/ culturelle néfaste ». Ce sont des instruments de lutte *contre* ces pratiques.

Il est intéressant de retracer brièvement le développement et l'évolution de la terminologie à l'échelle internationale.

Lorsque ces pratiques ont été découvertes et discutées en dehors des communautés excisantes (par les Occidentaux) notamment avec la colonisation, elles ont alors été désignées sous le terme de « **circoncision féminine** ». Cet usage s'est rapidement répandu car il faisait sens dans les sociétés judéo-chrétiennes qui connaissent la pratique de la circoncision *masculine* : le terme équivalent chez les femmes permettait ainsi une compréhension immédiate. L'emploi de ce terme s'est ensuite généralisé après la colonisation, au point de devenir la terminologie officielle de l'Organisation Mondiale de la Santé jusque dans les années 1990.³⁸⁶ Cependant, c'est précisément l'analogie (jugée abusive) entretenue entre les deux pratiques (la circoncision masculine et les pratiques sur l'appareil génital féminin) qui va progressivement remettre en cause l'usage systématique de ce terme, notamment à partir des années 1980.

Dans les années 1970, un nouveau terme émerge et va progressivement s'imposer : celui de **mutilations génitales féminines, MGF** (en anglais : *female genital mutilation*). Il est introduit pour la première fois et popularisé par la militante féministe américaine Fran Hosken, notamment à partir de son rapport qui porte le titre provocateur (à l'époque) *Female Genital Mutilations*. Le terme connaît un succès rapide car il établit une distinction à la fois linguistique claire entre la pratique chez les garçons et chez les filles - par l'adoption d'une *terminologie spécifique* ; mais permet aussi une distinction symbolique forte, en mettant en évidence - à travers l'usage du terme de « mutilation » - la gravité et le caractère néfaste de ces pratiques chez les filles et les femmes. Il constitue ainsi un *outil* efficace pour toute intervention *contre* ces pratiques. Il sera ainsi repris dans les premières campagnes internationales de lutte contre les mutilations génitales féminines. Dans les années 1990, le terme est adopté par les principales organisations internationales impliquées dans la lutte, dont l'OMS dès 1993. La conférence internationale sur les femmes de Beijing (1995), introduit, dans sa Plateforme d'Action, le terme de « mutilation génitale féminine ». Il est également repris par le Comité Interafricain (CIAF) - organe créé à Dakar en 1984 regroupant

³⁸⁶ OMS, 1979, *op.cit.*

l'ensemble des acteurs africains de la lutte, sous la houlette des organisations onusiennes qui décide de choisir le terme de « MGF » pour désigner la pratique en 1990. Mais, en même temps, c'est à travers la remise en cause de cette terminologie que la controverse sur la cause des « mutilations génitales féminines » s'est également déployée. Malgré les critiques, il reste encore le terme le plus couramment employé à l'échelle internationale.

Enfin, dans le courant des années 1990 et 2000, plusieurs termes nouveaux ont été imaginés : mais ils ont fait l'objet d'usages plus restreints que les deux précédents, sans parvenir à véritablement se généraliser. Le terme qui a connu un usage plus extensif, mais uniquement en langue anglaise, est « **female genital cutting** ». Selon B.Shell Duncan et Y.Hernlund,³⁸⁷ ce terme aurait été introduit pour la première fois par l'organisation ougandaise REACH (Reproductive, Educative and Community Health Programme). Ce terme a rapidement eu du succès car il est consensuel, permettant de contourner la description normative de la pratique, induite par l'emploi du mot « mutilation », et les résistances qui vont avec... Il est ainsi devenu *le* terme de référence notamment dans les campagnes de lutte menées par des acteurs et intervenants anglo-saxons, et notamment américains, à l'instar de l'US AID. Dans son document présentant sa politique contre les MGF en 2000 l'organisation précise en effet que le terme « female genital mutilation » est inadapté car il « stigmatise la pratique au détriment des programmes qui essaient de la changer »,³⁸⁸ et elle préconise le recours à un autre terme plus neutre, celui de « *female genital cutting* ». Mais, ce terme peut prêter à confusion par excès d'euphémisme (« cutting »), et ne constitue donc pas un outil de plaidoyer aussi efficace que le précédent.

A l'inverse une autre expression émerge progressivement dans les années 1990, et connaît un certain succès notamment dans la rédaction des textes et des conventions internationales sous l'égide des agences des Nations Unies : il s'agit du terme de « **pratique traditionnelle néfaste** » (en anglais : *harmful traditional practice*). Cette périphrase a l'avantage – tout en restant un outil de plaidoyer (du fait de l'usage du terme « néfaste ») - de ne pas stigmatiser les pratiques des « mutilations génitales féminines » spécifiquement. Elle les inclut dans un vaste ensemble d'autres pratiques aux effets dommageables tant au niveau sanitaire que social ou psychologique (mariage forcé et/ou précoce, grossesse précoce, gavage, scarifications,

³⁸⁷ B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 6.

³⁸⁸ US AID, *US Policy on FGC*, US Aid, Washington D.C, 2000.

bandage des pieds, etc...), y compris hors du continent africain, et hors du cadre strict de l'oppression des femmes (ces pratiques peuvent toucher également les enfants quelque soit leur sexe). Par ailleurs, implicitement, ce terme permet également de considérer que certaines « pratiques traditionnelles » ne sont pas « néfastes », et peuvent même être positives, et donc défendues et valorisées y compris par la communauté internationale.

On retrouve cette terminologie notamment dans la Convention pour l'Élimination de toutes les formes de Discriminations à l'égard des Femmes (CEDEF) en 1978, qui condamne les « traditional customs and practices » dans son paragraphe 117. Le document final de la conférence internationale sur les droits de l'homme de Vienne (1993) condamne aussi les pratiques traditionnelles néfastes.

Enfin, d'autres termes émergent, souvent dans la littérature, d'usage encore plus restreint (souvent une partie de la communauté scientifique spécialisée, une poignée d'opérateurs de terrain etc.). C'est le cas par exemple avec le terme d' « **opérations génitales féminines** » (*female genital surgeries*), introduit par I.Gunning en 1992.³⁸⁹ De manière générale, le recours à un tel vocabulaire d'inspiration médicale (comme pour le terme de clitoridectomie par exemple) offre une caution de légitimité scientifique à la dénomination, mais sans pour autant faire l'unanimité : certains critiquent la confusion qu'il suscite, suggérant implicitement que le caractère néfaste des pratiques sur la santé est (ou pourrait être) atténué par un encadrement médical strict,³⁹⁰ légitimant ainsi du même coup *certaines* modalités de la pratique.

Cette prolifération sémantique quelque peu anarchique pose la question de la *cohérence* de la littérature, des discours mais surtout des campagnes internationales *contre* ces pratiques : est-ce qu'elles ont finalement toutes le même objet ? Les récentes réunions qui ont été organisées (dans le courant de l'année 2006-7) entre les représentants des différentes agences onusiennes, pour renouveler l'accord conjoint contre ces pratiques, ont largement abordé la nécessité de

³⁸⁹ "Arrogant perception, world-travelling and multicultural feminism. The case of female genital surgeries", I.Gunning, *Columbia Human Rights Law Review*, 1991-1992, pp 189-248; citée par B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*

³⁹⁰ M. B. Asaad, « Challenging the terminology and overcoming the culture of silence », *Reproductive Health Matters*, vol. 7 (13), mai 1999, pp 126-127.

l'harmonisation de la terminologie.³⁹¹ Finalement, un accord a été trouvé autour du maintien de l'usage unique de « mutilation génitale féminine », en raison de « sa signification en tant qu'objet de plaidoyer ».³⁹²

Cette prolifération sémantique est aussi et surtout révélatrice des enjeux sous-jacents autour de la remise en cause de ces pratiques.³⁹³ L'étude de certains moments de la "bataille des mots" autour de la remise en cause de ces pratiques, permet ainsi de mettre en évidence les acteurs en présence, le caractère conflictuel et hiérarchique de leurs relations, et la nature de certains des principaux désaccords.

ii- Enjeux et stratégies autour de la dénomination.

Ce jeu autour des mots n'a rien d'anecdotique : l'usage et la circulation de ces termes révèlent un rapport de force, en partie inégal, entre les acteurs en présence.

- *Un point de discorde emblématique : circoncision ou mutilation ? De la contestation d'un ordre patriarcal à l'imposition d'un ordre postcolonial.*

Le nœud de la controverse se situe d'abord autour de l'emploi des termes de « **circoncision** » ou « **mutilation** ».

Dans les années 1970, ce sont les militant(e)s, essentiellement féministes, qui commencent à remettre en cause le terme jusque là consensuel, de « circoncision féminine », au motif qu'il

³⁹¹ Entretien réalisé le 26 septembre 2006 avec la responsable du Département de Recherche sur la Santé de la Reproduction, OMS, Genève.

³⁹² "For the purpose of this interagency Statement, and in view of its significance as an advocacy tool, all United Nations agencies have agreed to use the single term 'female genital mutilation'"; in: WHO, 2008, *op.cit.*, p 27 (annex 1: Note on terminology).

³⁹³ Le juriste David Fraser résume bien la complexité des enjeux sémantiques, idéologiques et politiques qui sont ici mêlés: "[W]hat is at stake in each deployment, each signifying debate, is clearly a battle over the characterization of a complex and nuanced set of social and cultural practices which will best capture the "reality" of what is "happening." In other words, the terminological debate is occurring in the rhetorical sphere of political and ideological phenomenology. At the same time, the linguistic strategy is also to obtain and maintain a canonical textual interpretive status, to define and to confine, to establish the boundaries and borders which in turn define strategies of exclusion and alterity." in : David Fraser, "The First Cut Is (Not) The Deepest." *Dalhousie Law Journal*, vol. 18(7), 1995, p 338; cité par R.M.Abusharaf, « Virtuous cuts : female genital circumcision in an african ontology », *Differences : A Journal of Feminist Cultural Studies*, 12 (1), 2001.

introduit une analogie erronée et biaisée entre la pratique chez les garçons et les filles, fondée sur la reproduction d'un ordre patriarcal.³⁹⁴

Ces deux pratiques sont en effet bien distinctes, tant du point de vue de la forme que du sens qui leur est attaché. L'infibulation notamment n'est pas assimilable à la circoncision masculine, dans la mesure où elle repose non pas simplement sur une excision des chairs, mais également sur une suture. Mais, la circoncision masculine n'est pas non plus assimilable aux deux autres formes de la pratique (correspondant au « type I » et « type II » de l'OMS, cf. *supra*). En effet, certaines recherches sur l'embryogenèse montrent à travers la comparaison du développement des organes génitaux externes du fœtus, que le clitoris serait en partie l'équivalent du gland, et non pas du simple prépuce.³⁹⁵ Ainsi, l'équivalent des pratiques féminines serait la « penisectomie », et non pas la circoncision masculine qui touche le prépuce et non le gland... Ce discours a d'ailleurs été repris par les militantes féministes dans les années 1970 et 1980.³⁹⁶ Elles affirment ainsi le caractère « euphémisant » du terme de circoncision féminine.³⁹⁷ Cette fausse analogie avec l'opération masculine qui est souvent considérée comme bénigne (même si des groupes notamment aux Etats-Unis peuvent défendre son abandon), élude la question qui est centrale : cette pratique repose sur une « inégalité de genre aux racines profondes, qui assigne à la femme une position inférieure dans la société, de même qu'il entraîne de graves conséquences physiques et sociales. »³⁹⁸ Le terme de « circoncision féminine » est ainsi considéré comme « gendered-biased », participant de la reproduction de l'oppression des femmes.

³⁹⁴ Par exemple Fran Hosken écrit : « Il n'y a pas de comparaison possible entre ces mutilations et la circoncision masculine – bien que toutes deux soient liées aux rites de la puberté. Les opérations féminines ont des objectifs et des conséquences totalement différentes des opérations masculines. [...] Il s'agit de contrôler les capacités reproductives et sexuelles de la femme, même si cela doit lui coûter la santé ou la vie. En gardant le silence, les hommes du monde entier se font les complices de ces pratiques. », F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p43.

³⁹⁵ « At the end of the embryonic period the external genitalia of the male and the female are similar in appearance, but during the third month the genital tubercle in the male becomes a recognizable penis and the labioscrotal swellings fuse to form the scrotum ... In the female the genital tubercle becomes the clitoris. The urogenital folds remain unfused and become the labia minora, while the labioscrotal swellings become the labia majora. » S.G. Gilbert, *Pictorial human embryology*, University of Washington Press, Seattle, 1989.

³⁹⁶ Cf *infra* chapitre 1, II, B, 3 pour des détails sur le discours féministe sur la penisectomie : chapitre 3.

³⁹⁷ E.Dorkenoo, 1994, *op.cit.*

³⁹⁸ UNICEF, 2005, *op.cit.* p 10.

Mais à l'inverse le terme qui est proposé, celui de « *mutilation(s) génitale(s) féminine(s)* », participe de la production de fictions globales relatives aux pratiques localisées. Tout en rendant explicite les effets néfastes des pratiques pour le corps des femmes (à travers le terme de « mutilation »),³⁹⁹ l'usage de ce terme généraliste exprime la globalisation de la *définition* de ces pratiques. Cette terminologie peut donc être considérée comme une « fiction globale » dans la mesure où elle *crée* – à partir de pratiques existantes - les « mutilations génitales féminines », au prisme du regard (extérieur, occidental) qui est porté dessus sur ces pratiques.

A l'inverse, l'usage du terme « *circconcision féminine* » constitue un refus de toute fiction globale. C'est d'ailleurs le terme généralement retenu par les anthropologues,⁴⁰⁰ qui y voient une assurance d'une posture neutre vis-à-vis de l'objet. Par ailleurs, ce terme est celui qui correspond le plus souvent le mieux aux traductions littérales des termes utilisés pour désigner les pratiques dans les langues nationales, qui dressent généralement un parallèle avec l'opération masculine (parfois même les termes désignent l'une ou l'autre des opérations – si les deux existent- de façon quasi indifférenciée, à l'instar de *solinde* en soninké).⁴⁰¹ A l'inverse, certains anthropologues refusent ce terme qui tendrait – selon eux - à justifier et donc tolérer ces pratiques.⁴⁰²

³⁹⁹ Fran Hosken appuie l'usage du terme « mutilation » de cette définition : « mutiler signifie retrancher un ou plusieurs membres, détériorer, détruire partiellement », F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 44.

⁴⁰⁰ Comme en attestent les titres des principaux ouvrages proposant un recueil d'articles d'anthropologues, les plus récents sur la question : B.Shell Duncan et Y.Hernlund (dir.) *Female circumcision in Africa. Culture, Controversy and change*, Lynne Rienner, Baltimore, 2000 ; E. Gruenbaum, *The Female Genital Controversy. An Anthropological Perspective*, University of Pennsylvania, Philadelphia, 2001; O.Nnaemeka (dir.) *Female circumcision ad the politics of knowledge. African women and imperialist discourses*, Praeger, Westport, 2005. Le fait de placer le terme entre guillemets est assez révélateur de cette « guerre des mots » latente. Il est intéressant de noter également que dans le premier ouvrage collectif, les différents auteurs ont recours cependant à leur propre terminologie : on retrouve ainsi « *female genital cutting* », « *excision* », « *infibulation* », mais chaque fois que le terme « *circumcision* » est utilisé, il est en revanche toujours entre guillemets.

⁴⁰¹ On se référera aux parties consacrées à la pratique au Mali et au Kenya pour des illustrations détaillées. Cf *infra*, chapitre préliminaire, II.

⁴⁰² Voir notamment D. Gordon, 1991, *op.cit.* Pour les débats anthropologiques, cf. *infra*, chapitre préliminaire, I, B, 1, b.

La *fiction globale* des « mutilations génitales féminines » repose donc sur une terminologie explicite et militante, immédiatement compréhensible pour un public global, mais essentiellement occidental, qui impose cette réalité aux communautés excisantes – en retour – par le biais (notamment) des campagnes de lutte qui émergent dans les années 1990.

Il est intéressant d'observer aussi les solutions d'entre-deux qui émergent comme résultat improbable de ces débats. Dans la littérature mais également dans les programmes et discours internationaux, les tensions entre les deux termes « circoncision » (ou « excision ») et « mutilation » ne sont pas toujours tranchés. Cela conduit parfois à des montages terminologiques complexes,⁴⁰³ **combinant** plusieurs termes dans une perspective qui se veut avant tout consensuelle – avec par exemple les expressions : « female circumcision/ female genital mutilation ».⁴⁰⁴ Mais, cette terminologie peut également être **adaptative** :⁴⁰⁵ le terme varie en fonction des situations et contextes : celui de « mutilation génitale féminine » est privilégié dans les publications et discours à vocation internationale et militante, mais dans les discours et programmes de terrain, au niveau local, le terme « circoncision » (voire « excision » en français) sera alors préféré.⁴⁰⁶

- *Les effets de langues, révélateurs des rapports global /local.*

⁴⁰³ Par exemple, l'UNICEF emploie le terme de « FGM/FGC » en anglais, ou « E/MGF » (Excision/Mutilation Génitale Féminine) dans son dernier rapport en 200 : *Changer une convention sociale néfastes: la pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Innocenti/UNICEF, Digest Innocenti, 2005.

⁴⁰⁴ Dans son dernier ouvrage, N. Toubia justifie en introduction l'usage de cette terminologie combinée: « FC/FGM [is used] in order to acknowledge the validity of both expressions : that the intent of the procedure is circumcision and the effect is mutilation. ». N. Toubia et A. Rahman, *FGM : A Guide to Laws and Policies Worldwide*, Zed Books, Londres, 2000, p x.

⁴⁰⁵ Ainsi Nahid Toubia justifie ensuite l'usage exclusif du terme "FGM" pour le titre de l'ouvrage, en avançant que : "however in the title of the book, we chose to use 'FGM' because of the nature of the publication as a tool for legal policy and action ». *Ibid.*

⁴⁰⁶ Par exemple, dans un ouvrage de référence en anthropologie les auteurs précisent ainsi en introduction : « We agree that the term 'mutilation' denotes condemnation and will use the term 'FGM' only in the contexts of discourses employing that terms. In all other contexts, we will instead use 'female genital cutting', 'female circumcision' (with quotations to acknowledge the imprecision of this term) or the more precise descriptive terms for each procedure: clitoridectomy, excision, and infibulation" in: B. Shell-Duncan et Y. Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 7.

Il est également possible de repérer les effets d'hégémonie, du fait que ce débat échappe en partie à certaines aires linguistiques. Tout d'abord, cette « bataille des mots » est (essentiellement) en anglais et (partiellement) en français. Le nœud du conflit se situe surtout autour de la dichotomie « circoncision » / « mutilation », que le juriste David Fraser considère comme les deux faces d'une même pièce, car tous deux prennent racine dans une tradition occidentale post coloniale visant à représenter l' « Autre ». ⁴⁰⁷ En effet, cette controverse terminologique exprime en creux le malaise des activistes ou universitaires occidentaux embourbés dans leur opposition face à une pratique qui leur est étrangère, qu'ils condamnent (même implicitement) tout en cherchant à neutraliser la dimension ethnocentrique de leur engagement, en euphémisant leur propre différence culturelle par la multiplication de précautions lexicales. Les évolutions terminologiques que l'on vient de décrire illustrent donc une série de tentatives de neutralisation culturelle de la condamnation de ces pratiques. Cette « renaming-to-misname tactic » ⁴⁰⁸ concerne en effet surtout les intervenants extérieurs. Elle est cependant devenue centrale dans le débat en raison du localisme occidental de la lutte, qui la répercute au niveau global. Notons toutefois que cette bataille a plus récemment eu des répercussions au niveau local. En effet, dans les langues nationales, il existe souvent plusieurs termes possibles pour désigner ces pratiques : en arabe, la circoncision est traduite par « *khitan* », mais c'est plutôt les termes de *tahur* et *tahara* qui sont utilisés pour désigner ces pratiques (faisant alors explicitement référence à la purification) ; la clitoridectomie est traduite par « *khifad* » mais elle est surtout désignée dans le langage courant par « *sunna* » (tradition). Récemment, une terminologie nouvelle a été introduite, « *al-tashwih al jinsi* », qui signifie littéralement « mutilation sexuelle », mais elle reste peu utilisée. ⁴⁰⁹ Au Mali l'agence gouvernementale de lutte contre l'excision (le PNLE) a également décidé d'harmoniser

⁴⁰⁷ D. Fraser, « The First Cut Is Not the Deepest », *Dalhousie Law Journal*, vol.18, 1995, pp 310-379

⁴⁰⁸ [« tactique pour renommer afin de mal nommer »], in : O.Nnameka, 2002, *op.cit.*, p 177. D'autres auteures poursuivent cette démarche critique vis-à-vis de cette bataille terminologique, notamment la féministe soudanaise Rogaia Mustafa Abusharaf (2000 ; 2001).

⁴⁰⁹ C. M. Obermeyer et R.F.Reynolds, « On cutting women's genitals. Female genital surgeries, reproductive health and sexuality. A review of the evidence », *Reproductive Health Matters*, vol.7 (13), May 1999, pp 112-120.

l'usage des termes dans les différentes langues nationales, notamment pour éliminer toute référence religieuse explicite.⁴¹⁰

Notons par ailleurs que les termes les plus récents et précis sont exclusivement en langue anglaise.⁴¹¹ Cela révèle d'une part que ces débats se jouent principalement sur les scènes anglo-saxonnes (ce qui sera confirmé plus tard dans cette thèse à travers la cartographie du financement de la lutte contre les MGF),⁴¹² et c'est ainsi également là que se déploie toute la créativité pour concevoir des termes nouveaux, qui seront ensuite diffusés via les discours, études, conférences et programmes... Cela nous renseigne donc sur les protagonistes les plus influents sur la question (organisations internationales, ONG internationales, activistes et universitaires anglo-saxons), dont les affrontements ont des répercussions au niveau global. Ainsi, si Obioma Nnaemeka qualifie cette bataille des mots de « jeu de mots d'inspiration occidentale »,⁴¹³ elle omet de préciser que c'est surtout un débat (dans son raffinement) anglo-saxon.

- *Les acronymes : des terminologies obscures, excluantes.*

Enfin, évoquons un dernier point intéressant dans cette bataille des mots : l'usage des acronymes. Alors que le terme « mutilation génitale féminine » est remis en cause dans les années 1980, on observe également un mouvement de *replis* du terme lui-même, qui est réduit à sa portion congrue – à savoir son sigle : les « MGF » (ou : FGM en anglais). Il s'agit ici d'un usage détourné du terme « mutilation génitale féminine », qui permet implicitement d'atténuer l'effet de l'usage du terme « mutilation », qui se retrouve ici noyé sous un sigle neutre.⁴¹⁴ Mais, dans le même temps, ce détournement tend à limiter la compréhension des

⁴¹⁰ Plusieurs termes peuvent en effet être utilisés au sein des communautés pour désigner la pratique, là aussi avec des connotations différentes (religieuses, etc.). Cf. *infra*, chapitre préliminaire, II pour les détails sur le cas malien.

⁴¹¹ Female genital *cutting*, female genital surgeries, etc.

⁴¹² Cf. *infra*, chapitre 3, I, 3.

⁴¹³ « Western-inspired name game » in: O.Nnaemeka, “If female genital circumcision did not exist, western feminism would invent it”, in : *Eye to eye. Women practicing development across cultures*, S. Perry et C.Schenck (dir.), Zed Books, Londres, 2002, p177.

⁴¹⁴ “The frequently used acronym FGM telescopes the words, inevitably losing some of their meaning, and at the same time it objectifies the practice as if it were a rare or complicated syndrome” in: C. Obermeyer,

termes à un cercle d'initiés. Notamment lorsque cette stratégie implicite est déployée pour les autres termes : « female genital cutting » devient FGC ; voire lorsqu'elle se combine dans des raffinements complexes : FGM/ C (female genital mutilation / cutting) en anglais ; ou MGF /E (mutilation génitale féminine / excision).

La terminologie devient alors excluante, sa compréhension fine est réservée à un nombre restreint d'acteurs, qui imposent des catégories aux subtilités connues d'eux seuls et débattues entre eux.

- *D'une bataille des mots à un conflit d'approches : extension des discordes à l'ensemble du vocabulaire sur les pratiques et leur remise en cause.*

Enfin, cette confrontation entre différentes définitions de la pratique, préfigure les conflits sur les stratégies d'action. La controverse terminologique s'est ainsi étendue à l'ensemble du vocabulaire autour de la pratique, et de sa remise en cause.

Notons ainsi que l'objectif des premières campagnes était l'« éradication »,⁴¹⁵ mais rapidement ce terme a été jugé trop radical. Il a été remplacé par un terme qui présente le changement de comportement plutôt comme un processus, en parlant d'« abandon » ou d'« élimination » de la pratique. Alors que l'éradication implique un renoncement total à la pratique, l'abandon rend possible le maintien d'éléments positifs, comme par exemple l'éducation sexuelle dans les périodes d'initiation (ce qui sera repris dans les rites de passage alternatifs au Kenya par exemple). De plus, le terme « éradication » assimilait les MGF à une épidémie pour laquelle il faudrait (simplement) appliquer les méthodes de santé publique ; alors qu'il s'agit avant tout d'une convention sociale,⁴¹⁶ qui ne peut être effacée de façon individuelle et sans conséquences. Par ailleurs, cette guerre des mots révèle la tension entre les objectifs de *régulation* de la pratique (diminuer les effets néfastes) et les objectifs d'*abolition* (mettre fin à toutes les formes de pratique). Cette tension se matérialise de façon explicite dans le débat sur la médicalisation, qui vise à diminuer les risques pour la santé de la femme, mais au prix d'une institutionnalisation de la pratique.⁴¹⁷

“Female genital surgeries: the know, the unknown and the unknowable”, *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 13 (1), 1999b, p 84.

⁴¹⁵ Sur ce point voir: B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 25.

⁴¹⁶ G. Mackie, « Ending Footbinding and Infibulation. A Conventional Account », *American Sociological Review*, vol. 61 (6), 1996, pp 999-1017.

⁴¹⁷ Cf *infra*, chapitre préliminaire, I, A, 2, a, i.

Le rapport de force inégal entre les différents acteurs en présence se matérialise donc à travers ces jeux de mots, qui cadrent également l'action contre la pratique.

Enfin, comprendre les pratiques des MGF, c'est aussi s'interroger sur leurs dynamiques. Souvent présentées comme incarnant la tradition, elles perdurent pourtant *malgré* les évolutions socio-économiques des sociétés dans lesquelles elles s'insèrent. Les interprétations de cette permanence paradoxale sont diversifiées, et buttent généralement sur un élément le plus souvent occulté dans la littérature et les discours sur ces pratiques : leur modernité et leur(s) *adaptation(s)* à des contextes fluctuants.

2. Une pratique dynamique.

Les MGF sont le plus souvent présentées, dans la littérature et les discours internationaux, comme l'une de ces pratiques du passé qui hantent la modernité du continent africain. Le titre de l'ouvrage de l'anthropologue Hanny Lightfoot, *Prisoners of rituals*, illustre assez bien cette représentation des MGF associées aux *traditions* profondément ancrées dans les cultures des sociétés « autres ». ⁴¹⁸ Si nous avons mis en évidence que ces pratiques reposent en effet sur une acceptation sociale et culturelle importante dans les communautés excisantes, elles ne s'inscrivent cependant pas dans une culture millénaire, immuable et figée. Ces cultures évoluent, et sont en particulier nécessairement marquées par les effets de la colonisation, et de la globalisation de manière générale - dont les effets peuvent être contradictoires tant pour la pratique en elle-même, que pour les discours qui y sont attachés.

Les MGF sont non seulement plurielles mais aussi profondément dynamiques : leur frottement avec l'extérieur (colonisation, globalisation mais aussi migration etc.) ont participé à l'évolution de ces pratiques. Ces évolutions se font aussi bien au niveau leurs formes : ce sont alors surtout des *bricolages*, expressions de la plasticité de pratiques qui s'adaptent à de nouveaux contextes et de nouvelles contraintes (a). Mais ces évolutions affectent également leurs définitions mêmes, qui peuvent s'accompagner de formes de « ré invention » des

⁴¹⁸ Son ouvrage s'ouvre d'ailleurs explicitement en ces termes "I found [...] men and women entrapped in an antiquated ritual dating heaven only knows how far back into history, unable to free themselves, all of them prisoners." in: H.Lightfoot Klein, *Prisoners of Rituals. An Odyssey Into Female Genital Circumcision in Africa*, The Haworth University Press, 1989, p x.

discours sur la pratique de la part des communautés excisantes, en signe de résistance aux remises en cause de ces pratiques que la globalisation a fait émerger, mais également parmi les oppositions occidentales (b).

a. Des changements dans les pratiques : MGF et modernité.

La littérature sur les MGF (qu'elle soit scientifique ou non) rapporte de nombreux changements dans ces pratiques, même si elles en offrent cependant des interprétations différentes. La principale évolution observée est la *baisse généralisée et continue de la prévalence*, même si l'ampleur et le rythme varient considérablement d'une région à l'autre. Dans son dernier rapport statistique, l'UNICEF confirme une diminution de la prévalence dans au moins sept pays.⁴¹⁹ Cette baisse s'observe surtout parmi les plus jeunes générations. Plusieurs études mettent en évidence une série de facteurs pour expliquer cette tendance, notamment : l'amélioration du niveau d'éducation des femmes (et surtout des futures mères), leur accès à des ressources économiques et la possibilité de pouvoir en disposer comme elles l'entendent, mais également le développement de campagnes systématiques de sensibilisation sur la question. Cette évolution serait ainsi l'expression de changements de comportements individuels, mais parfois collectifs, qui sont amorcés dans de nombreuses communautés, y compris parmi celles qui pratiquent massivement.⁴²⁰

Mais, cette tendance à la baisse de la pratique se double également d'autres évolutions plus complexes : elles mettent en lumière également la plasticité des principales caractéristiques de ces pratiques, qui se transforment, à partir d'aménagements en interne, sans *nécessairement* être abandonnées. Notons d'ailleurs que certaines de ces évolutions sont une réaction aux efforts des premières campagnes de lutte contre les MGF. La pratique *s'adapte* aux conditions évolutives des sociétés africaines modernes. Ainsi, des études montrent que le personnel médical est de plus en plus sollicité pour ces opérations (on parle alors d'une forme de

⁴¹⁹ Ce sont les 7 pays pour lesquels les données sont disponibles et comparables. « For all countries [...] women aged 15-19 are less likely to have been circumcised than women in the older age groups » in : UNICEF, *Female Genital Mutilation : A Statistical Exploration*, 2006, New York, p 28.

⁴²⁰ Secrétaire Général des Nations Unies, *Etude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies, 61^{ème} session (promotion de la femme) 10 octobre 2006, A/61/122/Add.1, juillet 2006, p 44-45.

médicalisation des MGF) (i) ; l'âge moyen auquel les MGF sont pratiquées tend à diminuer et sa dimension initiatique tend à disparaître (lorsqu'elle existait) (ii) ; et enfin la nature et l'étendue même des opérations a tendance à se transformer (iii).

i. Tendance(s) à la médicalisation de la pratique.

Les praticiens traditionnels n'ont plus le monopole de la pratique de MGF : le personnel médical (médecin, infirmières, voire personnel d'appui au sens large) est de plus en plus sollicité,⁴²¹ et les opérations ont parfois même lieu dans les centres de santé. Cette médicalisation de la pratique se traduit également par l'usage récurrent d'un matériel médical de base (produits désinfectants, traitement de la douleur etc.).⁴²²

Cette tendance a d'abord été observée en Egypte, où près de 61,4% des opérations se font dans un contexte médicalisé en 2000 contre 17,3% en 1995.⁴²³ Le Soudan connaît également un taux de médicalisation de près de 35,6 %, ⁴²⁴ et le Kenya de 34,4%. ⁴²⁵ Plus récemment, cette tendance s'est également confirmée en Guinée et au Mali, essentiellement parmi les plus jeunes générations. ⁴²⁶

Cette tendance s'inscrit dans un contexte marqué de manière générale par la diffusion des méthodes de médecine moderne (occidentale), mais également par les premières campagnes de lutte contre les MGF, qui développent d'abord des messages sanitaires, mettant en évidence les *risques* sanitaires associés à la pratique. Les familles (notamment en milieu urbain, et de niveau socio économique moyen) demandent ainsi aux agents de santé de faire exciser leur fille, pensant ainsi bénéficier d'un environnement qui diminuerait voire

⁴²¹ Dans la comparaison des EDS, plus de la moitié des cas ont montré une tendance à la médicalisation, plus ou moins récente. P. S. Yoder et al, 2004, *op.cit.*, pp 47 et s.

⁴²² Par exemple parmi les *Rendille* (Kenya), un traitement spécial est désormais appliqué afin d'éviter les éventuelles infections liées à l'opération. Cité par : B. Shell Duncan, W. Obungu Obiero et L. Auko Muruli, "Women Without Choices: The Debate Over Medicalization Of Female Genital Cutting and Its Impact on a Northern Kenyan Community", in: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, *op. cit.*, 2000, p 121.

⁴²³ EDS Egypte 1995, puis 2000.

⁴²⁴ EDS Soudan 1989-90.

⁴²⁵ EDS Kenya 1998.

⁴²⁶ Ainsi en Guinée, le taux de médicalisation est de 0,8 % pour les 45-49 ans, mais de 21,8% pour les 15-19 ans. Cf. EDS Guinée 1999. La différence prend des proportions différentes mais est également importante au Mali (cf. *infra*, chapitre préliminaire, II).

éliminerait les risques associés à ces pratiques. Ce phénomène montre l'ancrage de la pratique dans la modernité des sociétés africaines, traversées par la diffusion de la médecine moderne occidentale. Dans les milieux urbains aisés, pratiquer les MGF dans un centre de santé peut être assimilé à un signe de prestige social.

Ainsi, l'argument de la modernisation des sociétés africaines, qui tendrait progressivement (notamment à travers l'amélioration des niveaux de vie et d'éducation) à faire disparaître ces pratiques, semble devoir être nuancé. Au contraire, la médicalisation offre un exemple de *compromis moderne* autour de la pratique, qui n'accompagnerait donc pas automatiquement son déclin mais favoriserait au contraire son ancrage dans des contextes changeants. La médicalisation est aussi une réponse aux discours qui émergent autour des risques sanitaires associés à la pratique.

Cette modernisation paradoxale se dévoile aussi sous d'autres formes, comme par exemple à travers le rajeunissement.

ii. Tendance au rajeunissement, voire à la déritualisation.

L'âge moyen auquel une fille est excisée est en baisse dans un certain nombre de communautés. Si la pratique se fait généralement au moment de la pré-adolescence et/ou avant le mariage, dans une optique de régulation de la reproduction, de nombreuses études tendent à montrer que l'opération est désormais pratiquée sur des fillettes, bien avant la puberté, voire parfois sur des bébés.⁴²⁷ Cette tendance est particulièrement marquée en Erythrée, en Côte d'Ivoire,⁴²⁸ mais aussi au Mali.

Ce rajeunissement peut être interprété – ici aussi – comme un effet indirect des premières campagnes de lutte : les parents sensibilisés sur les conséquences de la pratique et le traumatisme qu'elle peut engendrer, pensent parfois que l'opération faite sur de jeunes enfants limiterait aussi la douleur qui l'accompagne. Par ailleurs, l'interdiction de la pratique dans de nombreux pays contraint à la discrétion : faite en bas âges, l'opération est plus discrète et

⁴²⁷ P.Stanley Yoder, N.Abderrahim et A.Zhuzhuni, *Female Genital Cutting in the Demographic and Health Surveys: a critical and comparative analysis*, DHS, Comparative Report, ORC Macro, Maryland, septembre 2004, p47.

⁴²⁸ Par exemple en Erythrée : en 1995, 60% des jeunes filles étaient excisées en 0 et 4 ans, contre 70% en 2000 (EDS Erythrée 1995 et 2000). En Côte d'Ivoire, 24,3% des jeunes filles étaient excisées entre 0 et 4 ans en 1994, contre 51% en 1998-9 (EDS Côte d'Ivoire, 1994 et 1998-9).

évite soupçons et sanctions éventuelles. Enfin, en pratiquant sur de jeunes filles, la famille diminue également le risque d'opposition des adolescentes elles-mêmes de plus en plus sensibilisées sur la question (à l'école par exemple).⁴²⁹ Certains anthropologues considèrent aussi que cette tendance est associée à l'urbanisation, où la pratique se maintient mais dans des milieux en rupture partielle avec la tradition.⁴³⁰

Ce rajeunissement s'accompagne d'une *déritualisation*⁴³¹ de la pratique, dans les cas où elle constituait un rite de passage vers l'âge adulte. Des études montrent que les cérémonies collectives sont de plus en plus rares, et qu'elles s'accompagnent moins souvent d'une période de réclusion au cours de laquelle les jeunes filles apprennent à devenir « femmes » (initiation), conseillées par les femmes plus âgées. En effet, si la pratique est faite avant la puberté, elle perd sa portée initiatique. Enfin, les éléments qui accompagnaient le rituel sont progressivement abandonnés, tels que les vêtements traditionnels, les instruments (la lame de rasoir a remplacé le couteau traditionnel) etc.... Par exemple, de nombreuses études mettent en évidence un changement dans la périodisation : la pratique est traditionnellement associée à un événement extérieur signifiant qui en est le déclencheur : par exemple, chez les bambara, c'est l'apparition d'une étoile particulière (*sigi dolo*) qui marque l'ouverture de la saison des excisions,⁴³² ailleurs c'est souvent l'arrivée des pluies (et la prévision de bonnes récoltes) qui est le signal. Mais pour les enfants scolarisés par exemple, la pratique se fait de façon pragmatique pendant les mois de vacances scolaires.

Ces évolutions peuvent être interprétées comme les conséquences des restrictions autour de la pratique du fait des premières campagnes (en excisant sa fille pendant les vacances, il s'agit alors d'éviter la suspicion des enseignants, de plus que toute manifestation publique risquerait d'être interdite dans certains pays), mais ce sont également des raisons économiques qui poussent à l'individualisation de la pratique : les cérémonies collectives et la réclusion

⁴²⁹ UNICEF, 2005, *op.cit.*, p 16.

⁴³⁰ Du fait des migrations urbaines, les familles tendent à perdre les repères fournis par les personnes âgées restées en milieu rural. C.S. Arnal Soumaré, *Culture traditionnelle africaine et marquage du corps féminin. L'excision chez les Bamana du Bédélougou*, thèse de doctorat, Institut des Sciences Sociales, Université Toulouse Le Mirail, 1996, tome 2, p 344.

⁴³¹ E. Dorkenoo et S. Elworthy, *Female Genital Mutilation. Proposals for Change*, Minority Rights Group, 1992, Londres, p 40 ; Y. Hernlund, « Cutting without ritual and ritual without cutting: Female Circumcision and the re-ritualization of Initiation in Gambia », in: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 243.

⁴³² C.S. Arnal Soumaré, 1996, *op.cit.*

peuvent être très coûteuses pour les parents des jeunes filles excisées.⁴³³ Enfin et surtout, l'urbanisation éloigne les familles des agents de reproduction de cette tradition, et notamment les personnes âgées qui avaient la charge de l'organisation de l'initiation par exemple. Les conditions pour une cérémonie et la période de réclusion ne sont donc plus réunies en milieu urbain : cependant, la pratique perdure, simplement à travers l'opération physique.

La pratique des MGF tend ainsi à perdre son contenu initiatique, pour se limiter à l'acte en lui-même.

iii. Vers des formes moins extensives ?⁴³⁴

Enfin, dans certaines communautés où les formes les plus extensives sont généralisées (Soudan, Ethiopie, Somalie etc.), certaines études ont mis en évidence une tendance à la pratique de formes moins extensives.⁴³⁵

La transformation des formes extensives peut être interprétée – ici aussi – comme le résultat des premières campagnes de sensibilisation qui ont mis en évidence les risques associés à la pratique. Mais pour les communautés islamisées, l'interprétation est plus complexe. En effet, certains leaders religieux considèrent que l'islam recommande une forme particulière de circoncision féminine, une forme dite « *sunna* » (tradition en arabe). Il s'agirait donc d'une forme (dite) minimale, voire symbolique, qui serait ainsi en conformité avec la volonté du Prophète qui aurait dit : « coupez, mais ne coupez pas trop ». ⁴³⁶ Cependant, aucune donnée ne permet véritablement de déterminer la nature de la pratique qui est ainsi désignée par « *sunna* » : certains témoignages évoquent en effet une forme symbolique (assimilé à un coup d'épingle), tandis que dans d'autres cas il semble que la pratique ne soit finalement pas

⁴³³ UNICEF, 2005, *op.cit.*

⁴³⁴ Littéralement « qui étend ». Il s'agit ici de repérer les évolutions dans les formes de la pratique, à partir du classement de l'OMS, qui repose sur une gradation dans l'étendue de la pratique : la forme III s'étend sur plusieurs tissus (petites et grandes lèvres, et clitoris), c'est donc la plus *extensive* ; à l'inverse la forme I reste moins étendue (elle touche le capuchon du clitoris principalement).

⁴³⁵ P.S. Yoder et al. , 2004, *op.cit.*

⁴³⁶ Cette citation est extraite d'un hadith, par ailleurs généralement considéré comme faible par les juristes musulmans. Cette forme correspondrait ainsi à ôter le capuchon du prépuce du clitoris, sans ablation du clitoris dans son ensemble. Cf. *infra*, chapitre préliminaire, I, A, 2, a i.

différente dans sa forme de l'infibulation (telle que définie par l'OMS), seule la dénomination changerait.⁴³⁷

Au-delà de cette difficulté matérielle à établir la nature de la forme dite « sunna », le développement d'une forme « minimale », est au cœur d'une polémique qui recoupe les mêmes arguments que ceux concernant la médicalisation : faut-il encourager l'*abandon* de toutes les formes, ou sa *régulation* amenant ainsi dans un premier temps à privilégier éventuellement des étapes intermédiaires où des formes moins extensives permettent provisoirement de diminuer les risques les plus importants, sans les éliminer totalement ?⁴³⁸ Par exemple, dans les années 1970, le gouvernement somalien entreprend une campagne d'abandon de l'infibulation au profit de formes « minimales ».⁴³⁹ Très critiqué, il reviendra sur sa position pour finalement interdire *toutes* les pratiques dans leur ensemble.

Ces changements dans les formes et caractéristiques de la pratique sont donc en partie le résultat de l'influence (paradoxale) des premières campagnes d'abandon de ces pratiques. Mais ils s'accompagnent également d'évolutions sur le *sens* de ces pratiques. A mesure que les MGF sont contestées, des arguments et discours émergent - et se consolident - pour *défendre* ces pratiques, et leur contenu évoluent également en fonction des contextes, et notamment en réaction aux formes évolutives des remises en cause, depuis la colonisation jusqu'à la globalisation culturelle homogénéisante actuelle.

⁴³⁷ Y. Hernlund et B. Shell Duncan, 2007, *op.cit.*, pp 17 et s.

⁴³⁸ L. A. Obiora évoque ainsi la possibilité d'encourager des « *interim transitional strategies* » (p 365) in : L.A.. Obiora, « Bridges and Barricades : Rethinking Polemics and Intransigence in the Campaign Against Female Circumcision », *Case Western Reserve Law Review*, vol. 47, 1997, pp 275-378. Voir aussi: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, 2000, *op.cit.*

⁴³⁹ E. Dorkenoo, 1994, *op.cit.*

b. Développement d'arguments et discours de *défense* des pratiques : MGF, résistance(s) et dynamique des cultures.

Alors que ces pratiques plurielles sont remises en cause, des discours voient le jour pour défendre ces pratiques :⁴⁴⁰ ils offrent ainsi des re- définitions, partielles ou totales, des MGF, et participent à leur réinvention continue, qui sont autant de tentatives de réappropriation. Donc, la dynamique des MGF se manifeste également à travers les discours de défense qui y sont progressivement attachés : si la pratique constitue une norme, sa remise en cause a fait émerger de véritables discours de réaction, mobilisant des arguments précis. Ces nouveaux discours proposent des remodelages symboliques fluides de ces pratiques.

Trois types de discours contribuent à redéfinir les MGF : les discours nationalistes (i), les discours religieux contestataires (ii), et les discours culturalistes libéraux (iii). Les deux premiers sont des formes de réappropriation des MGF, devenues des supports identitaires (nationalistes ou religieux) pour les communautés excisantes, tandis que le troisième est une réinterprétation critique des discours occidentaux *contre* ces pratiques, portée notamment par des individus issus de la diaspora ou bien des anthropologues critiques. Ces trois discours montrent que – contrairement à une représentation souvent figée de ces pratiques culturelles et sociales – la permanence des MGF se nourrit de la dynamique des *interactions* entre le global et le local.

i. les MGF comme support des luttes nationalistes.

Historiquement les premières remises en cause de la pratique émanent des missionnaires et administrateurs coloniaux, essentiellement britanniques. Le Soudan et le Kenya offrent deux exemples d'imbrication étroite entre luttes nationalistes pour l'indépendance et défense locale de la pratique des MGF, devenue un marqueur identitaire mobilisateur.

⁴⁴⁰ Il faut bien ici différencier les « raisons » de la pratique, telles que dégagées par exemple par des anthropologues suite à des enquêtes auprès des communautés excisantes (cf. *supra*); et les « discours » de défense, qui reposent à l'inverse sur un ensemble d'arguments précis visant à démontrer l'importance du maintien de la pratique. Ce sont d'ailleurs des discours réactifs, qui se sont développés en réaction aux campagnes d'abandon, qui ont activés des résistances et qui ont donné lieu à l'émergence d'argumentations *nouvelles* (ou renouvelées) sur ces pratiques.

En effet, comme nous le verrons en détail par la suite, la pratique de la circoncision féminine est devenue l'emblème du mouvement ethno nationaliste kikuyu au Kenya dans les années 1920. La remise en cause de cette pratique par les missionnaires a été interprétée comme une atteinte à l'identité, mais aussi et surtout à l'existence même des Kikuyu.⁴⁴¹ En érigeant les exciseuses traditionnelles en héroïnes nationales, le leader de ce mouvement - Jomo Kenyatta - a *réinventé* la pratique au nom des exigences du nationalisme ethnique kikuyu.

Au Soudan alors sous domination britannique, une loi coloniale vient interdire la pratique de l'infibulation en 1946. Les *Republican Brothers*, avec à leur tête le nationaliste Mahmoud Mohammed Taha, organisent une protestation contre cette décision au nom de la défense de la « souveraineté » nationale bafouée. Cela a donné lieu à un soulèvement national contre cette interdiction.⁴⁴² Cette résistance de nature identitaire doit être comprise dans le contexte de la montée du nationalisme soudanais et de la lutte contre le colonisateur britannique. Par la suite, la pratique est devenue clandestine, mais n'a pas été abandonnée.

Dans la période post-coloniale, la remise en cause de la pratique a pris des formes plus indirectes, en empruntant également des porte-voix extérieurs : ce sont des expressions de résistances contre hégémoniques. Le processus de globalisation culturelle s'accompagne en effet paradoxalement au niveau local d'un repli sur la sphère privée et les pratiques traditionnelles qui y sont attachées, à l'instar des MGF qui se trouvent ainsi à la fois contestées mais aussi renforcées dans le contexte de la globalisation.⁴⁴³ C'est dans ce contexte

⁴⁴¹ Jomo Kenyatta affirme ainsi dans son ouvrage: "The abolition of *irua* will destroy the tribal symbol which identifies the age-groups and prevent the Gikuyu from perpetuating that spirit of collectivism and national solidarity which have been able to maintain from time immemorial » : in : J. Kenyatta, *Facing Mount Kenya*, Vintage Books, New York, 1965 [1ère édition: 1938], pp 125-149.

⁴⁴² R. M. Abusharaf, "Virtuous Cuts: Female Genital Circumcision in an African Ontology", *Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, 12 (1), 2001, pp 112-140.

⁴⁴³ Kristin Savell résume cela en affirmant : "paradoxically, the process of modernization in the public sphere may have actually intensified the importance attached to those traditional practices that occupy the private sphere" K. Savell, 1996, *op.cit.*, p 791. On retrouve d'ailleurs cette idée avec Anne Funder: "In the face of rapid industrialization, global interdependence, and the modernization they bring, many countries cling to traditional practices as living symbols of the autonomy and continuity of their culture." Puis: " Moreover, the most frequent arguments made in order to preserve culture mandate a strict separation between an increasingly global, high technology free marketplace, which is the public sphere of almost all countries, and a private sphere in which traditions and cultural practices may continue.", in: A. Funder, "Minimis Non

que l'on peut comprendre l'émergence progressive d'un discours affirmant l'obligation islamique de la pratique.

ii. les MGF, une obligation islamique : support de contestation de la globalisation.

Dans les sociétés islamisées, les MGF sont souvent *associées* à la pratique religieuse.⁴⁴⁴ Pourtant, ces pratiques se sont développées bien avant l'apparition de l'islam (notamment en Nubie et au Soudan) : ce sont avant tout des pratiques pré islamiques. De plus, aucun texte religieux n'y fait expressément référence. Il convient donc de s'interroger sur les conditions d'émergence et de développement d'un argumentaire qui fait de ces pratiques une *obligation* islamique.⁴⁴⁵

Son succès tient d'abord dans l'amalgame populaire établi entre la pratique des MGF et les prescriptions islamiques en matière de sexualité. D'ailleurs, les terminologies usitées en langues nationales évoquent généralement une dimension de « purification » (*tahara* ou *tahur* en arabe, *bolokoli* en bambara par exemple). Si aucune sourate du Coran ne la mentionne, quand l'islam s'est développé et implanté dans les sociétés excisantes en Afrique subsaharienne, il n'a pas non plus interdit cette pratique, dans une démarche de prosélytisme tolérant, qui a d'ailleurs fait le succès de l'implantation de cette religion sur une partie du continent.⁴⁴⁶ La confusion entre islam et MGF est renforcée du fait de l'absence de consensus religieux sur la question, qui ne peut faire l'objet que d'interprétations controversées et polémiques.

Curat Lex: Clitoris, Culture and the Law", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, 1993, pp 417-465.

⁴⁴⁴ Michelle C. Johnson montre par exemple comment la circoncision féminine est perçue avant tout comme un rite de purification islamique, in : M. C. Johnson, « Becoming a Muslim, Becoming a Person : Female Circumcision, Religious Identity and Personhood in Guinea-Bissau », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2000, *op.cit.*, pp 215 – 233.

⁴⁴⁵ Il faut bien différencier ici entre cet amalgame populaire et le discours (dont il est question ici) qui émerge, faisant de la pratique une « obligation » islamique. Ce discours se nourrit de l'amalgame populaire, le renforce, mais ne fait cependant pas nécessairement consensus. Cf. *infra* chapitre préliminaire, II à partir de l'exemple malien

⁴⁴⁶ J.S. Trimmingham met notamment en évidence cette tolérance de l'islam, qui rend d'ailleurs l'influence de l'islamisation sur la vie sociale toute relative : J.S. Trimmingham, *The influence of Islam upon Africa*, 1980, 2nd édition, Longman Group Limited, Londres, 182p.

Cet amalgame a pu servir de base à certains leaders religieux développant un discours affirmant le caractère *obligatoire* de la pratique pour les musulmanes. La mobilisation de ces arguments religieux islamiques peut ainsi être interprétée en partie comme l'expression d'une forme de résistance culturelle.

L'Égypte offre une bonne illustration : la controverse sur les MGF y est ancienne,⁴⁴⁷ mais elle s'est progressivement articulée autour de fatwas contradictoires, rendant la pratique obligatoire ou au contraire l'interdisant au nom du respect des principes islamiques.⁴⁴⁸ En 2007, la médiatisation de la mort violente de deux fillettes ravive la polémique : finalement, une loi interdisant la pratique sera votée en juin 2008, laissant toutefois la possibilité d'exciser pour « raisons médicales ». Les Frères Musulmans dénoncent alors une « loi étrangère ».⁴⁴⁹ Ces MGF deviennent ainsi ici en quelque sorte le support d'une certaine contestation de la globalisation culturelle, articulée autour de référents religieux, bien plus finalement qu'une revendication religieuse en soi.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ En 1959, le gouvernement interdit l'infibulation et n'autorise les autres formes que sous contrôle médical. Cette décision, très impopulaire ne sera jamais appliquée

⁴⁴⁸ La controverse éclate surtout en 1994, suite à un documentaire de CNN diffusé en Égypte et montrant la forte prévalence de la pratique dans le pays – ce qui embarrasse le gouvernement, dans le contexte de la tenue de la Conférence Internationale des Nations Unies sur la Population et le Développement qui focalise l'attention internationale sur le pays. Il décide de renouveler l'interdiction de la pratique. Mais, il est contraint de changer de position quand un juriste islamique égyptien reconnu, cheikh Gad el-Haqq, de l'Université Al-Azar du Caire⁴⁴⁸ émet une *fatwa* (décret religieux) en faveur de la pratique. Sous la pression des fondamentalistes islamistes qui manifestent leur attachement à la pratique, le Ministère de la Santé convie d'un jour dans la semaine où la pratique est autorisée... Quelques mois plus tard, l'Enquête Démographique et de Santé (EDS 1994-95) publie ses résultats et affiche un taux de prévalence de 97% pour les femmes entre 15 et 49 ans. Le Ministère de la Santé est contraint d'interdire totalement la pratique. Le cheikh Gad el-Haqq et ses partisans réagissent violemment à ces nouvelles déclarations et décident de porter la question devant la Haute Cour de Justice égyptienne. Finalement, cette dernière donnera raison au Ministère de la Santé, mais la controverse religieuse anime régulièrement la vie politique égyptienne. E. Heger Boyle et S. E Preves, "National Politics and International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, 34 (3), 2000, pp 703-737.

⁴⁴⁹ Mohammad Mokhtar Al Mahdi, membre du Centre de Recherche Islamique (lié à l'université Al Azar) affirme ainsi: "The amendments to the old child laws reflect strange values and foreign cultures," : in: « Egypt's Child Law is greeted with stiff opposition », *Gulf News* (Emirats Arabes Unis), 9 juin 2008.

⁴⁵⁰ Dans la mesure où la pratique n'est pas mentionnée dans la loi islamique, ces arguments ne se réfèrent pas à une lecture « traditionnelle/iste » des textes religieux.

Certains prêcheurs en Afrique subsaharienne suivent le même argumentaire, faisant de la défense des MGF le symbole de la contestation de la globalisation culturelle, voire l'emblème d'une certaine affirmation identitaire et une forme de résistance. Ainsi, ces discours émergents, quelque soit leur influence directe, **re- façonnent en partie la pratique des MGF**, qui devient sinon une obligation religieuse, en tous cas une pratique étroitement liée à la religion islamique.

Il est intéressant de noter que les discours nationalistes, et discours identitaires - culturels et religieux - trouvent chacun dans la pratique des MGF - et son contrôle - un langage pertinent pour évoquer de façon symbolique leurs propres enjeux et luttes. De manière générale, le corps de la femme - et sa maîtrise - est au cœur des luttes nationalistes,⁴⁵¹ tout autant que des résistances à la globalisation culturelle.⁴⁵² C'est d'ailleurs tout le paradoxe des phénomènes de globalisation, qui permettent à la fois aux femmes de s'organiser à l'échelle internationale pour défendre leurs droits, mais qui favorise aussi des résistances locales dont certaines expressions sont portées sur et/ ou par les corps des femmes (exploitation sexuelle, viols en temps de conflits etc.) Ces résistances symboliques prennent souvent le corps de la femme, appartenant à la sphère privée, comme support de la ré- inscription d'une identité culturelle, nationale et / ou religieuse. Ces différents discours marquent une forme de résistance face à une pression hégémonique (colonisation, globalisation culturelle) à travers la réappropriation du contrôle exercé sur le corps des femmes. Ces discours de défense de la pratique contribuent à la re- modeler en l'érigeant en symbole national ou d'identité culturelle.

Mais, la globalisation de la problématique des MGF a également produit des discours alternatifs, qui ne sont pas nécessairement des formes de résistance, mais qui re- façonnent

⁴⁵¹ Par exemple, dans les régimes communistes, le rôle de la femme en tant que reproductrice était largement valorisé, dans la mesure où la croissance démographique était un projet nationaliste. Le corps de la femme était alors largement contrôlé, par exemple en ce qui réprimant publiquement l'avortement. La Roumanie de Ceausescu constitue un exemple manifeste de cette politique qui prend le corps de la femme comme symbole. Voir par exemple : L. Anton : « The foetus is the socialist property of the whole society »: Abortion and Pronatalist Policies in Romania's Golden Era », communication dans *Colloque Genre et Politiques Publiques*, AFSP et ASSP, 28-29 septembre 2006, Genève. Plus récemment les viols, devenus une arme à part entière dans les conflits, sont une autre illustration.

⁴⁵² « Very often women's bodies bear the brunt of authoritarian, nationalist and fundamentalist practices. In Africa, culture and custom are often used to reinforce the historically determined, subordinate status of women as mothers (and mothers of the nation) and wives » : A. Gouws, « Making Gains with Women's Rights : One Step Forward and Two or Three Steps Back », *CODESRIA Bulletin*, n°1 et 2, 2006, p 5.

également la signification de ces pratiques, et sa *fiction globale* : c'est le cas notamment à travers des discours alternatifs de défense de la pratique au nom du « droit culturel ».

iii. les MGF comme droit culturel : les arguments « pro choix » libéraux.

La globalisation de la pratique des MGF, qui s'accompagne de sa remise en cause, a généré des discours de défense de la pratique sous forme de *résistance* mais également sous formes d'arguments *alternatifs*. Ces discours sont portés par certains anthropologues⁴⁵³ et certains membres des communautés excisantes issues de la diaspora – à l'instar de Fuambai Ahmadu, installée aux Etats-Unis et originaire de Sierra Leone. Ils proposent un discours de défense nuancée de la pratique.

Considérant que la définition de ces pratiques est essentiellement donnée par ceux qui y sont *déjà* opposés, cette approche se pose contre les attitudes intransigeantes face aux MGF.⁴⁵⁴ R. A. Shweder considère ainsi que les campagnes internationales contre les MGF sont une atteinte à la souveraineté nationale mais aussi à l'autonomie individuelle. Cette approche invite donc à revisiter l'appréhension de ces pratiques, à commencer par leur terminologie : le terme de « mutilation » est présenté comme *discriminant* envers les femmes qui auraient choisi de se faire exciser.

Cette discrimination est mise en évidence également à travers la dénonciation de l'attitude ambivalente des opposants (occidentaux) aux MGF, qui restent plus tolérants face à certaines pratiques occidentales, qui pourraient pourtant s'assimiler à des « mutilations génitales féminines ». C'est notamment le cas de la chirurgie plastique de la vulve (aussi appelée

⁴⁵³ Voir notamment: R. A. Shweder, "When Cultures Collide: Which Rights? Whose Traditions of Values? A Critique of the Global Anti FGM Campaign", Communication Princeton University / Central European University Conference on 'Universalism and Local Knowledge in Human Rights', 24-25 octobre 2003, Princeton. Voir également les propos introductifs de Bettina Shell Duncan et Ylva Hernlund dans : B. Shell Duncan et Y. Hernlund (dir.), 2000, *op.cit.*

⁴⁵⁴ A l'instar de la campagne « Tolérance Zéro » amorcée en 2003 par le Comité Interafricain Comité Interafricain contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes: créé en 1984, à l'initiative de plusieurs agences onusiennes, il est basé à Dakar. Il regroupe des groupes et organisations nationales africaines impliqués dans la lutte. Cf. *infra*, chapitre 1 pour des détails.

« *designer vagina* » ou « *vagina rejuvenation* »).⁴⁵⁵ Ce « double standard »⁴⁵⁶ est dénoncé par certains professionnels de la santé occidentaux, à l’instar de l’épidémiologiste britannique Ronan M. Conroy,⁴⁵⁷ amenant ainsi à repenser par ricochet les “MGF”.

Ce discours alternatif considère que la protection des filles est prioritaire, et non la condamnation de la pratique des MGF. La pratique des MGF est ainsi érigée en droit culturel voire en *droit à la culture*,⁴⁵⁸ rompant ainsi avec une approche jugée arrogante contre les MGF.⁴⁵⁹ La pratique des MGF est ainsi considérée comme relevant du *libre choix* de pratiquer ou non des familles et des individus (femmes) dans les communautés excisantes.⁴⁶⁰ Ces pratiques relèvent du corps de la femme, son libre-choix doit pouvoir s’exercer pour

⁴⁵⁵ Cette chirurgie plastique, essentiellement répandue aux Etats Unis et en Grande Bretagne, propose notamment des rétrécissements du vagin (après l’accouchement), la réduction de la taille des petites ou grandes lèvres, etc. Elle est apparue d’abord comme une solution pour réparer les épisiotomies, puis la pratique s’est étendue à d’autres cas. Voir notamment : “Genital landscaping, labia remodeling and vestal vagina: female genital mutilation or female genital cosmetic surgery ? Media articles on Designer Vaginas”, *Jenda: A Journal of Culture and African Women Studies*, Vol. 1 (1), 2001.

⁴⁵⁶ J. Laurance, “West is accused of double standards on female circumcision”, *The Independent*, 17 Juillet 2006

⁴⁵⁷ « The high moral tone with which those in richer countries criticise female genital mutilation would be more credible if we in the rich North had not practised it and did not continue to practise it. [...] “Designer laser vaginoplasty” and “laser vaginal rejuvenation” are growth areas in plastic surgery, representing the latest chapter in the **surgical victimisation of women in our culture**. The procedures offered include vaginal tightening and vulval remodelling to make the vulva appear more childlike. [...] This burgeoning industry is able to operate without the slightest attention being paid to it by medical researchers. There is not a single reference to laser vaginoplasty on PubMed.” in: R. M. Conroy, “Female genital mutilation: whose problem, whose solution? Tackle “cosmetic” genital surgery in rich countries before criticising traditional practices elsewhere”, *British Medical Journal*, vol. 333, 2006, pp 106-107.

⁴⁵⁸ Y. Hernlund et B. Shell Duncan, « Transcultural Positions : Negotiating Rights and Culture », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), *Transcultural Bodies: Female Genital Cutting in the Global Community*, Rutgers University Press, Pennsylvania, 2007, pp 1-45.

⁴⁵⁹ « The denunciation of foreign traditions as morally retrograde and the importation of changes that are for your own good under the name of international human rights can be interpreted as disquieting echoes of the legacy of colonial imperialism », Y. Hernlund et B. Shell Duncan, 2007, *op.cit.*, p 26.

⁴⁶⁰ Fuumbai Ahmadu résume ainsi l’approche renouvelée qui est envisagée : “It is possible to imagine alternative approaches, which would 1/ validate the positive experiences of the majority of circumcised African women 2/ recognize the rights of circumcised African women to self-determination 3/ promote the equality of circumcised women in ‘underdeveloped’ countries of sub-sahara Africa with uncircumcised women in ‘developed’ western countries 4/ modify laws, policies and terminologies such as FGM that prejudice circumcised African women [...]”, in: F. Ahmadu “A compromise on Female Circumcision”, *Tierney Lab* (blog), posté le 19 mars 2008. [Disponible sur : <http://tierneylab.blogs.nytimes.com>]

l'excision, comme pour la chirurgie du vagin. Ce discours est le support non pas d'une lutte *contre* les MGF, mais *pour* un environnement (social, politique etc.) qui permettrait aux jeunes filles / femmes de pouvoir exercer leur *choix*, et d'être protégées quel qu'il soit (qu'elles décident de se faire exciser ou non), afin d'assurer la dignité et la justice de toutes les femmes. Ce discours rompt ainsi avec les impasses d'un débat entre « pro » et « anti » MGF, pour se concentrer sur le libre – choix.⁴⁶¹ Pour Richard A. Shweder, ce discours prône une « position de parité morale »,⁴⁶² rompant avec la situation de double standard.

Ce discours participe donc d'une **re- définition des MGF** : la pratique des MGF relève (ou doit relever) ici d'un *choix* (individuel). Ces discours, comme les précédents, ne révèlent cependant qu'*une* facette de la réalité des MGF, souvent dramatisée : ici, parler de la pratique des MGF en termes de « choix » pose la délicate question du consentement - et au-delà celle de l'*empowerment* des femmes : est-ce que le choix laissé autour de la pratique des MGF – ou de la chirurgie du vagin - restreint ou accroît l'autonomie des femmes ?⁴⁶³

Ces différents exemples montrent bien le dynamisme de ces pratiques : elles ne restent pas enfermées dans leurs référents traditionnels, mais sont en fait surtout en permanence réinventées, manipulées au point de devenir parfois un langage pour d'autres questions ou mobilisations. D'autre part, cette dynamique est indissociable de la globalisation de la pratique, qui s'accompagne d'une remise en cause par-delà les frontières où cette norme sociale se déploie. Il apparaît ainsi impossible de comprendre cette pratique sans la replacer dans son contexte global, qui participe de son évolution.

⁴⁶¹ « What direction individual women take should be left to them and their immediate family. » in: F. Ahmadu, 2000, *op.cit.*, p 309. Plus loin, elle précise : « In the event that I ever have a daughter, I would like her to be well –informed about the sociocultural and historical significance of the operation as well as its purported medical risks so that she can make up her own mind » *Ibid*, p 310.

⁴⁶² : « equal toleration, under conditions that satisfy our own contemporary liberal democracy's notions of gender equity, family, privacy, expressive liberty, religious freedom and the rights of parents to make decision about the development of their children" in: R. A. Shweder, "Response by R.A. Shweder", postée le 20 mars 2008 [Disponible sur : <http://tierneylab.blogs.nytimes.com>]

⁴⁶³ A l'inverse, certains discours féministes radicaux contre les MGF qui récusent la possibilité d'un consentement face à une pratique imposée par un système patriarcal.

Cette première odyssée pour tenter de comprendre cette pratique nous a ainsi permis d'en saisir toute la complexité. Sa description et sa dénomination sont déjà au cœur d'interprétations nombreuses. En effet, les MGF ont donné lieu à une très vaste littérature scientifique. Sans chercher à en faire ici le tour de façon exhaustive, nous proposons toutefois de déterminer dans quelle mesure ce *savoir scientifique* peut offrir des points de repères afin de mieux comprendre cette pratique. Ce savoir est d'autant plus important que dans un contexte d'incertitude, autour d'une pratique - plurielle et dynamique - la production et l'usage de ce savoir constituent donc un enjeu de pouvoir essentiel dans la lutte contre les MGF – comme nous le verrons par la suite au cours de cette thèse.

B..... A un objet de recherche reposant sur des savoirs fragmentés, contradictoires et incomplets.

Le débat sur la pratique des MGF est particulièrement controversé, d'une part du fait de la charge émotionnelle liée à la défense *ou* la condamnation de la pratique ; mais également d'autre part du fait des désaccords profonds entre les différentes parties prenantes du débat qui ne sont pas d'accord sur le *sens* des MGF. Les connaissances sur les MGF constituent donc un élément central de ces débats. Nous proposons ici de dresser un bilan synthétique et critique du savoir produit et mobilisé sur les MGF. Proposant des théories ou explications parfois complémentaires ou contradictoires, ce savoir scientifique reste encore fragmenté, parcellaire et (parfois) idéologiquement biaisé.

De nombreuses disciplines ont abordé la problématique des « MGF » : les sciences humaines et sociales (1) ont largement investi cette question, produisant un savoir éclaté ; paradoxalement, les sciences médicales restent encore largement peu mobilisées et les recherches y sont assez contestées (2).

1. Les MGF (sur) investies par les sciences sociales.

Dans le champ des sciences sociales, la question des MGF a généré une littérature titanesque. Les interrogations multidisciplinaires portent notamment sur les origines de ces pratiques (a). Des paradigmes explicatifs anthropologiques (b) ou féministes (c), sont également complétés par des questionnements sur les effets des migrations, et des analyses de psychologie sociale (d) qui forment un savoir complexe.

a. La question des origines : apport parcellaire de l'histoire, et hypothèses islamiques.

D'où viennent les MGF ? Cette question a donné lieu à d'importants débats transdisciplinaires, sans toutefois pourvoir déboucher sur une réponse satisfaisante : plusieurs hypothèses ont été formulées, faisant notamment de l'Égypte ancienne l'un des foyers de diffusion de ces pratiques. Mais les données historiques parcellaires ne permettent pas de confirmer cette hypothèse (i). Un des enjeux les plus problématiques concerne l'influence de la religion islamique en ce qui concerne la diffusion et le développement de ces pratiques dans la bande sahélo soudanaise. En effet, la pratique des MGF se concentre dans les zones islamisées du continent, sans toutefois que cela ne soit exclusif. Des études tendent à confirmer que cette pratique est pré- islamique, et que l'amalgame entre islam et MGF reste complexe. (ii).

i. Des origines historiques incertaines.

Peu de recherches se sont penchées sur les origines historiques de la pratique :⁴⁶⁴ la question est essentiellement traitée par les anthropologues. Deux approches s'affrontent : ceux qui

⁴⁶⁴ Citons notamment : E.K.Hicks, *Infibulation : Female Mutilation in Islamist Northeastern Africa*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1983, 298p; S.Kandji, "L'excision: de la circoncision pharaonique à la clitoridectomie sémito-orientale. Des sources islamiques traditionnelles », *Présence Africaine*, n°160, 2^{ème} semestre 1999, pp 42-54 ; G.Mackie, *Female Genital Cutting : the beginning of the end* », in : *Female circumcision in Africa. Culture, Controversy and change*, B.Shell Duncan et Y.Hernlund (dir.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000, pp 253-281.

pensent que les origines sont très variables d'une région (ou zone) à l'autre et qu'il est *in fine* inutile de chercher à en démêler un sens qui ne nous renseignerait pas pour autant sur la pratique actuelle, et les raisons de son maintien.⁴⁶⁵ Il n'y aurait pas d'origine(s) commune(s) aux pratiques des MGF telles qu'elles se déploient à différents endroits du globe. Mais pour d'autres, au contraire, la question des origines est essentielle, et devrait permettre de mieux saisir la variété des pratiques contemporaines.⁴⁶⁶ Mais, l'absence ou la faiblesse des données soulèvent la question de la reconstruction *a posteriori* des origines, à travers des extrapolations parfois hasardeuses.⁴⁶⁷

Les premières mentions de la pratique remonteraient à l'ère ptolémaïque : ⁴⁶⁸ un papyrus daté de 163 av. JC relate le désarroi d'une mère qui n'avait pas assez d'argent pour faire exciser sa fille avant le mariage.⁴⁶⁹ Mais ce sont surtout les écrits de l'historien grec Hérodote (570-484 av. JC), confirmés plus tard par Strabon (58 av. JC-20/25 ap. JC) qui rapportent la pratique de la circoncision, chez les filles et les garçons, parmi les Egyptiens.⁴⁷⁰ Il faut noter toutefois qu'il y a débat sur la prévalence d'une telle pratique : certains égyptologues considèrent ainsi qu'il est exagéré de faire de la circoncision féminine une généralité pour la période : seules certaines femmes auraient été excisées, comme l'atteste l'absence de momies portant les

⁴⁶⁵ C'est par exemple l'argument développé par J.Boddy, « Womb as Oasis : The Symbolic Content of Pharaonic Circumcision in Rural Northern Sudan », *American Ethnologist*, 9, 1982, pp 682-698. Pour elle, les origines immémoriales de la pratique ne sont pas significatives.

⁴⁶⁶ « The question of origin is becoming increasingly important, particularly to African women who uphold the tradition and are continually finding themselves in a position to justify the practice to outsiders, and perhaps more so, to themselves », in : F.Ahmadu, « Rites and Wrongs. An Insider/Outsider Reflects on Power and Excision », in : B.Shell Duncan and Y.Herlund, 2000, *op.cit.*

⁴⁶⁷ Voir la synthèse réalisée par L. Favali, « What is Missing ? (Female Genital Surgeries- Excision, Infibulation, Clitoridectomy- in Eritrea) », *Global Jurist Frontiers*, vol. 1 (2), 2001, pp 22 et s.

⁴⁶⁸ Epoque de l'Egypte ancienne antique qui suit la lignée des Ptolémées, dynastie pharaonique qui régna depuis la chute de l'empire d'Alexandre Le Grand (350 av.JC) jusqu'à 30 av.JC.

⁴⁶⁹ Papyrus numéro 23, conservé actuellement au British Museum. Voir : M.B.Assad, « Female circumcision in Egypt. A harmful practice embedded in culture and tradition », *Report on Female Genital Mutilation*, Ministry of Foreign Affairs, 29 May 1995, Copenhagen, p 21. L'existence et l'interprétation de ce papyrus sont également attestées par J.P. Berkey, « Circumcision Circumscribed : Female Excision and Cultural Accomodation in the Medieval Near East », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 28 (1), février 1996, p 22.

⁴⁷⁰ Hérodote, T.II, p 104, cité par S.Kandji, 1999, *op.cit.*, p 43.

marques d'une telle pratique.⁴⁷¹ Même si de telles nuances sont en effet importantes, il n'en reste pas moins que les premières traces avérées de ces pratiques se situent donc dans la vallée du Nil,⁴⁷² ce qui n'exclut pas l'existence d'autres foyers de diffusion.

Si les **origines négro pharaoniques** de la pratique semblent ainsi faire consensus, il reste à déterminer avec exactitude la *forme* précise de la pratique en question. S. Kandji affirme que les Egyptiens pratiquaient la même opération sur les garçons que sur les filles, et qu'il n'était donc pas encore question de clitoridectomie, qui est elle d'origine sémito-orientale.⁴⁷³ La « circoncision pharaonique » correspond en fait à l'infibulation : la diffusion d'une telle pratique aurait engendré des formes intermédiaires, moins extensives - dont l'excision qu'on retrouve en Afrique subsaharienne.

Se pose ensuite la question de la *diffusion*. La pratique serait originaire de la côte occidentale de la Mer Rouge ce qui correspond au Soudan actuel (Empire Nubien, Meroe, Kush et ancienne Egypte).⁴⁷⁴ Elle aurait ensuite été diffusée par le commerce, et notamment le commerce des esclaves. Selon Gerry Mackie,⁴⁷⁵ ces empires étaient engagés dans le commerce des femmes esclaves. Les femmes « cousues » avaient plus de valeur (car elles ne risquaient pas d'être déjà enceintes). Le commerce avec d'autres zones est limité à celui des esclaves, mais cela contribue à diffuser la pratique au Sud et à l'Ouest où elle prend la forme moins extensive, à savoir la clitoridectomie. Cette diffusion correspond aussi au développement (historique et géographique) de l'islam, ce qui contribue à alimenter les confusions entre MGF et islam : pourtant, il s'agit bien d'une pratique pré islamique.

A côté des théories historiques qui postulent l'origine unique de la pratique (sur les bords de la Mer Rouge), sur le modèle de Gerry Mackie notamment ; d'autres auteurs ont avancé la possibilité d'une origine duale de la pratique, dans laquelle interviendrait non pas l'islam en tant que tel, mais le *processus d'islamisation*. C'est le cas notamment d' Esther Hicks qui

⁴⁷¹ C. Coquery Vidrovitch, *Les africaines. Histoire des femmes d'Afrique noire du 19^{ème} au 20^{ème} siècles*, Editions Desjonqueres, Paris, 1994.

⁴⁷² Sur ces points, voir notamment : J.P Berkey, 1996, *op.cit.*

⁴⁷³ « L'excision n'est pas et ne saurait être d'origine pharaonique (ou ouest africaine, comme cela s'insinue maintenant). L'excision est un avatar, chez le Sémite, de la traditionnelle circoncision négro-égyptienne universellement attestée » in : S.Kandji, 1999, *op.cit.* , p 49.

⁴⁷⁴ On retrouve cela dans différents ouvrages de référence, notamment : M.Erlich, 1986, *op.cit* ; H.Lightfoot Klein, 1989, *op.cit.*

⁴⁷⁵ G.Mackie, 2001, *op.cit.*

affirme que si la pratique est en effet pré islamique, sa diffusion et son maintien sont largement le fait de l'islamisation.⁴⁷⁶

Il y aurait donc un noyau (d'origine) négro- égyptien, et une diffusion liée notamment à la propagation du commerce et de l'islamisation. Il convient donc de s'interroger sur cette question complexe des origines islamiques de la pratique.

ii. MGF et islam : les enjeux d'une pratique pré-islamique.

La pratique des MGF existait avant le développement de l'islam, mais pour autant les liens entre les deux semblent aujourd'hui très étroits. Mais l'articulation entre les deux reste encore assez floue, et donne lieu à des interprétations parfois contradictoires. Saliou Kandji déplore ainsi des amalgames établis par « des islamologues à la petite semaine, qui n'ont jamais douté de l'existence de la question et ont cru bon de devoir déclarer, péremptoirement que « l'excision n'est pas islamique », ou que « l'islam condamne l'excision » ou que « en tout état de cause, le Coran, lui, n'en parle pas », comme si tout ce que font les musulmans était, à la lettre, édicté par une disposition coranique ! Ou que le Coran était source exclusive du culte ou de la jurisprudence islamiques ! »⁴⁷⁷ Pour tenter de démêler les enjeux des liens entre islam et MGF, il faut d'abord clarifier les sources islamiques de la pratique (1) avant de réfléchir sur la forme dite islamique de la pratique, ou « excision – *sunna* » (2).

(1). Des sources islamiques de la pratique des MGF ?

Les MGF ne sont pas mentionnées dans le Coran,⁴⁷⁸ et il n'y a pas de consensus au sein de la communauté musulmane sur le statut religieux précis de la pratique des MGF.⁴⁷⁹ Elle est

⁴⁷⁶ « although the existence of the practice predates the introduction of Islam into the Sudan and North-Eastern Africa, the latter has been instrumental in imbedding infibulation into the structural nexus of marriage, family and social honor » in : E.Hicks, 1983, *op.cit.*, p 3.

⁴⁷⁷ S. Kandji, 1999, *op.cit.*, p 42.

⁴⁷⁸ Notons d'ailleurs que le Coran ne mentionne pas non plus directement la circoncision masculine et que le même travail d'interprétation a été rendu nécessaire pour déterminer le statut religieux de la pratique. Néanmoins, aujourd'hui les sources qui font de la circoncision (masculine) une pratique *wajib* (obligatoire) ne font plus du tout débat parmi les musulmans.

uniquement mentionnée plus ou moins directement dans certains *hadiths*, dont les différentes écoles juridiques proposent des interprétations différentes. De façon générale, les argumentations religieuses reposent (alternativement ou cumulativement) sur un ensemble d'éléments controversés formels de la loi islamique, à savoir tout d'abord : les *hadiths*, qui sont des textes antérieurs au Prophète (notamment des légendes) ; puis la biographie du Prophète (*sirah*), justifications dérivées des textes sacrés, et/ou jurisprudence par les différentes écoles juridiques.

*Les positions des différentes écoles juridiques.*⁴⁸⁰

De manière générale, les différents juristes islamiques s'accordent pour tolérer la pratique de la circoncision féminine qu'aucun texte ne condamne ou n'interdit explicitement. Mais les positions sont ensuite très variables en fonction des écoles, et sont fondées sur des interprétations différentes des différents *hadiths*. Ainsi, le rite **chaféite**, qui est dominant parmi les musulmans sunnites en Egypte, en Somalie et au Soudan notamment, offre la lecture la plus radicale de la pratique qui est considérée comme « *wajib* » (obligatoire) pour les hommes et les femmes. Cela est mentionné dans *Al-Majmu* (littéralement La Somme), ouvrage rédigé par le juriste Al-Nawawi de tradition chaféite.⁴⁸¹ Le rite **hanbalite** considère la circoncision féminine comme un acte honorable (*makruma*). Cela est mentionné dans *Al-Musnad* écrit par Ibn Hanbal (fondateur de l'école) et également repris dans *Al-Muhni* de Ibn

⁴⁷⁹ Rappelons en effet que la loi islamique (*shari'a*, littéralement « la voie à suivre ») est fondée sur plusieurs sources : le Coran, qui est la parole de Dieu devenue livre ; la *Sunna*, qui rapporte les paroles, les gestes, les comportements du Prophète, qui sont consignés dans de courts récits, les *hadiths*, rédigés par différents auteurs qui ont connu le Prophète ou bien se sont fait raconter certains éléments de sa vie ; un ensemble d'autres textes dont la nature varie en fonction des courants religieux ; et enfin et surtout les interprétations de la loi musulmane, autrement dit la jurisprudence (ou *fiqh*), science qui interprète la loi islamique, mais qui comporte plusieurs courants (ou écoles) ; l'*ijima* constituant l'accord de la communauté des savants (consensus).

⁴⁸⁰ A partir du deuxième siècle de l'Hégire, quatre courants juridiques se sont formés, offrant des interprétations différentes des textes en question. On parle alors de différents rites, ou systèmes (ou écoles) juridiques : le rite **hanéfite** considère que l'estimation personnelle est la principale source du droit ; le rite **malékite** s'appuie beaucoup sur les *hadiths* ; le rite **chaféite** s'appuie sur une méthode grecque ; le rite **hanbalite** est fondé sur la pureté du Coran. Il va d'ailleurs donner naissance au wahhabisme.

⁴⁸¹ J. P. Berkey, 1996, *op.cit.*, p 25.

Qudammah.⁴⁸² Le rite **hanéfite**⁴⁸³ perçoit la pratique comme « *sunna* » pour les hommes ; mais *makruma* pour les femmes. Enfin, le rite **malékite** conçoit également la pratique de la circoncision féminine comme « *makruma* ».

Le rite malékite est celui qui a le plus durablement influencé l’islam ouest africain, et subsaharien en particulier. Son fondateur est Malik Ibn Anas : dans son recueil de hadiths, intitulé *Al Mu’atta*, un hadith mentionne la circoncision masculine comme « *sunna* » et la circoncision féminine comme une « bienfaisance ».⁴⁸⁴ C’est notamment à partir de cet ouvrage que sera ensuite rédigé le principal texte de référence de cette école, à savoir *Al-Risala*.⁴⁸⁵ En ce qui concerne la pratique de la circoncision, *Al-Risala* précise qu’elle est *sunna* pour les hommes et recommandée (*makruma*) pour les femmes.⁴⁸⁶ Notons que la pratique est alors nommée *khifaad*, qui désigne donc spécifiquement la pratique chez la femme : cela crée des confusions sur la *forme* de la pratique ainsi évoquée.⁴⁸⁷

Les juristes modernes restent encore très divisés sur la question : des *fatwas* contradictoires⁴⁸⁸ jugeant que la pratique (sans préciser sa forme) est recommandée, obligatoire ou non islamique. Ce débat est particulièrement virulent en Egypte.⁴⁸⁹

Ces différentes prises de position sont en fait fondées sur des interprétations différentes de quelques *hadiths*, qui mentionneraient plus ou moins directement la pratique des MGF.

⁴⁸² M. Salim Al-Awwa, *FGM from an islamic perspective*, Draft Translation of an Arabic booklet published by NCCM (Cairo) and distributed by al-Ahram, Conférence sous régionale sur les MGF, Djibouti, 2-3 février 2005: M. Salim Al-Awwa est un juriste de l’université Al-Alazhar du Caire. [Disponible en ligne: http://www.npwj.org/?q=npwj_topics/stop_fgm/2005/02/03/towards_a_political_and_religious_consensus_against_fgm]

⁴⁸³ M.Salim Al-Awwa, 2005, *op.cit.*

⁴⁸⁴ S. Kandji, « L’excision : de la circoncision négro-pharaonique à la clitoridectomie sémito-orientale. Des sources traditionnelles islamiques », *Présence Africaine*, vol. 160, 2^{ème} semestre 1999, p 51.

⁴⁸⁵ Il s’agit d’un traité de jurisprudence fondateur du rite malékite qui comprend à la fois les actes d’obéissance (c’est-à-dire la jurisprudence à proprement parler) et les actes de foi (c’est-à-dire le dogme). Il a été rédigé par Abdullah ibn Abi Zayd al-Qayrawan.

⁴⁸⁶ L. Favali, “What is Missing ? (Female Genital Surgeries- Excision, Infibulation, Clitoridectomy- in Eritrea)”, *Global Jurist Frontiers*, vol. 1 (2), 2001, p 42.

⁴⁸⁷ S. Kandji, 1999, *op.cit.*

⁴⁸⁸ Notamment en Egypte. Voir : E. Heger Boyle, F. Songora et G. Foss, « International Discourses and Local Politics : Anti Female Genital Cutting Laws, in Egypt, Tanzania and the United States », *Social Problems*, vol.48 (4), novembre 2001, pp 524-544.

⁴⁸⁹ Récemment une *fatwa* a condamné la pratique (au terme d’une conférence organisée en Egypte par l’ONG Intact). Voir : E.Mekay, « Will FGM fatwa make a difference ? », *IPS News*, 29 novembre 2006.

*Les hadiths sur la circoncision féminine.*⁴⁹⁰

Cinq hadiths principaux mentionnent la « circoncision féminine ».⁴⁹¹ Ce sont surtout les deux premiers qui sont mobilisés.

Le *hadith* le plus souvent cité rapporte que le Prophète aurait rencontré à Médine une femme du nom de Um-Ahiyyah, qui pratiquait la circoncision des filles et des femmes esclaves. Il lui aurait dit : « Ne coupez pas trop pour préserver le visage radieux de la femme et pour satisfaire son mari »⁴⁹². En se fondant sur ce hadith, certains affirment ainsi que le Prophète ne se serait pas opposé à la pratique qu'il aurait tenté uniquement de réglementer. Toutefois, ce hadith est considéré comme *da'if* (faible) car on ne parvient le plus souvent pas à lui attribuer un auteur, ou quand cela est fait, l'auteur en question (Ibn Hassan ou Ibn Sa'id) n'est pas considéré comme fiable.

Un autre *hadith* affirme que le Prophète aurait dit : « la circoncision masculine est *sunnah*, tandis que pour les femmes, elle est *makrumah* »⁴⁹³. Mais le terme de *makrumah* prête à confusion : sans autres indications, il signifie que c'est un acte méritoire, sans en faire quelque chose d'obligatoire. De plus, de nombreux érudits considèrent que l'auteur de ce hadith est peu fiable, voire qu'il a probablement été inventé de toutes pièces.

Trois autres hadiths sont également utilisés dans les différents argumentaires, mais moins fréquemment, soit parce qu'ils ont été considérés comme *da'if* par de nombreux juristes, soit parce que leurs interprétations prêtent à confusion.

⁴⁹⁰ Notons que les *hadiths* sont très nombreux, et parfois contradictoires. Il en existe d'ailleurs plusieurs compilations, revendiquées par la branche sunnite (majoritaire) ou chiite. Selon les écoles juridiques, certains hadiths sont ainsi considérés comme *sahih* (authentique) ou *da'if* (faible), selon des critères propres. Néanmoins, un hadith ne sera pas considéré comme *sahih* si son auteur n'est pas reconnu, ou si les chaînes de transmission ne sont pas avérées.

⁴⁹¹ Voir la synthèse réalisée par le secrétaire général de l'Union Mondiale des Oulémas Musulmans, M. Salim Al-Awwa, « Female Circumcision from an Islamic Perspective », *Sub regional conference Toward a political and religious consensus against FGM*, Djibouti 2-3 February 2005, NPWJ. [Disponible en ligne : <http://www.npwj.org> 6/09/06]

⁴⁹² Il existe de très nombreuses variantes, mais dans chacune il est question de ne pas "trop" couper.

⁴⁹³ Al-Bayhaqi: *Mar'rifat al-sunan*, vol.13, p 63; cité par : S.A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Male and Female Circumcision*, Marco polo Monographs, Shangri La Publications, Pennsylvania, 2001, p 111.

Il s'agit tout d'abord d'un *hadith* qui rapporte que le Prophète aurait directement encouragé les femmes de Al-Ansar à pratiquer la circoncision féminine. Mais, là encore ce hadith est considéré comme *da'if* notamment par Ash-Shawkany qui remet en cause sa chaîne de transmission⁴⁹⁴.

Un quatrième *hadith* précise que si « les deux organes enlevés lors de la circoncision se rencontrent, alors le bain rituel (*ghusl*) est obligatoire ». Mais les interprétations divergent : certains considèrent que le fait de parler des « deux » organes ne signifie pas que le Prophète se réfère à la circoncision masculine et féminine, mais qu'il s'agit d'une figure de style qui consiste à nommer deux fois le même objet.

Enfin, un dernier hadith, qui lui n'est pas du tout controversé, présente les différentes obligations religieuses : circoncire, enlever les poils, raser la moustache, couper les ongles, et tondre les poils sous les aisselles. Ici encore l'interprétation est équivoque. De très nombreux auteurs contestent que le terme « circoncision » désigne également la pratique chez les femmes, car les autres éléments concernent plus spécifiquement les hommes.

Il est intéressant de noter que dans la *Fiqh al-Sunnah* du Sheikh Sayyid Sabiq (juriste égyptien qui a compilé pendant plus de 20 ans la jurisprudence islamique et qui a rédigé un ouvrage largement reconnu aujourd'hui), les hadiths qui mentionnent la circoncision féminine sont tous considérés comme « *da'if* » (faibles).⁴⁹⁵

A côté des *hadiths*, notamment le premier sur lequel se base généralement les arguments religieux sur la recommandation de la pratique, on retrouve également fréquemment un *récit* souvent présenté comme l'origine de la pratique. Il est pourtant fondé sur un texte antérieur à Mahomet.

La légende de la circoncision de Hagar.

Dieu aurait révélé la Loi également à d'autres prophètes avant Mahomet ; si bien que les musulmans doivent également suivre ces lois, dans la mesure – toutefois- où elles n'entrent pas en contradiction avec le message révélé à Mahomet.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ M. Salim Al-Awwa, 2005, *op.cit.*

⁴⁹⁵ M. Salim Al-Awwa, 2005, *op.cit.*

⁴⁹⁶ Il est intéressant de noter que cela ne signifie pas que les musulmans acceptent l'Ancien et le Nouveau Testament. Au contraire, le Coran lui-même précise que ces textes sont falsifiés dans la mesure où ils ne mentionnent pas l'arrivée de Mahomet. Par contre, les musulmans se fondent sur l'ordre de Dieu à

Ainsi, certains juristes et érudits musulmans se réfèrent à l'histoire de la circoncision de Hagar pour affirmer le caractère islamique de la pratique.⁴⁹⁷ Différentes versions circulent qui tournent autour de ce scénario minimum : Sarah aurait donné en cadeau à Abraham une jeune femme du nom de Hagar. Ils auraient eu des rapports sexuels et Hagar serait tombée enceinte. Folle de jalousie, Sarah aurait voulu ôter trois organes à Hagar. Abraham lui aurait conseillé de lui percer les deux oreilles et de l'exciser. Depuis cet événement, en soutien pour le chagrin de Sarah, les femmes se font exciser. La pratique serait ainsi devenue une « sunna », donc (littéralement) une tradition.

Les sources de cette légende sont inconnues, ce qui n'en fait pas moins une légende assez populaire, comme nous avons pu nous en rendre compte lors de nos enquêtes de terrain notamment au Mali où elle est souvent avancée pour expliquer les origines de la pratique.⁴⁹⁸

La biographie du Prophète.

A l'inverse, l'étude de la biographie du Prophète remet en cause le postulat de l'accord du Prophète par rapport à la pratique, et sa généralisation après lui. En effet, la biographie du Prophète (*sirah*), ne fait mention à aucun moment du fait que Mahomet aurait fait exciser ses filles. Certains considèrent ainsi que le Prophète n'a peut être pas condamné la pratique, mais qu'il ne l'a pas non plus cautionnée ni encouragée. Cela laisse donc le choix pour chacun de la pratiquer ou non.

Le rôle de l'islam dans la diffusion de la pratique.

Si la pratique est pré- islamique, elle n'a pas été remise en cause au cours de l'islamisation des sociétés subsahariennes. En effet, remettre en cause cette pratique, c'était alors risquer de menacer la virginité et la chasteté des femmes, qui sont également valorisées dans la religion musulmane. Par ailleurs, la circoncision féminine s'inscrit dans les (autres) rites de « purification » qui sont les conditions nécessaires à la prière. Dans les pays de langue arabe

Abraham de se faire circoncire, mais sans pour autant se référer à la Bible, mais à un récit rapporté par Mahomet.

⁴⁹⁷ Cette légende est notamment rapportée par le juriste Ibn Qayyim al-Jawziyya dans son ouvrage intitulé *Tuhfat al-Wadud* (pp 155-6). J.P. Berkey, 1996, *op.cit.*, p 35 ; S.A.Aldeeb Abu-Salieh, 2001, *op.cit.*, p 117; A. Giladi, "Normative islam versus local tradition : some observations on female circumcision with specific reference to Egypt", *Arabica*, vol. 44 (2), avril 1997, pp 254-267.

⁴⁹⁸ Voir par exemple, entretien 1 avec AMSOPT, réalisé le 17 juillet 2002, Bamako.

qui pratiquent la circoncision féminine, elle est d'ailleurs nommée : *tahara* ou *tathir* qui signifie la pureté, la purification. L'islam a donc également joué un rôle de légitimation *a posteriori* de la pratique.

L'islamisation a probablement ensuite joué un rôle dans la diffusion de ces pratiques. Par exemple, il est intéressant de noter que dans la corne de l'Afrique, l'infibulation est la norme : cela serait le résultat de l'influence du rite chaféite, qui est (comme on vient de le voir) plus conservateur en ce qui concerne le corps des femmes et leur contrôle.⁴⁹⁹ A l'inverse, dans les zones islamisées où le rite malékite domine, des formes moins extensives se sont développées :⁵⁰⁰ c'est le cas notamment au Mali, comme nous allons le voir dans le prochain sous chapitre.

Enfin, il faut cependant nuancer ce tableau dans la mesure où les débats évoqués ici ne concernent véritablement que les érudits musulmans. En Egypte notamment, la jurisprudence évolue depuis une quarantaine d'années. Mais, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, ces arguments religieux sont réduits à quelques références vagues à un ou deux *hadiths*, et parfois à la légende de la circoncision de Hagar. Cela pose la question de la diffusion du savoir islamique (et de sa jurisprudence), ou plus généralement de la formation des imams et des leaders religieux.

En Afrique subsaharienne, cette formation est le plus souvent assurée à travers le système des médersas, et plus rarement complétée par des formations à l'étranger (en bénéficiant de bourses). Or, les outils pédagogiques sont souvent peu adaptés aux réalités locales, notamment en termes de traduction : la majorité des ouvrages de référence disponibles pour l'enseignement dans les médersas sont en langue arabe (qui constitue souvent une langue étrangère).⁵⁰¹ Par ailleurs, les livres imprimés sont rares et coûteux sur le continent, ce qui limite la diffusion des textes de référence sur la loi islamique. A cela s'ajoute le fait que la colonisation, notamment française, a censuré la diffusion des livres islamiques. Les textes disponibles sont reproduits à la main ou véhiculés uniquement par transmission orale.⁵⁰² La formation des imams, s'ils ne vont pas étudier dans un pays arabo-musulman, est ainsi

⁴⁹⁹ L. Favali, 2001, *op.cit.*

⁵⁰⁰ S. Kandji, 1999, *op.cit.*

⁵⁰¹ Voir par exemple : B. Sanankoua et L. Brenner (dir.), *L'enseignement islamique au Mali*, Editions Jamana, Bamako, 1991.

⁵⁰² S. Kandji, 1999, *op.cit.*

limitée par cet **accès inégal au savoir islamique**, et à son interprétation. Ce savoir limité sur la loi islamique rend difficile la connaissance de sources précises de l'islam, et donc son questionnement au regard de pratiques qui ne sont souvent pas mentionnées dans les textes de base.

Ces confusions et imprécisions, ajoutées à une « osmose civilisationnelle » (entre l'islam et les mœurs négro-africaines),⁵⁰³ ont ainsi en partie participé d'une forme d'islamisation de la pratique, symbolisée par l'appropriation du terme « *sunna* » désignant la pratique islamique des MGF.

(2). La forme « *sunna* » des MGF.

Dans les communautés islamisées, la forme dite « *sunna* » est souvent évoquée et considérée comme celle qui est recommandée (voire rendue obligatoire) par la loi islamique.

Littéralement, le terme *sunna* signifie ce qui relève de la tradition. Mais, dans le contexte que nous étudions, ce terme désigne une forme de pratique des MGF qui serait en accord avec les préceptes musulmans, et qui serait ainsi plus ou moins explicitement recommandée ou rendue obligatoire pour les musulmanes. Cette désignation est finalement assez floue puisque le terme « *sunna* » ne renseigne ici pas tant sur la forme de la pratique que sur son caractère religieux. Elle désignerait une forme peu extensive, qui suivrait ainsi les recommandations du Prophète pour « couper, mais pas trop ». Cependant, ce terme désigne souvent des formes assez différentes, et l'examen gynécologique peut révéler une infibulation désignée sous le terme « *sunna* ». Ainsi, le Dr Mohammed Ishrat, à Garissa (Province North Eastern) rapporte que dans les zones urbaines, on parle de « *sunna* » mais en fait, cela peut désigner également une forme de suturation. Ainsi, une des premières interventions (avec l'UNICEF) dans la région a consisté à clarifier, avec les leaders religieux, la définition de forme de la « *sunna* » qui signifierait simplement « optionnel ».⁵⁰⁴

L'usage de ce terme permet à certains leaders religieux de développer une position intermédiaire face aux « MGF », dénonçant une pratique « mutilante » et prônant à l'inverse une pratique islamisée- plus respectueuse du corps de la femme, à savoir donc la forme dite *sunna*. Cette attitude reste cependant assez controversée dans les campagnes internationales.

⁵⁰³ S. Kandji, 1999, *op.cit.*

⁵⁰⁴ Entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec le Dr. M. Ishrat, médecin chef Al Shifaa Clinic (Garissa), Garissa, Kenya.

La pratique des MGF est donc très ancienne ; si l'islamisation a joué un rôle dans sa diffusion, ses origines précises restent encore floues et sont très probablement multiples. « Faute de preuves historiques irréfutables, l'excision s'est réfugiée derrière de solides fondements mythiques » : ⁵⁰⁵ ce vide autour de « ce commencement que la science ignore » ⁵⁰⁶ a été investi surtout par des recherches anthropologiques, qui enrichissent considérablement le savoir sur les MGF.

b. L'apport essentiel des paradigmes anthropologiques.

Claude Lévi-Strauss écrivait : « l'indigène interrogé se contente de répondre que les choses ont toujours été ainsi, que tel fut l'ordre des dieux ou l'enseignement des ancêtres ». ⁵⁰⁷ Le principal apport de l'anthropologie est de mettre en évidence la variété des logiques, des explications et des fonctions de la pratique prise dans divers contextes socioculturels localisés. En s'attachant à décrire dans toute son « épaisseur » la pratique, les recherches anthropologiques permettent donc de re-contextualiser la pratique afin de la comprendre. Ces recherches académiques ont servi de support d'information pour l'élaboration des premières campagnes en vue de l'éradication de la pratique en Afrique.

Les recherches anthropologiques sont nombreuses et souvent très localisées, si bien qu'il serait fastidieux ici de faire une synthèse de toutes ces études. Toutefois, il est intéressant de noter l'existence d'une méta théorie – qui a été développée, à partir d'un modèle de convention sociale appliquée aux pieds bandés (en Chine) et à l'excision (en Afrique) **(i)**. Cette approche a cependant montré ses limites et doit être combinée avec d'autres approches anthropologiques d'ambition micro locales **(ii)**. Le savoir ainsi constitué est également en partie contesté, de l'intérieur comme de l'extérieur : nous évoquerons ici les principaux débats **(iii)**.

⁵⁰⁵ F. Saar, « De la survivance d'un mode de pensée archaïque au contrôle de la sexualité féminine : la question de l'excision », *Présence Africaine*, n°160, 1999, p 83.

⁵⁰⁶ S. Auffret, *Des couteaux contre les femmes, De l'excision*, Des femmes du MLF, Paris, 1983, p 21.

⁵⁰⁷ C.Lévi-Strauss, cité par M.Erlich, 1986, *op.cit.*, p 204

i. Une tentative de théorisation transversale : les MGF
comme « convention sociale ».

Gerry Mackie a développé une métathéorie,⁵⁰⁸ qui permettrait de comprendre les logiques de la circoncision féminine, au-delà de la pluralité et de la spécificité des contextes dans lesquels elle évolue. En effet, si les raisons avancées par les différentes recherches anthropologiques sont variées, elles évoquent toutes, d'une manière ou d'une autre, l'importance de la chasteté et de la fidélité. Pour l'auteur, cette pratique est surtout nécessaire pour **l'accès au mariage** (*marriageability*) : ce facteur commun permet de comprendre le mécanisme conventionnel qui anime la pratique des MGF.

Dans cette perspective, la circoncision peut apparaître comme un marqueur ethnique, mais c'est en fait une conséquence plutôt qu'une cause de la pratique : cette pratique existant, elle a pu devenir de la sorte le support d'une forme d'identité ethnique.

Par ailleurs, cette théorie offre une interprétation des *origines* et de la *diffusion*. Les origines de la pratique y sont associées à une volonté de contrôler la sexualité des femmes et assurer leur fidélité, mais la diffusion s'est surtout faite à travers le mariage au sein des groupes, et du fait des contacts et stratégies matrimoniales entre différents groupes avec des pratiques différentes.⁵⁰⁹ Il est d'ailleurs intéressant de comprendre que les pratiques ainsi diffusées s'inscrivent ensuite dans les contextes sociaux des communautés qui viennent d'adopter ces nouvelles pratiques, qui prennent alors des significations qui peuvent être différentes du point d'origine. Par exemple, elle peut très bien s'implanter au final dans des communautés où la fidélité n'est pas spécialement priorisée, comme par exemple chez les Rendille au Kenya où les jeunes filles peuvent avoir des relations sexuelles pendant l'adolescence ; dans d'autres cas, la pratique des MGF s'inscrit dans une exigence de « chasteté pragmatique », visant surtout à protéger les jeunes filles de grossesses non désirées hors mariage. La diffusion des MGF suit un modèle de diffusion technologique, qui repose sur une appropriation différenciée. Cela explique ainsi les variations importantes entre les groupes qui connaissent (pourtant) la *même* pratique.

⁵⁰⁸ L'auteur a écrit deux textes majeurs : G. Mackie, 1996, *op.cit.* ; G.Mackie, Female Genital Cutting : the beginning of the end », in : *Female circumcision in Africa. Culture, Controversy and change*, B.Shell Duncan et Y.Hernlund (dir.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000, pp 253-281.

⁵⁰⁹ Par exemple, au Soudan, les Baggara ont progressivement adopté l'infibulation car les femmes considéraient qu'elles pourraient ainsi être plus attractives pour les hommes qui venaient du Nord, où l'infibulation existait.

L'auteur propose surtout de comprendre le développement des pratiques des MGF à partir d'un **modèle conventionnel**, largement inspiré de la théorie de la convention sociale proposée par Thomas C. Schelling.⁵¹⁰ Une convention sociale repose sur les comportements croisés des membres du groupe. Cette approche a d'abord été adoptée pour comprendre le caractère systématique de la pratique du bandage des pieds en Chine, puis son déclin rapide au début du 20^{ème} s.

Le bandage des pieds peut être considéré, au même titre que la circoncision féminine, comme une convention sociale qui lie les membres d'un groupe entre eux. L'idée est que les familles perpétuent le bandage des pieds et l'excision afin d'assurer un statut social à leur fille, et notamment lui permettre d'avoir accès au mariage. Or, il s'agit bien d'une convention car le statut social et l'accès au mariage dépendent des choix des autres familles.

Le caractère systématique et la continuité de la pratique s'expliquent par ce mécanisme conventionnel qui participe de sa reproduction, à la fois parce qu'elle est une porte d'entrée dans le mariage, mais aussi par conformisme social. Mais ce deuxième point ne permet qu'une reproduction partielle de la pratique, alors que le mariage, liant plusieurs familles entre elles, constitue le cœur du mécanisme conventionnel – et donc la clef pour comprendre la continuité de la pratique. La convention sociale des MGF est ainsi résumée : dès que les femmes pensent que les hommes ne vont se marier qu'avec des femmes excisées, et que les hommes pensent qu'une femme non excisée ne serait pas fidèle, la convention sociale est scellée.

La théorie de la convention sociale, issue des travaux de Thomas C. Schelling, opérationnalisée par G. Mackie pour le cas des pieds bandés et de la circoncision féminine, offre une lecture approfondie des mécanismes de changement social. Ainsi, tout changement dans la convention nécessite l'implication d'un seuil critique de membres du groupe (où les mariages se nouent). En d'autres termes, un changement de comportement individuel ne changera pas la convention et peut soumettre l'individu à l'ostracisme du groupe (en l'occurrence l'impossibilité de trouver à se marier, car il pèse un doute sur la chasteté de la jeune fille non excisée).

Ce modèle théorique met ainsi en évidence le fait que toute tentative de changement de cette convention, et donc toute tentative d'abandon de la pratique doit être coordonnée. Des

⁵¹⁰ T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

méthodes plus spécifiques de lutte ont ainsi été élaborées à partir de ces recherches théoriques.⁵¹¹

L'ONG sénégalaise américaine TOSTAN a ainsi construit son approche des « déclarations publiques » à partir d'une opérationnalisation des théories de Gerry Mackie.⁵¹² L'abandon de la pratique (changement dans la convention) peut être obtenu avec une éducation de base, des discussions publiques et des déclarations publiques d'abandon – ce qui permet de rompre le lien entre mariage et pratique des MGF. La théorie de la convention explique d'ailleurs également les échecs d'autres approches de terrain : la voie de la modernisation, les activités génératrices de revenu pour les exciseuses et les rites de passage alternatifs. Depuis, cette « approche star » est désormais plébiscitée au niveau international, et la théorie de la convention sociale constitue un point d'ancrage théorique récurrent, qui est d'ailleurs au centre de la nouvelle stratégie inter agences, portée par l'UNICEF.⁵¹³

ii. Limites et compléments à la théorie de la convention sociale.

Aussi séduisante qu'elle puisse paraître, notamment du fait de son applicabilité sur le terrain, cette théorie ne fait cependant pas consensus parmi les anthropologues.

Un premier type de critique remet en cause la possibilité même de dégager une méta- théorie qui rendrait compte de la logique de toutes les formes de pratique des MGF. Par exemple, Lori Leonard travaille sur les Sara au Tchad, qui ont introduit la pratique très récemment : elle considère qu'il serait vain de chercher à comprendre *une* logique monolithique de ces pratiques.⁵¹⁴

⁵¹¹ « Transformer la convention sociale : de la théorie à la pratique » (chapitre 5), UNICEF, 2005, *op.cit.*, pp 31-34.

⁵¹² TOSTAN, *Eclosion au Sénégal. Pourquoi les populations abandonnent la pratique de l'excision ?*, TOSTAN, Dakar, janvier 1999.

⁵¹³ UNICEF, *Coordinated Strategy to Abandon Female Genital Mutilation/Cutting in One Generation*, Technical Note, juin 2007. Deux chapitres sont consacrés à la théorie de la convention de T. C. Schelling, dont un qui a d'ailleurs été directement rédigé par Gerry Mackie. Les autres chapitres partent des conclusions évoquées par cette théorie pour dégager des stratégies opérationnelles.

⁵¹⁴ L. Leonard, "Adopting Female Circumcision in Southern Chad: the Experience of Myabé", in: Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2000, *op.cit.*, p 167-191.

Par ailleurs, si les recherches anthropologiques tendent à évoquer en effet la question du mariage, ou plus indirectement de la chasteté, de nombreux auteurs considèrent cependant que les MGF reposent sur d'autres logiques, qui complètent voire dépassent la simple question du mariage.

- *La circoncision peut faire partie d'un rite de transition.*

Dans de nombreuses communautés, la pratique s'inscrit surtout dans un **rite de transition**, marquant le passage d'une étape à l'autre de la vie (marquant l'entrée dans l'âge adulte par exemple, ou symbolisant l'accès à la sexualité...), conformément à la définition donnée par Van Gennep.⁵¹⁵ Cette perspective invite ainsi à aller au-delà de l'opération sur l'appareil génital, afin de comprendre la pratique en relation avec d'autres normes culturelles et sociales. Ces rites ont pour fonction de préparer l'enfant à sa vie d'adulte, et le doter des qualités d'adultes responsables et porteurs des valeurs fondatrices du groupe (comme par exemple la maîtrise de la peur et de la douleur), et c'est également l'occasion d'instruire les enfants (par exemple apprendre aux futures femmes à se comporter en bonne épouse). Par ailleurs, ce rite permet à l'individu de s'inscrire dans une classe d'âge, d'où découlent des solidarités. En Sierra Leone, F. Ahmadu a par exemple montré le rôle de la circoncision féminine dans l'entrée dans des sociétés secrètes féminines.

Pour assurer cette transition sociale, il faut que l'enfant meure symboliquement, c'est pourquoi le rite est accompagné d'une altération du corps. D'ailleurs, l'acte physique ne doit pas non plus être sous estimé : certains anthropologues considèrent que dans certaines communautés, la cérémonie est secondaire, mais que la circoncision en elle-même (pour les garçons, comme pour les filles) constitue un apprentissage de la *douleur*, nécessaire pour accéder au statut d'adulte.⁵¹⁶

Le rite de passage est toutefois totalement absent dans certaines communautés : comme chez les Somalis,⁵¹⁷ ou chez les Mandingues du Nord de la Guinée Bissau.⁵¹⁸ Dans ce dernier cas,

⁵¹⁵ A. Van Gennep, *The Rites of Passage*, University of Chicago Press, Chicago, 1960 [1ère édition 1909].

⁵¹⁶ « L'opération doit être douloureuse pour conserver son sens » Y. Droz, « Circoncision féminine et masculine en pays Kikuyu », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 158, XL-2, 2000, p 229.

⁵¹⁷ R. O. Hayes, « FGM, Fertility Control, Women's Roles and the Patrilineage in Modern Sudan. A Functional Analysis », *American Ethnology*, 2 (4), 1975, pp 617-633.

⁵¹⁸ M. Johnson, 2000, *op. cit.*

Michelle Johnson a d'ailleurs montré que la pratique des MGF participe de la construction de l'identité mandingue, à travers des référents islamiques.

En effet, de nombreux auteurs mettent en évidence les MGF comme **marqueur identitaire**.

- *La circoncision féminine participe notamment à la fixation d'une identité féminine.*

Janice Boddy a démontré que l'infibulation au Soudan permet symboliquement de fermer l'utérus, renforçant ainsi le caractère sacré de la reproduction féminine.⁵¹⁹

D'autres recherches ont révélé le fait que la pratique de la « circoncision féminine » visait en premier lieu et dans la plupart des cas, à construire l'identité de genre, c'est-à-dire à accentuer voire à fixer la polarisation des sexes en différenciant les corps des filles par rapport à ceux des garçons, tout en rendant identiques ceux des filles entre elles.⁵²⁰ La pratique fixe donc ainsi l'identité sexuelle.

On retrouve une illustration particulièrement significative de cette incomplétude sexuelle originelle dans les **mythologies** dogon et bambara,⁵²¹ et dans quelques récits moins denses rapportés par des anthropologues dans différents pays. Trois éléments récurrents transparaissent dans les différentes cosmogonies traitant de la pratique : la gémellité/bisexualité originelle ; le caractère impur du clitoris dans le corps de la femme ; et la pratique de la circoncision comme source de rétablissement de l'ordre.

Les anthropologues ont pu mettre en évidence l'occurrence de certains de ces éléments dans les *rites d'initiation*, dans lesquels s'inscrit (souvent mais pas toujours) la pratique ; et notamment dans les *chants* qui accompagnent la cérémonie.⁵²² Par exemple, le clitoris doit souvent être enterré pour éviter que des forces néfastes ne s'en échappent et seule une personne habilitée peut pratiquer les MGF sinon elle risquerait d'être blessée par cette force.

⁵¹⁹ J. Boddy, 1982, *op.cit.*

⁵²⁰ A. Van de Kwaak, « Female Circumcision and Gender Identity : a Questionable Alliance ? », *Social Science Medecine*, vol. 35 (6), 1992, pp 777-787.

⁵²¹ M.Griaule, *Dieu d'eau. Entretiens avec Ogotemeli*, Fayard, 2002 (1^{ère} édition : 1966), Paris ; G.Dieterlen, *Essai sur la religion bambara*, Edition de l'Université, Paris, 1988 (1^{ère} édition : 1951). Cf. *infra*, chapitre préliminaire, II.

⁵²² Pour ce qui est des mythes mandingues, voir notamment C. Soumaré Soumaré, 1996, *op.cit.*, A. Diallo, 1985, *op.cit.* Voir aussi : C. Gosselin, « Feminism, Anthropology, and the Politics of Excision in Mali : Global and Local Debates in a Postcolonial World », *Anthropologica*, vol. XLII (1), 2000a, pp 43-60.

Plus généralement, on retrouve ces éléments dans l'ensemble de croyances diverses et variées qui entourent la pratique, et qui représentent négativement le clitoris, associé à la dépravation de la femme ou sa stérilité. Par exemple, certaines communautés excisantes pensent que le clitoris pourrait augmenter en taille indéfiniment, ou blesser le pénis lors des rapports sexuels, ou le bébé à l'accouchement.⁵²³ Ces croyances sont fondées sur une combinaison des trois éléments clefs des mythes fondateurs : le caractère néfaste du clitoris, élément masculin dans un corps féminin qui est un obstacle à la fécondation. Une femme non excisée reste une petite fille, et ne pourra donc pas être mariée. Les justifications populaires de la pratique puisent dans cet ensemble idéologique. Notons pour conclure sur ce point que la mythologie se concentre exclusivement (à notre connaissance) sur l'excision à proprement parler, c'est-à-dire la clitoridectomie et/ou l'ablation des petites et/ou grandes lèvres. En ce qui concerne l'infibulation, aucun mythe ne vient justifier et légitimer (*a posteriori*) cette forme plus extensive. Mais, cette pratique peut être vue comme participant de la représentation de la sexualité de la femme potentiellement sans limite (qui était symbolisée dans les mythes par la force néfaste contenu dans le clitoris), qu'il faut chercher à contenir. L'infibulation serait ainsi une traduction dramatisée de cette exigence.

- *La circoncision féminine comme fixation d'une identité de groupe, ethnique et ou religieuse*

La pratique des MGF peut participer également à la fixation d'une identité de groupe. Notons que cela explique d'ailleurs la pluralité des formes de la pratique, les différents groupes ethniques se réapproprient la pratique. S'il s'agit principalement d'une forme de marquage du corps, la pratique peut rester purement symbolique, à l'instar du tatouage à l'indigo des lèvres chez les Soninké, ou des scarifications de manière générale.

Michelle Johnson considère que chez les mandingues de Guinée Bissau, la pratique s'inscrit clairement dans le processus de construction de l'identité *religieuse*, partie intégrante de l'identité mandingue au sens large.⁵²⁴ Yvan Droz, quant à lui, démontre le rôle de la circoncision féminine dans la construction (voire le maintien) de la « kikuyité ».⁵²⁵ Cela est

⁵²³ Voir par exemple : M.Erlich, 1986, *op.cit.*

⁵²⁴ “Since all these groups are muslims, female circumcision is considered to be a muslim practice and is often a principal means through which muslim groups define and identify themselves in relation to their non-muslim neighbors” M. Johnson, 2000, *op. cit.* , p 216.

⁵²⁵ Y. Droz, 2000, *op.cit.*

confirmé dans les recherches de Jomo Kenyatta, qui a écrit un ouvrage d'anthropologie dans les années 1930 ; et l'histoire a montré à quel point cette dimension identitaire a pu être exacerbée dans les luttes anti-coloniales. La pratique du *Ngaitana* (littéralement : s'exciser soi-même), décrite par Lynn Thomas dans le Kenya des années 1950, met en évidence le puissant marqueur identitaire que constitue la circoncision féminine pour les jeunes filles, qui décident de pratiquer elles-mêmes l'excision (dans un contexte de forte répression de la pratique).⁵²⁶ La forme même de la pratique peut être spécifiquement différenciée d'une ethnie à l'autre (elle sera différente chez les Massai et les Kamba, pour reprendre l'exemple kenyan). Dans d'autres cas, c'est au contraire par différenciation avec des ethnies qui ne pratiquent pas que la circoncision prend un sens identitaire marqué (par exemple, entre les Kisii et les Luo, dans l'ouest du Kenya), voire au contraire pour favoriser l'intégration (comme par exemple avec certaines populations à la frontière Sud de la région Nord du Soudan qui pratiquent depuis peu l'infibulation pour affirmer une identité commune avec les populations arabes et musulmanes du Nord Soudan)⁵²⁷.

iii. Dilemne(s) de la démarche anthropologique.

Les recherches anthropologiques sur la « circoncision féminine » se sont développées de façon exponentielle à partir des années 1960 en Occident. Cela coïncide également avec d'importants changements sociaux dans les sociétés occidentales, notamment au cours des années 1970, marquées par la révolution sexuelle, l'émergence de revendication autour de la sexualité, des femmes etc.... Cet environnement rend difficile le traitement *objectif* des MGF en tant qu'objet de recherche. Ainsi, par exemple l'anthropologue Harriet Lyons souligne qu'il est difficile de maintenir un discours présentant la « circoncision féminine » comme un rite de passage bénin, en évacuant totalement les dommages sexuels, psychologiques et physiques que l'opération peut engendrer.⁵²⁸ D'autres anthropologues considèrent à l'inverse

⁵²⁶ L. Thomas, *Politics of the womb. Women, reproduction and the state in Kenya*, University of California Press, London, 2003.

⁵²⁷ M. Parker, "Rethinking Female Circumcision", *Africa*, vol. 65 (5), 1995, p 518.

⁵²⁸ "Understanding that viewed "female circumcision" as a benign rite of passage preserved relativism but downplayed the physical, sexual, and psychological damage cited by opponents of such practices, inside and outside Africa." in: H. D. Lyons, "Genital Cutting : the Past and Present of a Polythetic Category", *Africa Today*, vol. 53 (4), 2007, p 4. Notons que Harriet D. Lyons avait déjà montré son désaccord dès 1981 dans un article au titre explicite : "Anthropologists, Moralities and Relativities: The Problem of Genital Mutilations", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 18(4), 1981, pp 499-518

que tout jugement moral de la pratique va en contradiction avec la démarche même prônée par l'anthropologie. Ainsi par exemple, l'anthropologue Yvan Droz affirme que « si d'un point de vue humaniste et individuel, il peut sembler éthiquement juste de condamner la pratique de la circoncision féminine - même si elle est acceptée par l'ensemble des participant(e)s au rituel – en se référant aux Droits de l'Homme, la question revêt une autre dimension lorsqu'on l'envisage d'un point de vue anthropologique où sa condamnation participerait d'une 'déstructuration sociale' ». ⁵²⁹

Certaines recherches anthropologiques ont ainsi été mises à l'index, dans le courant des années 1990, alors que les premières campagnes internationales commençaient à émerger. Les études qui mettaient en évidence la valeur symbolique de ces pratiques, et leur rôle dans la perpétuation de la cohésion du groupe (ethnique), ont été dénoncées comme mettant en évidence uniquement les dimensions positives de ces pratiques, par excès de relativisme culturel – oubliant ainsi que ces pratiques ont des conséquences dramatiques sur la santé des femmes.

La circoncision féminine serait ainsi un objet de recherche particulier, qui nécessiterait de remettre en cause la position de **relativisme culturel** caractéristique de l'anthropologie. Certains voix se sont en effet élevées, parmi des anthropologues, pour considérer que d'un point de vue éthique, la pratique ne pouvait pas être décrite en profondeur sans prendre en considération les effets dramatiques causés sur le corps des femmes. En effet, et par définition, les recherches anthropologiques cherchent à comprendre le contexte, avant de mesurer les effets des pratiques observées. Décrire ces pratiques en les contextualisant leur offre-t-elles une caution de légitimité ? Janice Boddy considère au contraire que ces descriptions permettent ensuite de mieux comprendre de façon transversale : “pourquoi dans virtuellement toutes les sociétés, le corps des femmes est sujet à altération, mutilation, contrôle ». ⁵³⁰

⁵²⁹ Y. Droz, 2000, *op.cit.*, p 233.

⁵³⁰ “Wy female bodies in virtually every society should be subject to alteration, maiming, mutilation, control.” in : J. Boddy, « Continuing the Anti Circumcision Crusade, *Medical Anthropoligy Quaterly*, vol. 5 (1), Mars 1991, p 16. Elle poursuit également en affirmant: “I think I am safe in saying that none of us who has studied the practice in its context are so theoretically myopic or inhumane as to advocate its continuance. What is too often elided in castiga- tions of relativism is the fact that understanding a practice is not the same as con- doning it.” *Ibid*, p 16.

Pourtant, il est aussi reproché à certains anthropologues une complaisance douteuse avec un tel objet décrit de façon neutre. Ces critiques ont été formulées par exemple au début des années 1990 par Daniel Gordon,⁵³¹ à la suite de Melvin Konner.⁵³² Il considère en effet que le fait de décrire sans juger les faits observés n'est plus tenable face à la pratique de la circoncision féminine, où les données médicales mettent en avant les conséquences néfastes pour la santé des femmes.⁵³³

Si ces questions éthiques sont au cœur de l'anthropologie médicale, il est cependant difficile d'envisager que ces chercheurs troquent leur position relativiste, si ce n'est pour un engagement militant, qui dépasse alors le champ académique.

Or comme le note justement Monique Selim, « si, dans les années soixante-dix/quatre-vingt, des ethnologues pouvaient sans hésitation défendre comme une “ tradition ” productrice d'identité culturelle l'excision contre la domination occidentale, il est clair que maintenant c'est l'éradication de l'excision dont les mêmes femmes sont construites en victimes (à juste titre) qui mobilise. ».⁵³⁴ Finalement, les anthropologues sont confrontés – sur cette question probablement plus que sur beaucoup d'autres- à leur rôle dans le milieu académique et au-delà, les plaçant en position éventuelle de « *collaborative reformer* ».⁵³⁵

Les recherches anthropologiques peuvent cependant permettre d'identifier les facteurs de prévalence, et ainsi constituer des points d'appui pour des interventions plus militantes en vue

⁵³¹ D. Gordon, “Female Circumcision and Genital Operations in Egypt and the Sudan”, *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 5 (1), 1991, pp 3-14.

⁵³² M. Konner, “Mutilated in the Name of Tradition”, *New York Times*, 15 Avril 1990, p 5.

⁵³³ Après avoir fait une revue de littérature anthropologique sur la circoncision féminine au Soudan et en Egypte, il conclut en effet: “The failings of anthropology in its study of female genital operations in Egypt and the Sudan have been its inability to integrate a consideration of the medical complications of the practice into its description and a denial of its own position of moral advocacy. Because of this, the international women's rights movement has not been far off base in considering anthropologists as perpetuating a cover-up. Although this has doubtlessly taken place outside of conscious awareness for the most part, with no intention to mislead, a decision to describe without judging does require certain blindspots.” in: D. Gordon, 1991, *op.cit.*, p 13.

⁵³⁴ M. Selim, « Globalisation : consonances et dissonances anthropologiques », *Socio-Anthropologie*, vol. 14, 2004

⁵³⁵ M. Prazak et J. Coffman, 2007, « Anthropological Perspectives on Female Genital Cutting: Embodying Tradition, Violence and Social Resilience », *Africa Today*, vol. 53 (4), 2007, p vi.

d'accélérer le changement social.⁵³⁶ D'ailleurs, nombreux sont les anthropologues qui collaborent pour des ONG ou des agences de développement, dans des programmes visant le changement social autour des MGF, à l'instar de Gerry Mackie.

D'autres recherches en anthropologie (médicale notamment) ont décrit la circoncision féminine comme une « *maladaptive cultural pattern* », qui précipiterait *in fine* la disparition du groupe social.⁵³⁷ En effet, une pratique sociale « adaptative » est supposée promouvoir la survie de la population. Plusieurs pratiques culturelles semblent ainsi pouvoir être considérées comme « adaptatives » dans la mesure où elles assurent la stabilité et la survie du groupe social (c'est le cas par exemple les règles de mariage, les tabous alimentaires, les tabous de l'inceste etc.). Ann McElroy et Patricia K. Townsend⁵³⁸ considèrent à l'inverse que la circoncision féminine est un exemple de pratiques culturelles « mal adaptatives ». Cependant E. Gruenbaum considère que les seuls risques associés à cette pratique ne peuvent pas en faire une pratique « mal adaptative » : elle met en évidence, à l'inverse, le rôle positif de ces pratiques sur la reproduction.

Ce débat – comme le premier d'ailleurs – met en exergue le rôle des données médicales et épidémiologiques sur ces pratiques, et notamment la délicate question des conséquences. Pour reprendre le dernier exemple, les effets sur la fertilité semblent particulièrement controversés, notamment parce qu'ils dépendent des formes de la pratique : ainsi Fran Hosken met en avant les risques d'infertilité de la pratique, alors que Ellen Gruenbaum démontre une absence de causalité directe entre fertilité et circoncision.⁵³⁹

⁵³⁶ C. Sargent, "Confronting Patriarchy: The Potential Advocacy Of Medical Anthropology", *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 5 (1), 1991, pp 22-25.

⁵³⁷ E. Gruenbaum, « Is Female Circumcision a Maladaptive Cultural Pattern ? », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2000, *op.cit.*, pp 41-54.

⁵³⁸ A. McElroy et P.K.Townsend (dir.), *Medical Anthropology in an Ecological Perspective*, Westview Press, Boulder, 1989.

⁵³⁹ En 1989, elle a collecté 29 histoires reproductives de femmes soudanaises. Ces femmes appartiennent à des groupes ethniques différents (Zabarma et Kenana) qui ne pratiquent pas les mêmes formes de MGF. La comparaison de ces récits n'a pas permis de mettre en évidence des effets négatifs des formes de MGF les plus extensives sur la fertilité de ces femmes. E. Gruenbaum, 2000, *op.cit.*, pp 47 et s.

Mais, ce sont les militantes féministes qui formulent les critiques les plus virulentes vis-à-vis de certaines approches anthropologiques, auxquelles elles reprochent d'éluder la question du plaisir sexuel, qui serait (selon elles) pourtant nié à travers la « circoncision féminine ». ⁵⁴⁰

c. L'apport des études féministes et *gender studies*.

Les approches anthropologiques ont parfois eu tendance à considérer de façon périphérique que la « circoncision féminine » visait spécifiquement la femme dans son corps. D'ailleurs, la terminologie « circoncision féminine » est assez symptomatique de cette confusion. Cet argument de la fausse analogie constitue à l'inverse un élément central du discours féministe sur la pratique des MGF : certaines féministes considèrent ainsi (de façon un peu provocatrice) que l'équivalent des MGF pour l'homme serait la penisectomie. Ce type de discours s'est essentiellement développé à la faveur de la deuxième vague féministe, et a également été largement critiqué. Après avoir présenté les premières analyses féministes des MGF (i) ; nous explorerons quelques discours plus récents, combinant parfois différentes approches, en se fondant sur ce qu'il est probablement pertinent de considérer comme la « troisième vague féministe », plus proche des *gender studies* (ii).

i. MGF, patriarcat et oppression universelle des femmes.

Les discours féministes⁵⁴¹ mettent en évidence le fait que si la pratique participe de la construction du genre (féminin), c'est aussi une *certaine* vision de la féminité qui est exaltée et incarnée à travers les MGF, associant (et valorisant) la féminité à la fécondité et la maternité notamment.

En effet, la suppression du clitoris, et plus encore la suture partielle de l'appareil génital externe féminin, contribuent à réduire la sexualité de la femme à sa fonction (reproductive). Si

⁵⁴⁰ F. Hosken, 1982, *op.cit.*

⁵⁴¹ Il est en effet très important de ne pas considérer le « féminisme » au singulier et en bloc. Le pluriel souligne l'existence de différents courants, dont il est d'ailleurs difficile de donner une liste exhaustive (féminisme révolutionnaire, radical, marxiste, socialiste, de la première/deuxième/troisième vague etc...).

bien que la pratique est interprétée comme un mécanisme patriarcal visant le contrôle de la sexualité féminine, afin de diminuer notamment la « capacité orgasmique immodérée »⁵⁴² des femmes qui doit être canalisée, en d'autres termes socialisée. Suivant cette perspective, les MGF auraient comme fonction d'assurer la retenue dans la sexualité de la femme, condition nécessaire de la civilisation moderne. La philosophe française Séverine Auffret – une des féministes pionnières sur la question – considère même que (contrairement aux idées reçues véhiculées par les représentations issues des récits de voyages ou des expériences des missionnaires en Afrique) la pratique des MGF ne serait pas « sauvage », mais témoignerait au contraire de la mise en place de la civilisation dans les sociétés excisantes : « les pratiques mutilatrices à l'égard des femmes sont la civilisation à l'état natif ».⁵⁴³ La répression de la sexualité féminine est en effet rendue nécessaire pour assurer la cohésion de la famille, et au-delà l'accès à la propriété privée, régie par les règles d'héritage qui se sont progressivement installées, posant le problème de la paternité.

Mais, à travers cette forme de contrôle de la sexualité potentiellement illimitée des femmes, c'est en fait surtout la reproduction qui est visée. La reproduction est en partie monopolisée par la femme, qui en a le contrôle physique. « Les femmes mettent au monde alors que les hommes ne peuvent le faire ; mais les hommes sont les chefs parce que ce sont eux qui font venir les femmes chez eux ».⁵⁴⁴

La reproduction est un pouvoir : différents mécanismes visent à en assurer le contrôle, directement ou indirectement *via* la sexualité. On les retrouve dans toutes les sociétés sous différentes formes, que ce soit à travers des objets ou instruments, tels que la ceinture de chasteté, le harem, l'isolement des femmes dans la maison etc...., ou des institutions, comme l'initiation qui introduit la maturité sexuelle, le mariage qui définit le cadre exclusif de la sexualité, l'abstinence pendant la vieillesse...⁵⁴⁵ Par exemple, les *yapéré*, décrits par Danielle Jonckers dans les sociétés *minyanka* (au Mali) offrent un autre exemple. Ce sont des autels sacrificiels, réservés aux hommes, qui font partie de cérémonies rituelles au cours desquelles les hommes peuvent demander des enfants. La maîtrise du *yapéré*, dont la possession est formellement interdite aux femmes, est, pour l'homme, un moyen de **contrôler sa part de la**

⁵⁴² M.J. Sherfey, *Nature and evolution of sexuality*, Random House, New York, 1972, 182p.

⁵⁴³ S. Auffret, 1983, *op.cit.*, p 161.

⁵⁴⁴ D.Jonckers, « Les faiseurs d'enfants. Réflexion sur le statut des femmes dans le système religieux minyanka », *Journal des Africanistes*, 56 (1), 1986, pp 51-66.

⁵⁴⁵ S.Heald, « The Power of Sex : Some Reflections on the Cadwell's ' African Sexuality' thesis », *Africa* (London), 65 (4), 1995, pp 489-505.

reproduction. Mais, au-delà de la simple volonté de participer au processus reproductif en tant que tel, le contrôle de la reproduction pour l'homme vise surtout à (essayer de) s'assurer de la paternité de sa progéniture : sans ce contrôle, la paternité ne serait jamais certaine. Les MGF sont donc à replacer dans le contexte d'une organisation lignagère des sociétés, dans lesquelles les hommes veulent en priorité avoir des descendants : les MGF participent ainsi de cette recherche, par le biais du contrôle de la sexualité des femmes, et partant de la lignée.

Ces analyses s'articulent autour du **patriarcat** : ⁵⁴⁶ la pratique des MGF serait ainsi insérée dans ce système patriarcal, considéré comme un principe universel d'organisation des sociétés humaines. La pratique des MGF y constituerait une forme extrême d'oppression (sexuelle). Ce serait donc les hommes, oppresseurs sexuels des femmes, qui seraient à l'origine du maintien de cette pratique dont ils tirent *tous* les intérêts : contrôle de la sexualité et reconnaissance de la paternité, autant de fondements de la famille (et société) patriarcale.

Pourtant, comment expliquer dans ce cas là que ce ne sont pas les hommes, mais bien les *femmes* elles mêmes (les mères et les exciseuses) qui perpétuent cette pratique ? Ce paradoxe serait justement au cœur du système de reproduction du patriarcat, dont la main est invisible, fondée sur l'intériorisation des demandes patriarcales par les femmes qui les transforment en désir.⁵⁴⁷

Cette approche conduit par exemple la philosophe féministe américaine Mary Daly, en 1978, à décrire les femmes africaines soumises à cette pratique comme : «mentalement castrées, ces femmes participent à la destruction de leur propre espèce.»⁵⁴⁸ On retrouve de telles analyses féministes radicales par exemple dans les écrits de R.O. Hayes, qui a fait un travail pionnier important sur l'infibulation (dans les années 1970) s'interrogeant sur les raisons de la

⁵⁴⁶ Différentes approches et théories féministes ont tenté de théoriser l'oppression des femmes. Ainsi, dans un ouvrage fondateur Kate Millet dévoile que l'organisation sociale est fondée sur deux principes : les hommes doivent dominer les femmes ; et les hommes plus âgés doivent dominer les hommes plus jeunes. K. Millet, *Sexual Politics*, DoubleDay and Co, Garden City, New York, 1970. Les théories féministes s'attacheront par la suite à démêler les origines de cette relation de domination qui unit les hommes et les femmes, et qui se reproduit à travers différentes institutions (mariage, famille, hétérosexualité, etc...). Le patriarcat désigne ainsi ce système d'organisation sociale qui exprime et renforce la domination masculine.

⁵⁴⁷ A. Van Der Kwaak, « Female Circumcision and Gender Identity : A Questionable Alliance », *Social Science Medicine*, vol. 35 (6), 1992, pp 777- 787.

⁵⁴⁸ « Mentally castrated, these women participate in the destruction of their own kind » in: M. Daly, *Gyn/Ecology. The metaethics of radical feminism*, Beacon Press, Boston, 1978.

perpétration de cette pratique dans différentes sociétés africaines, en conclut qu'un des traits caractéristiques est surtout le système patriarcal.⁵⁴⁹ Fran Hosken introduit et popularise dans cette perspective la terminologie de « mutilation génitale féminine ».⁵⁵⁰

Pourtant, l'analyse patriarcale de la pratique des MGF, très répandue dans les années 1970 et 1980 dans de nombreux écrits pionniers sur la pratique, a été par la suite largement critiquée, et y compris parmi des féministes (essentiellement d'abord issues des diasporas et des Suds).⁵⁵¹ Ces critiques reprochent surtout à ces analyses de présenter les femmes africaines comme des « victimes ». Ces analyses sont en effet fondées sur une vision universaliste et monolithique du patriarcat qui opprimerait la femme de la même façon partout et en tous temps, seul le degré d'oppression variant ; les MGF sont alors interprétées comme une forme extrême d'oppression des hommes sur les femmes, symptomatique des sociétés africaines. Pourtant, d'autres féministes ont mis en évidence le fait qu'il existait différentes formes d'oppression féminine, différents types d'inégalités, en fonction de facteurs variés qui doivent être pris en compte.⁵⁵²

Ainsi, par exemple, A. Van Der Kwaak met-il en évidence que les MGF ne bénéficient pas exclusivement aux hommes : les femmes, et en particulier les femmes plus âgées, tirent un pouvoir important de la maîtrise de cette pratique. Et de manière générale, par l'initiation, les femmes ont accès au savoir, au pouvoir et à la nourriture. Si bien que la pratique renforce à la fois l'identité masculine et féminine ; et également le pouvoir générationnel des femmes.⁵⁵³ Cela est d'ailleurs également confirmé par Ellen Gruenbaum dans ses différentes recherches,⁵⁵⁴ ou encore par Janice Boddy.⁵⁵⁵

⁵⁴⁹ R. O. Hayes, « FGM, Fertility Control, Women's Roles and the Patrilineage in Modern Sudan. A Functional Analysis », *American Ethnology*, 2 (4), 1975, pp 617-633.

⁵⁵⁰ F. Hosken, *The Hosken Report: Genital and Sexual Mutilation of Women*, WinNews, Lexington, 1979.

⁵⁵¹ Pour une synthèse, voir notamment O. Nnaemeka (dir.), *Female Circumcision and the Politics of Knowledge. African Women in Imperialist Discourses*, Praeger, Westport, 2005.

⁵⁵² Par exemple pour une pionnière, même si pas de théorisation de ces différences : E. Boserup, *Women's Role in Economic Development*, Allen and Unwin, Londres, 1970 ; et pour une synthèse des critiques du patriarcat S. Walby, *Theorizing Patriarchy*, Blackwell, Londres, 1999.

⁵⁵³ « Older women gain much status and power within the family and have an interest in preserving the lineage in order to preserve the stability of the family » in : E. Dorkenoo, 1994, op.cit., p 50. Sur cette question, voir également : A. Van Der Kwaak, 1992, op.cit.

⁵⁵⁴ Voir notamment son ouvrage de synthèse : E. Gruenbaum, 2001, op.cit.

⁵⁵⁵ J. Boddy, 1982, op. cit.

Ces positions, fondées sur une vision ahistorique et universaliste du patriarcat, ont ainsi été vivement critiquées par des femmes/féministes africaines notamment qui y ont vu une forme déguisée d'ethnocentrisme, en s'inscrivant ainsi dans un courant de critique postcoloniale du féminisme.⁵⁵⁶ Cependant, le courant féministe dit de la « troisième vague » vient également nuancer ces premières approches. Par exemple Judith Butler, philosophe féministe américaine, auteure du désormais célèbre *Gender Troubles* (traduit en français par *Trouble dans le Genre*), ouvrage majeur pour le renouvellement de la théorie féministe, écrit ainsi : « le patriarcat a *failli* devenir un concept universalisant, gommant ou réduisant la diversité des formes que l'asymétrie de genre prend d'un contexte culturel à l'autre ».⁵⁵⁷ Une analyse de « genre » de la pratique permettrait ainsi de prendre en compte la complexité des différents facteurs qui président au maintien de la pratique.

ii. MGF, contrat de genre et *empowerment* des femmes.

D'autres approches se sont développées qui postulent l'existence de rapports sociaux inégalitaires mais évolutifs, dont les MGF seraient une manifestation socio culturelle particulière.

La pratique des MGF participe de la construction et à la fixation des rapports sociaux de sexe, le genre.⁵⁵⁸ Elle constitue ainsi un type particulier d'inégalité, qui ne peut se comprendre en dehors des conditions économiques, sociales, politiques etc.... dans lequel elle s'insère et qui crée une sorte de *réseau d'inégalités*.

Ces inégalités sociales sont également liées à une époque et une société données. Si les femmes participent souvent elles-mêmes à la perpétration de la pratique, ce n'est pas tant parce qu'elles sont aveuglées par un patriarcat universalisant dont elles ignorent tout, mais aussi et surtout parce qu'elles évoluent dans un univers de choix restreint. Elles ne pourront pas se marier si elles ne sont pas excisées, elles doivent se marier pour acquérir un statut

⁵⁵⁶ Chandra Mohanty constitue la cheffe de file du mouvement féministe critique, issu du « Tiers Monde » dans les années 1980, visant à prendre en compte la diversité des expériences et situations des femmes. Voir notamment : C. Mohanty, « Under Western Eyes : Feminist Scholarship and Colonial Discourses », *Feminist Review*, n°30, automne 1988, pp 61-88. Cf *infra*, chapitre 2 pour des détails.

⁵⁵⁷ J. Butler, *Troubles dans le genre. Pour un féminisme de la subversion*, La Découverte, 2005 (1^{ère} édition : 1990), p 114 [souligné par moi]

⁵⁵⁸ Notons que le « genre », traduit de l'anglais *gender*, est un concept double. C'est un concept sociologique qui vise à décrire le sexe social (c'est-à-dire socialement construit), à la différence du sexe biologique. Il permet ainsi de mettre en évidence des inégalités entre les genres (masculin, féminin).

social et économique car elles n'ont pas d'autonomie financière et économique, et elles sont faiblement scolarisées si bien qu'elles ne sont pas sensibilisées sur l'anatomie de leur corps...⁵⁵⁹ Ces discriminations ne touchent pas toutes les femmes de la même manière. Il faut donc comprendre les MGF dans un contexte plus général d'inégalités, sociales, culturelles, politiques...⁵⁶⁰ Cela correspond en partie aux approches intégrées de genre, ou *gender mainstreaming*, mais aussi aux problématiques de l'*empowerment*.

Cette approche repose sur une analyse des expériences vécues des femmes issues des communautés excisantes, contrairement aux approches féministes des années 1980 notamment qui offraient une tribune aux voix des femmes occidentales sur ces pratiques étrangères.⁵⁶¹

Cette approche est d'ailleurs en partie intégrée dans les campagnes internationales les plus récentes, à l'instar du nouveau Inter- Agency Statement de l'OMS et des autres agences des Nations Unies contre les MGF.⁵⁶² Mais il s'agit d'une approche spécifique de l'*empowerment*, notamment dans une perspective économique. Certaines féministes en appellent au contraire à un *empowerment* qui ne soit pas « importé » de la sorte.⁵⁶³

Dans le courant des années 1990, dans un contexte de renforcement et de déploiement des campagnes de lutte contre les MGF à l'échelle internationale, les MGF sont progressivement investies par d'autres disciplines.

⁵⁵⁹ Voir notamment B. Winter, « Women, The Law and Cultural Relativism in France : the Case of Excision », *Signs*, vol.19 (4), été 1994, pp 939-974.

⁵⁶⁰ Voir S.Jacquot, « Genrer les politiques publiques ? Le gender mainstreaming comme norme internationale », *colloque Genre et Politiques Publiques*, AFSP/ASSP, 28-29 septembre 2006, Genève, Suisse [Disponible en ligne : <http://www.unige.ch/ses/spo/staff/corpsinter/engeli/colloque%programme.htm>]

⁵⁶¹ Comme le souligne Fuambai Ahmadu : « the way forward is to look for solutions that would empower women (and men) to choose what to do with their own bodies ». F. Ahmadu, 2008, *op.cit.*

⁵⁶² « As FGM is a manifestation of gender inequality, the empowerment of women is the key importance to the elimination of the practice. [...] Programmes which foster women's economic empowerment are likely to contribute to progress as they can provide incentives to change the patterns of social behaviour to which women are bound as independent members of the household or where women are losing traditional access to economic gain and its associated power", WHO, *Eliminating FGM: an Inter Agency Statement*, Genève, 2008, p 15.

⁵⁶³ S. Morsy, « Safeguarding Women's Bodies. The White Man's Burden Medicalized", *Medical Anthropoligy Quarterly*, vol 5 (1), 1991.

d. L'apport croisé d'autres disciplines : à la recherche de modèles théoriques.

La diversification des recherches en sciences humaines et sociales sur la question des MGF concerne principalement deux disciplines : la psychologie (i) et la sociologie (ii).

i. Psychologie : entre ethnopsychanalyse et psychologie sociale, la quête de modèles théoriques englobants.

La psychologie offre des grilles d'analyse (notamment à travers la psychanalyse et la psychologie sociale) qui peuvent permettre d'approfondir la pratique des MGF, et notamment ses origines et les mécanismes de changement.

L'ethnopsychanalyse.

Le croisement entre les approches anthropologiques et les théories psychanalytiques offre des interprétations affinées de la pratique des MGF.

En 1913, Sigmund Freud publie *Totem et Tabou*, qui donne à la psychanalyse sa dimension anthropologique. L'« Œdipe » est considéré comme la clef de voûte de tout édifice culturel. En 1972, G. Devereux publie *Ethnopsychanalyse complémentaire* qui fait le lien entre la psychopathologie et les facteurs socio culturels. L'ethnopsychanalyse s'est intéressée plutôt à la circoncision masculine, perçue comme le substitut symbolique de la castration : S. Freud a ainsi interprété la circoncision du jeune patient appelé Hans. Mais, Marie Bonaparte, dans une interprétation extensive (voire déformée) des premiers écrits de S. Freud sur la sexualité féminine, considérait la clitoridectomie comme le parachèvement de la castration biologique de la femme, autrement dit un moyen de la « féminiser ».⁵⁶⁴ G. Roheim, anthropologue de

⁵⁶⁴ Marie Bonaparte était une des premières patientes féminines de S. Freud (1925). Elle est aussi devenue une de ses disciples et a traduit les premiers écrits de S. Freud en français. Elle se fera exciser deux fois, souffrant de frigidité et considérant que son clitoris l'empêchait de devenir une « vraie » femme. Voir notamment dans sa biographie : C. Bertin, *La dernière Bonaparte*, Librairies Académiques Perrin, Paris, 1982. Elle a écrit plusieurs ouvrages, dont M. Bonaparte, *Psychanalyse et Biologie*, Bibliothèque de Psychanalyse et de Psychologie clinique, Paris, 1952. Il semble qu'en cela elle ait fait une interprétation somme toute très

formation, part étudier les populations somalies. Bercé par les théories psychanalytiques, il affirme que l'attitude psycho sexuelle des Somalis - qui mettent en avant le rôle de la virginité - reflète l'importance de la peur de la castration chez les hommes.⁵⁶⁵ Michel Erlich, en suivant cette approche, affirme ainsi que la circoncision féminine exprimerait la peur que les hommes ont des femmes, qui s'incarne dans le mépris des organes génitaux féminins.⁵⁶⁶ La vision négative du clitoris, notamment dans la cosmogonie dogon et bambara, pourrait ainsi être mise en parallèle avec le mythe du vagin denté, expression de l'angoisse masculine de la castration.

L'apport de la psychologie sociale : les mécanismes du changement de comportement.

Dans le courant des années 1990, la psychologie sociale – et notamment les recherches portant sur les changements de comportements/ attitudes (concernant notamment le tabac ou l'alcool), ont été transposées à la question des MGF, afin notamment d'affiner la compréhension des mécanismes de changement (et donc de permanence ou d'abandon). Cela a donné lieu au développement de modèles théoriques parfois complexes, repris dans de nombreux programmes internationaux (notamment par l'OMS), dans un contexte où les évaluations⁵⁶⁷ des premières campagnes de lutte contre les MGF mettaient en évidence leur échec.

Les théories de psychologie sociale permettent de comprendre les « comportements à risque », et les mécanismes de changement ou d'inertie qui les accompagnent. Des recherches en psychologie de la santé mobilisent ainsi ces théories, et notamment les travaux de E. Rogers (dans le domaine de la communication et la diffusion de messages)⁵⁶⁸ et de J. O. Prochaska, J. C. Norcross, et C. C. DiClemente (notamment concernant le tabac),⁵⁶⁹ qui

personnelle des théories de S. Freud sur la sexualité féminine qui sont finalement peu développées dans leur ensemble, et muettes sur cette question spécifiquement.

⁵⁶⁵ G. Roheim, *Psychanalyse et anthropologie, Culture, Personnalité, Inconscient*, Gallimard, Paris, 1969 (1^{ère} édition : 1950), 609p.

⁵⁶⁶ M. Erlich, *La femme blessée. Essai sur les mutilations sexuelles féminines*, L'Harmattan, Paris, 1986.

⁵⁶⁷ Et notamment celle réalisée par l'OMS en 1999 : WHO, *Female Genital Mutilation : Programmes to Date: What Works and What Doesn't. A Review*, Genève, 1999.

⁵⁶⁸ E. Rogers, *Diffusion of Innovation*, The Free Press, New York, 1995.

⁵⁶⁹ J.O. Prochaska et C.C. DiClemente, "In search of how people change: Applications to addictive behaviors." *American Psychologist*, vol. 47, 1992, pp 1102-1114.

interprètent le changement comme un processus en plusieurs étapes successives.⁵⁷⁰ A la fin des années 1990, des études pionnières évoquent la possibilité d'appliquer ces approches dans le domaine spécifique des MGF,⁵⁷¹ et ces approches ont rapidement un large succès,⁵⁷² et ont donné lieu à la diffusion de tout un vocabulaire associé, avec notamment les stratégies de « communication pour le changement de comportement » (CCC),⁵⁷³ la « réactance » (c'est-à-dire la résistance à ces stratégies de communication persuasive), etc. Ces théories mettent pourtant l'accent sur les dynamiques individuelles et postulent qu'une fois informés, tous les individus vont alors avoir un comportement rationnel (suggérant ainsi que le déficit d'information explique l'absence de changement de comportement). Pourtant, la pratique des MGF n'est pas un comportement de nature purement individuelle (à l'inverse du tabagisme ou de l'alcoolisme), mais elle est au contraire au cœur de négociations sociales complexes, qui sont elles-mêmes insérées dans un contexte social et politique spécifique. Des critiques face à ces approches ont d'abord été évoquées dans le contexte de l'analyse des comportements sexuels à risque (notamment le non usage du préservatif) :⁵⁷⁴ ces études proposent à l'inverse d'étudier les contextes socioculturels dans lesquels les actions sont négociées ou imposées.

⁵⁷⁰ J. O. Prochaska et C. C. DiClemente (1992) identifient plusieurs étapes : « pre-contemplation » (aucune intention de changement), « contemplation » (le changement est envisagé mais cela n'aboutit pas à un engagement) « preparation » (qui peut produire des changements à la marge), action (changement de comportement réussi), « maintenance ».

⁵⁷¹ WHO, 1999, *op.cit.*, et : S. Izett et N. Toubia, *Learning about Social Change. A Research and Evaluation Guidebook Using Female Genital Cutting as a Case Study*, RAINBO, New York, 1999.

⁵⁷² Voir par exemple: N. J. Diop et al., *The Tostan Program: Evaluation of a Community Based Education Program in Senegal*, Tostan, 2003.

⁵⁷³ Par exemple, dans son étude de synthèse en 1999, l'OMS remet en cause l'approche "Information Education Communication" (IEC) qui consiste à diffuser un message sans réfléchir sur la cible. Au contraire, les modèles de changement de comportement issus de la psychologie sociale amènent à s'interroger sur la boîte noire du récepteur. Au final, l'OMS – puis à sa suite nombre de stratégies des principales OI s'y rattacheront – préconise le passage vers des approches en termes de « CCC » : "The messages, orchestrated without the involvement of the target audiences, are either imposing, such as "stop excising" or "use family planning", scary, as in "AIDS kills", with a picture of a skeleton or skull; demoralizing, such as, "plan your family or you will be poor" with a picture of a large, ill-fed family; or even neutral and thus hard to understand." in: WHO, 1999, *op.cit.*, p 26.

⁵⁷⁴ P. S. Yoder, "Negotiating relevance: Belief, knowledge, and practice in international health projects", *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 11, 1997, pp 131-146.

Ces limites dans l'applicabilité des recherches en psychologie sociale sont en effet mises en lumière dans une recherche récente menée par Ylva Hernlund et Bettina Shell-Duncan.⁵⁷⁵ Ces auteures ne nient pas l'apport de ces approches, mais proposent un usage nuancé, notamment du fait du biais induit par une analyse individualisant la pratique des MGF.⁵⁷⁶ En effet, leurs recherches au Sénégal et en Gambie ont mis en évidence une constellation de décideurs impliqués dans la pratique des MGF, ce qui pose la question de l'application directe des « étapes de changement de comportement » évoquées dans la littérature en psychologie sociale. Par ailleurs, « *readiness to change* » (RTC) s'avère moins linéaire que théorisée pour d'autres domaines : notamment, la plupart des interviewés déclarent avoir eu connaissance des campagnes menées contre ces pratiques, sans pour autant se déclarer convaincus par leur contenu. À l'inverse, elles mettent en évidence des « *reluctant practitioners* », c'est-à-dire des individus qui voudraient changer de comportement mais se trouvent contraints de ne rien faire, et à l'opposé des « *reluctant abandoners* ».

ii. Sociologie : sociologie des migrations et genre,
comprendre les MGF en situation d'exil.

Dans le courant des années 1980 et 1990, des recherches en sociologie viennent également élargir le champ de compréhension de la pratique des MGF replacée dans le contexte de la migration. L'émergence de ces études correspond précisément à la féminisation de l'immigration en Europe qui s'est amorcée dans les années 1980, au point qu'en 2004, 80% des nouveaux entrants (en France) par exemple, sont des femmes. Ces recherches se

⁵⁷⁵ “FGC researchers have begun adopting the concepts and terminologies of diffusion theory and the trans-theoretical model despite the fact that there have been no rigorous investigations of whether or how these models are applicable to the case of FGC. This shift is not merely to a new “problem behaviour,” but to an extremely different cultural context in comparison to that in which original conceptualisation of stages of change originally formulated, and to a decision that is often a collective rather an individual one.”, Y. Hernlund et B. Shell Duncan, “Are There Stages of Change in the Practice of FGC? Qualitative Research Findings From Senegal and the Gambia”, *African Journal of Reproductive Health*, vol. 10 (2), 2006, p 57-71. Les auteures soulignent d'ailleurs que dans le domaine du sida ces travaux ont été largement réévalués.

⁵⁷⁶ “[...] a focus on the individual may not be entirely inappropriate with respect to FGC, but instead it is simply not the final point of analysis. Individuals bring to the negotiation process their own perspectives and opinions that have been shaped by a unique repertoire of experiences and sources of influences, as well as greater or lesser skills in communication, powers of persuasion, and varying degrees of power and authority in decision-making.”, *Ibid.*

développent donc surtout dans les pays de forte immigration africaine, et notamment en France,⁵⁷⁷ en Grande Bretagne et dans les pays nordiques,⁵⁷⁸ qui cherchaient alors des réponses face à la découverte, parfois tragique, de l'existence d'exciseuses sur le sol national.

Ces recherches croisent le plus souvent les apports de la sociologie des migrations avec des approches sensibles aux effets de domination des genres.⁵⁷⁹ Elles mettent en évidence le fait qu'en situation de changement social important, comme c'est le cas dans le cadre de l'exil, les pratiques traditionnelles ont tendance à renforcer dans leur dimension de marqueur identitaire. Ainsi, on peut observer des cas où les individus migrants continuent à pratiquer les MGF alors même que les communautés dont ils sont issus ont progressivement abandonné ou diminué cette pratique.

Ce rapide tour d'horizon de la littérature en sciences sociales consacrée aux MGF a permis de mettre en évidence la pluralité des paradigmes, qui sont autant de tentatives de réinterprétation de(s) rationalité(s) de la pratique des MGF, parfois impressionnistes. Il est intéressant de noter que ces divers paradigmes semblent se succéder, en partie influencés par les contraintes et opportunités des campagnes internationales de lutte *contre* les MGF. Il est même parfois difficile de dissocier, dans ce domaine, les recherches académiques de la « littérature grise » produite par les ONGI et OI dans le cadre de la lutte contre les MGF. A l'inverse, les recherches biomédicales sont généralement présentées comme des contrepoints scientifiques face à ce trop plein de sens proposé par les sciences sociales.⁵⁸⁰ Mais, comme nous allons le voir, une étude attentive des données produites révèle que ces approches ne sont pas neutres, en dépit de la légitimité attachée *a priori* aux « faits médicaux ».

⁵⁷⁷ On peut ici citer le travail pionnier de Isabelle Gillette Faye, fondatrice également de l'association GAMS à Paris. I. Gillette-Faye, *La polygamie et l'excision dans l'immigration africaine en France, analysées sous l'angle de la souffrance sociale des femmes*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asq, 1998, 352p (thèse de doctorat en sociologie). Plus récemment, on peut citer un travail de recherche de synthèse réalisé par l'INED (dans le contexte de la mise en place d'un Plan National contre l'excision en France géré par le Ministère de la Santé) : A. Andro et M. Lesclingrand, « Les mutilations sexuelles féminines : le point sur la situation en Afrique et en France », *Populations et Sociétés*, vol. 438, octobre 2007.

⁵⁷⁸ On peut citer notamment les nombreux travaux de Elise B. Johansen sur la sexualité dans les communautés somaliennes en Norvège : E.R. Johansen, « Pain as a counterpoint to culture: Toward an analysis of pain associated with infibulation among Somali immigrants in Norway », *Medical Anthropology Quarterly*, 16(3), septembre 2002, pp 312-340.

⁵⁷⁹ J. Freedman et J. Valluy, *Persécutions des femmes. Savoirs, mobilisation et protection*, Editions le Croquant, Paris, 2007.

⁵⁸⁰ D. Gordon, 1991, *op.cit.*

2. Les MGF saisies par les sciences biomédicales.

« Elles sont des dizaines de millions à souffrir en silence. Meurtries physiquement, atteintes psychologiquement, elles se taisent de peur de subir les réprobations de leur famille, de leur village ou bien encore de la communauté à laquelle elles appartiennent. Ces femmes ont été victimes d'une mutilation génitale, le plus souvent une excision [...] Cette opération est lourde de conséquences. Outre l'absence de plaisir lors des rapports sexuels, une excision peut provoquer de violentes douleurs, des hémorragies, des infections, la stérilité et même parfois la mort ». ⁵⁸¹ Ainsi s'ouvre un article récent paru dans la presse française couvrant la journée internationale de lutte contre les MGF (chaque 6 février). Il est assez représentatif de la couverture médiatique qui est faite de la pratique en Occident : mettant quasi systématiquement l'accent sur les conséquences sur la santé, souvent généralisées et dramatisées, avec images ou photographies à l'appui. ⁵⁸² C'est en effet au nom de *risques* inhérents aux MGF, que cette pratique sociale et culturelle a fait l'objet d'une attention internationale particulière. ⁵⁸³

Par *risque* on entend donc à la fois l'existence d'un danger *et* sa probabilité. C'est cette probabilité qui fait de la pratique un véritable problème, qui justifie une intervention à son encontre voire son abandon. Si cette notion de risque est centrale dans la problématisation de la pratique, elle ne constitue pas pour autant une donnée consensuelle. Tout d'abord, dans les communautés excisantes, les « conséquences » sont le plus souvent interprétées comme de simples accidents, voire des actes malveillants émanant de forces invisibles, bref des

⁵⁸¹ D. Roussel, « Trois millions de filles excisées chaque année », *L'humanité*, 6 février 2006.

⁵⁸² Voir par exemple le reportage de photo journalisme de I. Ramos Rioja et K. Manresa publié sous le titre : *The Day Kadi Lost Part of Her Life*, Spinifex Press, Melbourne, 1998.

⁵⁸³ A l'inverse, la circoncision masculine comporte des risques mais qui sont largement compensés par les bénéfices de cette pratique sur la santé des jeunes garçons/ hommes. Notamment des recherches ont prouvé que la circoncision masculine diminuait le risque de transmission du VIH de près de 60% si bien que cette pratique est encouragée par les agences des Nations Unies dans le cadre de la lutte contre le sida en 2007. UNAIDS, *Safe, voluntary, informed male circumcision and comprehensive HIV prevention programming : guidance for decision-makers on human rights, ethical and legal considerations*, Genève, 2007.

exceptions qui ne remettent pas en cause la pratique en tant que telle.⁵⁸⁴ A l'inverse, la (sur)médiatisation (occidentale) de *certaines* complications ne révèle t-elle pas une surestimation de leur récurrence ? Le facteur « risque » n'est-il pas imaginé et construit par les activistes, pour faciliter l'adhésion du plus grand nombre à leur cause ?

Ces questions amènent à développer une analyse critique des connaissances disponibles sur ces risques. Les données sont en fait assez faibles, comparées à l'usage rhétorique qui est fait des « risques » : les recherches (cliniques et/ ou épidémiologiques) sont peu nombreuses, et elles sont souvent difficilement généralisables (soit parce qu'elles sont localisées, soit parce qu'elles n'explorent pas toutes les hypothèses). Les études portant spécifiquement sur les effets psychologiques ou sexuels restent rares. Surtout, les recherches biomédicales ne permettent pas *véritablement* d'établir la fréquence des complications - notamment du fait de contraintes (logistiques mais aussi éthiques) dans la collecte des données - alors même que cela va constituer l'un des principaux éléments de l'argumentaire *contre* ces pratiques. Se pose alors la double question de la *production* de ce savoir médical, qui reste encore parcellaire avec de nombreuses hypothèses non vérifiées; mais aussi et surtout de son *usage*.

Les « faits médicaux » relatifs aux conséquences de la pratique, sont en effet le plus souvent présentés comme des données qui seraient, implicitement et par définition, fiables, neutres et dépolitisées. Pourtant, le seul fait de mettre l'accent (souvent exclusivement, ou tout du moins prioritairement) sur les *effets* de ces pratiques, peut être révélateur d'un certain « culte » occidental pour la médecine dite moderne, perçue implicitement comme un signe de progrès et de modernisation. Au même titre que les « droits humains » dont la prétention à l'universalité est plus un requis occidentalocentré qu'un acquis ; la référence à une médecine moderne *neutre* révèle un ethnocentrisme déguisé derrière la « neutralité » supposé des références scientifiques.⁵⁸⁵ Dans un contexte où le savoir médical autour de la pratique des MGF est (encore) limité, ces biais implicites sont particulièrement importants à déceler.

Les conséquences uro-gynécologiques sont celles pour lesquelles les données disponibles sont les plus complètes et nombreuses (a). A l'inverse les conséquences psychologiques et

⁵⁸⁴ A. El Dareer, *Women Why Do You Weep ?*, Zed Books, Londres, 1982.

⁵⁸⁵ E.H.Boyle, *Female Genital Cutting : Cultural Conflict in the Global Community*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

sexuelles, beaucoup plus controversées, sont également moins documentées **(b)**. L'usage qui est fait de ce savoir partiel constitue l'enjeu de nombreux débats **(c)**.

a. Les données sur les conséquences urologiques, gynécologiques et obstétricales.

Si les complications sur la santé dues aux MGF sont relativement bien identifiées, leur quantification précise reste cependant lacunaire, ce qui rend complexe le recours à la notion de « *risques* ». Un document publié en 2000 par l'OMS fait le bilan de l'ensemble des recherches disponibles consacrées, directement ou indirectement, à la description et / ou la quantification de ces complications. Ce sont les conséquences d'ordre urologique, gynécologique et obstétrical qui sont les plus documentées.⁵⁸⁶

i. Identifier et décrire les complications : de nombreuses recherches cliniques (ou assimilées).

Les complications observées émanent le plus souvent de *recherches cliniques*, issues d'études de cas rencontrées par des professionnels de la santé, dans le cadre de leur profession – donc essentiellement en milieu médical. Ces études de cas permettent de mettre à jour certaines conséquences, mais elles ne permettent pas de mesurer dans quelle(s) proportion(s) elles interviennent.

Les complications ont aussi été identifiées à partir d'*enquêtes par questionnaires*, réalisées avec des femmes déjà excisées qui rapportent elles mêmes les complications qu'elles ont pu rencontrer dans le passé. Enfin, les *données secondaires* – essentiellement issues de recherches anthropologiques – viennent compléter cette riche littérature.

Mais, comme le souligne à juste titre Carla Obermeyer, ces différents travaux ne sont pas directement cumulatifs, et ce notamment parce que les catégories biomédicales (excision,

⁵⁸⁶ WHO, *A systematic review of the health complications, including sequelae in childbirth*, Department of Women's Health and community health, WHO, WHO/FCH/WMH/00.2, Genève, 2000. Une version synthétique mise à jour a été introduite dans la déclaration conjointe inter- agences onusiennes de 2008 : OMS, 2008, *op.cit.*, pp 33-34.

clitoridectomie, infibulation, circoncision pharaonique etc.) ne sont pas identiques d'une étude à l'autre.⁵⁸⁷ En comparant l'ensemble des données issues de cette large littérature,⁵⁸⁸ il est toutefois possible d'isoler plusieurs types de complications parmi les plus récurrentes : les saignements, les cicatrices et kystes, les infections, les problèmes urinaires, les problèmes reproductifs, les problèmes pendant l'accouchement, et les autres complications (comme par exemple la douleur, etc.)

L'OMS a cependant très tôt cherché à faire une **synthèse simplifiée**, qui permette – y compris pour des non spécialistes – de saisir l'importance et la variété des complications associées à la pratique des MGF. Cette synthèse est d'ailleurs celle qui sera reprise – le plus souvent telle quelle – dans l'ensemble de la littérature « grise » (documents stratégiques des acteurs de lutte, articles de vulgarisation dans la presse généraliste etc.), et dans les documents officiels nationaux (politiques nationales de lutte contre l'excision, etc.). Les conséquences y sont classées en deux catégories :⁵⁸⁹

- *les risques immédiats de complication* (court terme) qui comprennent : la douleur, le choc, l'hémorragie, la rétention urinaire, les infections, la transmission du VIH (du fait du partage du même instrument), la fusion non intentionnelle des lèvres (par accollement cicatriciel), et des conséquences psychologiques.

L'hémorragie et les infections peuvent entraîner la mort, mais aucune étude systématique n'est venue rendre compte de la proportion.

- *les risques à plus long terme (tout au long de vie)* qui comprennent : la douleur, les infections (kystes dermoïdes, ulcères génitaux, infections pelviennes chroniques, infections urinaires...), chéloïdes (qui se forment autour des tissus cicatriciels), IST, VIH (du fait des microlésions qui sont un champ propice à la fixation du virus), des complications à l'accouchement pour la mère et pour l'enfant (mortalité maternelle,

⁵⁸⁷ C. M. Obermeyer, 1999b, *op.cit.*, p 84. Voir aussi : C. M. Obermeyer et R.F.Reynolds, 1999, *op.cit.*

⁵⁸⁸ La revue de littérature proposée par C. M. Obermeyer comprend 435 articles (mise à jour en 1996) sur les complications des MGF. C. M. Obermeyer, 1999, *op.cit.*

⁵⁸⁹ On reprendra ici la dernière synthèse, mise à jour en 2008 : OMS, 2008, *op.cit.*, pp 33-34. Ce dernier document est reproduit en **annexe n° 5**.

fistules, morbidité néo natale, etc.), et des conséquences psycho-sexuelles (dyspareunie, perte de mémoire, anxiété...).

Cette présentation très simplifiée, à visée purement pédagogique, ne permet pas de mesurer l'importance de telle ou telle complication. Les recherches statistiques précises sont d'ailleurs peu nombreuses.

ii. Quantifier les complications : quelques recherches épidémiologiques.

Les recherches épidémiologiques quantifiant les complications de façon plus précise sont finalement assez limitées. La première étude de ce genre a été réalisée par Asma El Dareer au Soudan entre 1977 et 1981.⁵⁹⁰ Pour la première fois, les complications ne sont pas simplement décrites, mais également quantifiées. Dans cette étude, ¼ des femmes interviewées rapportent des complications à court terme : 20 % concernent des hémorragies et dysuries, et 30% évoquent des conséquences à plus long terme, dont 25 % sont des infections pelviennes. Ces données sont par la suite reprises dans la littérature, parfois sans regard critique,⁵⁹¹ en dépit de recherches complémentaires ou alternatives.

Mais, malgré ces quelques déficits, les recherches sur les complications physiques restent cependant beaucoup plus importantes (en quantité) et précises que celles concernant les conséquences psycho- sexuelles, probablement aussi parce que ces dernières sont plus controversées.

⁵⁹⁰ A. El Dareer, *Women, Why Do You Weep?* Zed Press, Londres, 1982.

⁵⁹¹ "There have been a blanket acceptance of her findings, which have been quoted and requoted in a variety of biomedical and anthropological books and journal", in: M. Parker, « Rethinking Female Circumcision », *Africa*, vol. 65 (4), 1995, p 514.

b. Les effets psycho- sexuels : des données plus polémiques.

Les risques des MGF sur la santé psychologique et (surtout) sexuelle des femmes ont généré des discours militants (notamment féministes, dans les années 1980) parfois virulents, **associant (automatiquement) MGF et dysfonctionnements sexuels**, et notamment absence d'orgasme. Le clitoris, devenu un organe quasi sacralisé depuis la révolution sexuelle en Occident, symbole de l'autonomie (y compris sexuelle) de la femme, est au cœur de ces interprétations – lourdement chargées émotionnellement. En l'absence de preuves scientifiques établies, cela reste cependant une mise en cause *très* polémique de la pratique.

En effet, dans ce domaine, les données restent faibles : elles se limitent soit à des études théoriques sur l'implication sexuelle des modifications anatomiques du corps de la femme du fait de ces opérations ;⁵⁹² soit elles reposent, le plus souvent, sur quelques études de cas fondées sur des témoignages de femmes qui généralement ont subi les formes les plus extensives.

i. Les MGF comme « traumatisme » : ⁵⁹³ de rares recherches sur les effets psychologiques.

En 1996, dans son livret d'information de référence, l'OMS complète sa présentation des conséquences de la pratique des MGF en précisant : « les mutilations sexuelles peuvent laisser des séquelles durables dans la vie et dans l'esprit des femmes qui les ont subies. Les complications psychologiques de ces mutilations peuvent être profondément enfouies dans le subconscient de la fillette et déclencher l'apparition de troubles du comportement. Une autre conséquence est la perte de confiance dans les êtres aimés. A plus long terme, les femmes concernées peuvent éprouver un sentiment de frustration et d'anxiété, être déprimées, ou

⁵⁹² Selon le principe: “All female genital surgeries re-move part or all of the clitoris, and are therefore believed to impair or destroy the ability to derive pleasure from sex; in addition, infibulations reduce the vulvar opening, sometimes to a pinhole, making it necessary to cut or tear tissue before sexual penetration can take place, and as a result sex is thought to cause pain rather than pleasure.”, C.Obermeyer, 1999b, *op.cit.*, p 94

⁵⁹³ Littéralement : (du grec *trauma*, blessure) ensemble des troubles physiques et psychiques occasionnés par une violence extérieure, *Encyclopédie Larousse*, 1988.

irritables, frigides, avoir des conflits conjugaux, des troubles de conversion, voire des psychoses ». ⁵⁹⁴

Cette présentation succincte s'explique par le faible nombre d'études menées dans le domaine de la santé mentale. Dès 1979, pourtant, le Dr Taha Basheer présente les résultats d'une enquête mettant en évidence les effets psychologiques de la pratique sur 70 femmes égyptiennes infibulées. ⁵⁹⁵ Mais à ce jour peu d'études ont permis de préciser les hypothèses ainsi présentées. ⁵⁹⁶

Les informations disponibles sont essentiellement fondées sur d'autres types de données, notamment des témoignages de femmes excisées ou infibulées, à l'image de l'ouvrage de Awa Thiam qui donne « la parole aux négresses ». ⁵⁹⁷ Il peut s'agir aussi de récits de médecins confrontés à des patientes atteintes de certains troubles, comme c'est le cas notamment avec Nahid Toubia, ⁵⁹⁸ chirurgienne à Khartoum ; ou avec le gynécologue français Michel Erlich. ⁵⁹⁹ Des récits personnels peuvent venir compléter ces connaissances *subjectives*. ⁶⁰⁰ Enfin, ces témoignages peuvent également être « réinventés » dans des œuvres de fiction, mettant en scène des jeunes femmes qui ont subies la pratique : l'ouvrage de Alice Walker, *Possessing the Secret of Joy*, ⁶⁰¹ en constitue un exemple emblématique, même si aussi très critiqué... ⁶⁰²

A l'inverse, les effets des MGF sur la sexualité, également faiblement documentés, sont au cœur de controverses plus importantes.

⁵⁹⁴ OMS, 1996, *op.cit.*

⁵⁹⁵ Ses résultats sont présentés lors d'une conférence inaugurale de l'OMS sur la question de la circoncision féminine en 1979 à Karthoum. OMS, 1979, *op.cit.*, pp 72 et s.

⁵⁹⁶ Voir notamment: A. Behrendt et A. Moritz, « Posttraumatic Stress Disorder and Memory Problems After Female Genital Mutilation », *American Journal of Psychiatry*, vol. 5, 2005.

⁵⁹⁷ A.Thiam, *La parole aux négresses*, Denoel Gonthier, Paris, 1979.

⁵⁹⁸ N.Toubia, *Female Genital Mutilation. A Call for Global Action*, Women Ink, New York, 1993.

⁵⁹⁹ M. Erlich, 1986, *op.cit.*

⁶⁰⁰ Comme celui, très médiatisé, de la top model somalienne Waris Dirie : W. Dirie et C.Miller, *Fleurs du désert, J'ai Lu*, 1998.

⁶⁰¹ A. Walker, *Possessing the secret of joy*, Pocket Books, New York, 1992.

⁶⁰² Cf *infra*, chapitre 1, II, B, 3.

ii. Clitoris et plaisir sexuel : du « mythe » aux expériences multi- variées des femmes.

Au-delà de leurs formes différenciées, les MGF ont ceci de commun qu'elles comportent une altération (totale ou partielle) du clitoris. Etant donné que le clitoris est présenté (en Occident) comme la zone érogène principale de la femme, **l'équation entre MGF et dysfonctionnements sexuels**, évoquée dans les travaux militants pionniers (et notamment le plus emblématique, le rapport Hosken, est devenue une évidence – et ce malgré l'absence de données scientifiques la corroborant.

- *Des recherches biaisées corrélant MGF, clitoris et absence de plaisir sexuel.*

Quelques études scientifiques pionnières ont cependant été menées, s'interrogeant sur *un* dysfonctionnement sexuel en particulier : l'altération du plaisir de la femme.⁶⁰³ Mais, elles ne sont pas systématiques, et les résultats sont variables.⁶⁰⁴ Prenons un exemple : les recherches de l'anthropologue Hanny Lightfoot Klein montrent que 90% des femmes soudanaises (interrogées) affirment avoir déjà ressenti du plaisir sexuel. L'une d'entre elles s'amuse même de la question : « un corps est un corps, et aucune excision ne peut changer ça! Qu'importe ce qu'ils ont coupé, ils ne peuvent pas changer ça! ». ⁶⁰⁵ Mais Asama El Dareer,⁶⁰⁶ qui travaille également sur le Soudan, avance un chiffre très inférieur : selon ses recherches, seules 27% des femmes disent avoir du plaisir lors des relations sexuelles.

Au-delà de ces variations, qui soulignent toute la difficulté d'enquêter dans un domaine de nature très subjective, ces recherches posent aussi la question du *biais* méthodologique introduit par leur questionnement et postulats (implicites) de départ : la corrélation entre clitoris et plaisir féminin et/ou orgasme.

⁶⁰³ Cela révèle une représentation particulière de la sexualité, dans laquelle l'accès au plaisir étant considéré en quelque sorte comme l'unité de compte de l'activité sexuelle, l'absence de plaisir est perçue à l'inverse comme un dysfonctionnement. M. Bozon, *Sociologie de la sexualité*, Nathan, Paris, 2002.

⁶⁰⁴ L'étude de référence pionnière en la matière est: A.A.Shandall, "Circumcision and infibulation of females: a general consideration of the problem and a clinical study of the complications in Sudanese women", *Sudan medical journal*, vol.5, 1967, pp 178-212.

⁶⁰⁵ "A body is a body, and no circumcision can change that ! No matter what they cut away from you- they cannot change that » in: H. Lightfoot Klein, 1989, *op.cit.*, p 26.

⁶⁰⁶ A. El Dareer, *Woman, Why Do You Weep?*, Zed Press, London, 1982.

Cette corrélation est-elle une réalité physiologique ; ou au contraire culturellement construite, et donc variable ? La société et la culture jouent un rôle important dans la détermination du plaisir, de la douleur, et dans l'expression même de la sexualité. Différentes perceptions et représentations du clitoris, de la sexualité et du corps de la femme induisent des données différentes sur le lien entre la pratique des MGF et la sexualité. Oter le clitoris est considéré, dans de nombreuses communautés, comme nécessaire pour *devenir* une femme adulte, mais aussi une façon supplémentaire d'affirmer sa féminité pleine et entière.⁶⁰⁷ A la suite de travaux en sexologie dans les années 1950 aux Etats-Unis, et dans un contexte de Révolution Sexuelle, le clitoris devient *le* symbole de l'émancipation des femmes,⁶⁰⁸ et *le* marqueur de l'identité féminine (en Occident).⁶⁰⁹ Conformément à cette perspective, les femmes qui sont excisées ne pourraient pas s'épanouir.⁶¹⁰ Certaines féministes occidentales se révoltent donc contre la pratique des MGF qu'elles découvrent, et qui porte atteinte - directement et volontairement - à cet organe quasi sacralisé. Fran Hosken affirme ainsi : « Les mutilations sexuelles représentent une atteinte intolérable [...] à l'essence, à l'esprit même de la féminité ». ⁶¹¹ Cette approche radicale sera d'ailleurs par la suite très critiquée, y compris par des militantes (féministes) africaines, comme par exemple la féministe soudanaise Rogaia Mustafa Abusharaf.⁶¹²

⁶⁰⁷ J. Boddy, 1982, *op.cit.*

⁶⁰⁸ Rompant en cela avec la vision de la sexualité féminine développée par certains écrits de Sigmund Freud (qui affirmait que le siège du plaisir de la femme était le vagin, et que le clitoris était réservé au plaisir de la petite fille (le contraire serait alors pathologique. Cela est notamment précisé dans son texte « Sur la sexualité féminine » de 1931: S. Freud, *La vie sexuelle* (1907-1931), PUF, Paris, 1969), mais surtout par ses disciplines et celles et ceux (notamment aux Etats-Unis qui se sont réclamaient de son héritage, comme par exemple Helen Deutsch). En effet ses textes ont souvent été sur interprétés (notamment : L. Irigaray, *Spéculum de l'autre femme*, Editions de Minuit, Paris, 1974, 462p), S. Freud avouant pourtant lui-même que la sexualité féminine était encore un « continent noir ». Tout au plus peut-on déplorer les apories freudiennes autour de la féminité. Pour une présentation critique, féministe et synthétique des théories freudiennes de la sexualité, voir S. Auffret, « Lumière et ombres de la psychanalyse et du surréalisme », Séminaire d'idées féministes, Université populaire de Caen, cours du 7 avril 2005 [Disponible en ligne : http://perso.orange.fr/michel.onfray/programme_up_Severine_Auffret.htm].

⁶⁰⁹ A. Koedt, 1968, *op.cit.* Cf. *supra*, introduction générale.

⁶¹⁰ E.A.Brière, "The Western Gaze", in B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 169.

⁶¹¹ F.Hosken, 1983, *op.cit.*, p 12.

⁶¹² Rogaia Mustafa Abusharaf écrit par exemple: « By overemphasizing the effects of female « circumcision » on sexual pleasure, she has distanced herself from the socioeconomic context of broader violation of women's rights. Her report lacks a comprehensive view on the subject but also is noticeably impressionistic » in :

Des recherches plus nuancées, sur la sexualité des femmes migrantes.

A l'inverse, d'autres recherches (plus récentes), notamment réalisées dans les contextes des migrations, viennent considérablement nuancer l'équation de départ, aussi bien (d'ailleurs) que le poids de la culture dans le vécu de la sexualité et du plaisir.⁶¹³ Le plaisir sexuel (ici comme ailleurs) n'est ni purement physiologique, ni uniquement culturel ou social, ni même encore purement une expérience individuelle, mais il est plutôt le résultat d'une interaction complexe entre ces différents facteurs, qui rend l'équation de départ (MGF associée à l'absence de plaisir) particulièrement inopérante car simpliste.

Par exemple, en 2006 Lucrezia Catania et son équipe,⁶¹⁴ ont mené une enquête à Florence auprès de (137) jeunes filles et de femmes excisées d'origine africaine pour comprendre leur rapport à la sexualité. Les résultats ont montré que les femmes excisées déclarent avoir déjà eu des orgasmes (86%), y compris pour celles qui ont été infibulées - même si la proportion est cependant plus faible chez les plus jeunes filles. Ces dernières sont aussi celles qui sont confrontées le plus violemment aux critiques (occidentales) vis-à-vis d'une pratique qui a été réalisée sur elles quand elles étaient plus jeunes. C'est donc plutôt la représentation (positive ou négative) que ces femmes ont de cette pratique sur leur propre corps qui expliquerait une sexualité plus ou moins épanouie : dans le cas des (plus) jeunes filles, le « conflit culturel » serait plus violent que pour leur aînées, ce qui se répercute dans leur potentiel orgasmique.⁶¹⁵ L'auteure introduit l'idée- quelque peu provocatrice - de "*mental infibulation*" qui expliquerait ainsi que des jeunes filles, écartelées plus que leurs aînées entre deux cultures et

R.M.Abusharaf, "Revisiting Feminist Discourses on Infibulation: Responses from Sudanese Feminists", in: B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 161.

⁶¹³ « Both in Western and African traditionalist context, myths about the relevance of the clitoris to female sexuality are betrayed by women's different and varied experiences" in: F. Ahmadu, "Ain't I a Woman Too? Challenging Myths of Sexual Dysfunction of Circumcised Women", in: Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), *Transcultural Bodies. Female Genital Cutting in a Global Context*, Rutgers University Press, 2007, p 307.

⁶¹⁴ L. Catania, et al. , « Pleasure and orgasm in women with female genital mutilation/cutting », *The Journal of Sexual Medicine*, vol. 4 (6), 2006, pp 1666-1678.

⁶¹⁵ "In FGMC women, when their culture makes them live the 'alteration/modification/mutilation' as a positive condition, orgasm is experienced. When there is a cultural conflict, the frequency of the orgasm is reduced even if the anatomical and physiological conditions make it possible" in: L. Catania, *TierneyLab Blog*, "Sexual consequences of female initiation rites in Africa", 14 janvier 2008.

soumises au regard de l'Autre, souvent acerbe (indirectement) sur leur propre corps, aient un potentiel orgasmique diminué.

Cette position est d'ailleurs largement confirmée par les recherches de Fuambai Ahmadu. Elle a mené des enquêtes auprès des migrantes africaines à Washington : elle a également mis à jour des dysfonctions sexuelles plus importantes chez les plus jeunes générations, à savoir celles qui ont eu leurs premières expériences sexuelles dans la période « post- *Warrior Marks* », ⁶¹⁶ c'est-à-dire après que la question a commencé à faire l'objet d'une attention internationale importante.⁶¹⁷ Elle considère ainsi que l'équation entre MGF et dysfonctionnement sexuel relève du « mythe » occidental, d'une part ; qui a toutefois eu des effets indirects sur la représentation de leur corps et de leur sexualité par les (plus) jeunes filles migrantes d'autre part. Elle conclut ainsi d'une part que le facteur culturel ne peut pas à lui seul expliquer l'équation ; ⁶¹⁸ et que d'autre part, c'est l'appréhension symbolique du clitoris qui participe au plaisir (ou non) sexuel, plutôt que son interaction physiologique.⁶¹⁹

Les études et la littérature sur le clitoris⁶²⁰ tendent en effet à démontrer qu'il s'agit d'une zone aux multiples terminaisons nerveuses, même si la taille de cette zone et la densité de ces terminaisons nerveuses sont variables, d'un individu à l'autre. Il est d'ailleurs plus pertinent de parler du *système clitoridien* - formé d'un réseau de nerfs, de muscles, de gland, et de ligaments qui sont connectés entre eux. Les recherches neurobiologiques ont en effet mis en évidence l'existence d'une vaste zone, dont le clitoris ne serait qu'une partie, la plus visible. Des enquêtes menées sur des femmes qui avaient subi une vulvectomie pour raison médicale,

⁶¹⁶ *Warrior Marks* est un film documentaire produit par Alice Walker, contre les MGF, qui a été très critiqué par sa présentation a historique et victimisante des femmes africaines. Cf. *infra*, chapitre 1.

⁶¹⁷ F. Ahmadu, "Ain't I a Woman Too? Challenging Myths of Sexual Dysfunction of Circumcised Women", in: Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), *Transcultural Bodies. Female Genital Cutting in a Global Context*, Rutgers University Press, 2007, pp 278-310.

⁶¹⁸ « Although culture is significant, it is not the sole or even main determinant for female sexuality or sexual response » *Ibid*, p 294.

⁶¹⁹ "The *exterior of the clitoris* has far more symbolic than physiological value in terms of the role in including orgasm in women", *ibid*, p 295.

⁶²⁰ Voir notamment Mansura Dopico pour une revue de littérature : M. Dopico, « Infibulation and the orgasm puzzle : sexual experiences of infibulated Eritrean women in rural Eritrea and in Melbourne, Australia », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2007, *op.cit.*, pp 224-247.

ont montré qu'elles affirmaient avoir encore du plaisir sexuel.⁶²¹ De la même manière, la clitoridectomie pourrait ainsi ne pas affecter l'ensemble de cette zone sensible.⁶²²

Mais au final une question essentielle se pose : qui peut *connaître* l'expérience du plaisir d'une autre personne ? Ce domaine semble aller en partie au-delà de ce qui *peut être connu*.⁶²³ Fuambai Ahmadu considère ainsi que les interprétations féministes, associant les MGF automatiquement à une négation du plaisir sexuel, sont arrogantes et qu'elles conduisent même à une forme de « mutilation psychologique » des femmes excisées.⁶²⁴

c. Débats et controverses : remise en cause de la validité scientifique des recherches et de leur portée.

Paradoxalement, alors qu'une véritable rhétorique autour des risques associés à la pratique se consolide dans les discours internationaux (cf. *infra*, chapitre 1 et 2), on peut se rendre compte qu'elle n'est finalement fondée que sur des données scientifiques faibles, numériquement mais aussi qualitativement.⁶²⁵ La littérature scientifique sur les conséquences des MGF souffre de deux problèmes : des recherches systématiques en nombre insuffisant, et – plus fondamentalement – des recherches biaisées qui manquent de rigueur scientifique. Au-delà, l'usage extensif qui est fait de ces recherches partielles est également remis en cause – dénonçant leurs effets contreproductifs dans le contexte de la lutte *contre* les MGF.

⁶²¹ Recherche citée par: M. Dopico, 2007, *op.cit.*

⁶²² “Simply stimulating the area around the surgical sites produces waves of sensations that result in orgasm”, L. Murray (1983) cité par F. Ahmadu, 2007, *op.cit.*, p 298.

⁶²³ C. M. Obermeyer, 1999b, pp 79-106

⁶²⁴ « Western feminist interpretations of who we are and how we supposedly feel, as circumcised African women, have assured our psychological mutilation » in: F. Ahmadu, 2007, *op.cit.*, p 308.

⁶²⁵ Au terme de sa revue de littérature sur la question, Carla M. Obermeyer conclut ainsi: “The powerful discourse that depicts female genital surgeries as inevitably causing death and serious ill health is not sufficiently supported by the evidence [...] While the deficiency of the research base may have some practical explanations [...] other reasons must be invoked to explain why the harmful effects of female genital surgeries are so often assumed to be indisputably true that they are rarely posed as questions to be investigated [...] : they have to do with political, economic, and ethical factors at both the local and international levels.” in: C. M. Obermeyer, 1999b, *op.cit.* p 97.

i. Des recherches insuffisantes : le « knowledge gap »
identifié par l’OMS.

Dans le courant des années 1990, des rapports et recherches questionnent la pertinence des seules preuves scientifiques existantes pour attester des risques associés aux MGF.⁶²⁶ Dès 1995, l’OMS a reconnu l’existence d’un « *knowledge gap* » sur les MGF : un groupe de travail technique a rendu un rapport mettant en avant la nécessité de recherches supplémentaires venant préciser l’ampleur des différents types de MGF et leurs incidences physiques, psychologiques et sexuelles.⁶²⁷ Ainsi, en 2000 l’OMS publie un état des lieux complet des connaissances disponibles sur les conséquences des MGF pour la santé de la reproduction.⁶²⁸ Puis, dans le courant des années 2000, elle tente de renforcer ce volet recherche, en initiant plusieurs études - dont notamment une sur les conséquences obstétricales des MGF. Les résultats de cette étude sont publiés en 2006 dans la prestigieuse revue médicale *The Lancet*,⁶²⁹ assortie d’une stratégie de communication qui assure une publicité large à ces données, qui sont présentées comme confirmant pour la première fois le lien de causalité entre certaines complications obstétricales (césarienne, hémorragie post-partum, épisiotomie, séjour prolongé à l’hôpital, mort périnatale) et la pratique des MGF. L’étude en conclut que : « les MGF peuvent causer une ou deux morts périnatales supplémentaires pour 100 accouchements ».⁶³⁰

Couvrant 6 pays, réalisée à partir de l’étude de 28 000 accouchements, elle est présentée comme une recherche majeure. Elle sera pourtant assez vite critiquée : si elle met en avant ses propres limites (la fréquence des complications n’est pas abordée, l’étude ne se concentre que sur des femmes qui consultent dans un centre de santé, et certaines conséquences plus tardives

⁶²⁶ M. Parker, 1995, *op.cit.* ; C. M. Obermeyer et F. Reynolds, 1999, *op.cit.*

⁶²⁷ *Rapport du Groupe de Travail Technique sur les MGF*, OMS, 17-19 juillet 1995.

⁶²⁸ OMS, *A Systematic Review of the Health Complications of Female Genital Mutilation, including Sequelae in Childbirth*, Department of Women’s Health, Family and Community Health, WHO/FCH/WMH/00.2, Genève, 2000, 180p.

⁶²⁹ “Female genital mutilation and obstetric outcome: WHO collaborative prospective study in 6 African countries”, WHO Study group on FGM and obstetric outcome, *The Lancet*, 367, 3 juin 2006, pp 1835-1841.

⁶³⁰ *Ibid.*, p 1841.

ne sont pas évoquées), ce qui lui est reproché, c'est surtout la faible portée scientifique de ses résultats – à l'instar des recherches disponibles les plus diffusées...

ii. Des recherches de portée scientifique limitée :
débat sur la validité et l'interprétation des données
diffusées.

De nombreuses critiques remettent en effet en cause la qualité scientifique des recherches publiées, y compris (voire surtout) lorsqu'elles sont publiées par l'OMS ou dans de prestigieuses revues médicales (et notamment *The Lancet*).⁶³¹

- *Des généralisations abusives.*

Un des premiers reproches qui est formulé aux recherches disponibles sur les complications, est l'absence de différenciation en fonction des formes variées des pratiques ; voire des généralisations faites à partir de recherches qui ne décrivent pourtant que les formes les plus extensives. Cette remarque est importante dans la mesure où la littérature, quasi exclusivement en anglais, se concentre pendant longtemps essentiellement sur les cas du Soudan et de l'Égypte, où l'infibulation est généralisée.⁶³² Or, l'infibulation aura des effets *a priori* plus importants qu'un pincement symbolique du clitoris (par exemple).

C'est ce qui a été reproché par exemple à la première enquête épidémiologique, menée par Asma El Dareer : les données étaient obtenues à partir des déclarations des femmes sur la *forme* de leur circoncision, à partir de catégories biomédicales dont on peut s'interroger si elles faisaient sens parmi les populations interrogées, et sans examen médical permettant des

⁶³¹ R. A. Shweder, "When Cultures Collide: Which Rights? Whose Traditions of Values? A Critique of the Global Anti FGM Campaign", Communication Princeton University / Central European University Conference on 'Universalism and Local Knowledge in Human Rights', 24-25 octobre 2003, Princeton.

⁶³² Voir notamment: N. El Saadawi, *The Hidden Face of Eve*, Beacon Press, Boston, 1980 ; A. El Dareer, *Women, Why Do You Weep?* Zed Press, Londres, 1982; A. Z. Mustafa, "Female Circumcision and Infibulation in the Sudan", *Journal of Obstetrics and Gynecology of the British Commonwealth*, vol. 73, 1966, pp 302-306 ; C. Dewhurst, et A. Michelson, 1964 « Infibulation Complicating Pregnancy », *British Medical Journal*, vol. 2, pp 1442; H.H. Hansen, « Clitoridectomy: Female Circumcision in Egypt », *Folk* vol. 14-15, 1972/73, pp 15-26; Pour une revue de littérature synthétique sur les complications, voir : D. Gordon, 1991, *op.cit.*

comparaisons plus affinées.⁶³³ C'est le cas également de la recherche de l'OMS de 2006 qui formule des conclusions d'ordre général, sans se soucier des différences (qui ont été d'ailleurs mises en évidence par cette recherche) entre les types I / II et III.⁶³⁴

Par ailleurs, les résultats sont souvent peu significatifs, mais donnent lieu à des conclusions généralistes, exagérant ainsi certaines données. C'est le cas là encore de l'étude de l'OMS 2006 : Ronan Conroy considère par exemple que l'amplitude du risque associée à la pratique des MGF est finalement assez faible (1 ou 2 cas sur 1000), et qu'elle se rapporterait (toutes choses égales par ailleurs) au risque du tabagisme passif chez la femme enceinte.⁶³⁵

De la même façon, une recherche menée au Soudan, et publiée dans *The Lancet* en 2005,⁶³⁶ met en évidence un lien de causalité entre la pratique des MGF dans l'enfance, et l'infertilité de certaines femmes adultes, qui est minime mais qui donne lieu à des conclusions généralisantes. C'est ce que souligne John Tierney,⁶³⁷ éditorialiste scientifique du *New York Times*, qui considère que cette causalité n'a pas été correctement testée par la suite.⁶³⁸

Face à des données faibles, les résultats des recherches laissent une large marge d'interprétation.⁶³⁹

⁶³³ Pour une critique de A. El Dareer, voir par exemple : M. Parker, 1995, *op.cit.*

⁶³⁴ R. Conroy, "Female Genital Mutilation: Whose Problem? Whose Solution", *British Medical Journal* vol. 333, 2006, pp 259-260.

⁶³⁵ Pour les femmes qui ont une MGF de type III, les risques de section césarienne sont de 1,3 et de morbidité néonatale de 1,6. Pour l'auteur (Ronan Conroy) ces chiffres sont proches des risques associés par le tabagisme chez les femmes enceintes. R. Conroy, 2006, *op.cit.* p 259.

⁶³⁶ L. Almroth et al., "Primary infertility after genital mutilation in girlhood in Sudan. A case-control study", *The Lancet*, vol. 366, 2005, pp 385-391.

⁶³⁷ Cette causalité repose sur un pourcentage évalué assez peu significatif (7%). Voir la critique de : J. Tierney, « The hazards of politically correct research », *TierneyLab Blog*, message posté le 23 février 2008.

⁶³⁸ Par exemple, comment expliquer que la majorité des femmes soudanaises soient fertiles alors qu'elles ont eu une forme extensive de MGF ? Dans un autre article publié par ces mêmes auteurs en 2005, les complications urogénitales en lien avec les MGF sont d'ailleurs considérées comme finalement trop faibles pour que de réelles conclusions puissent être développées, sauf à dire que les données cliniques manquent. L. Almroth, et al. « Urogenital complications among girls with genital mutilation. A hospital based study in Karhoum », *African Journal of Reproductive Health*, vol. 9 (2), août 2005.

⁶³⁹ Comme le précise à juste titre Bettina Shell-Duncan : « the determination of what is non-trivial harm versus acceptable risk is an interpretive question » in: B. Shell Duncan, *TierneyLab Blog*, message posté le 28 janvier 2008.

Ces critiques ne remettent pas nécessairement en cause la validité des conclusions sur les conséquences des MGF, mais plutôt le manque de rigueur dans la méthode pour y arriver – qui révèle d’ailleurs surtout le fait que ces recherches visent le plus souvent à conforter la cause *contre* les MGF, au prix d’une scientificité de faible intensité... Le manque de rigueur scientifique de ces recherches contraste précisément avec la légitimité qu’elles affichent pourtant au nom de la science.⁶⁴⁰ Et finalement, comme le rappelle R.A. Shweder, « le seul fait qu’une étude soit produite par l’OMS ou publiée par *The Lancet* ne veut pas dire qu’il s’agisse d’une science objective ».⁶⁴¹

Il est d’ailleurs intéressant de noter la réponse du groupe de chercheurs de l’OMS face aux accusations formulées sur sa dernière publication (2006), notamment relayées par le Blog de John Tierney (*TierneyLab Blog*), est pour le moins déroutante. En effet, après avoir rappelé brièvement la méthodologie employée, ils concluent : “De plus, il y a des séquelles qui sont tellement évidentes qu’elles *ne nécessitent pas d’étude coûteuse pour les vérifier !* »⁶⁴²

- *Des recherches plus nuancées, mais inégalement diffusées ou réinterprétées.*

A l’inverse, les recherches qui présentent des résultats plus controversés - autrement dit qui ne confirment pas les postulats implicites sur lesquels reposent les campagnes internationales *contre* les MGF – ne bénéficient pas nécessairement d’une diffusion aussi large que celle de l’OMS en 2006 (pour ne citer qu’elle), qui a été reprise dans la presse généraliste et qui constitue un outil supplémentaire dans la lutte contre les MGF. En effet, dans la mesure où elle vient confirmer les problèmes causés par la pratique des MGF au moment et autour de l’accouchement, à la fois pour la mère et pour l’enfant, elle conforte l’imaginaire occidental autour des MGF (qui dominent les débats précisément du fait de l’absence de recherches substantielles importantes). Richard Shweder considère ainsi que la recherche OMS 2006 est

⁶⁴⁰ John Tierney déplore ainsi “ When it comes to publications on the topic of FGM, we don’t see the usual critical scientific discussion regarding possible bias, possible confounders, or weak links in the causal hypotheses or in study design” in: J. Tierney, « The hazards of politically correct research », *TierneyLab Blog*, message posté le 23 février 2008

⁶⁴¹ “Just because a study is produced by the WHO, or published in The Lancet, does not mean it is objective science”, in: R.A. Shweder, *TierneyLab Blog*, message posté le 25 janvier 2008.

⁶⁴² “In addition there are some sequelae that are so blindingly obvious *they hardly need an expensive study to verify!*” in: H. Lovel, E. Dorkenoo, Z. Mohamed, C. McGettigan , E.O. Akande “WHO Response”, posté le 25 janvier 2008, *TierneyLab Blog*. [souligné par nous]

tout au plus une « publicité pour les organisations militantes », ⁶⁴³ conforme à « une voix non critique et non scientifique dans la campagne d'éradication Tolérance Zéro »⁶⁴⁴ porté par l'OMS.

A l'inverse, des études plus nuancées restent généralement plus confidentielles, ou alors sont réinterprétées à l'aune des postulats implicites. C'est le cas par exemple de l'étude menée en Gambie en 2001 par Linda Morrison.⁶⁴⁵ Il s'agit d'une enquête avec des femmes excisées et non excisées, à partir d'entretiens et d'exams gynécologiques : elle met en évidence le fait qu'il y aurait finalement *peu* de différences, en terme de statut reproductif des femmes : les seules différences observées concernent la syphilis qui était légèrement plus importante chez les femmes non- excisées, et des infections bactériennes plus fréquentes chez les femmes excisées. De la même manière, si 10 % des femmes interrogées étaient infertiles, la proportion était semblable que les femmes soient excisées ou pas.⁶⁴⁶ Ainsi cette enquête vient *nuancer* le postulat de risques systématiques liés à la pratique des MGF, devenus la rhétorique dominante de la lutte *contre* les MGF. Pourtant l'équipe de recherche de l'OMS affiche une toute autre lecture de cette étude : elle considère au contraire que cette recherche *confirme* les hypothèses sur les conséquences néfastes du type II (forme pratiquée en Gambie), qui favoriserait les infections bactériennes vaginales, et serait donc un facteur supplémentaire de risque de transmission du VIH.⁶⁴⁷

- *Usages contreproductifs de ces recherches ? La problématique de la médicalisation.*

Enfin, et sans entrer ici dans les détails (cf. *infra*, chapitre 1 et 2), il est cependant nécessaire de souligner l'existence d'une ultime polémique autour du savoir biomédical et de son usage. Il ne s'agit plus de dénoncer l'usage politisé qui peut être fait de ces recherches - et qui

⁶⁴³ « Advertiser for activist organization » in: R. A. Shweder, message posté le 25 janvier 2008, *TierneyLab Blog*.

⁶⁴⁴ « Unscientific and uncritical voice to the zero-tolerance eradication campaign » *Ibid*.

⁶⁴⁵ L. Morrison, C. Scherf, G. Ekpo, K. Paine, B. West, R. Coleman, G. Walraven, "The long-term reproductive health consequences of female genital cutting in rural Gambia. A community-based survey", *Tropical Medicine and International Health*, vol. 6 (8), 2001, pp 643-653.

⁶⁴⁶ J. Tierney, « Circumcision or Mutilation ? And other questions about a rite in Africa », *TierneyLab Blog*, 5 décembre 2007.

⁶⁴⁷ Analyse proposée par : H. Lovel, E. Dorkenoo, Z. Mohamed, C. McGettigan, E.O. Akande, « WHO Response », posté le 25 janvier 2008, *TierneyLab Blog*.

influencerait leur contenu en amont, comme le suggère Richard A. Shweder - ⁶⁴⁸ mais au contraire de souligner les effets contreproductifs de la mobilisation de ces recherches, par ailleurs partielles et polémiques, comme outil principal dans la lutte *contre* les MGF. Ces recherches, mettant en évidence les risques pour la santé, favorisent en effet la diffusion de messages encourageant à modifier les conditions de l'opération. Et les premières données statistiques disponibles sur les pratiques des MGF (dans le courant des années 1990) mettent justement en évidence une tendance à la médicalisation : c'est-à-dire que les opérations se déroulent effectivement de plus en plus dans un contexte médicalisé.

Le débat concerne en premier lieu les professionnels de la santé, et notamment les médecins : d'un côté la pratique de ces opérations en milieu médical permettrait de réguler à la fois la forme (moins extensive) et l'environnement (instruments désinfectés, etc.) afin de diminuer les risques associés à ces pratiques. Mais d'un autre côté, ces opérations médicalisées ne légitiment-elles pas des pratiques dont les recherches ont mises en évidence *a minima* l'absence d'effets bénéfiques pour la santé (à l'inverse par exemple de la circoncision masculine) ? Cette polémique a éclaté lors du premier séminaire organisé par l'OMS en 1979 à Khartoum : les docteurs Johnson et Bannerman, avançaient en effet la nécessité d'une « modernisation » des pratiques. Ils proposaient alors de former le personnel de santé afin de pratiquer l'opération et d'éviter du même coup nombre de conséquences néfastes, attribuées au manque d'hygiène et aux connaissances anatomiques insuffisantes des exciseuses traditionnelles. Au-delà des questions de stratégies dans la lutte,⁶⁴⁹ cette polémique souligne les effets induits d'une publicisation importante des premières recherches (justement dans ce même séminaire de 1979) mettant en évidence – même si de façon maladroite – les complications des pratiques en termes de risques sur la santé, et notamment parmi elles les infections.⁶⁵⁰

Par ailleurs, et suivant la même logique, certains anthropologues préconisent – notamment dans les régions où ce sont les formes les plus extensives qui dominent – le passage à des formes simples (ou symboliques) d'excision,⁶⁵¹ qui diminueraient ainsi les risques qui y sont associés.

⁶⁴⁸ R. A. Shweder, 2003, *op.cit.* ; R. A. Shweder, 2008, *op.cit.*

⁶⁴⁹ On reviendra en détail sur ces questions dans l'historique de la lutte : cf. *infra*, chapitre 1.

⁶⁵⁰ A. El Dareer, 1982, *op.cit.*

⁶⁵¹ Voir notamment, E. K. Hicks qui mène des recherches en Afrique de l'Est (notamment dans les zones islamisées) : elle préconise le passage à une forme moins extensive, puis partielle plutôt que l'abandon total de l'infibulation (car cela engendrerait des bouleversements sociaux trop importants) E. K. Hicks, 1983,

Pourtant, là encore, aucune recherche ne permet d'établir qu'une médicalisation ou la pratique de formes moins extensives seraient sans aucun risque pour la santé des femmes.

Transition :

Les « MGF » n'existent pas !

Certaines de ces polémiques peuvent certainement être comprises comme le produit de la confrontation entre plusieurs disciplines de recherche, nombre des critiques émanant d'anthropologues, ou d'anthropologues médicaux. Mais au-delà, ces polémiques mettent en évidence le caractère politisé de ces recherches qui s'inscrivent nécessairement (qu'elles s'en défendent ou pas) dans le contexte de la lutte *contre* les MGF.⁶⁵² Mais, ces polémiques sur des « faits médicaux » - exagérés, incomplets, biaisés - révèlent surtout le fait que les recherches médicales *ne permettent pas de réduire l'incertitude* autour de ces pratiques sociales et culturelles, en avançant de façon irréfutable aux moyens de méthodes scientifiques solides et répétées, et de taux de prévalence précis, une évaluation des risques associés à la pratique.

Que ce déficit soit du à un manque de recherche, il n'en reste pas moins en tous cas que l'information et les connaissances sur les MGF restent insuffisantes pour permettre une prise de décision incontestable : cela aura un impact certain sur la formation de politiques autour de cette question dans les pays africains (ou européens).

La présentation des différents paradigmes (anthropologiques, féministes et médicaux) développés dans différentes disciplines cherchant à mieux comprendre les MGF, révèle surtout la grande hétérogénéité des appréhensions de la pratique, ainsi que (surtout) le caractère souvent contradictoire ou exclusif de leurs (ré)interprétations. On peut ainsi se rendre compte que la controverse des MGF (que l'on étudiera en détail dans le chapitre suivant : cf. *infra*, chapitre 1) commence d'abord dans le champ du savoir, sans nécessairement parvenir à s'en démêler.

op.cit. pp 185 et s. ; mais aussi voir E. Gruenbaum, « Reproductive Ritual and Social Reproduction : Female Circumcision and the Subordination of Women in Sudan », in N. O 'Neil et J.O.Brien (dir.), *Economy and Class in Sudan*, Avebury, Aldershot (Angleterre), 1988, pp 308-328.

⁶⁵² Elisabeth Hegher Boyle affirme ainsi: « Western medicine has been deemed neutral and apolitical when in fact it is not, reflects the expansion of universal human rights and individualism in the global system » in: E. Heger Boyle, 2005, *op.cit.*, p 49.

La difficulté pour définir les « MGF » amène à s'interroger sur la nature de cet objet (de recherche, de mobilisation etc.). Il apparaît surtout que les « MGF » *n'existent pas* : c'est une fiction, produite par l'imagination du regard posé sur des pratiques sociales et culturelles de sociétés « Autres ». Les « MGF » n'existent pas donc, ce qui existe en revanche ce sont de multiples pratiques sociales et culturelles, qui ne peuvent faire sens que replacées dans les contextes (sociaux, culturels...) où elles prennent racine. Pourtant l'objet de notre propre recherche porte précisément sur les « MGF », ces fictions globales, qui révèlent les connections, les effets réciproques entre ces pratiques au niveau local, et leurs représentations au niveau global.

II. La « fiction » au prisme du local : des pratiques contrastées au Mali et au Kenya.

Le fait que les « MGF » soient en partie une *fiction globale* amène à nous interroger en premier lieu sur la (les) réalité(s) qu'elle recoupe sur les terrains que nous avons choisi d'étudier. Qu'est-ce que sont les MGF au Mali et au Kenya ?

Des données multiples croisées permettent de mieux comprendre la pratique des MGF au Mali et au Kenya, y compris la « littérature grise » produite par les acteurs de la lutte contre les MGF. Les recherches anthropologiques sont les plus nombreuses, mais on note surtout une grande différence dans leur proportion au Mali et au Kenya : les recherches anthropologiques sur la circoncision féminine sont très importantes au Kenya, et surtout très anciennes – ceci devant bien sûr se comprendre au regard de l'histoire de la lutte et la résistance autour de cette pratique. De la même manière, les recherches biomédicales sont beaucoup plus nombreuses et précises au Kenya, alors qu'elles sont très récentes et partielles au Mali.⁶⁵³ Par ailleurs, les

⁶⁵³ On peut citer notamment au Mali la thèse de doctorat en médecine de Habibatou Diallo sur les conséquences gynécologiques et le travail de Agnès Koné Dembélé: H. Diallo, *Aspeçt socio-sanitaires de l'excision au Mali*, Thèse de doctorat en médecine, ENMP, Bamako, 1990 ; A. Koné Dembélé, *Quelques coutumes qui nuisent à la santé de la femme : l'excision et l'infibulation*, Mémoire de fin d'études ENSUP, DER Biologie, 1985, Bamako. Des études internationales ont également été réalisées : H. Jones, N. Diop,

données statistiques sont relativement peu nombreuses. Pendant longtemps, les seules données sur la prévalence émanaient des recherches menées par les organisations impliquées dans la lutte : mais elles étaient alors souvent localisées (une zone, une ethnie). Mais, depuis les années 1990, un outil statistique plus complet est disponible à l'échelle internationale : les enquêtes démographiques et santé (EDS).⁶⁵⁴ Ces enquêtes constituent un outil qui rend possible les comparaisons dans le temps, et entre plusieurs pays, dont le Mali et le Kenya sur des bases identiques.⁶⁵⁵ Mais, cette possibilité de comparaison comporte des limites importantes. Tout d'abord, ce ne sont pas nécessairement exactement les mêmes questions qui sont posées, ce qui s'explique par le fait que les équipes qui réalisent les enquêtes sont nationales. Le problème se pose particulièrement pour nos deux cas, dans la mesure où l'EDS Kenya 2003 ne comprend pas les mêmes questions que l'EDS Kenya 1998, ni que les enquêtes maliennes.... De plus, dans sa deuxième version (2003), l'EDS Kenya ne traite que marginalement des questions des MGF, au profit d'autres données sur la violence contre les femmes.⁶⁵⁶ Par ailleurs, l'EDS Kenya 1998 comporte également une limite : les populations de la région North Eastern n'ont pas été incluses dans les échantillons (alors que la pratique y est très importante).⁶⁵⁷ L'EDS Kenya 2003 prend cependant en compte ces populations, ou

I. Askew, I. Kabore « Female Genital Cutting Practices in Burkina Faso and Mali and Their Negative Health Outcomes », *Studies in Family Planning*, Vol. 30 (3), Septembre 1999, pp. 219-230 ; "WHO collaborative prospective study in 6 african countries", WHO Study group on FGM and obstetric outcome, *The Lancet*, 367, 3 juin 2006.

⁶⁵⁴ Il s'agit d'enquêtes concernant la population et la santé qui sont financées par l'US Aid et qui ont été mises en place dans les pays en voie de développement depuis 1984. Depuis 1989, des questions (modules) sur les FGC ont été incluses dans les questionnaires nationaux de certains pays africains. C'est au Soudan que cette approche a été inaugurée en 1989. Ces études sont accessibles en ligne sur le site : <http://www.measuredhs.com>

⁶⁵⁵ Pour ce qui nous concerne, les premières enquêtes mentionnant les MGF ont été réalisées pour le Mali en 1996 ; et pour le Kenya en 1998. Depuis, une autre enquête a mis à jour les données au Kenya (en 2003), et deux autres enquêtes ont permis ces mises à jour au Mali (2001 et 2007). On parlera ainsi des EDS Mali 1996, EDS Kenya 1998, EDS Mali 2001 et EDS Mali 2007 dans la suite de la thèse.

⁶⁵⁶ Dans l'EDS Kenya 1998, un chapitre entier (chapitre 12) est consacré à la « circoncision féminine » (8 pages), alors que dans l'EDS Kenya 2003, il ne reste plus que 2 pages sur les « *Female Genital Cutting* » dans une petite section à la fin d'un chapitre lui très volumineux (chapitre 15 avec 11 pages) qui concerne le thème : « gender violence ». Cette section ne contient qu'un seul tableau présentant la prévalence de la pratique.

⁶⁵⁷ Cette absence est justifiée pour des raisons de sécurité, dans la mesure où dans les années 1990 cette région était très insécurisée.

tout du moins un échantillon dans la ville principale. A ces limites s'ajoutent celles plus classiques relatives à la difficulté de mesurer des pratiques qui touchent au corps, à l'intimité et qui sont aussi remises en cause à l'intérieur et à l'extérieur de ces sociétés.

Cette littérature – contrairement à celle que nous avons évoquée en ce qui concerne la *fiction globale* des MGF - replace la pratique dans ses contextes spécifiques, à l'aide d'études parfois très localisées. Elle met en évidence le fait que les « MGF » recouvrent des pratiques variées et variables, à la fois entre les deux pays, mais également (et surtout) en leur sein. Cela justifie donc une présentation monographique, qui servira de base pour dégager (A) – ensuite - les éléments pertinents de la comparaison (B).

A. Des pratiques à géométrie variable.

Replacer les « MGF » dans leur contexte local nécessite une radiographie de ces pratiques au Mali (1) puis au Kenya (2). Cette démarche ne doit cependant pas conduire à masquer l'ancrage de ces pratiques dans la modernité des sociétés étudiées : en effet, les « MGF » ont considérablement évolué au Mali et au Kenya, en partie aussi du fait de leur globalisation (3).

1. Les MGF au Mali.

Au Mali, les « MGF » sont désignées (en français) sous le terme générique d'« **excision** », sans différencier entre les différentes formes que la pratique peut couvrir dans les différentes communautés au Mali. A l'inverse le terme de « MGF » est uniquement employé dans les documents de stratégies des acteurs internationaux impliqués dans la lutte : les représentants locaux (de certaines de ces organisations) préfèrent d'ailleurs utiliser également le terme « excision » dans leurs actions de terrain.

La quasi-totalité des femmes maliennes sont excisées. Des données statistiques sont disponibles, qui permettent de *quantifier la prévalence* de la pratique, mais aussi ses formes et son évolution : mais il faut les prendre avec précaution : les données disponibles ne peuvent que dégager des tendances. Ce sont néanmoins des outils devenus précieux dans la mise en place de stratégies de lutte, comme nous le verrons par la suite (a). Pour *comprendre la pratique de l'excision*, les recherches anthropologiques (notamment) fournissent des données

pertinentes sur les formes et le sens de la pratique (**b**), même si elles tendent à décrire une pratique *traditionnelle* qui a aujourd'hui considérablement évolué (comme nous le verrons par la suite, dans le troisième point de cette sous partie).⁶⁵⁸

a. Données statistiques : une forte prévalence de l'excision.

Les données statistiques contenues dans les EDS (réalisées au Mali depuis 1996) fournissent des données à la fois sur la prévalence nationale, les types de pratique, l'âge des jeunes filles au moment de leur excision, les catégories de personnes qui les ont excisés, et sur l'opinion (des hommes et des femmes).

Ces données confirment tout d'abord que l'excision est **très répandue au Mali : au niveau national, 85,2 %** des femmes seraient excisées, d'après la dernière EDS (EDS IV 2007). Mais ces chiffres sont à interpréter avec prudence dans la mesure où la mise en place de mesures de lutte contre l'excision au niveau national favorise une sous-déclaration de l'excision parmi les femmes maliennes interrogées,⁶⁵⁹ si bien que la prévalence réelle peut être évaluée à environ 90%.⁶⁶⁰ La comparaison de la pratique par classes d'âge permet de mettre en évidence la très faible tendance à la baisse de la pratique, qui reste stable : 88% des femmes entre les 15- 19 ans sont excisées, contre 98,2% pour celles entre 45-49 ans (EDS 2007).

L'analyse de ces données permet de mettre en évidence également le fait que **la prévalence varie considérablement d'une région et d'une ethnie à l'autre**. Ainsi, parmi les Bambara, Malinké, Peulh, Sarakolé/Soninké/Marka et les Sénoufo/Minyanka, la quasi-totalité des femmes sont excisées. En revanche, la pratique est moins généralisée mais reste importante chez les Bobos (81% selon EDS IV 2007) et les Dogons (76% selon EDS IV 2007) ; tandis **qu'elle est plus résiduelle chez les Tamachek (32% EDS IV 2007) et les Sonrai (28% EDS IV 2007)**. Le facteur ethno régional semble donc un élément clef de la prévalence, mais des variations significatives peuvent également être observées entre les milieux urbains (95,4% de

⁶⁵⁸ Cf. *infra* : chapitre préliminaire, partie II, sous partie A. 3.

⁶⁵⁹ Les enquêteurs rapportent en effet des chiffres assez surprenants : entre la dernière enquête et l'enquête précédente (EDS III 2001), la proportion d'excisions par groupes d'âge est différente. EDS IV, 2007 : p 286.

⁶⁶⁰ Chiffre obtenu en pondérant avec les autres enquêtes réalisées en 1996 et 2001.

prévalence, EDS IV 2007) et le milieu rural (87, 4%, EDS IV 2007) ; et en fonction du niveau de revenu économique, avec une prévalence de 93,7% pour le quintile le plus bas et 85,7% pour le quintile le plus élevé (*Ibid*).

En ce qui concerne le « type » d’excision, les EDS offrent des données peu précises en raison des questions floues qui sont posées.⁶⁶¹ Cependant, il apparaît que **la majorité des femmes excisées ont subi des formes de type I ou II** selon la classification de l’OMS. En effet, 76% des femmes excisées déclarent avoir subi une excision « réelle ». La forme la plus extensive (infibulation) est moins répandue : elle représenterait environ 2% des femmes excisées.⁶⁶² Cela est confirmé dans différents mémoires de recherche et également dans quelques études spécifiques, comme par exemple celle de Claudie Gosselin, qui a menée une enquête en 1997-1998 auprès d’un échantillon aléatoire de femmes à Ségou, Mopti, Kayes et Sikasso. Il en ressort que 96% des femmes sont excisées. Parmi elles, 52% auraient subi la forme I ; 47% la forme II et 1% la forme III.⁶⁶³

Concernant l’âge, il apparaît que **pratique se fait le plus souvent pendant la petite enfance** (à 57% selon EDS IV 2007). Les données obtenues en interrogeant les mères (sur la pratique pour leurs filles) permettent de déceler une évolution significative en faveur d’un rajeunissement de la pratique : par exemple, l’excision au-delà de 10 ans concerne 9% des mères, et seulement 4% de leurs filles (EDS 2007 Tableau 18.2 et tableau 18.6).

Si la pratique reste traditionnelle, il semble toutefois qu’**une tendance à la médicalisation soit également observable** – notamment si on compare la pratique à travers les générations. Ainsi, 2,5% des mères ont été excisées par un professionnel de la santé, contre 4,3% pour leurs filles (EDS 2007, tableau 18.3 et tableau 18.7). Cela est également confirmé par l’enquête menée par Claudie Gosselin.⁶⁶⁴

⁶⁶¹ En effet, les enquêteurs demandent aux femmes « si on leur avait fait une simple entaille ou si on leur avait enlevé des morceaux de chair dans la zone des organes génitaux. », EDS IV, 2007 p 288.

⁶⁶² Selon EDS III 2001. Notons que les données de l’EDS IV 2007 sont peu fiables en la matière, car la question semble manifestement avoir été mal comprise par les femmes interrogées : le taux affiché étant de 10% (les enquêteurs concluent aussi que cette donnée est faussée, voir : EDS IV, 2007, p 288).

⁶⁶³ C. Gosselin, « Handing over the knife: numu women and the campaign against excision in Mali », in B. Shell Duncan et Y. Hernlund (dir.), 2000b, *op.cit.*, pp 193-214.

⁶⁶⁴ A Kayes, Sikasso et Mopti, la proportion de femmes excisées par les praticiennes traditionnelles est inférieure à celle opérée par un professionnel de la santé. A Ségou, la pratique reste plus largement traditionnelle. C. Gosselin, 2000b, *op.cit.*, p 195.

Les enquêtes mettent également en évidence le fait que **près d'un 1/3 des femmes excisées aurait des complications** (EDS IV 2007), et dans 12% des cas, elles auraient des complications multiples (au moins deux au cours de leur vie). Les complications les plus fréquentes sont : les saignements excessifs (15%), les rétentions urinaires (12%) ou des infections (14%).

Enfin, il apparaît que **l'opinion est globalement favorable au maintien** de la pratique : avec toutefois une opinion plus favorable parmi les femmes (76% EDS IV 2007, Tableau 18.12.1) que parmi les hommes (69,5% EDS IV Tableau 18.12. 2). Si on compare avec les précédentes enquêtes, il apparaît alors que **l'opinion n'a pas véritablement changé** : en 2001, 80% des femmes étaient en faveur du maintien, contre 73% des hommes. Il est intéressant de noter également **qu'une forte majorité de femmes considère que la pratique est exigée par l'islam** (63,6% EDS IV 2007), alors que les hommes mettent moins en avant cette croyance (38,2% EDS IV 2007). La *nécessité* religieuse arrive cependant en tête des avantages à exciser sa fille, pour les femmes (23,5 % EDS IV 2007) et pour les hommes 24,4% EDS IV 2007). La relation entre l'excision et la religion est donc très forte : c'est un élément clef pour comprendre le maintien de la pratique, et les discours qui l'entourent, comme nous le verrons tout au long de cette thèse.

Les recherches anthropologiques fournissent des interprétations des principales caractéristiques que nous venons d'évoquer.

b. Données anthropologiques : des pratiques variées dans leur formes et dans le sens qui leur est accordé.

Les études et recherches anthropologiques se concentrent surtout sur la pratique parmi les groupes mandingues,⁶⁶⁵ mais on dispose également de quelques compléments pour les

⁶⁶⁵ Voir notamment : A. Diallo, *L'excision en milieu bambara*, Mémoire de fin d'études DER Philo-psychopédagogie, ENSUP, Bamako, 1978 ; G.Dieterlen, *Essai sur la religion bambara*, Edition de l'Université, Paris, 1988 (1^{ère} édition : 1951) ; T. Diarra, *Initiation, éducation et société : les initiations de l'enfance à l'adolescence en pays bamanan du Bédélougou*, Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1984 ; C. S. Arnal Soumaré, *Culture traditionnelle africaine et marquage du corps féminin. L'excision chez les Bamana du Bédélougou*, thèse de doctorat, Institut des Sciences Sociales, Université Toulouse Le Mirail, 1996 ; C. Gosselin, « Handing over the knife : Numu women and the campaign against excision », B. Shell Duncan et

groupes dogons,⁶⁶⁶ sénoufos.⁶⁶⁷ Plus récemment, des études ont été menées dans les populations du Nord (financées par l'Aide de l'Eglise Norvégienne) pour mesurer la prévalence exacte.⁶⁶⁸

i. Les formes selon les groupes ethniques : quelques repères.

Pour le **groupe mandingue**, en milieu traditionnel, la circoncision féminine est réalisée en parallèle avec la circoncision masculine, dans un même groupe d'âge : elles donnent lieu à des cérémonies grandioses.⁶⁶⁹ Les deux opérations marquent le passage du statut d'enfant à celui d'adulte, femme ou homme. Il s'agit d'un des trois événements sociaux les plus importants dans la vie, après la dotation du nom (à la naissance) et le mariage. Elles se réalisent (pour les garçons et les filles) autour de 12 ans environ,⁶⁷⁰ ce qui correspond à la sortie des sociétés enfantines (les *janko* pour les filles, et les *ntomo* pour les garçons).⁶⁷¹

Ces opérations s'inscrivent dans un rituel long et complexe, en plusieurs étapes, qui répond à des règles précises notamment concernant la détermination de la date (généralement en saison froide, et après que l'étoile du buffle – *sigi dolo* - soit apparue), la parure, et la période de réclusion (au cours de laquelle la jeune fille est soignée et apprend à devenir une femme à

Y. Hernlund (dir.), 2000b, *op.cit.*, pp 193-214 ; T. Doumbia et P. Erny, *Groupes d'âges et éducation chez les Malinké du sud Mali*, L'Harmattan, Paris, 2001 ; I. Camara et P. Erny, *Le cadre rituel de l'éducation au Mali. L'exemple du Wassoulou*. L'harmattan, Paris, 2002.

⁶⁶⁶ Voir notamment : M. Griaule, *Dieu d'eau. Entretiens avec Ogotemmelé*, Fayard, 2002 (1^{ère} édition : 1966), Paris.

⁶⁶⁷ Voir notamment : C. Rondeau, *Les paysannes du Mali : espaces de liberté et changements*, Karthala, Paris, 1994.

⁶⁶⁸ Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN), *Rapport de l'étude quantitative sur les pratiques de l'excision dans la région de Tombouctou*, réalisé par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, Bamako, Mars 2005. Voir également : A. Sangho, *L'excision en milieu sonrai*, Mémoire de fin d'études DER PPP, ENSUP, Bamako, 1984.

⁶⁶⁹ T. Doumbia et P. Erny, *op.cit.*, 2001. Elle peut ainsi coûter très cher : environ 220 000 fcfa, tel que l'évalue Claude Arnal-Soumaré, 1996, *op.cit.*

⁶⁷⁰ Mais pour certains sous groupes mandingues, des variations ont pu être observées : l'excision se ferait ainsi plus jeune chez les Soninke en particulier. Voir : E. Pollet et G. Winter, *La société soninké*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1971.

⁶⁷¹ C. Arnal Soumaré, 1996, *op.cit.*

partir de l'expérience des femmes plus âgées, notamment savoir parler à son mari etc.). « Ces enseignements visent l'impérieuse nécessité de la maîtrise des sens et de la fidélité (que l'excision est censée faciliter), condition sine qua non de la dignité, et du respect de la place due aux femmes ».⁶⁷²

Par ailleurs, la pratique elle-même est réalisée par une femme, qui appartient à la caste des *numuw* (forgerons).⁶⁷³ Les femmes *numuw* ont un rôle essentiellement médical et rituel : elles peuvent traiter les femmes pour des problèmes de stérilité, de reproduction... Elles assistent aux accouchements qu'elles facilitent par leur présence. Elles ont fait un pacte avec les esprits, si bien qu'elles sont finalement les seules à pouvoir affronter- en s'aidant d'incantations et de potions - le « *nyama* » ou « *wanzo* » (force, énergie qui anime l'univers est qui peut être potentiellement dangereuse)⁶⁷⁴ qui s'échappe en grande quantité du clitoris au moment de l'excision. Il est important que pendant l'opération, la jeune fille ne pleure ni ne gémissent : elle doit au contraire chanter pour exalter le départ du *nyama/wanzo*.⁶⁷⁵ Plusieurs anthropologues ont ainsi rapporté les chants pendant cette cérémonie, qui tous valorisent le courage des jeunes filles.⁶⁷⁶

La pratique est étroitement liée avec un autre rite, le **mariage**, qui peut se dérouler quelque temps après l'excision. Claude Arnal- Soumaré rapporte ainsi que dans le Bélédougou, « à l'issue des rites d'excision [...] l'excisée doit rejoindre la maison de son mari, acte d'agrégation au groupe des femmes dont l'avenir ne se conçoit qu'à l'intérieur du mariage, et concrétisation d'une alliance entre deux familles, deux clans et deux villages éventuellement ».⁶⁷⁷

Pour les autres groupes ethniques, la pratique traditionnelle connaît quelques variantes, mais de nombreux éléments semblent communs.

⁶⁷² I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*, p 165.

⁶⁷³ C. Gosselin, 2000a, *op.cit.*

⁶⁷⁴ D. Zahan, *The religion, spirituality and traditions in Africa*, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

⁶⁷⁵ G. Dieterlen, *Essai sur la religion bambara*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1986, 2^{ème} édition, p 122.

⁶⁷⁶ A. Diallo, 1978, *op.cit.*; C. A. Soumaré, 1996, *op.cit.*

⁶⁷⁷ C. A. Soumaré, 1996, *op.cit.*, p 260.

Chez les **Sénoufos** et les **Minyankas**, tel que le décrit Chantal Rondeau :⁶⁷⁸ l'excision se déroule à l'adolescence, elle est généralement collective et s'accompagne également d'une période de réclusion de durée variable. Il s'agit surtout d'un rite de fertilité, dans la mesure où l'excision est considérée comme *facilitant* l'accouchement. Elle rapporte ainsi ce récit sur les origines de la pratique chez les Minyanka : « les premiers couples humains furent frappés de stérilité. Toutes les femmes mouraient en couche. Une vieille pratiqua l'excision, et les femmes ne moururent plus de la sorte ». ⁶⁷⁹ L'accent est également mis sur la douleur, et la nécessité de montrer son courage, comme plusieurs chants en attestent : « Elle a sorti son petit couteau, et je ne me suis pas enfuie, oui ! ». ⁶⁸⁰

Chez les **Dogons**, l'excision a lieu autour de 11 ans. Le clitoris est considéré comme le support du sexe contraire, il faut donc être excisée pour devenir une *vraie* femme. ⁶⁸¹ Il y a également une période de réclusion. Le nom de la jeune fille change après l'opération : il est précédé de « *dada* », pour bien marquer son statut social nouveau. Elle se déroule en parallèle avec la circoncision masculine.

ii. Fonctions et significations de l'excision.

Les recherches s'accordent pour considérer que la pratique de l'excision est pré –islamique. Ses origines peuvent être analysées à partir des mythes fondateurs (notamment mandingue et dogon) (1) qui fournissent également des éléments d'interprétation des fonctions et significations de ces pratiques (2).

(1). Des mythes fondateurs (dogon et bambara).

La mythologie **Dogon** a été essentiellement étudiée par l'anthropologue français Marcel Griaule. L'excision y est largement explorée par l'auteur, qui considère qu'elle est au centre

⁶⁷⁸ C. Rondeau, *Les paysannes du Mali : espaces de liberté et changements*, Karthala, Paris, 1994. Il s'agit d'une étude de cas en milieu sénoufo, dogon et minyanka – à partir d'enquêtes réalisées auprès de 188 femmes en milieu rural, complétées par des récits de vie.

⁶⁷⁹ C. Rondeau, 1994, *op.cit.*, p 133.

⁶⁸⁰ Chant cité par D. Jonckers, *La société minyanka du Mali. Traditions communautaires et développement cotonnier*, L'Harmattan, Paris, 1987, p 91.

⁶⁸¹ M.Griaule, *Dieu d'eau. Entretiens avec Ogotemmel*, Fayard, 2002 (1^{ère} édition : 1966), Paris ; C. Rondeau, 1994, *op.cit.*

du mythe fondateur dogon.⁶⁸² Le dieu *Amma* crée la terre sous les traits d'une femme. Une fourmilière est son sexe, et une termitière son clitoris. Au moment où *Amma* veut s'accoupler avec elle, la termitière se dresse pour l'empêcher de passer. Il abat alors la termitière et peut s'unir à la terre. De cette union difficile naît un être unique, le chacal, puis des jumeaux, les *nommos*. Mais, la solitude du chacal lui fait commettre l'irréparable avec sa mère... A cause de cette union incestueuse, la terre est devenue impure. Dès lors *Amma* décide de créer directement les hommes à partir de la glaise. Pour éviter de retomber dans le désordre, les *nommos* décident de doter chaque être humain des deux âmes de sexes différents : l'âme male siège dans le clitoris, et l'âme femelle dans le prépuce. La fécondation nécessite ensuite de choisir un sexe pour chacun. Les *nommos* circoncent l'homme, chassant ainsi l'âme féminine de son corps. L'union peut avoir lieu. Pendant l'accouchement, une main invisible excise la femme. De cette union naît le peuple dogon.

On retrouve quelques similitudes dans la cosmogonie **Bambara**, qui a été rendue accessible par les travaux précurseurs de Germaine Dieterlen,⁶⁸³ qui décrit la création de l'univers telle que conçue par les bambaras. L'œuf originel laisse échapper *Pemba*, qui correspond à un globule. *Pemba* est en quelque sorte la première divinité créatrice. *Balanza*, le roi des arbres est son avatar terrestre : il correspond à l'image de la masculinité fécondante. *Pemba* crée également, de sa propre substance, une jumelle, *Mouso Koroni* (la petite vieille femme). *Mouso Koroni* se blesse contre les épines du *Balanza* lors du premier coït. « Sa fureur la poussa à circoncent et exciser avec ses ongles et ses dents tous les êtres humains qu'elle rencontra »⁶⁸⁴. La violence de son acte déterminera chez elle l'apparition des premières menstruations. Elle introduisit le mal et le malheur dans l'univers qui se matérialisa à travers le *wanzo* (d'autres auteurs parlent de « *nyama* »), force néfaste qui est présente (notamment) dans le prépuce et dans le clitoris, et qui s'oppose à la fécondité. La circoncision masculine et féminine permettent de faire sortir le *wanzo* du corps, à travers le sang écoulé pendant l'opération. L'ordre nécessaire à la procréation est alors rétabli.

⁶⁸²M. Griaule, 1966, *op.cit.*

⁶⁸³G.Dieterlen, *Essai sur la religion bambara*, Edition de l'Université, Paris, 1988 (1^{ère} édition : 1951), 265p.

⁶⁸⁴G.Dieterlen, 1988, *op.cit.*, p 41.

On retrouve dans tout l'espace mandingue des récits mythiques relativement proches de ceux décrits par G. Dieterlen, ainsi que des variantes dans toute l'Afrique subsaharienne.⁶⁸⁵ Ces récits mythologiques reposent sur le principe de la **bisexualité** (ou gémellité) originelle. On retrouve également l'**impureté** associée au clitoris, indirectement liée au **désordre originel**.

Notons toutefois qu'il faut considérer ces mythes avec précaution. S'il constituent de précieux matériaux de recherche, dans la mesure où ils se présentent comme « le discours vrai de l'origine qui tient lieu de preuve, auquel on se réfère », ⁶⁸⁶ il faut aussi souligner qu'ils ne sont généralement pas (plus ?) connus : ainsi au cours de nos différentes enquêtes de terrain, des récits plus simples et assez éloignés de ces mythes précis (noms, situations, symboles etc.) sont évoqués, et voire simplement des croyances (un clitoris qui grandirait indéfiniment etc.). C'est ce que confirme d'ailleurs également l'anthropologue Claude Arnal Soumaré qui affirme que les exciseuses qu'elle a rencontrées ne connaissent pas ces mythes. L'usage excessif du mythe pour comprendre l'excision contribue à en offrir une vision en partie erronée, car ne permettant pas d'intégrer ses dynamiques : en effet, comme le précise à juste titre la philosophe Séverine Auffret : « c'est le refus anxieux du changement qui transforme le mythe en idéologie destinée à conjurer le temps, à freiner la mouvance du réel. Le 'commencement' interdit le devenir, ordonne le monde une fois pour toutes ». ⁶⁸⁷

(2). Le(s) sens accordé(s) à l'excision.

Assitan Diallo considère que « pour le bambara du milieu traditionnel, l'excision a une autre signification qu'une simple opération chirurgicale, ou qu'une simple occasion de réjouissance, l'excision est une renaissance ». ⁶⁸⁸ En effet, l'excision ne constitue pas qu'un

⁶⁸⁵ Par exemple, Claudie Gosselin rapporte le récit d'une exciseuse dans la région de Kayes. Celle-ci précise que la circoncision féminine est rendue nécessaire pour éliminer la force néfaste, le *nyama*, qui est logé dans le *nogo* (littéralement : la chose sale), à savoir le clitoris. Elle raconte que « dans le passé », il y avait une femme qui avait beaucoup de *nyama*. Quand son mari essayait de la toucher, du feu sortait du sexe de sa femme. Les vieux ont alors décidé de couper le *nogo*, qui part immédiatement en flamme au contact de la lame. Le couple peut alors avoir des relations sexuelles. Depuis, les hommes qui veulent marier une femme ne peuvent le faire que si elle est *déjà* excisée. Cf. C.Gosselin, 2000b, *op.cit.*

⁶⁸⁶ S.Auffret, *Des couteaux contre les femmes, De l'excision*, Des femmes du MLF éditent, Paris, 1983, p 23.

⁶⁸⁷ S. Auffret, 1983, *op.cit.*, p 24.

⁶⁸⁸ A. Diallo, 1978, *op.cit.*, p 34. Dans le système de caste mandingue (repris et diffusé à travers l'Empire du Mali), les « *nyama kalaw* » sont à la fois méprisés et admirés. Parmi eux on retrouve les griots (*jeliw*), les

acte physique, mais il s'inscrit dans une logique complexe de socialisation, aux multiples ramifications - dans la mesure où l'excision n'est qu'un des éléments d'un ensemble socio-culturel. Il est ainsi possible de présenter synthétiquement les différentes dimensions que cette pratique sociale *peut* recouvrir dans les divers groupes ethniques au Mali, à partir des données et recherches disponibles – qui sont autant de clefs pour la comprendre dans ses contextes pluriels.

- *Dimension sociale : passage au statut d'adulte, mariage et statut de la non excisée.*

Les différentes recherches sur l'excision au Mali considèrent que la pratique (dans sa dimension traditionnelle) matérialise le changement de statut social, par le passage dans le monde des adultes. En ce sens la pratique est le plus souvent à comprendre en parallèle avec l'opération chez les garçons (quand elle a également lieu). Pour ce qui est spécifiquement de l'excision, ce passage symbolise également l'accès social aux fonctions reproductives, régulées à travers le rite du mariage, avec lequel elle est donc également étroitement liée.

A l'inverse, de nombreuses études mettent en évidence la représentation négative de la femme non excisée, désignée (en bambara) sous le terme de « bilakoro ». Dans la société mandingue traditionnelle, l'excision permettait en effet le passage du statut de « bilakoro » (désignant le jeune enfant, garçon ou fille, avant la cérémonie) à celui de « muso-bakoro » (ou « ce-bakoro », pour les garçons).⁶⁸⁹ Dans le langage courant, ce terme est devenu une véritable insulte : traiter une femme ainsi revient à la considérer comme une éternelle enfant, en d'autres termes nier le fait qu'elle serait une *vraie* femme (c'est à dire qui peut faire un « bon » mariage et avoir des enfants). Assitan Diallo présente ainsi un chant entier consacré à la jeune fille non excisée, dans lequel celle-ci est dénigrée : « Vaurien petite bilakoro/ Va te coucher dans ton vilain vestibule/ La clé est avec nous/ La non excisée a sauté/ s'est accrochée et se balance à la branche du balanzan/ la clé est avec nous ».⁶⁹⁰ Cette dévalorisation sociale de la femme non excisée participe de la contrainte sociale assurant la

tanneurs (garankew) et les forgerons /potiers (numuw). Voir : B. N'Dyaye, *Les castes du Mali*, Editions Populaires, Bamako, 1980.

⁶⁸⁹ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*

⁶⁹⁰ A. Diallo, 1978, *op.cit.*, p 25. Il s'agit de traductions en français des chants qu'elle a recueilli auprès des populations bambaras avec lesquelles elle a travaillé. La « clé » désigne l'excision, l'assimilant ainsi à un accès au savoir..

reproduction de la pratique, qui est profondément désirée par les fillettes : ⁶⁹¹ la fillette aspire à être excisée puisqu'elle veut être semblable aux autres (femmes), en quittant l'état de bilakoro qu'elle vit comme méprisable et inférieur. Par ailleurs, comme le précise justement Claude Arnal Soumaré, « le risque de stigmatisation sociale est propre à décourager toute tentative de fuite au moment de l'opération », ⁶⁹² si bien que cette représentation négative puissante de la non- excisée « prépare la fillette à accepter l'opération d'excision comme nécessaire pour accéder à l'âge d'adulte et concrétiser son rôle dans la société ». ⁶⁹³

Cela peut d'ailleurs pousser certaines jeunes filles à se faire exciser une fois adolescente, voire adulte, dans le cas où leur co-épouse est excisée et qu'elle utilise cet argument comme moyen de pression contre elle. ⁶⁹⁴

- *Dimension sexuelle : maîtrise de la sexualité, et de la reproduction et au-delà maîtrise de soi.*

La pratique de l'excision est souvent considérée (dans l'imaginaire occidental) comme automatiquement associée à la réduction d'une hypersexualité *supposée* de la femme. En excisant la femme, il s'agirait avant tout de chercher à diminuer son appétence sexuelle considérée comme immodérée, afin notamment de s'assurer de sa virginité pour le mariage, et ensuite de sa fidélité, dans un contexte de polygamie. ⁶⁹⁵

Pourtant, les recherches ne permettent pas réellement de corroborer cette thèse. Si la volonté de contrôler la sexualité de la femme est en effet présente, elle se manifeste de façon plus nuancée. Par exemple la virginité est certes importante, mais elle n'est pas sacralisée dans les sociétés étudiées : dans le système traditionnel mandingue, Claude Arnal –Soumaré précise ainsi que la découverte de la défloraison de la future mariée n'entraîne pas l'annulation du

⁶⁹¹ C'est un des éléments qui irritent le plus les militantes féministes pionnières qui s'insurgent contre une pratique nocive pour les femmes, et qu'elles perpétuent pourtant elles mêmes ; voyant ainsi ici le symbole ultime de l'institution patriarcale parfaite. Cf. *infra*, chapitre 1 pour des détails.

⁶⁹² C. A. Soumaré, 1996, *op.cit.*, p 304.

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ Au cours de nos enquêtes de terrain, ce phénomène a été évoqué par de nombreuses interlocutrices, mais aucune donnée ne permet véritablement de le mesurer avec plus de précision. Voir aussi : C. Cabane Bellas, « Fondements sociaux de l'excision dans le Mali du 21^{ème} siècle », *Revue Asylon(s)*, vol. 1, octobre 2006 [Disponible en ligne : <http://www.terra.rezo.net>].

⁶⁹⁵ Voir notamment parmi les féministes occidentales pionnières, la thèse développée par F. Hosken, 1982, *op.cit.*

mariage mais soit l'indemnisation du futur époux - qui correspond au « prix du silence » - soit la punition (physique) de la jeune fille. De la même façon, Chantal Rondeau considère que le lien entre excision et contrôle de la sexualité est à nuancer : « les femmes acceptent les normes sociales concernant l'excision et la virginité, mais plusieurs s'accordent des dérogations importantes en matière d'adultère ». ⁶⁹⁶

Par ailleurs, les femmes elles mêmes considèrent que cette opération est indispensable pour se « mettre à l'abri de l'instabilité et du débordement sexuel, donc de la débauche ». ⁶⁹⁷ En effet, cette notion de « **débauche** » est au centre de l'institution sociale de l'excision. Ainsi, au-delà de la sexualité en tant que telle, la volonté de contenir les débordements sexuels éventuels correspond de manière générale à la recherche de « la maîtrise de soi [qui] est liée à la retenue, à la modestie, à la régulation des émotions, des passions, de la sensibilité et de l'affectivité » ⁶⁹⁸ particulièrement valorisées dans les sociétés mandingues traditionnelles. Claude Arnal Soumaré souligne également l'importance de la « retenue », qui est socialement valorisée et entretenue. ⁶⁹⁹

Ainsi, pour Dominique Zahan, ⁷⁰⁰ étudiant les sociétés traditionnelles bambara, l'homme à l'état de nature demeure affecté d'un vice congénital : le *wanzo*, qui empêche la réalisation personnelle sur la plan social et religieux. Ainsi l'apprentissage de la régulation des émotions et de la douleur, dont la maîtrise de soi, est une manifestation de la lutte contre le *wanzo*. Cette lutte se cristallise alors symboliquement sur le clitoris, auquel est attaché une série de caractéristiques négatives.

De nombreuses études rapportent des récits mettant en scène des **représentations négatives associées au clitoris**, qui est le plus souvent désigné en bambara par le terme « *nogo* », qui signifie « sale ». Il est associé aux forces négatives, aux esprits ou à la sorcellerie : après

⁶⁹⁶ C. Rondeau, 1994, *op.cit.*, p 163.

⁶⁹⁷ A. Dembélé, 1985, *op. cit.*

⁶⁹⁸ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*, p 170. On retrouve cela par exemple dans le rapport à la douleur, y compris liée à la maladie : elle doit se taire.

⁶⁹⁹ « Dans le milieu bamanan, l'enfant qui n'a pas été ni circoncis ni excisé est peu considéré. Il est l'objet de méfiance pour les adultes. Il ne peut avoir la retenue qui est exigée des individus socialisés dont eux même sont l'expression. Cette retenue est d'autant plus importante que le mode de vie communautaire implique la cohabitation avec un grand nombre de personnes, et que la moindre source de conflit peut entraîner l'éclatement de la structure familiale, de la structure villageoise », C. A. Soumaré, 1994, *op.cit.*, p 302.

⁷⁰⁰ D. Zahan, 1979, *op.cit.*

l'excision, il est ainsi recommandé d'enterrer le clitoris afin qu'il ne soit pas volé à des fins occultes. Plus généralement, il est considéré comme inesthétique, ou non hygiénique. On lui attribue des propriétés variées, dont notamment la possibilité qu'il ne double ou triple de taille, au point de blesser le bébé lors de l'accouchement, voire le sexe du mari lors des relations sexuelles. Par exemple dans un reportage français, un « marabout » malien affirme ainsi : « la femme non excisée a une forte sécrétion d'humeurs sexuelles, de maladies ; son sexe est le champ de culture de micro-organismes. Le clitoris pousse parfois de manière sauvage, le mari est gêné lors des rapports. Cela provoque des difficultés à l'accouchement. Parfois on est obligé de tirer le clitoris par derrière pour que la femme puisse accoucher. Lorsque le clitoris devient dur pendant l'excitation, cela peut blesser. L'excision est un abri contre tout cela ». ⁷⁰¹ Au-delà de la dimension quelque peu sensationnaliste de ces déclarations (devant une caméra étrangère), cette citation résume bien l'ensemble des représentations négatives du clitoris : sale, non hygiénique et dangereux pour la santé de la femme, de l'enfant et du mari.

- *Dimension morale, voire religieuse à travers la purification.*

Enfin, l'excision s'inscrit dans une recherche de la maîtrise de soi également dans le but d'accéder à la spiritualité. ⁷⁰² Le corps non excisé serait impur : l'excision est ainsi un acte de purification. Il est intéressant de noter qu'en bambara, l'excision est traditionnellement désignée sous le terme de « (*muso*) *bolo koli* », qui veut dire littéralement « se laver la main » (*muso* désignant la femme). Cela correspond bien aux croyances traditionnelles sur le caractère non hygiénique du clitoris : la femme est impure car le clitoris secrète des odeurs etc. ⁷⁰³ Mais, à ces considérations traditionnelles se sont également ajoutées *progressivement* des **considérations islamiques**. C'est là un élément clef pour comprendre la pratique de l'excision, mais aussi ses évolutions et les discours qui y sont associés. Ainsi, il est également tout aussi intéressant de noter le glissement sémantique et l'usage du terme « *seliji* » pour désigner l'excision, qui signifie littéralement « prier » et « eau ». Ainsi, Ibrahima Camara et Pierre Erny précisent-ils : « Certains milieux islamiques véhiculent aussi l'idée selon laquelle le clitoris empêche l'évacuation correcte des menstrues ainsi que celle du sperme après les

⁷⁰¹ Extraits d'un documentaire : « *L'Afrique accusée* », J.P. Erzin, diffusé sur FR3, 5 avril 1991.

⁷⁰² D. Zahan, 1979, *op.cit.* ; G. Dieterlen, *Essai sur la religion bambara*, Edition de l'Université, Paris, 1988 (1^{ère} édition : 1951).

⁷⁰³ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*

rapports conjugaux, ce qui rendrait la femme excisée religieusement impure ». ⁷⁰⁴ La purification prend ainsi une connotation religieuse, en plus de la fonction hygiénique purement profane. L'excision, pratique qui est pré islamique, est ainsi considérée comme « *sunna* » (tradition en arabe).

2. Les MGF au Kenya.

Au Kenya, les « MGF » restent pendant longtemps désignées sous le terme de « *female circumcision* ». Mais la terminologie évolutive dégagée au niveau international fait également son apparition, sans trop de polémique : le terme de « *female genital mutilation* » est ainsi aussi bien courant dans la presse, que dans les documents des programmes de lutte nationaux notamment.

Contrairement au Mali, **la majorité des femmes kenyanes n'est pas excisée**. La prévalence aurait ainsi considérablement évolué depuis la période coloniale (date à laquelle elle a été au cœur d'une controverse, sur laquelle nous reviendrons pas la suite très largement, cf. *infra*, chapitre 1) : la forte baisse de la prévalence reste toutefois difficile à quantifier. Les données statistiques mettent en évidence certaines caractéristiques de la pratique actuelle (a). La compréhension des MGF au Kenya est également assortie d'une vaste littérature anthropologique, ancienne et précise – dont nous ne pourrions ici rendre compte dans son intégralité (b).

a. Données statistiques : une prévalence nationale faible, mais très localisée.

Deux enquêtes démographiques ont été menées au Kenya (en 1998 et en 2003) : la première – qui est la plus complète – fournit des données sur la prévalence, les modalités (praticiens, instruments, âge moyen), les formes et les opinions à l'encontre de cette pratique. La seconde ne permet que de mettre à jour les données sur la prévalence, mais elle offre cependant des données plus complètes car elle couvre l'ensemble du territoire national.

⁷⁰⁴ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*, p 147.

Ces statistiques permettent d'évaluer **le taux prévalence nationale de la pratique à environ 32,2%** (EDS 2003). Si ces chiffres marquent une diminution par rapport aux données publiées en 1998, affichant une prévalence de 38%, il est cependant difficile d'en tirer des conclusions précises, dans la mesure où l'enquête précédente ne couvrait pas tout le territoire national (excluant la région North Eastern). Cependant la proportion des femmes excisées augmente considérablement avec l'âge : les écarts sont beaucoup plus marqués entre les générations : 20,3% des femmes entre 15-19 ans sont excisées, contre 47,7% entre 45-49 ans (EDS 2003). La **pratique aurait ainsi diminué de moitié en vingt ans**. Les données de l'enquête de 1998 mettaient en évidence des contrastes entre les ethnies : les Kalenjin et les Kikuyu connaissent une baisse particulièrement importante de la pratique, alors que la prévalence est quasi inchangée chez les Kisii (EDS 1998, tableau 12.1).

La prévalence nationale cache de **très fortes disparités ethno – régionales** : alors que certains régions ne connaissent pas la pratique (la prévalence est de 5% dans la région Western, peuplée de Luyah), dans d'autres elle est systématique : 98,8% dans la région North Eastern, peuplée d'une majorité de Somalis (EDS 2003). Plus précisément, les données statistiques permettent de différencier quatre catégories, selon l'EDS 2003 :

- les groupes ethniques qui connaissent une prévalence quasi systématique : ce sont les Somalis (97%), les Kisii (95,9%) et les Massai (93,4%);
- les groupes ethniques qui connaissent une prévalence moyenne : Taita/Taveta (62,1%), Kalenjin (48,1%), Embu (43,6%) et Meru (42,4%).
- les groupes ethniques qui connaissent une prévalence faible : Kikuyu (34%), et Kamba (26,5%).
- les groupes ethniques qui ne connaissent pas la pratique : les swahili (5,8%), les Luyah (0,7%) et les Luo (0,7%).

Par ailleurs, les contrastes sont également importants en fonction du lieu de résidence (urbain ou rural), mais aussi en fonction du **niveau d'éducation** : 58% des femmes non éduquées sont excisées, contre 21% de celles qui ont atteint le niveau secondaire (EDS 2003).

Les données mettent en évidence également **le poids de la religion** : alors que près de la moitié des musulmanes est excisée (49,6% EDS 2003), 1/3 seulement des chrétiennes le sont (33,2% chez les catholiques, et 29,5% chez les protestantes, EDS 2003).

En ce qui concerne les modalités de la pratique : l'âge moyen est de 11 -12 ans, mais il varie entre les différents groupes ethniques (EDS 1998). Les formes de la pratique sont assez contrastées. L'EDS 1998 met en évidence que la majorité des femmes interrogées ont subi une forme de *clitoridectomy* (qui correspondrait au type I de l'OMS). Mais, parmi les Somalis, exclus de l'enquête, c'est l'infibulation qui est la norme.

La moitié des femmes ont été excisées par une exciseuse traditionnelle, et ¼ par un professionnel de santé (EDS 1998), montrant une **tendance à la médicalisation assez prononcée** : ainsi, 44% des femmes entre 15-19 ans ont été excisées par une infirmière, contre 21,4% pour celles qui ont entre 45-49 ans (EDS 1998). Les données permettent d'ailleurs de confirmer l'attention portée aux conséquences néfastes de la pratique sur la santé, par le recours à des instruments plus hygiéniques (remplaçant les couteaux traditionnels) : **plus de la moitié des femmes excisées l'ont été avec des lames de rasoirs jetables** (57,3%, EDS 1998), et là encore la tendance s'accroît en fonction des générations (70,1% pour les 14-19 ans ; contre 46,1% pour les 45-49 ans, EDS 1998).

Enfin de manière générale, **l'opinion est largement favorable à l'abandon de la pratique** (19,8% des femmes interrogées sont pour le maintien, contre 73, 3% pour son abandon, EDS 2003). Les opinions favorables à l'abandon de la pratique augmentent avec le niveau d'éducation : ainsi 82,9% des femmes qui ont atteint au moins le niveau secondaire y sont favorables (EDS 1998).

Il est important de noter que les données statistiques sur la région North Eastern sont limitées. Cela confirme une forme de stigmatisation sociale, voire la ségrégation (sociale et spatiale) subies par ces populations enclavées, délaissées par les pouvoirs publics, exclues des enquêtes démographiques nationales en raison des difficultés de communication qui existent. Le discours d'un fonctionnaire en poste dans la région North Eastern est assez symptomatique de cette marginalisation dont fait l'objet cette région : « [...] Cette région est loin, les routes ne sont pas goudronnées, elles sont mauvaises... Donc c'est très coûteux d'inclure cette partie là du pays [dans l'EDS Kenya]. Même les gens des ministères ne visitent pas cette partie du pays [...] et personne ne se préoccupe du fait que cette région soit ou non incluse dans l'EDS. Et même l'EDS qui a été faite [en 2003] ne donne pas une image fidèle [...]. Ils sont juste venus dans la ville de Garissa, sans aller à l'intérieur du district. Quand je l'ai vu, je n'étais

pas étonné. Il faut que cette recherche soit refaite. Certains indicateurs sont sûrement pires que ceux avancés, mais d'autres sont probablement moins mauvais. »⁷⁰⁵

La pratique des MGF n'est en fait qu'un nouveau discours stigmatisant sur des populations que beaucoup de Kenyans ne connaissent pas.⁷⁰⁶ Des études plus récentes chez les Somali ou dans la région permettent toutefois de clarifier les termes du débat.⁷⁰⁷

b. Données anthropologiques : des pratiques très contrastées entre les groupes ethniques.

Au Kenya, la pratique des MGF n'est pas homogène, y compris dans ses formes **(i)** et dans le sens qui lui est attribué **(ii)**. Par ailleurs, la compréhension de ces pratiques est en partie complexifiée par leur évolution importante depuis les vingt dernières années.

⁷⁰⁵ Entretien réalisé le 25 juillet 2005 avec le DMO de Garissa, Kenya. [traduction de l'auteure].

⁷⁰⁶ Par exemple, lors de mon enquête de terrain en 2005 j'ai expérimenté cela directement : j'étais alors à Narok où je faisais mes derniers entretiens et en concluant j'annonce que dans deux semaines je partais pour Garissa. Mon interlocutrice (militante dans une association locale influente) me déconseille fortement d'y aller : « Tu as lu les journaux ? Il y a eu des massacres là bas ! Ca ne sera pas sûr pour toi ! ». Les massacres en question avaient en effet eu lieu, mais à côté de Marsabit, c'est-à-dire dans la province Eastern (et non North Eastern) et les deux zones en question sont aussi éloignées que Nairobi de Marsabit : alors je risquais autant en rentrant à Nairobi qu'en allant à Garissa. Cette anecdote montre que le « nord » du Kenya est stigmatisé par le reste du pays en raison de ses faibles moyens de communications, de son climat très sec et désertique, de ses frontières poreuses avec des pays instables, et de l'insécurité qui y règne.

⁷⁰⁷ D.A.Kokonya, *FGM/C, Baseline survey report for Garissa District, Kenya, Final Draft*, UNICEF Country Office Kenya, septembre 2004 ; G. W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, *Female genital cutting among the Somali of Kenya and management of its complications*, Frontiers in Reproductive Health, Population Council, february 2005.

i. Des formes contrastées : de la circoncision
initiatique à l'infibulation.⁷⁰⁸

Au Kenya, la pratique de la circoncision féminine s'inscrit dans des sociétés patriarcales et patrilinéaires où la femme acquiert son statut social, et notamment l'accès aux ressources (y compris à la terre) à travers les liens du mariage. La pratique des MGF est généralement indirectement ou directement considérée comme un pré réquisit au mariage. En revanche, les liens entre mariage et MGF sont interprétés (parfois très) différemment selon les groupes ethniques au Kenya : ces pratiques sont soit censées assurer la fertilité de la femme mariée, asseoir son identité ethnique, marquer sa maturité sexuelle et/ ou assurer sa virginité pré-nuptiale.

La pratique est la plus documentée pour ce qui est des sociétés traditionnelles **Kikuyu**. Elle a fait l'objet de descriptions détaillées dès la période coloniale,⁷⁰⁹ parmi lesquelles celle de Jomo Kenyatta qui propose une analyse anthropologique (à forte portée politique) faisant de la circoncision féminine le ciment de l'identité kikuyu.⁷¹⁰ Dans ces sociétés, la circoncision féminine et masculine sont interdépendantes, et participent d'un rite de passage à l'âge adulte : l'*irua* (littéralement, *ruo* : douleur / *Ku-rua* : être initié). La circoncision pour les filles et les garçons se fait collectivement, au sein d'un groupe d'âge, et indépendamment de leur clan. La circoncision marque d'ailleurs l'entrée dans les régimes de classe d'âge (*riika*, et *mariika* pour les femmes spécifiquement),⁷¹¹ qui participent à la stabilisation du système

⁷⁰⁸ Notons que, comme dans le cas du Mali, il s'agit de donner ici quelques points de repères concernant la pratique traditionnelle de la circoncision féminine. La colonisation, particulièrement au Kenya, et la globalisation culturelle par la suite ont fait évoluer ces pratiques, comme nous le mettrons en évidence dans la sous-partie suivante. Cf. *infra*, chapitre préliminaire, II, A, 3.

⁷⁰⁹ J. Kenyatta, *Facing Mount Kenya*, Vintage Books, New York, 1965 (1ère édition: 1938); L.S.B. Leakey, "The Kikuyu Problem and the Initiation of Girls", *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 61, pp 277-285; R. Bunche, "The Irua Ceremony Among the Kikuyu of Kiambu District, Kenya", *Journal of Negro History*, vol. 26, 1941, pp 46-65.

⁷¹⁰ Dans son ouvrage publié à Londres, J. Kenyatta présente une vision « traditionaliste » de l'*irua*, qui serait figée dans des temps immémoriaux. C'est précisément un écrit de nature tout autant politique qu'ethnographique.

⁷¹¹ J. Davison, *Voices from Mutira. Change in the lives of rural Gikuyu Women*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996

tribal. Elle est ainsi au cœur de l'identité kikuyu, comme nous le verrons par la suite (notamment autour de la controverse coloniale, cf. *infra*, chapitre 1).

La circoncision a généralement lieu entre 16-18 ans pour les garçons, mais pour les filles c'est avant les premières menstruations (entre 9-15 ans). La nature de l'opération varie considérablement, en fonction de la localité et de l'exciseuse.⁷¹² Yvan Droz affirme cependant que les Kikuyu ne pratiqueraient que la « clitoridectomie mineure »,⁷¹³ c'est-à-dire l'excision du capuchon du clitoris. Il considère d'ailleurs que c'est justement la forme spécifique prise par cette pratique qui en fait un « marqueur identitaire », qui permettrait de se distinguer de pratiques *quasi* similaires chez les Kamba ou les Massai. L'opération est généralement réalisée par une praticienne traditionnelle (*aruithia*). La cérémonie est particulièrement grandiose pour les filles, et elle s'accompagne d'une période de réclusion au cours de laquelle la jeune fille suit un apprentissage traditionnel complet transmis par les femmes âgées. Si la cérémonie n'est pas directement suivie du mariage (qui peut intervenir plusieurs années après), elle permet surtout l'entrée dans la vie sexuelle et reproductive (la circoncision faciliterait l'accouchement).

On retrouve certaines de ces caractéristiques dans la pratique de la circoncision féminine de groupes ethniques proches des Kikuyu, notamment concentrés dans la région centrale du Kenya (Meru, Kamba...). Dans les sociétés traditionnelles **Meru**,⁷¹⁴ l'initiation des jeunes filles est très complexe : elle comprend trois procédés physiques : le perçage des oreilles, le tatouage abdominal et l'excision (*itana*). Chacun est accompagné de fêtes et de danses, et peut durer plusieurs mois (voir plusieurs années), et elle est suivie d'une période de réclusion de trois mois : cette initiation coûte donc très cher, si bien que toute la famille et les proches sont mis à contribution. Elle ne commence qu'à la puberté, et idéalement dès que la jeune fille est fiancée. La forme de la pratique n'est pas déterminée : elle peut varier en fonction de l'exciseuse (*mutani*). Mais, certains observateurs coloniaux rapportent une double excision : d'abord du clitoris, suivie quelques heures plus tard d'une incision des grandes lèvres.⁷¹⁵ Il s'agit là aussi d'une seconde naissance : la jeune fille devient une femme, elle atteint la

⁷¹² R. Bunche, 1941, *op.cit.* ; C. Robertson, « Grassroots Women in Kenya : Women, Genital Mutilation and Collective Action. 1920-1990 », *Signs*, vol. 21 (3), printemps 1996, pp 615-642.

⁷¹³ Y. Droz, « Circoncision féminine et masculine en pays Kikuyu », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 158, XL-2, 2000, p 216.

⁷¹⁴ Voir notamment : L. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁷¹⁵ G. St J. Orde Brown, « Circumcision Ceremonies Among the Amwimbe », *Man*, vol. 13, 1913, pp 137-40.

maturité sexuelle et « peut » devenir une procréatrice. Traditionnellement cette initiation est en partie gérée par les conseils de femmes (*kiama gia aka*) : la circoncision permet d'établir une forme de hiérarchie en leur sein. Par exemple, la mère d'une jeune fille excisée peut intégrer le conseil.

Pour les **Kamba**,⁷¹⁶ la circoncision constitue la première étape d'un rite d'initiation d'adolescence, qui comprend deux étapes (ou trois étapes chez les hommes) : la première est physique (c'est la circoncision en elle-même), tandis que la deuxième est éducative. Pendant 10 jours, les jeunes filles apprennent à devenir des femmes, et une éducation sexuelle leur est notamment dispensée. La pratique marque ici aussi la maturité sexuelle.

Dans les sociétés traditionnelles **Kisii** (aussi appelés Abagusii),⁷¹⁷ la circoncision fait partie d'une des trois principales étapes de la vie des hommes et des femmes (après la naissance et avant le mariage). Cette pratique est étroitement liée au respect des ancêtres. Elle s'inscrit également dans un rite de passage (*obware*). Une fois excisée, la jeune femme peut se marier et procréer. La pratique se déroule entre août et septembre, pendant les récoltes. La jeune fille a généralement une dizaine d'années. L'exciseuse (*omosari* ou *omokebi*) est une femme ménopausée, choisie par les esprits des ancêtres, qui lui demandent de pratiquer l'excision des jeunes filles (des événements étranges lui font comprendre cela) : elle utilise le couteau qu'elle a commandé pour sa première circoncision (qui se fait sur l'enfant de l'exciseuse). Il s'en suit également une période de réclusion. Les formes varient (en fonction de l'exciseuse), mais des témoignages attestent cependant de saignements importants. Une enquête réalisée par Population Council rapporte que 76% des femmes déclarent avoir « une partie de leur clitoris » excisé.⁷¹⁸ Si les saignements sont très abondants, ils sont d'ailleurs attribués à l'infidélité de la mère de la fillette. La douleur doit là aussi être assimilée avec courage : des larmes ou des cris sont une honte portée sur la famille, qui a mal éduqué cette fillette. La pratique perdure aujourd'hui sous une forme médicalisée, car elle est un signe fort de distinction par rapport aux groupes ethniques (notamment le Luo, qui ne pratiquent pas).⁷¹⁹

⁷¹⁶ J.S. Mbiti, *African religions and philosophy*, Heinemann Educational Publishers, Oxford, 1989 (2ème édition)

⁷¹⁷ Voir notamment : D. Momanyi Mokaya, *Female Circumcision among the Abagusii people, Kenya*, Africa Herald publishing House, Kendu Bay (Kenya), 2001.

⁷¹⁸ C. Njue et I. Askew, *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, Population Council, *Frontiers in Reproductive health*, 2004.

⁷¹⁹ *Ibid.* Cela est également rapporté dans : MOH, 2007, *op.cit.*

Pour les **Nandis**,⁷²⁰ la pratique de la circoncision féminine fait partie d'un rite particulièrement long, qui débute lorsque l'enfant atteint l'âge de 10 ans. Les jeunes filles sont encouragées, pendant cette période, à dormir avec les jeunes garçons, afin d'apprendre à « bien » se comporter, et également à contrôler leur désir sexuel. Toutefois, il ne s'agit pas de relations sexuelles, dans la mesure où la virginité est essentielle pour le mariage. Les jeunes filles sont d'ailleurs examinées avant d'être excisées (deuxième étape) quand elles atteignent l'âge de 14 ans. Pendant la période de réclusion, les familles concluent les détails du mariage de la jeune fille.

La circoncision féminine est également un rite de passage (*emorata*) pour les sociétés **Massai**,⁷²¹ mais la pratique pour la jeune fille est moins grandiose que celle pour les garçons. La cérémonie est collective, et n'est organisée que tous les quatre à cinq ans, sur des fillettes d'une douzaine d'années. La forme pratiquée varie en fonction des zones, entre la clitoridectomie et le pincement du clitoris. Elle est réalisée par une exciseuse qui est souvent étrangère. Une fois cicatrisées, les jeunes filles peuvent se marier. Ce passage vers la vie d'adulte est également symbolisé par le rasage de la tête, et par l'argile blanche qui recouvre leur visage. La circoncision est aussi ici associée à la fertilité.

Ainsi, il apparaît que pour de nombreux groupes ethniques au Kenya, la pratique (traditionnelle) de la circoncision féminine s'inscrit dans un rite de maturation, étroitement lié à la fertilité (nécessitant de couper le clitoris notamment pour permettre la procréation), et assurant le plus souvent une solidarité entre les jeunes filles excisées dans une même classe d'âge et son éducation. Cependant, les modalités (praticiennes, durée, enseignements...) et la forme de l'opération physique varient entre les groupes ethniques, mais parfois aussi en leur sein.

Si la pratique de la circoncision féminine semble un élément fondamental des rites de passage au Kenya, il faut cependant également prendre en compte les évolutions les plus récentes (et notamment la déritualisation) d'une part ; mais aussi le fait que pour d'autres groupes ethniques, elle n'est pas un rite d'initiation – comme par exemple dans les communautés

⁷²⁰ J.S. Mbiti, 1989, *op.cit.*

⁷²¹ J.S. Mbiti, 1989, *op.cit.*

Somalies, qui sont majoritaires dans la région North Eastern,⁷²² et qui connaissent un taux élevé de prévalence.

Dans ces communautés, la pratique apparaît très différente, tout d'abord en ce qui concerne la nature même de l'opération : ici, il s'agit à la fois de l'ablation du clitoris et de la suture des grandes lèvres, ce qui correspond à l'infibulation. Une récente étude menée par Population Council confirme une prévalence de 70% de **l'infibulation** parmi les femmes somalies interrogées, principalement dans la région North Eastern du Kenya et dans la banlieue de Nairobi.⁷²³

L'opération est faite sur les jeunes filles entre 8 et 10 ans. Elle est réalisée par des vieilles femmes qui appartiennent le plus souvent à des catégories sociales inférieures : en raison du contact avec le sang, cette pratique est considérée comme dégradante.

Une autre différence majeure tient au fait que **l'opération est généralement individuelle**, et ne donne pas lieu à une cérémonie spécifique.⁷²⁴ Cela reste une affaire privée et intime, qui ne concerne que les femmes au sein de la famille.⁷²⁵ Il n'y a pas non plus de transmission de savoirs associés, au cours d'une période de réclusion.

Cependant, l'opération participe au changement de statut social, qui permet à la jeune fille de devenir une femme. En enlevant le clitoris (*kintir*), il s'agit d'ôter la partie « dure » qui est associée à un attribut masculin, et qui est également considéré comme « sale ». Avant l'opération, la jeune fille est ainsi désignée sous le terme de « *kintierleey* » (littéralement, celle qui a un clitoris), qui devient une insulte une fois passée l'adolescence.

Après l'opération, elle peut ainsi être mariée. La dote est fixée après vérification de l'infibulation. Les premières relations sexuelles nécessitent une « désinfibulation », qui est

⁷²² A notre connaissance, aucune recherche anthropologique n'a été menée sur la pratique de l'infibulation parmi les populations somalies du Kenya. On peut cependant s'appuyer sur les données fournies par les études sur les Somalis de l'autre côté de la frontière. A. Talle, « Transforming Women Into Pure Agnates. Aspects of Female Infibulation in Somalia », in: *Carved Flesh, Cast Selves. Gender Symbols and Social Practices*, V. Broch-Due, I. Rudie et T. Bleie (dir.), Berg Publishers, Providence /Oxford, 1993, pp 83-105.

⁷²³ G. W.Jaldesa, I.Askew, C.Njue, M. Wanjiru, *Female genital cutting among the Somali of Kenya and management of its complications*, , Frontiers in Reproductive Health, Population Council, february 2005.

⁷²⁴ Cela peut toutefois se faire collectivement, avec des jeunes filles du voisinage ; et parfois les mères peuvent organiser des séances de prières autour d'un thé. Cf : G. W.Jaldesa, I.Askew, C.Njue, M. Wanjiru, 2005, *op.cit.*

⁷²⁵ « It is not considered an event of great social significance collecting many people. Rather, it is an aura of secrecy and privacy », in: A. Talle, 1993, *op. cit.*, p 88.

normalement faite par l'époux mais qui peut également se faire au cours d'une nouvelle intervention de l'exciseuse. Après un accouchement, la femme peut être à nouveau « ré – infibulée ».

ii. Fonctions et significations de la circoncision féminine et de l'infibulation.

La pratique de la circoncision féminine n'est pas directement articulée autour de mythes fondateurs.⁷²⁶

- *Dimension sociale : rite de passage, éducation et fixation de l'identité féminine.*

La pratique de la circoncision féminine, dans sa version traditionnelle, s'inscrit dans un rite de maturation, comme nous l'avons vu. Mais il apparaît surtout que la dimension éducative joue un rôle essentiel : la période de réclusion est l'occasion de socialiser la jeune fille à son (futur) rôle d'épouse et de mère, généralement par le biais d'une transmission intergénérationnelle. Les organisations féminines traditionnelles – articulées sur un principe gérontocratique, sont au cœur de cette pratique,⁷²⁷ ce qui remet d'ailleurs en partie en cause les interprétations (notamment féministes) qui font des MGF une pratique patriarcale, marquant la domination masculine.⁷²⁸

Cette pratique sociale permet ainsi d'avoir accès au monde des adultes, mais en fait surtout à celui des êtres humains, à l'instar de l'imaginaire kikuyu pour lequel : « la reconnaissance comme personne ne s'obtient guère par le seul fait d'exister, d'être né parmi les enfants des hommes [...] La naissance selon la chair ne constitue qu'une condition minimale préalable

⁷²⁶ Dans son ouvrage anthropologique, Jomo Kenyatta raccroche toutefois la pratique aux origines mêmes des Kikuyus à travers le récit de Mumbi.. J. Kenyatta, 1938, *op.cit.* On retrouve toutefois des récits multiples, comme par exemple, dans les communautés somalies du Nord Est du Kenya, qui racontent qu'une des premières reines de la région, Arawelo, venue d'Egypte, excisait les femmes comme forme de punition. G. W.Jaldesa, I.Askew, C.Njue, M. Wanjiru, *Female genital cutting among the Somali of Kenya and management of its complications*, , Frontiers in Reproductive Health, Population Council, februray 2005, p7.

⁷²⁷ L. Thomas, 2003, *op.cit.*; C. Robertson, 1996, *op.cit.*; J. Davison, 1989, *op.cit.*

⁷²⁸ F. Hosken, 1983, *op.cit.*, M. Daly, 1978, *op.cit.*

d'accès au statut de *mundo*. Elle appelle une confirmation sociale sans laquelle l'être humain demeure privé de ce qui en fait une personne. »⁷²⁹

De manière générale, la circoncision féminine et l'infibulation participent à la construction de l'identité féminine. A travers l'opération physique, le *genre est définitivement fixé*, le sexe (biologique) n'étant pas considéré comme suffisant.

- *Dimension sexuelle : la question de la virginité.*

La pratique de la circoncision féminine est étroitement liée à une certaine régulation de la sexualité féminine, mais pour autant la question de la virginité est à nuancer. A l'inverse, pour les Somalis, une conception spécifique de la virginité est au cœur de la pratique.

Dans l'imaginaire kikuyu par exemple, les jeunes filles non excisées sont considérées comme incapables de refreiner leurs désirs sexuels : ainsi Yvan Droz précise qu'il n'est pas rare que cet argument soit invoqué par des jeunes hommes pour refuser de se marier avec une jeune fille (pourtant enceinte d'eux), qui s'est donnée facilement.⁷³⁰ Pour autant, la sexualité avant le mariage, et donc la virginité, restent importantes mais non sacralisées. La pratique du *ngweko* (ou « masturbation réciproque »)⁷³¹ offre une vision plus nuancée de la régulation de la sexualité : les relations sexuelles (sans pénétration, ou avec coït interrompu) sont autorisées pour les jeunes filles excisées et les garçons circoncis avant le mariage chez les Kikuyu. Cependant, tout manquement à cette règle est sanctionnée, car tout mariage est précédé d'une vérification de la virginité, afin de fixer la dote le cas échéant. Chez les Meru, une pratique similaire est autorisée chez les adolescents, mais toute maternité avant la cérémonie d'excision conduit nécessairement à un avortement, car la croyance veut que l'enfant soit anormal, puisque le corps de la fillette n'est pas apte à la procréation.⁷³² Dans les communautés massai, la conception de la virginité est également plus lâche, puisqu'on considère par exemple que la poitrine de la jeune fille ne pourra pas se développer si elle n'a pas eu des relations « sexuelles » dans l'adolescence.⁷³³

En revanche pour les Somalis, l'infibulation, à travers la suture du vagin, est directement articulée autour de la virginité. Mais contrairement à d'autres conceptions de la virginité

⁷²⁹ V. Neckebrouck (1983) cité par Y. Droz, 2000, *op.cit.*, p 223.

⁷³⁰ Y. Droz, 2000, *op.cit.*

⁷³¹ J. Kenyatta, 1938, *op.cit.* ; L.S.B. Leakey, 1931, *op.cit.*

⁷³² L. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁷³³ A.J. Njoh, *Tradition, Culture and Development*, Ashgate, Londres, 2006.

naturelle (par exemple associée à un hymen intact), l'infibulation construit ici une virginité artificielle, qui peut être « retrouvée » après l'accouchement, après un divorce... Un vagin fermé est un signe de distinction sociale pour les Somalis. Certaines femmes se font parfois ré-infibulées si elles considèrent que l'ouverture est « trop large ». ⁷³⁴ Cela s'inscrit dans les représentations symboliques des deux genres : la femme étant associée à la fermeture, et l'homme à l'ouverture. Une preuve de sa virilité est ainsi attestée au moment de la première relation sexuelle, où il doit dé-sinfibuler son épouse.

- *Dimensions religieuses complexes.*

La **religion** est centrale pour la compréhension des pratiques des MGF au Kenya, mais d'une façon plus complexe que pour le cas malien (où il s'agissait surtout de la question de l'islamisation, soutien de la pratique). En effet, la religion définit les attitudes de la majorité des Kenyans relatives à la sexualité et au corps de la femme. Ainsi, dans une étude réalisée sur les représentations de la pratique de la circoncision féminine, 68% des femmes interrogées ont cité la religion comme raison les ayant poussé à arrêter la pratique. ⁷³⁵ A l'inverse, 21% des femmes interrogées autour de Garissa (Province North Eastern) avancent une justification islamique à leur pratique : ⁷³⁶ de manière générale, dans les communautés islamisées, on peut retrouver les mêmes arguments que dans le cas malien, autour de la purification, ⁷³⁷ voire de la virginité chez les Somalis par exemple.

Mais, les implications de la religion sont en fait contradictoires. C'est le cas de la religion chrétienne, dominante au Kenya, qui constitue à la fois pour certains une justification de la circoncision féminine, tout autant que la base de sa remise en cause. C'est aussi le cas de la religion islamique – qui offre des discours contradictoires, entre les communautés swahili par exemple qui ne pratiquent pas, et les communautés islamisées du Nord et du Nord Est qui pratiquent souvent au nom de l'islam (elle serait une obligation islamique), ou qui prônent - de façon ambiguë - le passage à la forme dite *sunna*, qui serait plus conforme aux enseignements de l'islam. C'est le cas par exemple du Sheik Haroun Rashid, imam de la

⁷³⁴ A. Talle, 1993, *op.cit.*

⁷³⁵ M. Nyangweso Wangila, *Female Circumcision : The Interplay of Religion, Culture and Gender in Kenya*, Orbis Books, New York, 2007, p 15.

⁷³⁶ J G. W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, 2005, *op.cit*

⁷³⁷ M. Nyangweso Wangila cite le cas d'une Samburu qui mentionne la pureté du corps de la femme après l'excision : in M. Nyangweso Wangila 2007, *op.cit*; G.W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, 2005, *op.cit.*

mosquée d'Isiolo.⁷³⁸ Dans son étude autour de Garissa (Province North Eastern), Population Council rapporte ainsi une baisse de la sévérité des formes de pratiques, qui seraient de moins en moins accompagnées de suture totale.⁷³⁹

Mais, ce sont surtout les contradictions dans la religion chrétienne qui auront des effets très importants dans l'évolution de la pratique. Pour mesurer la complexité des implications, précisons ici (mais nous y reviendrons par la suite) que les chrétiens sont ceux qui se sont les premiers opposés à la pratique ; mais c'est aussi souvent au nom de la religion qu'elle est faite. Ainsi, chez les Kikuyu, les récits bibliques concernant la circoncision masculine sont interprétés comme incluant les femmes : la vierge Marie aurait gardé sa virginité parce qu'elle était excisée, ce qui confirme ainsi l'idée selon laquelle la virginité ne peut être assurée que par l'excision. Jomo Kenyatta avait également associé les deux. L.S.K. Leakey considère pour sa part que cette confusion est née d'une traduction erronée (ou trop rapide) de la bible en langue Kikuyu, notamment pour le terme de « vierge », traduit par *muiritu mutheru*, littéralement : une vierge « propre », qui décrit alors la vierge Marie, comme n'importe quelle jeune fille qui n'est pas mariée et qui a été excisée.⁷⁴⁰ Par ailleurs, la « circoncision masculine » est traduite par « *irua* », qui désigne pourtant la pratique pour les deux sexes chez les Kikuyu.

Pendant la période coloniale, les églises chrétiennes ont des attitudes contradictoires : certaines (notamment Anglican Church et Scottish Church) choisissent d'excommunier les familles qui pratiquent la circoncision féminine ; tandis que d'autres (Eglise Méthodiste du Kenya) prônent une « **christianisation** » (forcée) de la pratique, dépouillée de certains de ces éléments traditionnels. Enfin, des églises chrétiennes africaines *indépendantes* émergent, qui proposent au contraire une tolérance totale vis-à-vis de la circoncision et de la polygamie.

3. Des pratiques dynamiques dans les deux cas.

Les données statistiques permettent de mettre en évidence une tendance généralisée à la baisse de la prévalence au Mali et au Kenya, conformément aux évolutions repérées sur

⁷³⁸ *The East African Standard*, 30 janvier 2005.

⁷³⁹ J. G. W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, 2005, *op.cit.*

⁷⁴⁰ L.S. K. Leakey, 1931, *op.cit.*, p 280.

l'ensemble du continent africain. Au-delà, des évolutions et changements importants sont observables dans les formes, les modalités, etc. des pratiques dans les deux cas : mais ils sont cependant beaucoup plus marqués dans le cas kenyan. En effet, au Kenya, ces évolutions sont à la fois plus anciennes et plus complexes, notamment du fait des campagnes précoces menées dès la période coloniale contre ces pratiques, qui ont accéléré sinon l'abandon du moins des modifications profondes de ces pratiques.

a. Evolutions contrastées de la prévalence : faible diminution au Mali, et abandon massif par certains groupes ethniques au Kenya.

Au Mali, selon les différents EDS, la pratique connaît une diminution faible mais continue à l'échelle nationale : passant de 93,7 % (EDS 1996) à 85,2 % (EDS 2007). Les variations inter-générationnelles confirment le rythme très lent du changement : 84,7% des femmes entre 15 et 19 ans sont excisées au Mali, contre 85,8% pour les femmes entre 45 et 49 ans (EDS IV 2007).

La baisse de la prévalence de la pratique est plus marquée au Kenya. Les fortes variations inter-générationnelles en attestent : 20,3% des femmes entre 15 et 19 ans sont excisées (EDS 2003), contre 47,7% des femmes entre 45- 49 ans (EDS 2003). Les contrastes sont encore plus importants selon les différents groupes ethniques : en 1998, les questionnaires sur les mères portaient à la fois sur leur propre excision, mais aussi celle de leur fille aînée. Il apparaît que la proportion de mères excisées est près de trois fois plus importante que celle des filles, dans le cas des Kikuyu, et près de deux fois plus importante chez les Kamba et les Kalenjin (EDS 1998, Tableau 12.1). Pour les autres groupes ethniques, les proportions sont plus stables. Chez les Kikuyu, ethnie majoritaire au Kenya, la baisse de la prévalence a été confirmée par de nombreuses études.⁷⁴¹ Au début des années 1970, Jocelyn Murray évaluait à près de 75% la pratique de la circoncision chez les adolescentes kikuyu.⁷⁴² Pour L. Dallas Browne, cette proportion tombe à 40 % à la fin des années 1970, dans un quartier de

⁷⁴¹ C. Robertson, 1996, *op.cit.* ; T. Droz, 2000, *op.cit.*

⁷⁴² J. Murray, « The Church Missionary Society and the Female Circumcision Issue in Kenya : 1929-1932 », *Journal Of Religion in Africa*, vol. VIII (fasc.2), 1976, pp 92-104.

Nairobi.⁷⁴³ D'ailleurs, Yvan Droz précise que cette tendance la baisse est beaucoup plus marquée pour la circoncision féminine que pour la pratique chez les garçons.⁷⁴⁴

Cette évolution peut s'expliquer à la fois comme un effet induit des premières campagnes de lutte contre la circoncision féminine, qui se sont localisées dans la région *Central* – dominée par les Kikuyu (où se concentraient aussi les premiers missionnaires). Par ailleurs, la christianisation s'est également accompagnée d'attaques envers la pratique qui ont pu modifier progressivement les représentations de la pratique. Mais, de manière générale, l'éducation se généralisant, elle est devenue aussi importante sinon plus que l'apprentissage prévu pendant la période de réclusion. Enfin, comme le soulignent plusieurs auteurs, la non excision devient à l'inverse, le signe d'un certain statut socio-éducatif, au même titre que le fait d'accoucher (pour les femmes) dans les centres de santé.⁷⁴⁵

b. Une médicalisation nette au Kenya, mais une tendance encore timide au Mali.

Au Mali comme au Kenya, les praticiennes traditionnelles (quel que soit leur statut) sont progressivement concurrencées par les professionnels de la santé. Cette tendance est toutefois plus ancienne et plus marquée au Kenya.

Au Kenya, plus de 30% des filles des mères interrogées ont été excisées par un personnel de santé (dont 7% par un médecin, et 27,3% par une infirmière ou une sage femme) contre 50,3% par une exciseuse traditionnelle et 11,9% par des accoucheuses traditionnelles (EDS 1998). Cette tendance vers la médicalisation augmente de façon significative chez les plus jeunes générations où elle devient la norme : chez les mères qui ont entre 20 et 29 ans, près de 40% de leurs filles ont en effet été excisées par un personnel de santé (contre 38,7% par une exciseuse traditionnelle).⁷⁴⁶ Cette proportion est particulièrement marquée chez les Kisii, où entre 50 et 60% des femmes (tous âges confondus) ont été excisées par un professionnel de santé (9,3% par un médecin, et 40,4% par une infirmière).

⁷⁴³ L. Dallas Browne, « Christian Missionaries Western Feminists and the Kikuyu Clitoridectomy Controversy », in : *The Politics of Culture*, B. Williams (dir.), Smithsonian, Washington, 1991.

⁷⁴⁴ *Ibid*, p 227.

⁷⁴⁵ L. M. Thomas, 2003, *op.cit.* ; L. Dallas Browne, 1991, *op.cit.*

⁷⁴⁶ EDS Kenya 1998, tableau 12.3 , p 171.

D'autres études viennent confirmer cette tendance,⁷⁴⁷ et notamment sa concentration parmi les populations Abagusii (ou Kisii)- qui se répartissent dans trois districts (Kisii, Gucha et Nyamira), dans la province du Nyanza.⁷⁴⁸ Notons que cette prévalence plus importante de la médicalisation dans cette province et parmi les Abagusii peut s'expliquer de différentes façons. Tout d'abord, il s'agit d'une communauté qui pratique massivement, si bien que des campagnes de sensibilisation ont été menées en priorité et depuis longtemps spécifiquement dans cette région, qui était par exemple incluse dès l'étude pionnière de Maendeleo Ya Wanawake Organization (MYWO) et Programme for Appropriate Technology for Health (PATH) au début de années 1990.⁷⁴⁹ La médicalisation montre un changement de comportement de cette communauté qui témoigne d'un attachement à la pratique pour des raisons culturelles, malgré les sensibilisations sur les conséquences sur la santé.

Selon une enquête réalisée en 2000 par MYWO et PATH : 5 % des femmes interrogées déclarent avoir été excisées par un personnel médical en 1993, contre 21% en 2000.⁷⁵⁰ Une autre étude réalisée en 2004 par Population Council dans la même zone montre que seulement 29% des jeunes filles auraient été excisées par des exciseuses traditionnelles ; contre 70 % par un personnel médical (dont 37 % déclarent avoir été excisées spécifiquement dans une structure de santé).⁷⁵¹

Au Kenyan le personnel médical impliqué dans de telles opérations semble être en priorité des infirmières ou des sages-femmes, plus que des médecins. Elles sont motivées par les gains (en argent ou en nature) : la médicalisation s'accompagne en effet d'une marchandisation de la pratique.

Mais il semble y avoir une nouvelle tendance à la médicalisation, que l'on a pu observer lors de notre enquête de terrain à Kisii : les parents ont plus souvent recours au « personnel

⁷⁴⁷ Par exemple, dans la province North Eastern, les professionnels de santé affirment être de plus en plus fréquemment contacté pour opérer l'infibulation. G. W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, 2005, *op.cit.*

⁷⁴⁸ C. Njue et I. Askew, *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, , Population Council, *Frontiers in Reproductive health*, 2004.

⁷⁴⁹ Mandeleo Ya Wanawake Organization and Program for Appropriate Technology for Health, *Qualitative Research Report on Female Genital Circumcision in Four Districts in Kenya*, MYWO/PATH, february 1993, Nairobi.

⁷⁵⁰ PATH/MYWO, *Final evaluation report on eliminating the practice of FGM : awareness raising and community change in four districts of Kenya*, Path Kenya, Nairobi, 2000.

⁷⁵¹ C. Njue et I. Askew, *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, , Population Council, *Frontiers in Reproductive health*, 2004, 28p.

d'appui » qui peut avoir accès aux instruments et bénéficie de la confiance de la population, plutôt qu'au « personnel médical » en tant que tel. Un responsable administratif du secteur de la santé dans le district de Kisii affirme ainsi au cours d'un entretien : « La pratique est faite par des personnes travaillant dans des hôpitaux, notamment le personnel féminin d'aide. Les membres de la communauté ne font pas la différence entre les infirmières et le personnel d'aide. Ils font cela à la maison, pas dans les hôpitaux et ils utilisent du matériel récupéré sur leur lieu de travail.»⁷⁵²

Cela a été confirmé par un responsable de la *Seventh Day Adventist Church* en charge des programmes de santé : «Et les exciseuses traditionnelles n'existent plus trop, ceux qui pratiquent sont des professionnels de la santé ou des personnes qui travaillent dans les hôpitaux ; mais la tendance est tout de même à la baisse. Ce ne sont pas des docteurs, [...] ils ne sont pas professionnels : pour les gens dans la communauté, tous ceux qui travaillent dans les hôpitaux sont des infirmières... ». ⁷⁵³ On retrouve également de telles affirmations dans un autre entretien réalisé avec une association locale qui met en évidence le fait que les médecins ne pratiquent plus, de peur d'être arrêtés ;⁷⁵⁴ ce qui pourrait expliquer l'opportunité ouverte pour d'autres employés travaillant dans les structures de santé.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la médicalisation ne signifie pas pour autant que la pratique se fait dans les centres de santé : le plus généralement, cela se déroule au domicile de la « patiente ». De plus, cette médicalisation peut influencer un changement de comportement des exciseuses traditionnelles elles mêmes : des études montrent qu'elles ont de plus en plus tendance à utiliser des rasoirs et du désinfectant, ce qui témoigne d'une certaine recherche de moyens plus « sûrs » de pratiquer.⁷⁵⁵

Notons que le Plan National d'Action pour l'Eradication des MGF (1999) fait également état de cette tendance préoccupante,⁷⁵⁶ tout en déplorant les effets de cette tendance sur la lutte contre la pratique,⁷⁵⁷ dans la mesure où ces nouveaux opérateurs participent de la légitimation de la pratique.

⁷⁵² Entretien réalisé le 21 juillet 2005 avec District Public Health Nurse, Kisii.

⁷⁵³ Entretien réalisé le 22 juillet 2005 avec SDA Church de Nyamira.

⁷⁵⁴ Entretien réalisé le 22 et 23 juillet 2005 avec Waelakeze Integrated Women Association (WIWA), à Kisii/

⁷⁵⁵ Voir C. Njue et I. Askew, 2004, *op.cit.*, p 3.

⁷⁵⁶ En affirmant que : « Medically trained health service providers have supplemented traditional circumcisers» in : *National Plan of Action for the elimination of FGM*, 1999, *op.cit.*, p 7.

⁷⁵⁷ « Medicalization of FGM has contributed negatively towards the efforts to eliminate the harmful practice in Kenya » *Ibid*, p 12.

Comment expliquer cette tendance ? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées : tout d'abord cela peut être le résultat (paradoxal) des premières campagnes de lutte contre les MGF qui mettent l'accent uniquement sur les conséquences de la pratique sur la santé ; ou des campagnes contre le VIH SIDA qui présentent la pratique des MGF comme un facteur de risque supplémentaire pour la transmission du virus. Enfin, cela peut également traduire la volonté de certains parents d'apparaître comme plus « modernes » et évolués en se détachant d'une pratique jugée archaïque.⁷⁵⁸

Au Mali, les EDS Mali depuis 1996 ont mis en évidence une tendance plus faible à la médicalisation, mais l'évolution générationnelle est cependant très nette. Alors que 2% des mères interrogées avaient été excisées par un personnel de santé ; cette proportion augmente parmi les plus jeunes générations de mères (2,5% pour les mères, contre 4,5% pour leurs filles aînées (EDS 2007) ; et surtout leurs filles sont deux fois plus souvent excisées par un personnel de santé (5,2%), confirmant une tendance amorcée dans les années 1990. Mais, les filles restent dans leur majorité excisées par des exciseuses ou accoucheuses traditionnelles : on reste en effet ici dans des proportions quasi négligeables, ne dépassant pas les 5%, bien inférieures aux tendances observables au Kenya.

Ces faibles taux de médicalisation sont toutefois contestés : étant donné que la pratique par le personnel médical est interdite depuis 1999 au Mali, les données sont difficiles à établir. Par exemple, Claudie Gosselin considère que la médicalisation est beaucoup plus importante que ce qui est avancé dans les EDS. Son enquête par questionnaires a mis en évidence que 39% des femmes ont été excisées par un professionnel de la santé à Sikasso ; 23% à Kayes et 15% à Mopti.⁷⁵⁹ On peut en déduire que la médicalisation est un phénomène probablement sous estimé au Mali, notamment en milieu urbain.

Notons pour conclure que la différence dans la proportion de la médicalisation entre les deux pays s'explique principalement par le fait que les structures de santé sont moins nombreuses, moins accessibles et que le personnel de santé y est moins nombreux au Mali qu'au Kenya, ce

⁷⁵⁸ C. Njue et I. Askew, 2004, *op.cit.*, p 13.

⁷⁵⁹ C. Gosselin, 2000b, *op.cit.*, p 195.

qui rend le recours à l'offre de médicalisation largement inférieur au Mali,⁷⁶⁰ ou concentré sur les zones urbaines uniquement.

c. Des tendances à la dé- ritualisation.

Une autre tendance est également rapportée par l'ensemble des chercheurs contemporains travaillant sur les sociétés maliennes et kenyanes : la dé- ritualisation de ces pratiques. Cela se manifeste notamment par la diminution de *l'âge moyen* auquel les fillettes sont excisées : traditionnellement elles étaient opérées autour de la puberté, mais cela se fait maintenant de plus en plus sur des jeunes enfants (s'accompagnant alors de mariages précoces croissants par exemple au Kenya afin de pallier au problème des grossesses précoces),⁷⁶¹ voire sur des bébés (cherchant ainsi à diminuer les effets néfastes et la douleur).

Mais cette déritualisation se manifeste également par l'absence de cérémonie (publique) accompagnant l'opération, voire par une opération réalisée individuellement chez soi ou dans un centre de santé, sur le modèle de l'évolution de la circoncision masculine. La pratique s'est tout particulièrement individualisée et privatisée chez les Kikuyu,⁷⁶² comme réponse aux interdictions coloniales puis post coloniales de la pratique.

J. Murray et R. Strayer considèrent ainsi que cette évolution confirme d'une part le fait que pour les Kikuyu, l'opération physique est finalement plus importante que le rituel dans son ensemble : l'opération doit surtout être douloureuse, afin de montrer le courage qui assure l'honneur de la famille. D'autre part, cela confirme aussi et surtout l'attachement à cette pratique, même vidée de son contenu initiatique, pour des raisons identitaires. Ainsi, même avec ces formes déritualisées, une fête est généralement organisée avec la famille au retour de l'excisée : ce qui marque le changement de statut social, et la naissance d'un nouvel être social personnel.⁷⁶³

⁷⁶⁰ Ainsi, par exemple à titre indicatif, le dernier Rapport Mondial de la Santé (2006) fait état de 0,14 médecin pour 1 000 habitants au Kenya, contre 0,08 au Mali. World Health Organization, *The World Health Report, Edition 2006*, WHO, Geneva, 2006 [Disponible en ligne : <http://www.who.org>]

⁷⁶¹ L. M. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁷⁶² Y. Droz, 2000, *op.cit.*

⁷⁶³ Y. Droz, 2000, *op.cit.*

Dans le cas du Mali, l'âge moyen aurait également considérablement baissé : la thèse pionnière de Habitatou Diallo⁷⁶⁴ met en évidence ce rajeunissement, confirmé par Claudie Gosselin, qui considère que l'âge de l'excision a tendance à baisser en milieu urbain et quand la mère est plus éduquée.⁷⁶⁵ De la même manière, chez les Sénoufos : l'âge moyen se serait considérablement également réduit, pour concerner maintenant des bébés.⁷⁶⁶

Claude Arnal Soumaré distingue quant à elle trois formes distinctes d'excision : l'excision « **traditionnelle** » (effectuée par des femmes de la caste des *numuw*, sur une fillette âgée d'au moins 8 ans, suivie d'une période de réclusion) ; « **l'excision des enfants scolarisés** » qui est plus réduite ; et enfin « **l'excision en bas âge** », qu'on rencontre surtout en milieu urbain, et dans les milieux islamiques.⁷⁶⁷

Assitan Diallo avance trois hypothèses qui peuvent venir expliquer cette tendance :⁷⁶⁸ tout d'abord, en rajeunissant l'âge de la pratique, les parents pensent pouvoir s'affranchir de la possible « honte » associée aux éventuelles larmes de leur fille : si elle est plus petite, cette « faiblesse » lui sera pardonnée. Par ailleurs, le personnel médical, poussé par l'appât du gain, encourage les parents à exciser leur petite fille peu après la naissance, en mettant en avant des arguments médicaux, comme le moindre risque d'hémorragies. On doit comprendre cela dans le contexte général des premières campagnes de lutte contre la pratique qui tendent à montrer les effets néfastes sur la santé. Les parents sensibilisés voient ainsi dans le rajeunissement une diminution des risques. Enfin, dans un contexte où les enfants vont à l'école, le rajeunissement permet de ne pas perturber la scolarité de l'enfant, notamment s'il y a une période de convalescence.

Au Mali, ce rajeunissement est le signe d'une déritualisation que l'on peut interpréter surtout comme l'expression du recul des religions et pratiques animistes, et la tendance à une forme d'« islamisation » de la pratique, comme en témoigne le terme de « *seli-ji* », signe d'une **réappropriation islamique de cette pratique**. Cette islamisation de la pratique la dépouille ainsi de ses contours traditionnels – animistes (à savoir les chants, les danses, la période de

⁷⁶⁴ H. Diallo, 1990, *op.cit.*

⁷⁶⁵ C. Gosselin, 2000b, *op.cit.*

⁷⁶⁶ C. Rondeau, 1994, *op.cit.* p 109.

⁷⁶⁷ C. Arnal Soumaré, 1996, *op.cit.*, pp 242-243.

⁷⁶⁸ H. Diallo, *L'excision au Mali* (publication de sa thèse de doctorat, avec le soutien de l'UNICEF).

réclusion etc.), pour ne conserver finalement que l'acte physique, assimilé à un acte de purification nécessaire aux femmes pour pouvoir prier.⁷⁶⁹

d. Evolutions de la fonction de ces pratiques.

La pratique des MGF est porteuse de significations nouvelles et évolutives. Les discours à son encontre la placent au cœur d'enjeux nouveaux, à la fois sociaux, religieux et politiques. Les changements qui accompagnent la pratique sont en fait le signe des évolutions ambivalentes de ces sociétés : d'un point de vue religieux, de classe/ caste, d'âge, de sexe, de rapports de pouvoir et domination et y compris politique. Au final, ces « altérations intentionnelles du corps » continuent à jouer un rôle social et politique important, même si elles sont dépouillées des rites qui les accompagnaient.⁷⁷⁰

Au Kenya, la pratique de la circoncision féminine est au cœur des **conflits générationnels**, et de remise en cause des hiérarchies traditionnelles gérontocratiques, comme le soulignent plusieurs auteurs.⁷⁷¹ Le phénomène de « *ngaitana* » (littéralement : s'exciser soi-même) observé parmi les sociétés Meru au moment de la révolte Mau Mau⁷⁷² en est un exemple flagrant. Alors que la circoncision féminine était le monopole des sociétés d'âge féminines (dominées par les femmes plus âgées), les jeunes filles décident de montrer leur allégeance au mouvement Mau Mau (en 1956, une interdiction de la pratique avait été prononcée dans le district de Meru par les pouvoirs coloniaux), tout en s'affranchissant également du pouvoir des femmes âgées en pratiquant la circoncision entre elles, selon des formes d'ailleurs moins extensives. D'ailleurs, il est alors intéressant de noter que ces femmes plus âgées ont par la suite cherché à reprendre la main sur le rituel en affirmant que celles qui s'étaient excisées elles-mêmes n'avaient pas pratiqué la forme rituelle recommandée.⁷⁷³

⁷⁶⁹ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*

⁷⁷⁰ I. Camara et P. Erny, 2002, *op.cit.*

⁷⁷¹ C. Robertson, 1996, *op.cit.* ; L. M. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁷⁷² Les Mau Mau (combattants de la liberté) sont un mouvement militant nationaliste de résistance face à la colonisation britannique, composé de jeunes hommes Kikuyus. Ils ont mené des actions parfois violentes entre 1952 et 1960 au Kenya. En 1952, l'état d'urgence est déclaré.

⁷⁷³ L. M. Thomas, 2003, *op.cit.*. Notamment chapitre 3 qui y est consacré : « Mau Mau and the Girls Who Circumcised Themselves », *Ibid*, pp 79-102.

En effet, les fonctions initialement dévolues aux hommes et aux femmes dans les sociétés traditionnelles ne sont pas figées : ces évolutions façonnent également le changement autour de ces pratiques, de façon parfois ambivalente. Par exemple, Claudie Gosselin met en évidence le rôle évolutif des exciseuses traditionnelles dans les sociétés mandingues :⁷⁷⁴ alors que la pratique de l'excision leur assurait un prestige social, la remise en cause de l'excision (soit du fait de son déclin, ou de sa médicalisation) est un risque de marginalisation pour elles. Pourtant, certaines d'entre elles se sont également bien intégrées aux évolutions et y compris aux discours *contre* les MGF, affichant un discours assez ambigu, affirmant que la pratique doit être arrêtée car elle se fait désormais en dehors des règles traditionnelles, ce qui fait courir un risque majeur pour les fillettes qui ne sont plus sous la protection des esprits ; elles participent alors à des « activités génératrices de revenu » (AGR) proposées en échange de leur reconversion. D'ailleurs, au cours de notre enquête de terrain au Kenya, dans le district de Nyamira, nous avons rencontré une exciseuse qui affichait un tel discours : elle affirme avoir excisé nombre de petites filles, mais considère que maintenant la pratique a évolué négativement. Maintenant que la pratique est effectuée par des personnels non « qualifiés » (c'est-à-dire plus par des praticiennes traditionnelles), cela expliquerait ainsi que la presse évoque sans cesse des complications ou des morts.

Dans les deux cas, les exciseuses traditionnelles, à travers l'évolution de la pratique et de ses représentations, perdent leur prestige social : pour conserver cependant un peu de pouvoir, elles optent pour un soutien spécifique à l'abandon, afin de trouver également un statut social face à des pratiques évolutives.

Ce dernier exemple, enfin, montre toutes les ambiguïtés du savoir global sur les MGF (que nous avons évoqué en sous section 1 de ce chapitre, cf. *supra*), au niveau local : l'accent mis sur la dimension « traditionnelle » des MGF, tend à en figer la signification et la pratique, pourtant évolutives – au risque donc de créer des fictions globales qui ne sont pas sans effet au niveau local. Ainsi, au cours de nos différentes enquêtes de terrain, la stratégie de reconversion des exciseuses est apparue comme une stratégie contre-productive et

⁷⁷⁴ C. Gosselin, 2000a, *op.cit.*

ambivalente,⁷⁷⁵ dans la mesure où une proportion très importante de femmes se *découvre* exciseuse traditionnelle, et propose de « déposer le couteau » en échange (surtout) de la participation à des AGR.... La distance entre le savoir global sur les MGF, bercé de ces récits mythiques et ses descriptions traditionalistes colorées, sont le support de discours de lutte non pas contre les pratiques telles qu'elles évoluent dans les sociétés réelles, mais au final contre les MGF comme *fiction*. La fiction globale des MGF modèle des interprétations, qui façonnent également en retour les discours et pratiques locales. Comme le résume Claudie Gosselin: « Les débats et discours actuels autour de l'excision au Mali [...] sont devenus une métonymie pour des discussions politiquement et idéologiquement motivées sur le genre, les classes, les castes, l'Islam, l'occidentalisation et le rôle de l'Etat. »⁷⁷⁶ Cette remarque vaut aussi pour le Kenya, mais certaines discussions seront plus pertinentes dans l'un ou l'autre cas : cela fait précisément l'objet de la sous partie suivante.

B. Variables et enjeux comparés des « MGF » au Mali et au Kenya.

Au regard des données que nous avons mises en évidence, plusieurs facteurs expliquent les variations dans la prévalence de la pratique des MGF. Parmi eux, deux semblent particulièrement pertinents dans nos deux cas de recherche : il s'agit de la **variable ethnique** (ou plus exactement ethno- régionale)⁷⁷⁷ d'une part, et de la **variable religieuse** d'autre part.

⁷⁷⁵ En 1998, une étude avait d'ailleurs évoqué les limites d'une telle approche au Mali : CNRST et Population Council, *Evaluation de la stratégie de reconversion des exciseuses pour l'éradication des mutilations génitales féminines au Mali*, rapport préliminaire, Projet MGF au Mali, CI-97, Bamako, 1998.

⁷⁷⁶ « the current debates and discourses around excision in Mali [...] has become a metonym for politically ideologically and motivated discussions on gender, age, caste, Islam, westernization and the role of the State, » in: C. Gosselin, 2000a, *op.cit.* , p 44.

⁷⁷⁷ Dans la mesure où dans les deux cas de recherche, les variations de la pratique recouvrent également les zones de peuplement des différentes ethnies. Dans certaines zones, la cohabitation entre plusieurs ethnies, ou les migrations tendent cependant à influencer la pratique des individus parfois par delà de leurs (simples) appartenances ethniques.

En effet, dans les deux pays, la pratique varie d'abord et avant tout en fonction de l'appartenance ethnique. Au Mali, la prévalence nationale qui est de 85,2% (EDS 2007) varie entre 28,4% chez les Sonrai et 98% chez les Malinké (EDS 2007) – soit une amplitude de près de 70 points. Au Kenya, les contrastes sont encore plus marqués : la prévalence varie sur une fourchette plus large qui commence à 0,7% (chez les Luyah et les Luo), et qui va jusqu'à 97% (chez les Somalis), selon l'EDS 2003 – soit une amplitude de plus de 95 points. Cette variable joue d'autant plus dans le cas kenyan que la moyenne de prévalence nationale est beaucoup plus faible, alors qu'au Mali la pratique n'est étrangère à aucun groupe ethnique. A cela se rajoute également le fait que, de manière générale (en dehors de la pratique de l'excision), les identités ethniques sont beaucoup plus fluides dans le cas malien⁷⁷⁸ que dans le cas kenyan.⁷⁷⁹

Par ailleurs, la confession religieuse apparaît également comme une variable déterminante. Dans le cas kenyan par exemple, la prévalence est de 29,5% chez les protestants, contre 49,6% pour les musulmans (EDS 2003). Dans le cas malien, la majorité de la population est musulmane, si bien que les données statistiques de prévalence ne nous renseignent pas sur l'implication spécifique de la religion. Cependant, on peut noter que 63,6% des femmes et 38,2% des hommes affirment que l'excision constitue une obligation islamique ; ce qui dépasse les croyances quant au rôle de la pratique dans la chasteté (croyance mentionnée à 44% chez les femmes, et 24,6% chez les hommes, selon l'EDS 2007). Une des raisons qui pourrait expliquer le faible taux de prévalence et surtout sa diminution continue depuis la période coloniale, au Kenya, réside dans le fait que la majorité de la population est chrétienne, et que ce sont les Eglises chrétiennes (surtout en fait protestantes) qui ont été les premières à critiquer et interdire la circoncision féminine. A l'inverse, au Mali la majorité de la population est musulmane, et l'Islam n'a pas remis en cause cette pratique (pourtant clairement pré islamique), et tend au contraire à la renforcer, à travers son *islamisation*.

Les « MGF » - au Mali comme au Kenya – s'articulent autour de deux variables clefs (ethnique / religieuse), qui se combinent différemment, et s'ajoutent à d'autres variables plus spécifiques. En quoi cela nous renseigne-t-il sur les enjeux et discours autour de ces pratiques ?

⁷⁷⁸ J. L. Amselle, *Logiques métisses*, Payot, Paris, 1999.

⁷⁷⁹ B. Bruce et J. Lonsdale, *Unhappy valley: conflict in Kenya and Africa*, James Currey Publishers, Michigan, 1992.

1. Les « MGF » au Kenya : entre identité ethnique et modernisation.

Au Kenya, l'appartenance ethnique joue un rôle déterminant dans la prévalence de la pratique. Mais, les variations dans la prévalence s'expliquent aussi par une combinaison avec d'autres variables secondaires : notamment le niveau d'éducation, et le lieu de résidence (urbain/rural). Ainsi, les Kikuyu scolarisés et urbanisés ont aujourd'hui largement abandonné la pratique.⁷⁸⁰

a. La prévalence dépend de l'appartenance ethnique et de variables secondaires (éducation et lieu de résidence rural / urbain).

La pratique des MGF est au cœur de la construction, mais aussi des revendications identitaires de plusieurs groupes ethniques au Kenya. En effet, pendant la période coloniale, la défense de la pratique est devenue un outil dans les mobilisations (ethno) nationalistes. On retrouve le lien entre circoncision féminine et identité ethnique – nationale dans l'ouvrage politique de Jomo Kenyatta, *Facing Mount Kenya*, où il développe des arguments anthropologiques pour dénoncer les campagnes menées contre la circoncision par les missionnaires et administrateurs coloniaux. Cette dimension identitaire de la pratique est particulièrement exacerbée au Kenya, pour des raisons historiques. Comme nous l'avons vu précédemment, cette dimension est transversale aux pratiques des MGF, mais au Mali elle apparaît cependant beaucoup plus latente : l'excision n'est pas considérée comme faisant une « bonne » soninké par exemple, sauf peut être dans les contextes migratoires où la pratique n'est pas généralisée et peut alors *devenir* un instrument de différenciation. La rébellion Mau Mau dans les années 1950 a également vu la problématique identitaire matérialisée à travers la défense par les

⁷⁸⁰ Ce qu'avance également D. Browne, « Christian Missionaries, Western Feminists and the Kikuyu Clitoridectomy COntrorsy », in: B. Williams (dir.), *The Politics of Culture*, Smithsonian, Washington, 1991.

jeunes filles de cette pratique.⁷⁸¹ Plus récemment, la secte des Mungiki,⁷⁸² composée de jeunes kikuyu qui s'affirment comme les descendants des combattants Mau Mau, a également (naturellement) repris le discours de défense de la pratique à des fins de dramatisation de l'identité ethnique, face à l'extinction de l'identité kikuyu qui résulterait d'une modernisation acculturante.

Pourtant, comment expliquer que la pratique soit précisément en diminution parmi ce groupe ethnique, majoritaire au Kenya ? Il faut ici croiser l'analyse avec les autres facteurs que nous avons dégagés : le niveau d'éducation et l'urbanisation. En milieu urbain, la pratique semble moins importante et en constante diminution : 21,3% des femmes sont excisées en ville, contre 35,8% en milieu rural (EDS 2003). En 1998, ce rapport était de 23% (en milieu urbain) contre 42% (en ville). Par ailleurs, l'accès à l'éducation coïncide avec une prévalence plus faible, ainsi 58,2% des femmes excisées n'ont pas été à l'école (EDS 2003).

En effet, l'urbanisation a pour conséquences une forme de désocialisation relative avec les pratiques de son groupe d'appartenance d'origine, la ville tendant à uniformiser les comportements. Les personnes âgées notamment (qui ne suivent généralement pas les migrations urbaines) ne peuvent plus jouer le rôle essentiel qu'elles avaient dans la pratique : en l'absence de ces agents reproducteurs, la pratique a tendance à diminuer. Par ailleurs, les contacts avec des ethnies non pratiquantes, voire des étrangers qui condamnent cette pratique sont plus fréquents en ville. Enfin, l'urbanisation facilite l'accès aux sources d'informations (presse, télévision, conférences, ONG...) et/ou à l'éducation (infrastructures disponibles) qui favorisent un frottement avec des discours critiques sur la pratique, et notamment sur ses effets néfastes. Ce facteur ne joue pas dans tous les pays de la même manière ; et encore faut-il différencier entre la capitale, les villes principales et les villes moyennes où les changements sont plus variables.

Par ailleurs, le niveau d'éducation joue également un rôle dans la prévalence, et notamment celui des mères, qui sont au cœur de la prise de l'institution des MGF. L'accès à un savoir, notamment concernant le corps de la femme (et la fonction des organes génitaux externes) peut en effet favoriser des changements de comportement, en vue d'améliorer le bien être de

⁷⁸¹ L. M. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁷⁸² Nous étudierons également cela en détail dans le chapitre 1, nous dégageons ici simplement quelques pistes de recherche.

la famille. Au Kenya, les variations sont plus importantes qu'au Mali aussi parce que les taux de scolarisation sont très différents dans les deux pays.⁷⁸³

Les variations dans la prévalence observées au Kenya à partir des données statistiques de l'EDS semblent donc en partie confirmer la *théorie de la modernisation*. On la retrouve dans d'autres recherches selon lesquelles l'amélioration du statut socio économique et éducatif aurait tendance à favoriser l'abandon de la pratique des MGF. Par exemple, John Caldwell et *al.* ont mis en évidence une diminution des MGF dans les zones les plus urbanisées du Nigeria.⁷⁸⁴ Mais cette théorie a également été en partie invalidée par d'autres recherches, qui révèlent au contraire une adhésion parfois importante des classes moyennes éduquées et urbanisées à ces pratiques, comme c'est le cas par exemple au Soudan ; et une tendance à l'abandon plus fréquent parmi les classes populaires ou les élites.⁷⁸⁵ Les variables de niveau d'éducation et d'urbanisation ne seraient donc que des variables secondaires, qu'il faut *combiner* avec la variable ethnique.

b. Des pratiques et discours sur les « MGF » contrastés : ethnicisation vs. modernisation.

Cette combinaison permet de comprendre la prévalence contrastée des pratiques au Kenya, qui s'accompagne également de la co-existence de deux types de discours autour des « MGF » : un discours identitaire ethnique fort, qui s'inscrit dans l'ethnicisation politique au Kenya (i), et un discours ouvertement favorable à l'abandon de la pratique, où les « MGF » sont un obstacle à la modernisation au Kenya (ii).

⁷⁸³ Au Mali en primaire, il est de 45% (en 2003); contre 67% au Kenya. La différence est encore plus marquée dans le secondaire : au Mali, le taux est de 5% (en 1990-1991) ; au Kenya, de 25% (en 2003). De manière générale, le taux d'alphabétisation pour les plus de 15 ans est de 19% au Mali (en 2003), contre 73,6% au Kenya (en 2003). Ces chiffres sont issus des mises à jour faites par le PNUD sur son site consacré au Rapport Humain sur le Développement, 2006 [Disponible en ligne : <http://hdr.undp.org/statistics/data/countries.cfm>]

⁷⁸⁴ J. Caldwell, I.O. Orubuloye, et P. Caldwell, "Male and Female Circumcision in Africa: From a Regional to a Specific Nigerian Examination", *Social Science and Medicine*, vol. 44, 1997, pp 1181-1193.

⁷⁸⁵ D. Balk, *Toward a Demographic Understanding of Ritual Female Genital Practices in Sudan*, (unpublished manuscript), 1996.

i. MGF et ethnicité dramatisée kenyane.

Au Kenya, la pratique des MGF est fortement ethnicisée. Cela s'inscrit dans un contexte de clivages ethniques largement dramatisés et politisés.

Il y a trois principales ethnies au Kenya. Les Kikuyu tout d'abord, qui représentent environ 20% de la population. Ils constituent l'élite politique du nouvel Etat indépendant sous Jomo Kenyatta. Les Luo, deuxième ethnie après les Kikuyu, soutiennent Jomo Kenyatta pour l'accession à l'indépendance, mais ils sont ensuite marginalisés. Enfin, les Kalenjin constituent la nouvelle élite politique au pouvoir sous l'ère de Daniel Arap Moi (1978-2002).

Les divisions entre les ethnies constituent un des éléments caractéristiques de la culture politique kenyane. Le « tribalisme politique »,⁷⁸⁶ défini comme une « manipulation politique du chauvinisme ethnique »,⁷⁸⁷ est généralisé : on le retrouve dans toutes les régions du Kenya et dans toutes les couches sociales. Il ne faut pas le confondre avec le « nationalisme ethnique », qui se développe notamment avec les Kikuyu (et partiellement avec les Luo). L'héritage politique de Jomo Kenyatta explique en partie la prévalence de la référence ethnique dans la culture politique kenyane. Il développe une forme de conservatisme ethnique. Au pouvoir de 1968 à 1978, il met rapidement en place un Etat « ethnocratique »,⁷⁸⁸ dans lequel l'élite kikuyu domine la sphère politique et contrôle les terres, ne laissant aucune place à l'opposition, et notamment à la communauté Luo qui avait pourtant participé à l'accession à l'indépendance pendant la courte période de « nationalisme » kenyan. Cet héritage politique est caractérisé par la centralité de la référence ethnique dans la politique, la marginalisation de communautés entières (non kikuyu) qui se fait en toute impunité, et le fait que l'ethnicité devient une ressource politique, ce qui empêche toute opposition (en dehors des référents ethniques).

⁷⁸⁶ J. Lonsdale, « Le cas kenyan : un débat moral et politique », *Politique Africaine*, n°90, juin 2003, pp17-37.

⁷⁸⁷ H. Maupeu, « Wangari Maathai, femme de paix ou contestataire de choc », *Politique Africaine*, n°99, octobre 2005, pp 131-141.

⁷⁸⁸ J. Ogude, « Ethnicity, nationalism and the making of democracy in Kenya : an introduction », James OGUDE, *African Studies*, n°61 (2), 2002, p 205.

Cela perdure sous D. A. Moi, à travers la « kalenjinisation »⁷⁸⁹ de la vie politique ; et puis à partir de 2002 avec M.Kibaki (kikuyu), qui marque le retour de la domination de la « mafia du Mont Kenya ».⁷⁹⁰

Paradoxalement, la démocratisation n'a pas contribué à éliminer les référents ethniques dans la politique. Au contraire il apparaît que le multipartisme, introduit en 1991, a accentué, ou tout du moins renouvelé le tribalisme et les violences ethniques qui sont une constante dans la culture politique kenyane : « l'ethnicité est la première forme d'organisation politique. »⁷⁹¹ L'ethnisation de la politique a contribué aux rivalités intercommunautaires (ou tout du moins a participé à les renforcer) qui sont particulièrement fortes dans la partie Nord du pays,⁷⁹² ainsi que dans la Rift Valley. Dans la Rift Valley, les stratégies électorales ont participé à la déstabilisation de la région, notamment à partir des élections de 1992 qui marquent le passage au vote ethnique, c'est-à-dire fondé sur des référents identitaires plus qu'idéologiques.⁷⁹³ Des violences interethniques émergent dans cette région, le but implicite étant de faire de la Rift Valley une zone 100% KANU.⁷⁹⁴ Conformément à un « ordre territorial ethnique », ⁷⁹⁵ des populations sont « déplacées » afin de vider les circonscriptions des opposants à la KANU, c'est-à-dire non Kalenjin.

En 2002, toutefois, des espoirs de changement émergent avec l'arrivée au pouvoir de Mwai Kibaki (kikuyu), marquant ainsi l'alternance au pouvoir, et donc un approfondissement de la transition démocratique amorcée avec l'ouverture au multipartisme au début des années 1990.

⁷⁸⁹ C. Médard, « Dispositifs électoraux et violences ethniques: réflexions sur quelques stratégies territoriales du régime kenyan », *Politique Africaine*, n°70, Juin 1998, p 37.

⁷⁹⁰ E.S. Atieno Odhiambo, « Ethnic cleansing and civil society in Kenya, 1969-1992 », *Journal of Contemporary African Studies*, 22 (1), 2004, pp29-42.

⁷⁹¹ « ethnicity is the primary form of political organization » in: K.Omolo, « Political ethnicities in the democratisation process in Kenya », *African Studies*, 61(2), p 217. Voir également: J. Ogude, « Ethnicity, nationalism and the making of democracy in Kenya : an introduction » , *African Studies*, n°61 (2), 2002, pp 205-207.

⁷⁹² K Musambayi, « 0,4° au nord de l'équateur : une souveraineté à l'abandon », *Politique Africaine*, n°70, 1998, p 21-31.

⁷⁹³ F. Grignon et H. Maupeu, « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, n°70, 1998, p 10.

⁷⁹⁴ Kenya African National Party. C'est le parti de D.A. Moi. Il remporte les élections de 1992 (premières élections multipartisanes) et de 1997, au prix d'une stratégie de « nettoyage » ethnique des zones non kalenjin. Les autres partis en compétition ont également joué la carte ethnique, avec notamment FORD Asili (Kikuyu), FORD Kenya (Luo), Democratic Party of Kenya de Mwai Kibaki.

⁷⁹⁵ C. Médard, 1998, *op.cit.*, p 32.

Les élections sont remportées par une large coalition, la NARC (National Rainbow Coalition), qui rassemble une opposition plurielle réunie dans ce parti parapluie. Les divisions ethniques qui prévalaient dans le jeu politique depuis l'accession à l'indépendance semblent être pour la première fois moins dominantes lors des élections de 2002. « Le scrutin de 2002 a amené un fort déplacement des blocs ethniques et régionaux qui régissent la vie politique dans les années 1990 », ⁷⁹⁶ affirme ainsi Hervé Maupeu au regard des résultats des élections générales où la NARC a remporté des voix dans des zones y compris dans les bastions de l'ancien pouvoir, et notamment dans la Rift Valley. Le déroulement des élections elles mêmes a également été une surprise : des violences ont été observées, mais qui n'ont pas atteint le caractère systématique et ethniques des précédents scrutins (1992 et 1997). Pourtant, les modalités du comportement politique n'ont pas fondamentalement changé avec l'alternance de la NARC. La coalition a progressivement volé en éclats selon des lignes de clivages ethniques marquées, et cela a été particulièrement visible lors de la campagne référendaire pour la révision de la constitution en 2006. ⁷⁹⁷ Le pays est dirigé par ce qu'il est désormais commun d'appeler la « mafia du Mont Kenya » qui regroupe un ensemble de ministres et amis du président actuel, appartenant à l'ethnie kikuyu. ⁷⁹⁸ La coalition NARC pourrait tout autant illustrer le « Nothing hAs Really Changed », ⁷⁹⁹ à savoir la permanence de l'ethnicité comme composante essentielle de la culture politique kenyane. Le journaliste kenyan John Cheruiyot résume très bien cela : « la formule politique au Kenya c'est : le Président = sa mafia tribale and ses flagorneurs issus d'autres ethnies. La formule a été vérifiée avec Kenyatta, avec Moi et avec Kibaki ». ⁸⁰⁰

Les élections de **décembre 2007** confirment que l'ethnisation de la politique n'a pas été modifiée fondamentalement par l'alternance Kibaki. ⁸⁰¹ Les violences qui ont accompagné les

⁷⁹⁶ H. Maupeu, « Kenya : les élections de la transition », *Politique Africaine*, n°89, 2003, p 155.

⁷⁹⁷ P. O. Nyinguro et E. E. Otenyo, « Social Movements and Democratic Transition in Kenya », *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 42 (5), 2007, pp 5-24.

⁷⁹⁸ Voir : *Africa Confidential*, vol.44 (19), september 2003.

⁷⁹⁹ Cité par Jean Christophe Serrant, « Jeunes kenyans entre dérive mafieuse et révolte sociale », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2005, pp 20-21.

⁸⁰⁰ «The political formula in Kenya is : the President=His tribal mafia and his sycophants from other tribes. The formula was true with Kenyatta, true with Moi and now with Kibaki.» in : J. Cheruiyot, «Federal system is answer to tribal bigotry », *Kenya Times*, 24 mai 2006.

⁸⁰¹ Voir notamment : F.B. Foucault et D. Conan, « L'alternance brisée et la colère politique au Kenya », *Mouvements*, 7 janvier 2008 ; J. Lonsdale, « Kenya, ethnicity, tribe and the State », *Pambazuka News* ; W.

résultats (des élections présidentielles) trouvent leur source dans la campagne référendaire de 2006, qui a polarisé durablement le paysage politique kenyan (pour ou contre Kibaki, voire pour ou contre l'élite au pouvoir à majorité kikuyu), et a remis au goût du jour une forte ethnicisation des débats - notamment parce que l'enjeu de la réforme de la Constitution était surtout l'organisation territoriale de l'Etat (par voie de décentralisation, ou de fédéralisme). Or, ce découpage pourrait favoriser (ou non) les régions composées d'ethnies minoritaires, ou qui se sentent lésées.

Cette crise complexe a par ailleurs parfaitement montré que les affrontements entre les ethnies sont politisés, mais pas nécessairement polarisés de façon rigide : Luo et Kikuyu s'allient au moment de l'indépendance, puis deviennent ensuite des rivaux, les Kalenjin deviennent alors les alliés des Luo, tous deux étant devenus des groupes ethniques minoritaires face au pouvoir kikuyu ; mais dans les violences pré électorales en 1992 et 1997, les Kalenjin s'en prennent aux Luo. Donc ce ne sont pas les conflits entre les ethnies qui expliquent l'histoire politique mouvementée, mais bien l' *instrumentalisation politique constante de l'appartenance ethnique* depuis l'indépendance, qui est d'ailleurs un héritage de la gestion politique britannique qui a favorisé la naissance des ethnies.

Cette ethnicisation se retrouve également dans la pratique des MGF et surtout autour des enjeux politiques qu'elle a suscitée au cours de l'histoire. Pendant la lutte anti coloniale d'abord, la pratique est devenue une sorte de catalyseur de l'identité kikuyu, voire nationale, reprise pendant la rébellion Mau Mau.⁸⁰² Puis, les discours relatifs à la pratique sont également instrumentalisés dans l'Etat indépendant, participant de l'ethnicisation de la politique. Par exemple, dans les campagnes électorales, des stratégies de déstabilisation des candidats rivaux peuvent s'appuyer sur des référents traditionnels – compréhensibles pour les populations car ils font appel à l'imaginaire collectif - pour la disqualifier. Ainsi alors que Linah Jebii Kilimo était en campagne pour devenir députée (dans le district de Marakwet), ses adversaires l'ont accusé de ne pas être excisée, et donc implicitement de ne pas être « apte » à briguer un mandat électoral,⁸⁰³ parce qu'elle ne serait encore qu'une petite enfant.

Njoya, "Kenya's Crisis: A Drama Scripted for the Last Five Years", *www.zeleza.com*, 1^{er} janvier 2008 ; J. Barbieri, "The poverty of international journalism", *Pambazuka News*, 22 janvier 2008.

⁸⁰² Voir L.Thomas, 2003, *op.cit.*

⁸⁰³ « Even educated women from such communities are often faced with the FGM dilemma for themselves and their daughters. In Kenya, a female member of parliament (MP) had to face her earlier decision not to be

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'une partie de l'élite kikuyu, chrétienne et urbanisée, a abandonné la pratique ; comme en attestent les EDS. Si on compare notamment la prévalence entre générations : l'EDS Kenya 1998 montre clairement que pour les Kikuyu, la moitié des mères qui ont été excisées n'ont pas eu leur fille excisée à leur tour.⁸⁰⁴ Indirectement, la remise en cause de cette pratique peut aussi devenir un langage nouveau pour stigmatiser des groupes socio ethniques qui pratiquent « encore », et qui ne seraient pas représentatifs du Kenya moderne. Comme souvent, cette stigmatisation de l'Autre, par ricochet, permet surtout de renforcer sa propre identité, et son attachement aux valeurs dites « modernes » progressistes pour une partie de l'élite kenyane.

Les liens étroits entre les répertoires identitaires religieux, culturels et ethniques dans la culture politique kenyane s'illustrent dans l'instrumentalisation qui est ainsi faite de la pratique des MGF, devenue un élément du répertoire identitaire mobilisé de façon récurrente dans la politique kenyane depuis la colonisation, par des groupes différents et pour des stratégies politiques différentes. Ainsi par exemple, la pratique est-elle instrumentalisée par les Kikuyu qui la revendiquent contre le pouvoir colonial, et en signe de différenciation vis-à-vis des groupes non excisés (tels que les Luo) ; puis qui l'abandonnent en signe de ralliement à la « modernité »,⁸⁰⁵ signe distinctif vis-à-vis des autres communautés ; plus tard par les Kalenjin; et plus récemment à travers un discours néo-traditionaliste kikuyu (à l'instar des prises de position de Wangari Maathai en faveur de la circoncision féminine « qui est au cœur de l'identité des Gikuyu »),⁸⁰⁶ en partie incarné par les Mungiki,⁸⁰⁷ mouvement prophétique non chrétien, qui s'est également emparé de la défense de la pratique pour des raisons identitaires, et qui auraient pratiqué des clitoridectomies forcées. Ce dernier exemple, ainsi que l'évolution de la prévalence chez les Kikuyu, démontrent que les liens entre ethnie et pratique des MGF sont en effet en partie largement construits, exagérés et instrumentalisés à des fins politiques qui dépassent la pratique en tant que telle. En effet, le discours

circumcised when she made the choice many years later to run for public office. Her opponents used the fact that she was not circumcised to challenge her eligibility to hold a position that "only adults" could occupy. The MP's name is Linah Kilimo and today she is a minister in Kenya's National Rainbow Coalition government" in : "When culture harms the girls - the globalisation of female genital mutilation", in: *Razor's Edge - The Controversy of Female Genital Mutilation*, IRIN Web Special, mars 2005. [<http://www.irinnews.org/webspecials/FGM/default.asp> : consulté le 24 juillet 2006]

⁸⁰⁴ EDS Kenya, 1998, tableau 12.1, p 169.

⁸⁰⁵ Y. Droz, 1999, *op.cit.*; L. Thomas, 2003, *op.cit.*

⁸⁰⁶ H. Maupeu, 2005, *op.cit.*

⁸⁰⁷ Tous ces points seront développés par la suite, il s'agit ici d'une simple introduction.

néotraditionnaliste de défense de la pratique s'inscrit dans une stratégie d'opposition au pouvoir. Ainsi, on peut noter une évolution dans le discours de Wangari Maathai une fois ralliée au gouvernement Kibaki, nommée secrétaire d'Etat à l'environnement avec l'alternance en 2002 : son attachement à la pratique se fait plus discret.

Le discours sur la pratique des MGF est donc marqué par, autant qu'il ne s'alimente des clivages socio ethniques de la société kenyane. Notons que de tels référents sont quasi absents au Mali. Une deuxième caractéristique de la pratique.

ii. Abandon des MGF, modernité et relais religieux (chrétiens).

Rappelons que 73,3% des femmes sont favorables à l'abandon des MGF au Kenya (EDS 2003), alors que la proportion est inverse dans le cas malien. Par ailleurs, une large proportion de groupes ethniques qui pratiquaient massivement (tels que les Kikuyu notamment), ont aujourd'hui largement abandonné la pratique. Une étude de l'UNICEF/PATH en 1998 montre que les communautés chrétiennes à haut niveau d'éducation et de statut économique élevé ont tendance à abandonner la pratique, même s'ils appartiennent à une ethnie excisante : c'est le cas des Kikuyu et Kalenjin.⁸⁰⁸

Le Kenya est ainsi caractérisé par l'existence d'**un discours favorable à l'abandon de la pratique**, ancien et visible, majoritaire parmi les populations urbanisées, éduquées et chrétiennes, et ce même parmi les groupes ethniques qui pratiqu(ai)ent.⁸⁰⁹ Dans les communautés rurales ou semi rurales où la pratique domine, des jeunes filles décident de plus en plus de refuser la pratique de la circoncision féminine, à l'adolescence : elles sont alors contraintes de fuir leur famille (souvent aussi pour échapper au mariage qui peut suivre la cérémonie). Ce phénomène, largement rapporté dans les journaux nationaux, n'est pas anecdotique : en effet, dans les régions les plus touchées, des centres d'accueil ont été créés,

⁸⁰⁸ UNICEF/PATH, *Research in five districts of Kenya : Female Genital Cutting*, unpublished, PATH/Kenya, Nairobi, 1998; cité dans : C. Njue, I. Askew, *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, Population Council, *Frontiers in Reproductive health*, 2004, p 2.

⁸⁰⁹ M.Nyangweso Wangila, 2007, *op.cit.*, p 14 .

afin de prendre en charge ces jeunes filles (et permettre notamment la poursuite de leur scolarité). Ces centres sont le plus souvent gérés par des Eglises.⁸¹⁰

Notons d'ailleurs ici que le facteur religieux joue ici de façon importante, dans la mesure : certaines églises sont impliquées de longue date dans la lutte contre cette pratique, parfois depuis la période coloniale. D'autres se sont ralliées plus récemment, y compris l'Eglise catholique. Le discours contre les MGF prend appui sur la Bible, et vise notamment à corriger la confusion entretenue entre circoncision masculine (citée dans les textes religieux) et circoncision féminine.⁸¹¹ L'Eglise catholique s'est impliquée plus tardivement dans la lutte (que les églises protestantes), mais elle invite désormais à réexaminer les traditions au regard des enseignements de la Bible, fondés sur la dignité humaine.⁸¹² La pratique est interdite pour les membres de certaines églises.

Nous le verrons, ce facteur est essentiel pour comprendre l'historique de la lutte contre les MGF au Kenya (tel que nous le retracerons dans le chapitre suivant, cf. *infra*, chapitre 1), et que par ailleurs les acteurs religieux chrétiens sont importants également dans la structuration d'une politique de lutte contre ces pratiques (cf. *infra*, chapitre 3).

2. Les « MGF » au Mali : contraintes d'une islamisation paradoxale.

Au Mali, la variable ethno- régionale joue un rôle non négligeable, mais c'est surtout en croisant avec la variable religieuse (**a**) que nous pouvons comprendre certaines variations, et les principaux discours autour de cette pratique (**b**).

⁸¹⁰ On peut citer par exemple en pays massai, *Ototua Girls Home* (de Narok), géré par la Full Gospel of Church of Kenya. Cf. *infra*, chapitre 3 pour les détails sur ces types de structures.

⁸¹¹ Entretien réalisé le 22 juillet 2005, avec Head of Health Ministry for Seven Day Adventist Church -SDA Church Conference, Nyamira (Nyanza), Kenya.

⁸¹² Entretien réalisé le 24 juin 2005 avec National Coordinator for Gender, Catholic Secretariat, Nairobi, Kenya.

a. MGF : des variations ethno- régionales faibles.

L'appartenance ethnique apparaît déterminante dans la pratique des MGF. Mais, c'est en fait surtout parmi les populations du Nord (et notamment avec les Sonrai et les Tamacheks qui connaissent une prévalence inférieure à 30%) que l'on rencontre les plus faibles taux de prévalence. La variable serait donc plutôt ethno- régionale. En effet, dans les trois régions du Nord (Gao, Tombouctou et Kidal), la prévalence est inférieure à 40% (EDS 2007). A l'inverse, dans les autres régions, elle est systématiquement supérieure à 75% (EDS 2007). La pratique se concentrerait donc sur la zone sahélo- soudanaise, et serait résiduelle dans la zone saharienne. Or cela recoupe également en partie la répartition des groupes ethniques : dans le Nord, les communautés Sonrai, Tamasheq, Maures et Arabes dominent. Si bien que le pays serait ainsi divisé entre le Nord (peu peuplé) qui ne connaîtrait pas ou peu l'excision ; et le Sud où l'excision est systématique.

Toutefois, cette représentation spatio- territoriale de la pratique n'est pas neutre. Notons par exemple qu'à la tête des principales associations de lutte contre la pratique, se trouvent souvent des femmes (ou des hommes) originaires des régions du Nord, et qui ne connaissaient donc pas *a priori* la pratique. Mais peu de données sont disponibles dans ces zones, où la pratique reste (toutefois) souvent supérieure à la prévalence nationale kenyane.

En 2004, l'Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN) a mené une étude pionnière sur la pratique dans les régions du Nord.⁸¹³ Son objectif était d'établir un état des lieux et de faire une analyse des perceptions socioculturelles des populations du Nord sur la pratique des MGF, dans un contexte où les taux de prévalence affichés par les EDS étaient largement contestés au niveau local, certains chiffres étant considérés comme exagérés. Il est ressorti de cette étude que dans la région de Kidal, les populations autochtones ne pratiquent pas, de même que dans la région de Gao.⁸¹⁴ Pour la région de Tombouctou, si la pratique n'existe pas dans la ville de

⁸¹³ AEN, *Rapport de l'étude sur les pratiques de l'excision dans les régions du Nord du Mali*, réalisée par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, juillet 2004.

⁸¹⁴ Il est ressorti de cette étude tout d'abord que la population de Kidal, qui suit le rite musulman malikite dans lequel l'excision n'est pas obligatoire, ne pratiquent pas. Par ailleurs, les familles immigrées (essentiellement dans les camps militaires) n'excisent pas non plus leur fille sur place car elles ne trouvent pas d'exciseuses. En général, les Sonrai autochtones de Gao ne connaissent pas l'excision. Mais les Bozos (immigrés) pratiquent dans leurs campements (Gourma). Ils profitent de leur séjour dans leur village

Tombouctou, elle est cependant répandue dans la région, et notamment dans certains cercles (Diré, Niafunké et Goundam). Elle est présente à la fois dans les ethnies autochtones (Sonrai) et étrangères (Bambara, Bozo, Peulh) qui sont à majorité musulmanes. Une hypothèse intéressante pour la ville de Tombouctou et ses alentours est confirmée dans cette étude (telle que nous l'avons également entendu à plusieurs reprises lors de nos enquêtes de terrain) : la pratique était très répandue dans le passé, mais la population l'aurait abandonné suite à une excision massive qui aurait causé la mort de plusieurs jeunes filles au début du siècle. Cette histoire déclinée en différentes formes, est souvent évoquée avec fierté par les Sonrais ou les Tamachecks : « A Tombouctou par le passé, la communauté a excisé les filles. Malheureusement, beaucoup de filles en sont mortes et certaines sources disent qu'elles en sont toutes mortes. Suite à cela, les marabouts ont interdit la pratique sur le sol de Tombouctou ». ⁸¹⁵ La même histoire a été racontée à Kabara (région de Tombouctou, cercle de Tombouctou) pour justifier que la pratique avait disparu : « L'excision a été faite trois fois sans succès à Kabara, il y a plus de cent ans. Sur un total de 150 filles (3 tentatives successives) 1/3 des fillettes est devenu sourd, muet, aveugle et les 2/3 qui ont survécus sont devenus stériles. Et puis l'excision a été bannie ». ⁸¹⁶ Les villages avoisinants ont aussi abandonné la pratique suite à cet incident à Kabara. Par contre, la pratique existe parmi les autres cercles de la région de Tombouctou.

Ces contradictions ont poussé l'AEN à poursuivre ses recherches dans la région, et notamment à travers une étude quantitative centrée sur la région de Tombouctou. ⁸¹⁷ Il en ressort que la prévalence de la pratique est de 47,5% dans la région de Tombouctou, avec : 3,6% dans le cercle de Tombouctou ; 63% à Diré ; 74% à Goundam ; 17% à Gourma Rharous et 97% à Niafunké. Ces chiffres sont donc largement supérieurs à ceux qui sont présentés dans l'EDS Mali 2001 (33,6% pour les trois régions du Nord), même si la dernière enquête a permis de réévaluer le taux pour la région de Tombouctou, qui est passé à 44% (EDS 2007).

d'origine tous les trois ans, pour faire exciser leurs filles, à l'âge de 3-4 ans. La présence des Bozos qui pratiquent n'a pas changé l'attitude de la communauté autochtone. *Ibid.*

⁸¹⁵ AEN, 2004, *op.cit.*, p 32.

⁸¹⁶ AEN, 2004, *op.cit.*, p 32.

⁸¹⁷ AEN, *Rapport de l'étude quantitative sur les pratiques de l'excision dans la région de Tombouctou*, réalisé par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, Bamako, Mars 2005, 47

La pratique est donc finalement *quasi systématique à travers le territoire national* : seules quelques zones très localisées (et peu peuplées) ne pratiquent pas. On ne peut comprendre cette répartition que par le croisement des facteurs géographiques et ethniques, notamment en ce qui concerne la partie Nord du pays où la pratique suit plutôt une répartition spatiale que strictement ethnique.⁸¹⁸

Cependant, le *clivage Nord / Sud* (même atténué) permet de revisiter le facteur religieux, et plus précisément l'appartenance à la confession musulmane, pour déterminer la (forte) prévalence de la pratique au Mali. Les résultats de l'EDS mettent en effet en évidence le fait que la majorité de la population considère que la pratique est rendue « obligatoire » par l'islam (63,6% des femmes, et 38, 2% des hommes, selon EDS 2007). Cela expliquerait donc que la pratique soit systématique au Mali dans la mesure où la majorité de population est musulmane.⁸¹⁹ Mais, pourtant l'islamisation du Mali s'est historiquement d'abord faite par le Nord, qui a connu une conversion également plus rapide. En revanche, les populations mandingues du Sud sont réputées pour leur résistance farouche à l'islam. Si l'islamisation est aujourd'hui généralisée, il n'en reste pas moins que c'est la zone où l'islamisation est la plus ancienne où la pratique est moins systématique. Le facteur religieux joue un rôle essentiel mais ambivalent dans la pratique, dans son évolution et dans les discours qui y sont associés.

b. MGF et islamisation paradoxale.

L'islam n'est devenue la religion de la majorité de la population malienne que tardivement et difficilement. L'introduction de l'islam au Mali est pourtant très ancienne : le premier roi se convertit au 10^{ème} siècle ; mais les Bambara restent pendant longtemps hostiles à cette

⁸¹⁸ Dans la région de Tombouctou notamment, les Sonrai pratiquent parfois massivement, mais cela dépend surtout de leur implantation géographique : ceux qui sont proches de la ville et du cercle de Tombouctou où la pratique a été bannie, ne pratiquent pas. Cf *supra*.

⁸¹⁹ En l'absence de toute donnée statistique précise, le taux d'islamisation varie selon les sources. Pour L.Brenner (1987), il y aurait de 60 à 70 % de musulmans ; et pour B.J. Soares (1999) de 70% à 90% de musulmans et 30% de non-musulmans. Voir : L. Brenner, *Islam, Society and the State in Black Africa: Islam in Mali*. Report of research in progress, School of Oriental and African Studies, Londres, 1987, 20p ; B.J. Soares « Muslim proselitization as purification : religious pluralism and conflict in contemporary Mali », in : *Proselitization and communal self-determination in Africa*, Abdullahi An-Na'Im (dir.), Orbis Books, New York, 1999.

religion. Charles Monteil parle d'une « soudanisation de l'islam », ⁸²⁰ ou ce qu'on peut aussi appeler un **islam soudanais**, caractérisé par des conversions qui sont uniquement formelles, occasionnant le plus souvent des changements sociaux à la marge. D'ailleurs, l'islamisation est encore un processus en cours au Mali, où des activités de prosélytisme continuent. ⁸²¹

Par ailleurs, cette islamisation est essentiellement **urbaine**. Comme le soulignent R.W. Niezen ⁸²² et J.S. Trimingham, ⁸²³ les sociétés agricoles sont moins perméables à l'islam, et pratiquent tout au plus une forme de syncrétisme qui les conduit toujours à privilégier leurs coutumes traditionnelles : les conversions y sont plus superficielles. La colonisation a favorisé et accéléré la propagation et l'ancrage de l'islam au Mali. Puis à partir de la fin des années 1970 et au cours des années 1980, on observe une résurgence de l'islam qui devient tout du moins plus visible, notamment à travers la multiplication des mosquées, des écoles coraniques et médersas, et des centres culturels. Un courant islamiste réformiste se développe alors en milieu urbain, sur les bases du wahhabisme, ⁸²⁴ qui rompt avec la tolérance affichée jusqu'à

⁸²⁰ C. Monteil, *Les bambaras du Ségou et du Kaarta*, G.P.Maisonneuve et Larose, Paris, 1977, p 23.

⁸²¹ Sur ce point, voir notamment : D. Jonckers, « Le temps de prier est venu. Islamisation et pluralité religieuse dans le Sud du Mali », *Journal des Africanistes*, Tome 68, fascicule 1-2, 1998, pp 21-45 ; B.F.Soaes, « A contemporary malian shaykh : al hadj shaykh Sidy Modibo Kane Diallo, the religious leader of Dilly », *Islam au Sud du Sahara*, n°10, novembre 1996, pp 145-153.

⁸²² R.W. Niezen, « The community of the helpers of the sunna : islamic reform among the Songhay of Gao (Mali) », *Africa* (London), vol.60 (3), 1990, pp 399-424.

⁸²³ J.S. Trimingham, *The influence of Islam upon Africa*, 1980, 2nd edition, Longman Group Limited, Londres, 182p.

⁸²⁴ Les *Wahhabia* adhèrent au wahhabisme qui est né dans la péninsule arabique au 18^{ème} siècle, et qui a été implanté au Mali (et dans toute l'Afrique de l'Ouest), surtout après la 2^{ème} Guerre Mondiale, par le biais des marchands car ils proposent une idéologie bourgeoise qui ne peut que les attirer. Mais maintenant, ils attirent aussi les jeunes (courant moderniste) car ils proposent un « projet social alternatif pour pallier le chômage urbain ». Ils se développent dans un contexte de crise morale, sociale et économique. On les appelle aussi les Réformistes car ils sont anti-maraboutiques, anti-confrériques, ils veulent purifier l'islam (l'islam noir n'est pas un islam pur) et veulent s'allier à la science. Ce sont des intégristes *sunnistes*. Il aurait été introduit à Bamako dans les années 1950. Mais ce terme de « wahhabisme » est largement critiqué, notamment par ceux qui sont désignés comme tels. Pendant la colonisation, ce terme était utilisé par l'administration française comme instrument de répression contre les courants considérés comme des « diviseurs de la communauté ». Sur tous ces points, voir notamment : J.L.Amselle, « Le wahhabisme à Bamako (1945-1985) », *Canadian Journal of African Studies*, XIX (2), 1985, pp 345-357 ; J.L.Triaud, « Abd Al-Rahman l'Africain (1908-1957), pionnier et précurseur du wahhabisme au Mali », in : *Radicalismes islamiques*, O. Carré et P. Dumont (dir.), tome 2 ; L'Harmattan, 1986, pp162-180 ; L.Brenner,

présent à l'égard des autres cultes, en diabolisant les pratiques religieuses bamanan, considérées comme païennes. Au-delà, la principale critique que porte le discours islamique au Mali tourne autour de la moralité : l'islam doit remédier aux ravages sociaux et spirituels générés par l'occidentalisation. L'acculturation d'une partie des élites nationales maliennes est perçue en termes d'*amoralité*. L'islam réformé vise au contraire à restaurer la moralité des sociétés.⁸²⁵

Mais au Mali, les appartenances à tel ou tel ordre, ou ce qu'il convient d'appeler des « tendances », ne sont pas rigides. Être musulman au Mali, c'est plutôt se sentir comme faisant partie d'une communauté islamique plus large.⁸²⁶ Au cours de nos enquêtes de terrain au Mali (à partir des questionnaires sur l'identité musulmane et des conversations informelles), l'islam apparaît comme une expérience individuelle : personne ne détient « le » message. L'islam s'apprend, mais tout va donc dépendre de la nature de cet enseignement.⁸²⁷ Néanmoins, on naît musulman, on ne le devient pas : ce n'est d'abord pas un choix, car cela est imposé par sa famille. Au Mali, et dans le Sud du pays en particulier, l'islam apparaît souvent comme « perversi » (aux yeux des musulmans du Nord qui se considèrent comme porteurs d'un islam plus vrai) ou tout du moins syncrétique : les gens continuent à prier avec leurs idoles.

L'islam au Mali est traversé par plusieurs courants, mais sans véritables tensions.⁸²⁸ Il reste en tous cas très hétérogène dans ses manifestations. Pour la majorité de la population, l'islam est intégré au quotidien, en « douceur ». ⁸²⁹ C'est la notion même de communauté musulmane malienne qui reste problématique.⁸³⁰ On pourrait dire que l'identité musulmane est secondaire, voire rarement mobilisée : on se définit en fonction de son appartenance ethnique.

« Constructing Muslim identities in Mali », in : *Muslim Identity and Social Change in SubSaharan Africa*, L.Brenner (dir.), Hurst and Co, Londres, 1993, pp 59-78.

⁸²⁵ R.W. Niezen, 1990, *op.cit.*, p 417.

⁸²⁶ B.J. Soares, « Muslim proselitization as purification : religious pluralism and conflict in contemporary Mali », in : *Proselitization and communal self-determination in Africa*, Abdullahi An-Na'Im (dir.), Orbis Books, New York, 1999, p 229.

⁸²⁷ B. Sanankoua et L. Brenner (dir.), *L'enseignement islamique au Mali*, Editions Jamana, Bamako, 1991.

⁸²⁸ Voir entretien 2 avec la Ligue des Elèves et Etudiants Musulmans du Mali (LIEEMA), réalisé le 14 février 2005, Bamako.

⁸²⁹ Il y a des grandes fêtes, mais de la même manière que Noël pour nous a perdu son sens chrétien, Tabaski est une fête dont on oublie souvent le caractère religieux.

⁸³⁰ Rencontre- conférence sur « la communauté musulmane au Mali : structures et organisations », Centre Foi et Rencontre, 5 février 2005, Bamako (non publié).

Cela est du aussi au fait que la majorité de la population est musulmane, donc il n'est nul besoin de la ré-affirmer : elle n'est plus tant considérée comme une religion (en tant que dimension spirituelle de la vie), que comme une culture, voire un mode de vie. Certains parlent ainsi d'un « islam caricatural », « dont le comportement intrinsèque dénote un manque crucial de compréhension de la culture islamique ». ⁸³¹ Si bien que l'identité musulmane n'est pas très forte même si en fait elle est mobilisée ponctuellement.

Au sein de cette communauté musulmane fluide au Mali, on peut toutefois distinguer plusieurs tendances, d'audiences très variables : on retrouve par exemple l'islam **traditionaliste** (ou « mixed islam ») : ⁸³² les pratiquants proposent un islam combiné (à l'animisme, au culte des djinns et à celui des ancêtres), aussi parfois appelé islam « magique » qui fait beaucoup référence à l'aspect sacré du Coran et aux marabouts. A côté, s'est développé également un islam plus **réformateur** qui considère que la pratique de l'islam telle qu'elle se présente au Mali n'est pas conforme aux enseignements religieux. Mais au sein de ce courant réformateur (« reformed islam ») ⁸³³, il faut encore distinguer entre : les *modérés* (communément appelés les « bras ballants ») qui pensent que les pratiques devraient être changées, mais qui ne sont pas favorables à un changement religieux imposé ; et les *radicaux* (ou « bras croisés ») qui pensent posséder « la » Vérité. Ils s'opposent aux réformistes modérés qu'ils considèrent comme des infidèles, au même titre que les traditionalistes, car ils n'observent pas les obligations de l'islam. Conformément à leur vision de la religion, les femmes doivent être voilées et limiter leurs sorties, et les prières doivent se faire cinq fois par jour à la Mosquée.

Ces clivages ne doivent pas être rigidifiés dans la mesure où ces répertoires identitaires ne se manifestent que ponctuellement : par exemple au moment de la construction d'une mosquée qui peut générer des querelles ; ou à travers la construction de médersas, qui vont traduire leur doctrine dans leur enseignement de l'islam. Néanmoins, un mouvement de réforme musulmane est en effet ponctuellement présent et ravivé au Mali. Cela s'inscrit dans les dynamiques de l'islam au Mali, qui s'adapte aux conditions d'un monde changeant. ⁸³⁴ Le

⁸³¹ Cf Fabou Kanté, intervenant dans la conférence sur « la communauté musulmane au Mali : structures et organisations », Centre Foi et Rencontre (5 février 2005), Bamako.

⁸³² R.W.Niezen, 1990, *op.cit.*

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ R.W.Niezen affirme ainsi que: “contemporary islam is in a process of change, of adaptation to the impact of western ideas, technology and institutions” in : R.W. Niezen, 1990, *op.cit.* p 400.

courant réformateur islamique malien peut être avant un moyen de « manifester leur refus des cultures et pouvoir dominants. »⁸³⁵

Dans ce contexte, la pratique des « MGF » a en partie et progressivement été islamisée au Mali, c'est-à-dire progressivement dépouillée de ses référents animistes traditionnels, en parallèle avec l'approfondissement général de l'islamisation des sociétés. Elle est devenue le support (implicite) d'un « rite » de purification nécessaire à la prière. Cela explique (comme nous l'avons vu précédemment) que cette pratique pré- islamique perdure, dotée d'implications religieuses. Dans le courant des années 1980 et 1990, des justifications islamiques explicites de la pratique émergent véritablement, faisant de la pratique une « obligation » dans l'islam.⁸³⁶ Cela correspond aux évolutions également observées et analysées par Benjamin Soares,⁸³⁷ qui considère que dans les années 1990 les organisations réformistes ont particulièrement concentré leur discours critique autour des problématiques de genre (Code de la Famille, concours de beauté CEDEA, planification familiale etc.),⁸³⁸ notamment après la Conférence de Beijing. Dans ce contexte, la question de l'excision est ainsi devenue un symbole particulièrement fort. A travers ces termes renouvelés du débat, l'auteur analyse l'émergence d'une nouvelle « élite » islamique, urbanisée (bamakoise) et éduquée, qui tente de supplanter les leaders soufis, les marabouts etc. En effet, l'enjeu central dans l'islam fluide – tel que nous l'avons décrit – c'est de savoir finalement : qui peut parler et comment au nom de l'islam ?

Dorothea Schultz, travaillant sur la réforme du Code de la Famille au Mali, évoque également la percée de certaines de ces organisations, composées notamment des « arabisants » (élite islamique formée dans les universités arabes, qui n'ont plus de place dans l'Etat depuis la démocratisation), et les « sunnis » (qui soutiennent le gouvernement, mais dénoncent toutefois l'orientation politique occidentale des gouvernements successifs depuis la

⁸³⁵ J. L. Triaud, 1986, *op.cit.* p 166.

⁸³⁶ Voir notamment : « Les associations islamiques maliennes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », B.S. Diarra, *L'aurore*, 20 mars 2006.

⁸³⁷ B. Soares, "Islam: Mali in the Neoliberal Era", *African Affairs*, vol. 105 (418), 2005, pp 75-95.

⁸³⁸ Dans les périodes précédentes, les discours des organisations religieuses avec le pouvoir étaient centrés autour de la permissivité (bars, jeux de hasard...). Mais à partir du milieu des années 1990, ces discours se sont concentrés sur les droits de la femme.

démocratisation).⁸³⁹ Paradoxalement, c'est la globalisation des questions de genre qui renforcent la visibilité et audience de ces formes d'opposition.⁸⁴⁰

Cette opposition n'est cependant pas majoritaire, et ne serait pas le signe d'une « montée des fondamentalismes » : la défense de la pratique sur des bases religieuses exprime surtout toutes les difficultés de la confrontation avec la modernité des sociétés maliennes, dans un contexte globalisé, bien plus qu'elle ne serait la marque d'un « réveil islamique » au Mali.⁸⁴¹ En effet, ce n'est pas la position de tous les leaders et érudits religieux au Mali - des positions progressistes émergent également, comme avec le célèbre imam El Hadj-Kady Dramé.⁸⁴² Mais la force et la signification de cette opposition est un élément clef pour comprendre à la fois l'historique de la lutte contre les MGF au Mali (cf. *infra* chapitre 1), ainsi que la structuration des soutiens et contraintes dans le processus de formation d'une politique de lutte contre les MGF (cf. *infra*, chapitre 3).

Transition :

Dans ce chapitre préliminaire, nous avons mis en évidence le fait que les « MGF » reposent sur des représentations variées, qui peuvent parfois se contredire, comme l'illustre bien la « bataille des mots ». Les connaissances et informations sur les MGF sont limitées, mais elles jouent un rôle central, dans un contexte de subjectivation conflictuelle (*a priori* irréductible) de notre objet de recherche. Cela constituera un des fils conducteurs tout au long de notre recherche. Par ailleurs, la déconstruction de la « pensée automatique » sur les MGF, opérée ici, a révélé également la dynamique du sens des « MGF » : les « MGF », loin d'être (seulement) des pratiques sociales, culturelles voire traditionnelles, sont surtout des pratiques

⁸³⁹ D. E. Schultz, « Political Factions, Ideological Fictions : the Controversy over Family Law Reform in Democratic Mali », *Islamic Law and Society*, vol. 10 (1), 2003, pp 132-155.

⁸⁴⁰ « The internationally sponsored promotion of women's rights not only offers a new rallying ground for conservative oppositional forces but also endows them with moral authority » *Ibid*, p 163.

⁸⁴¹ Par exemple, on peut se référer à tout le débat sur ce qui est « *bi'da* » (innovation blâmable) : certains islamistes réformateurs radicaux considèrent que cela inclue des pratiques traditionnelles dont les MGF feraient partie. Voir par exemple (sur les *bi'da*) : M. Talbi, « Les bida », *Studia Islamica*, vol.12, 1960, pp 43-77.

⁸⁴² « Remise du prix de feu El Hadj Kady Dramé aux lauréats hier au PNLE », Alou B. Haidara, *L'indépendant*, 29 juin 2006. Il s'agit d'un prix remis à des individus ou associations qui se sont distingués par leur engagement en faveur de la lutte contre l'excision. Kady Dramé était membre du Haut Conseil Islamique, très impliqué dans la lutte auprès des associations et de l'Etat, il est décédé le 29 mars 2005.

glocalisées. En effet, les MGF sont une *fiction*, qui est traversée par la diversité et la conflictualité des représentations qui sont attachées à ces pratiques, qui ne prennent sens que dans un *local* (également pluriel) en permanence retravaillé par le filtre de la *fiction globale*.

Or, c'est précisément à partir de cette *fiction globale*, c'est-à-dire de ce magma d'interprétations et représentations plurielles et contradictoires sur ces pratiques, que des mobilisations collectives *contre* les MGF ont émergé au tournant du 20^{ème} siècle. Ces pratiques, d'abord cantonnées au seul regard des sociétés dans lesquelles elles constituent une norme (sociale) sont devenues l'objet d'attention (re)nouvelée à partir du moment où elles ont été « découvertes », avec émotion, par des étrangers (administrateurs coloniaux, missionnaires etc.). Le jugement est unanime : ces pratiques posent *problème*. La production du sens des MGF jusqu'alors réservée et monopolisée par les sociétés excisantes, devient dès lors un jeu concurrentiel dans lequel s'affrontent et s'articulent des acteurs locaux et globaux. Après avoir présenté les nœuds de la *fiction globale* des MGF, nous allons maintenant chercher à dégager leur(s) articulation(s) complexes dans la mise en sens de la *cause* des MGF au niveau local – ce qui nous situe d'emblée au cœur de notre problématique.

PARTIE 1 : GENESE ET MISE EN SENS PUBLIQUE DE LA CAUSE DES MGF.

« La description de ce corps mutilé fait appel à mon corps qu'on mutile, à mon corps qu'on écorche. Ce qui est ressenti n'est pas seulement un sentiment moral ; pas seulement la pitié, la révolte et l'indignation. Non, c'est mon corps qui sursaute, résiste, repousse ce qui s'attaque à son désir, à sa jouissance à ses images. Mon corps, ton corps, mutilés. [...] Mon corps de femme », Séverine Auffret.⁸⁴³

Introduction.

De la fiction globale à la cause : mise(s) en sens et mobilisations plurielles contre les MGF.

La *fiction* globale des MGF, propose à la fois des (*ré*) *interprétations* de ces pratiques, en cherchant surtout à les rationaliser, mais également une *orientation* (voire une injonction) normative : l'abandon de ces pratiques. Ainsi, la fiction des MGF se matérialise t-elle avant tout à travers les mobilisations *contre* ces pratiques sociales et culturelles, qui forment la « lutte contre les MGF ». ⁸⁴⁴

⁸⁴³ S. Auffret, *Des couteaux contre les femmes, De l'excision*. Editions Des Femmes du M.L.F., Paris, 1983, p 10. C'est ici l'un des premiers textes philosophiques (en France) influençant les mobilisations contre la pratique de l'excision.

⁸⁴⁴ Précisons que par « **lutte** », nous entendons à la fois au sens strict une mobilisation collective organisée contre la pratique des MGF ; mais également de façon plus englobante la « cause » elle-même, c'est-à-dire la base de la mobilisation, sa justification et son référent d'« injustice » (cf. W. Gamson, B. Fireman, S. Rytina, *Encounters with Unjust Authority*, The Dorsey Press, 1982, Homewood). La notion de lutte englobe donc à la fois la « cause des MGF », et les « mouvements de lutte », terme qu'il convient de considérer au pluriel, dans la mesure où il s'agit précisément de restituer la pluralité des mobilisations au regard de leurs ancrages combinés. En revanche, la lutte ne se confond pas avec la / les « **campagne(s)** » (de *lutte*) contre les MGF : dans le deuxième cas, il s'agit d'une entreprise collective mais de durée déterminée, ayant

Elle est souvent décrite comme un exemple de mobilisation transnationale,⁸⁴⁵ au même titre que les campagnes pour l'abandon de l'esclavage, pour le suffrage universel, ou encore contre le bandage des pieds en Chine fin 19^{ème} et début 20^{ème} siècle ; notamment du fait de l'articulation étroite entre mobilisations nationale et internationale. Elle est en effet à la fois ancrée dans le local, où elle puise (sans toutefois l'épuiser) *a priori* sa raison d'être et sa légitimité, et elle repose aussi en partie sur une panoplie de discours, acteurs et soutiens internationaux, dont la conjonction a contribué à l'émergence et au développement de la lutte *contre* les MGF progressivement érigée en cause. L'objet de cette première partie est de démêler l'imbrication dynamique des multiples scènes de cette (mise en) cause.

La lutte contre les MGF comme « cause ».

Selon la définition du *Petit Robert*, une cause correspond à l'« ensemble des intérêts à soutenir, à faire valoir » dans une discussion, dans un combat etc. Aucun phénomène aucune réalité ne peut constituer une cause « naturelle », et ce même si certaines questions tendent justement à être présentées comme telle : elle est le résultat d'un *processus* de mise en forme problématique d'une réalité sociale, susceptible de susciter l'engagement symbolique ou militant. Les processus de construction d'une cause nous ramènent donc ici aux thématiques centrales de la sociologie de l'action collective : comment le mécontentement se construit-il et quelles sont les conditions de mobilisations ? La sociologie de l'action collective s'appuie largement sur la notion de « cause », qui n'a pourtant pas fait l'objet d'un investissement théorique rigoureux. La définition qu'en propose Anne Collovald et Brigitte Gaiti dans le numéro spécial de *Politix* « Causes entendues » permet cependant de dégager quelques pistes de recherche: elles la définissent en effet comme une « procédure de généralisation d'un problème ».⁸⁴⁶ La cause repose sur un processus en plusieurs étapes au cours desquelles le problème va progressivement dépasser son statut de cas isolé pour être publicisé par-delà sa singularité : la traduction du problème en cause passe donc par un processus de conversion, à

comme but de faire connaître et de faire accepter une doctrine ou des opinions (ici l'abandon de la pratique des MGF). Plusieurs campagnes se succèdent, de nature et de portée différentes. Elles s'insèrent dans le mouvement de lutte, dont elles constituent *un* des répertoires d'action (même si il est le plus important) de la cause.

⁸⁴⁵ M. Keck et K. Sikkink, *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998. La lutte contre les MGF (organisée au Kenya dans la période coloniale) est y présentée comme exemple d'une des toutes premières *campagnes* à proprement parler transnationales.

⁸⁴⁶ A. Collovald et B. Gaiti, « Des causes qui 'parlent' », *Politix*, n°16, 4^{ème} trimestre 1991, p 11.

travers lequel le problème est exemplifié au point de devenir le moteur d'une mobilisation (en quelque sorte) délocalisée. Deux questions principales se posent alors : d'une part, comment se fait le passage d'un phénomène isolé problématique à une cause à vocation plus générale, quels en sont les ressorts et les étapes ? Et deuxièmement, quels sont les acteurs de cette mise en forme généralisante ? Pour qu'une cause soit « digne » d'engagement, il faut donc qu'elle passe au travers de filtres. Plusieurs ressources peuvent ainsi être mobilisées et activées par les « porteurs de la cause » : des ressources normatives bien sûr mais aussi émotionnelles⁸⁴⁷ (qu'elles soient à l'origine de l'engagement, ou que la mobilisation cherche ensuite à susciter la « compassion » par exemple),⁸⁴⁸ et/ou cognitives.⁸⁴⁹

La construction d'une cause repose donc sur un (ou plus souvent des) processus de justification d'un engagement. De nombreuses recherches sur l'action collective ont mis en évidence la centralité des référents d'injustice à la base de nombreuses mobilisations.⁸⁵⁰

William Gamson par exemple a développé le concept de « cadre d'injustice » qui repose sur la vision d'une situation ou une condition comme exprimant l'indignation face à une injustice. Ce sens partagé d'une injustice morale constitue la base de l'engagement en même temps que sa justification : dans son étude de cas, c'est la *perception* d'un système de gouvernement inique qui justifie des mobilisations y compris violentes à son encontre.⁸⁵¹ Mais un deuxième

⁸⁴⁷ Sur l'importance des émotions dans les mobilisations collectives, voir notamment: J. M. Jasper, « The Emotion of Protest: Affective and Reactive Emotion In and Around Social Movements », *Sociological Forum*, vol. 13 (3), 1998, pp 397- 424.

⁸⁴⁸ Michel Pollack par exemple a mis en évidence l'importance de la « compassion » dans la construction de la lutte du sida, et son échec dans les années 1980, voir notamment : M. Pollak, « Constitution, diversification et échec d'une grande cause. La lutte contre le sida », *Politix*, vol. 4 (16), 1991, pp 80-90.

⁸⁴⁹ Par ailleurs, les recherches portant sur le *cause-lawyering* (que l'on pourrait traduire par l'activisme juridique) mettent en évidence un élément central dans le processus d'élargissement du problème : si les juristes sont progressivement devenus des acteurs incontournables dans la construction des causes c'est du fait de la dimension cognitive du processus de traduction du problème, pour lequel le militantisme- expert des *cause-lawyers* constitue une ressource clef : B. Gaiti et Israel, « Sur l'engagement du droit dans la construction des cause », *Politix*, vol. 16 (62), 2003, pp 17-30.

⁸⁵⁰ « The common element in the norms of most, if not all, movements, is the conviction that existing conditions are unjust », R.H.Turner et L.M. Killian, *Collective Behavior*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, 1987, p 242.

⁸⁵¹ A partir du moment où un fait est considéré comme injuste, il peut susciter la mobilisation des individus. Le (re) cadrage « injustice » est un des ressorts de la mobilisation, tels que décrits dans la recherche collective menée par William Gamson. Voir notamment : W. Gamson, B. Fireman, S. Rytina, *Encounters with Unjust Authority*, The Dorsey Press, Homewood, 1982.

élément constitue ce cadre d'injustice : l'imputation. Il faut non seulement une sorte de « choc moral » face à une situation, mais également que cette situation ne soit pas le « fait de Dieu » mais qu'elle soit remédiable (même si la responsabilité reste encore vague et peu établie).

Or, dans notre cas, la fiction globale des MGF constitue autant de filtres qui justifient son statut de *problème* – à savoir la mise en évidence d'un écart entre ce qui est et ce qui devrait être ; cet écart étant considéré comme particulièrement « injuste ». La logique de cette injustice repose par ailleurs sur le postulat que *quelque chose peut être fait* pour y remédier - à savoir abandonner la pratique. Ces pratiques localisées sont ainsi devenues un problème global, dont la gestion dépasserait le seul cadre des sociétés africaines, en « refusant d'admettre que les critères du juste et de l'injuste, du criminel et du tolérable s'arrêtent aux frontières, convainc[u] que la dignité de l'être humain doit être la même sous toutes les latitudes ». ⁸⁵²

La construction de la cause des MGF est un processus de problématisation de pratiques sociales et culturelles, et de généralisation justifiant une action (globale) à leur encontre, postulant ainsi que **ces pratiques posent un problème (global), qui peut être résolu**. Mais – et ce sera d'ailleurs là tout l'enjeu du premier chapitre ici - ce processus n'est pas univoque ni neutre : les conceptions et intérêts divergents des différents « porteurs de cause » tendent à offrir des interprétations hétérogènes sinon contradictoires des éléments constitutifs de la justification de « la » cause, insérée dans un système international marqué par l'asymétrie des relations des Afriques avec le reste du monde. L'anthropologue américain R. A. Shweder résume (et déplore) ainsi la mise en cause des MGF : « la campagne globale contre ce qui a été gratuitement appelé 'mutilation génitale féminine' est un jeu pipé dont les règles ont été fixées par les nations les plus riches dans le monde. » ⁸⁵³

Au niveau local, cette cause est souvent présentée comme reposant automatiquement et uniquement sur le registre du mimétisme. Par exemple, Elisabeth Heger Boyle décrit les luttes locales contre les MGF comme le résultat d'une transnationalisation largement imposée aux acteurs africains: « plutôt que de voir chaque loi comme le résultat de lutte politique

⁸⁵² Benoîte Groult, féministe française, dans la préface à la traduction française de l'ouvrage militant pionnier contre les « MGF » : F. Hosken, *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/ Gonthier, Paris, 1983, p 7.

⁸⁵³ "The global campaign against what has been gratuitously labeled 'female genital mutilation' remains a flawed game whose rules have been fixed by the rich nations of the world." R. A. Shweder, 2003, *op.cit.* p 2 [souligné par nous]

nationale, nous considérons toutes les lois anti-MGF comme faisant partie d'un processus international.»⁸⁵⁴ A l'inverse notre hypothèse est *les ancrages nationaux de la lutte sont à prendre au sérieux* :⁸⁵⁵ des dynamiques de mobilisation en partie spécifiques expliquent des trajectoires variées de lutte.

Cette première partie va permettre de dégager une toile de fond utile pour déconstruire les mobilisations contre les MGF dans les champs politiques malien et kenyan, en croisant la fois l'analyse de l'émergence d'une cause internationale, les différentes mobilisations qu'elle suscite au niveau local, (**chapitre 1**), et leur mise en débat public (**chapitre 2**). Plus précisément, alors que le premier chapitre retrace l'imbrication des niveaux global/ local dans la naissance de la cause, le chapitre suivant s'intéresse plus spécifiquement à la *mise sur agenda* différenciée du problème au Mali et au Kenya à partir d'une analyse de la dynamique des cadrages d'action symboliques (*policy framings*) de cette cause.

⁸⁵⁴ "Rather than viewing each laws as the end or national political struggle, we consider all anti FGC laws as part of the international process." in : E. Heger Boyle, « National Policies and International Process: The Case of Anti FGC laws », *Law and Society Review*, vol. 34 (3), 2000, p 704.

⁸⁵⁵ Nous proposons de suivre l'invitation d'Isabelle Sommier et Eric Agrikoliansky, qui- présentant les résultats d'une enquête collective menée lors du Forum Social Européen (à Saint Denis en 2003) - incitent finalement à « considérer l'altermondialisme [ou toute autre mobilisation transnationale] à travers l'histoire des ancrages nationaux. » in : I. Sommier et E. Agrikoliansky, *Radiographie du mouvement altermondialiste*, La Dispute, Paris, 2005, p 10.

CHAPITRE 1 : UNE CAUSE, DES GENEALOGIES CROISEES.

« Il existe un petit nombre d'illuminés que l'injustice et le malheur atteignent si profondément qu'ils n'en guérissent jamais quand ils les ont rencontrés et consacrent leurs forces et leur vie à tenter d'y porter remède », Benoîte Groult.⁸⁵⁶

“Il faut bien nourrir ces préjugés qui veulent faire de nous des peuples sauvages...” Aminata Dramane Traoré.⁸⁵⁷

Introduction :

Des espaces internationalisés de défense de la cause des MGF

Ce chapitre doit permettre de comprendre comment les MGF sont devenues un problème qui s'est généralisé au point de faire l'objet d'actions collectives, tant au niveau international que national. Il s'agit à travers cette présentation croisée de dégager et caractériser le jeu de miroir entre les mobilisations internationales et nationales contre les MGF.

⁸⁵⁶ Notons que B. Groult est une militante féministe française qui a rédigé un ouvrage de référence pionnier dénonçant la pratique de l'excision *Ainsi Soit-elle*, Grasset, 1975. Elle a ensuite rédigé une série d'articles engagés dans la presse tout au long des années 1980 (notamment dans F. Magazine). Citation extraite de : « Préface », in : *Les mutilations sexuelles féminines*, F. Hosken, Denoel/Gonthier, Paris, 1982 (pas de pagination de la préface).

⁸⁵⁷ Extrait d'une interview de A. D. Traoré dans le film « *Le bon élève : le Mali et nous* », P. Quaregna, U. Mattei, E. Grande et L. Pes, DreamFilm, 2006 (Italie) réalisé en collaboratin avec l'Université de Turin. Dans cette citation, elle dénonce les programmes de lutte contre l'excision tels que financés notamment par l'US AID, sans respect pour les cultures. La célèbre leader altermondialite, A.D. Traoré interprète ici la lutte contre l'excision comme un moyen pour les « partenaires » d'alimenter les préjugés...

Il est impossible de comprendre les mobilisations pour/contre les MGF, au Mali et au Kenya, sans saisir les mécanismes de la formation et internationalisation de la cause. Cette toile de fond est indispensable ensuite pour dégager les dynamiques propres à nos cas de recherche. Afin de mieux saisir le croisement des différents niveaux, il convient de s'inscrire également dans le temps long : nous allons donc ici nous attacher à retracer la *généalogie* de la cause. Cela implique de réfléchir à la fois sur sa filiation, c'est-à-dire ses origines, et son cheminement. Peut-on dégager une origine unique et un développement homogène de la cause ? Notre démarche conduit à considérer non pas une mais *plusieurs* généalogies, dont nous allons tenter de mesurer les croisements. Pour se faire, nous proposons de nous appuyer sur la sociologie des mouvements sociaux,⁸⁵⁸ au niveau national et international, croisant les théories des Relations Internationales ;⁸⁵⁹ sans nécessairement faire référence aux théorisations plus récentes autour des *mouvements sociaux transnationaux*.⁸⁶⁰ Si ces dernières révèlent l'importance d'une multiplicité d'acteurs internationaux organisés en réseaux, mus par des valeurs partagées, voire une vision du changement social ; elles ne s'intéressent finalement qu'à un des acteurs de ces réseaux (à savoir les « ONG »), sans permettre véritablement démêler de façon dynamique l'image de multiples scènes imbriquées autour d'une cause. Pour comprendre comment la « cause » des MGF a émergé sur la scène internationale, nous privilégierons dans un premier temps de façon plus classique la *théorie du cycle de norme internationale*, et particulièrement la synthèse proposée par Martha Finnemore et Kathrin Sikkink.⁸⁶¹ Ces auteures cherchent à comprendre les *origines* de

⁸⁵⁸ Voir notamment de manière générale : O. Fillieule et C. Péchu, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris, 1993 ; L. Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, éditions Textuel, Paris, 2004. Plus spécifiquement ensuite, la littérature consacrée aux mouvements sociaux féministes/de femmes (voir détails *infra*).

⁸⁵⁹ Notamment relative à la diffusion des « idées » et des normes, en s'appuyant par exemple sur les travaux de: M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organizations*, 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

⁸⁶⁰ En effet, dans le courant des années 1990, la sociologie des mouvements sociaux opère son « tournant transnationale », à travers toute une série d'ouvrages consacrés aux Transnational Advocacy Networks (cf. M. Keck et K. Sikkink, *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, aux Transnational Social Movements Organizations (cf. J. Smith, C. Chatfield, R. Pagnucco, *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*, Syracuse University Press, New York, 1997), et ou aux Transnational Collective Action (cf. D. Della Porte et S. Tarrow, *Transnational protest and global activism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2005).

⁸⁶¹ M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

l'émergence d'une norme internationale, et les processus à travers lesquels elle influence le comportement des acteurs sur les scènes nationales et / ou internationales. Nous nous intéresserons ici plus spécifiquement aux pistes qu'elles proposent concernant la première question (celle des « origines ») à partir du cycle de vie de la norme internationale. Trois phases successives sont ainsi identifiées. La première phase correspond à l'émergence de la norme (*norm emergence*), marquée par l'importance des entrepreneurs de normes (norm entrepreneurs).⁸⁶² Elle est suivie d'une seconde phase qui correspond à l'acceptation de la norme, ou ce que ces auteures (suivant en cela C. Sunstein) appellent « *norm cascade* ». ⁸⁶³ Enfin une dernière phase, matérialisant l'« internalisation » de la norme,⁸⁶⁴ au terme de laquelle la norme ne fait plus l'objet de débat polémique, comme c'est le cas par exemple du suffrage des femmes. Le passage de la phase 1 à 2 nécessite un « effet de seuil », où une masse critique d'acteurs internationaux accepte cette norme émergente. Nous nous attacherons donc spécifiquement à comprendre ces mécanismes et les acteurs qui l'animent. Mais, ce processus n'est pas nécessairement linéaire : ce cycle n'aboutit pas automatiquement à tous les niveaux. Tout l'enjeu de ce chapitre est de poser les bases permettant également de comprendre les dynamiques autour de la cause dans les sociétés où ce sont les « MGF » - en premier lieu – qui sont précisément une norme sociale et culturelle, à partir des théories des mouvements sociaux (structures d'opportunité, ressources de mobilisation etc.). Ainsi, après un survol historique mettant en lumière la lente internationalisation de la cause (I), nous nous concentrerons plus spécifiquement sur la participation progressive et discontinue des scènes militantes maliennes et kenyanes à cette cause devenue globale (II).

⁸⁶² “The characteristic mechanism of the first stage is persuasion by norm entrepreneurs. Norm entrepreneurs attempt to convince a critical mass of states (norm leaders) to embrace new norms” in: M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*, p 895.

⁸⁶³ “The second stage is characterized more by a dynamic of imitation as the norm leaders attempt to socialize other states to become norm followers”, *Ibid.*

⁸⁶⁴ “Norm acquire a taken-for-granted-quality and are no longer a matter of broad public debate” *Ibid.*

I. Les MGF, ou la naissance d'une cause internationale.

« *Tolérance zéro aux MGF* » : tel est le slogan international retenu depuis 2003 pour la Journée de lutte contre les MGF.⁸⁶⁵ Ce message fort et clair est fondé sur une idée simple : la pratique des MGF est *néfaste* et elle doit donc être *abandonnée*. Comment une telle condamnation sans appel d'une pratique qui est avant tout un « fait social total » (comme on l'a montré dans le premier chapitre de cette partie) a-t-elle ainsi pu se généraliser ? Le caractère aujourd'hui consensuel de cette idée à l'échelle internationale, ne doit pas pour autant masquer le cheminement qui en a fait une norme internationale. Nous allons ici tenter de retracer les différentes étapes qui ont conduit à l'internationalisation de la lutte contre les MGF, processus qui marque la naissance de la cause des MGF. Comment cette norme s'est-elle construite ? Qui a participé à cette construction ? Comment s'est-elle institutionnalisée ? Notons que ce processus n'est pas linéaire : il est parcouru d'émergences successives, de silences, de pauses et d'accélération, etc.... En reprenant certains éléments de la théorie du cycle de vie de norme internationale de Martha Finnemore et Kathrin Sikkink,⁸⁶⁶ nous proposons de dégager trois « moments » dans ce processus : la période coloniale qui voit l'*émergence* de l'idée de lutte mais dans un contexte particulièrement conflictuel (**A**) ; puis, la *résurgence* de la question dans les années 1970 et 1980, qui devient l'objet d'une attention internationale croissante (**B**), ouvrant la voie à son *internationalisation* (**C**).⁸⁶⁷

⁸⁶⁵ La décision d'une journée internationale a été prise lors de l'Assemblée Générale du Comité Inter Africain contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes (Ci AF), qui a eu lieu du 4 au 6 février 2003 à Addis Abeba. Elle a ensuite été reconnue par les Nations Unies comme Journée internationale de lutte contre les MGF. Elle est célébrée chaque année depuis, dans de nombreux pays, y compris en Europe et majoritairement dans les pays d'Afrique francophone.

⁸⁶⁶ Par norme, on entend : un standard de comportement approprié pour des acteurs qui partagent une certaine identité. Définition donnée par exemple par M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organizations*, 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

⁸⁶⁷ Notons que l'émergence – telle que décrite par ces auteures – s'étend ici entre nos moments 1 et 2, et que l'effet de seuil est atteint au cours du moment 2 : en effet, l'émergence de la cause est particulièrement lente dans ses débuts, puis elle s'accélère rapidement. Enfin, notons également que notre troisième moment correspond à l'internalisation de la norme par un nombre croissant d'acteurs internationaux, c'est-à-dire la phase de « norm cascade » mais amplifiée : la phase 3 décrite par nos auteures ne faisant pas ici strictement

A. Les controverses coloniales.

Les premières mobilisations contre les MGF ont été initiées dans le contexte colonial, notamment par les administrateurs ou missionnaires, alliés à des leaders locaux. Ces premières expériences se sont également accompagnées de formes plus ou moins organisées de résistances, parmi les populations ciblées, ce qui a progressivement rendu la question taboue après les Indépendances. Après avoir présenté les ressorts de ces mobilisations pionnières (1), nous étudierons les résistances qu'elles ont suscitées, le plus souvent insérées dans les luttes nationalistes (2).

1. Des campagnes coloniales pionnières contre la « circoncision féminine ».

Les explorateurs européens du continent africain, qui se rendent notamment en Egypte et en Afrique Orientale,⁸⁶⁸ sont des observateurs pionniers de la « circoncision féminine ». Sur le mode du récit ethnographique, ils décrivent, souvent très directement et avec une curiosité exotique,⁸⁶⁹ les modifications des organes génitaux externes des femmes, qu'ils expliquent comme répondant à l'hypertrophie des formations labiales et/ou du clitoris caractérisant les femmes africaines.⁸⁷⁰ Mais, ce n'est qu'à la fin 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècle, dans un contexte de mise sous domination du continent, que les premières tentatives pour *dénoncer* cette pratique apparaissent. Cela donne lieu aux premières campagnes de lutte, qui sont d'abord le fruit de la mobilisation de certains missionnaires religieux (a) et administrateurs

l'objet de cette sous section (nous nous attacherons surtout ensuite à mesurer son influence et développement dans nos deux terrains de recherche).

⁸⁶⁸ Il est difficile de faire une liste exhaustive de ces récits pionniers. Pour une synthèse partielle mais commentée, voire par exemple : F. Hosken, 1983, *op.cit.*, pp 83-90.

⁸⁶⁹ Par exemple, voire une brève étude de la représentation des femmes dans les colonies françaises : M. Combier et S. Belmeno, *Bons baisers des colonies. L'image de la femme dans les cartes postales coloniales*, Editions Alternatives, Paris, 2007.

⁸⁷⁰ Voir notamment James Bruce qui voyage en Egypte (1798) ou Richard Francis Burton en Somalie (1821-1890).

coloniaux (b), véritables entrepreneurs moraux (et parfois politiques) pionniers dans la cause des MGF.

a. Une pratique « non chrétienne ».

Les premières remises en cause de la circoncision féminine sont de nature morale et religieuse, et reposent sur la mission de *civilisation* qui accompagne et justifie la conversion chrétienne des fidèles en Afrique.⁸⁷¹

Ainsi, au 17^{ème} siècle des missionnaires catholiques dénoncent la circoncision féminine en Egypte, parmi les chrétiens coptes. Les missionnaires interdisent cette pratique, qu'ils associent alors (à tort) à une pratique juive. Mais l'interdiction est finalement levée, en raison d'une proportion importante de nouveaux convertis qui préfèrent quitter l'Eglise plutôt que d'abandonner leur coutume.⁸⁷² Cette première expérience rend bien compte de la contradiction entre l'entreprise de prosélytisme de la mission chrétienne d'une part, et la mission civilisatrice porteuse de résistances potentielles d'autre part.

Au 18^{ème} siècle, les missionnaires catholiques dénoncent sévèrement la circoncision féminine en Ethiopie. Mais compte tenu de la perte de fidèles qui en résultent, les missionnaires demandent alors l'avis de Rome : la papauté aurait ainsi préconisé de ne pas intervenir ouvertement contre ces pratiques.⁸⁷³

Au 19^{ème} siècle, les missionnaires chrétiens impliqués en Afrique de l'Est sont à leur tour confrontés à ces tensions. Plusieurs visions de la mission évangélique chrétienne conduisent à des positions différentes vis-à-vis des pratiques sociales répandues dans les populations africaines à convertir, parmi lesquelles la polygamie, la dote, les danses rituelles, les sacrifices et ... surtout la circoncision féminine. Cette dernière est considérée comme non chrétienne du fait notamment des connotations jugées trop sexuelles dans les cérémonies rituelles qui accompagnent l'opération, et non en raison des conséquences néfastes sur la santé. Mais, malgré leur aversion pour une pratique jugée « obscène et dégradante »,⁸⁷⁴ la plupart d'entre

⁸⁷¹ M. Nyangweso Wangila, *Female Circumcision. The interplay of religion, culture and gender in Kenya*, Orbis Book, New York, 2007.

⁸⁷² G. Mackie, 1996, *op.cit.*, p 1005.

⁸⁷³ E. Dorkenoo, *Cutting the Rose. Female Genital Mutilation: the practice and its prevention*, Minority Rights Publication, Londres, 1994, p 38.

⁸⁷⁴ J. Murray, « The Church Missionary Society and the Female Circumcision Issue in Kenya : 1929-1932 », *Journal Of Religion in Africa*, vol. VIII (fasc.2), 1976, p 93.

eux préfèrent la prudence, et restent donc silencieux. Puis, certains et notamment parmi eux des missionnaires protestants, entreprennent finalement de condamner cette pratique, en suivant des approches plus ou moins radicales.

Soit, les coutumes traditionnelles locales sont considérées comme « christianisables » selon le principe : « les éléments mauvais de la coutume peuvent être éliminés mais la substance valable maintenue. »⁸⁷⁵ Ces pratiques doivent donc être modifiées à la marge, afin surtout de les mettre en conformité minimale avec les enseignements religieux chrétiens, mais sans pour autant modifier leur signification initiale. Cette approche peut être qualifiée de « compromis chrétien ». Par exemple, les sacrifices d'animaux, partie intégrante de certaines cérémonies traditionnelles dans les sociétés évangélisées, sont pourtant interdits par la religion chrétienne : la solution passe cependant par une régulation de cette coutume, en limitant le nombre d'animaux, et en fixant les conditions particulières de mise à mort. Ce principe va conduire certains missionnaires religieux à *réguler* la circoncision féminine, en éliminant la cérémonie qui l'accompagne, en favorisant notamment les formes les moins extensives (à savoir la clitoridectomie) et en proposant de pratiquer dans les dispensaires ou centres de santé missionnaires (sur le modèle de ce qui est fait pour la circoncision masculine). Par exemple, en 1906 les missions au Kenya de la *Church of Scotland* initient un tel processus de « **christianisation des coutumes** ». ⁸⁷⁶ Ce principe est appliqué pour les rites d'initiation en général : il a été très efficace pour la circoncision masculine, mais plus controversé pour sa version féminine.

A l'opposé, une autre approche plus radicale a conduit certains missionnaires à favoriser une **éradication** totale de la circoncision féminine : les fidèles qui ne se conforment pas à cette interdiction sont excommuniés. C'est le cas à Kigari au Kenya, où le comité pastoral (*Church Missionary Society*) passe une résolution en 1931 soumettant les membres de l'Eglise qui pratiquent la circoncision féminine à des sanctions disciplinaires, et refusant le baptême et la confirmation à celles qui le sont déjà. ⁸⁷⁷ Mais, cette politique drastique a surtout eu pour effet le départ de nouveaux fidèles fraîchement convertis, vers des églises indépendantes nouvellement créées.

⁸⁷⁵ « The evil accidents of old custom could be eliminated but the valuable substance retained » in: J. Murray, 1976, *op.cit.*, p 97.

⁸⁷⁶ L.M. Thomas, *Politics of the Womb. Women, Reproduction and the State in Kenya*, University of California Press, Berkeley, 2003, p 22-23.

⁸⁷⁷ J. Murray, 1976, *op.cit.*

Notons que les actions menées par les missionnaires kenyans au tournant du 20^{ème} siècle, au sein des communautés Massai⁸⁷⁸ et surtout Kikuyu,⁸⁷⁹ constituent les formes les plus abouties des campagnes missionnaires - de christianisation et/ou d'éradication - de la circoncision féminine sur le continent.⁸⁸⁰ Mais des actions d'ampleur et de portée moins importantes ont été rapportées dans d'autres pays, et sont particulièrement documentés au Soudan.⁸⁸¹

Ces premières « campagnes » ne sont pas de véritables politiques émanant des hautes sphères de la hiérarchie religieuse. Au contraire, le plus souvent elles apparaissent comme le résultat de l'engagement de missionnaires individuels - confrontés quotidiennement aux réalités sociales des populations qu'ils évangélisent – et qui s'engagent contre la pratique dans leur environnement immédiat. Poussés par ces initiatives, les responsables religieux sont cependant contraints de prendre position, comme c'est le cas par exemple en 1929 où une conférence rassemblant toute les Eglises protestantes ayant des missions avec les Kikuyu demandent l'exclusion des fidèles qui ne se conforment pas à l'interdiction. Mais en 1931, ils se réunissent à nouveau et concluent que l'interdiction n'est plus une position défendable, et préconisent plutôt des actions décidées au niveau local. Ces missionnaires chrétiens constituent les premiers *entrepreneurs moraux* de la cause : ils dénoncent cette pratique non pas pour ses conséquences néfastes, mais pour son caractère « sexuel » jugé non- chrétien.

Dans les années 1920, ces missionnaires demandent une interdiction officielle de la pratique de la circoncision féminine dans *toutes* les colonies britanniques. Cela devient, dans la même période, un enjeu national en Grande Bretagne.

⁸⁷⁸ T. O. Ranger, "Missionary adaptation of African religious institutions : the Maasai case", in : *The Historical Study of African Religion*, T.O. Ranger et I. Kimambo (eds.), Heinemann, Londres, 1972, pp 221-251.

⁸⁷⁹ J. Murray, 1976, *op.cit* ; J. Lonsdale, « Kikuyu christianities », *Journal Of Religion in Africa*, vol.29 (fasc.2), May 1999, pp 296-229.

⁸⁸⁰ La campagne kenyana sera évoquée en détails dans la partie monographique de ce chapitre, cf *infra*.

⁸⁸¹ Voir par exemple, J. Boddy, *Civilizing Women. British Colonial Crusades in Colonial Sudan*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

b- L'administration coloniale britannique : une opposition morale et politique.

La colonisation britannique reposait sur le principe de non ingérence dans les coutumes indigènes ou les pratiques religieuses locales, mais ce principe a cependant été progressivement assoupli - notamment en Inde pour l'immolation des veuves, et plus tard avec la circoncision féminine notamment au Soudan et au Kenya.

Pendant longtemps, l'administration coloniale reste silencieuse face à cette pratique. Ce n'est qu'à partir de l'entre-deux-guerres que les premières critiques émergent, notamment du fait de la présence croissante de femmes (britanniques) dans les colonies africaines,⁸⁸² de la diffusion de récits ethnographiques décrivant ces pratiques, et aussi avec la multiplication des expériences des médecins coloniaux en poste confrontés à des patientes ayant subi ces pratiques.

Par exemple, au **Soudan** (colonie britannique depuis 1898), les premiers services médicaux de maternité sont mis en place dans les années 1920, par une infirmière britannique, Mabel Woolf. Dans l'exercice de ses fonctions médicales, elle découvre l'infibulation et les séquelles sur ses patientes. Elle entreprend alors de sensibiliser les élèves sages-femmes dans l'école de formation qu'elle a mise en place,⁸⁸³ et surtout elle tente d'alerter le gouvernement colonial. Celui-ci finit par commanditer une enquête. En 1943, une campagne d'éducation est menée au niveau des populations. En 1945, le Service Médical soudanais publie un rapport sur la question (en anglais et en arabe) dans lequel le gouverneur général, Hubert Huddleston demande aux Soudanais de renoncer à « cette coutume cruelle... qui est une insulte à l'humanité... indigne d'un peuple civilisé ».⁸⁸⁴ En 1946, une loi coloniale est finalement décidée, non sans controverse entre l'administration coloniale et le *Colonial Office* à Londres. Notons que c'est la pratique de la « circoncision pharaonique » (autrement dit l'infibulation) qui est interdite. Il s'agit en effet d'une décision de compromis, où ne sont condamnées que les formes les plus extensives, encourageant ainsi le passage à des formes moins extensives. Cette position d'entre-deux est d'ailleurs rendue possible par le soutien que le gouvernement

⁸⁸² J. Boddy, 2007, *op.cit.*

⁸⁸³ E. Gruenbaum, « The Movement against clitoridectomy and infibulation in Sudan : public health policy and the women's movement », *Medical Anthropology Newsletter*, vol. 13 (2), February 1992, pp 4-12.

⁸⁸⁴ H. Huddleston cité par F. Hosken, 1983, *op.cit.*, pp 112.

colonial obtient auprès des autorités islamiques religieuses soudanaises, qui se disent favorables à la forme dite « *sunna* » de la pratique, qu'ils définissent comme minimale.⁸⁸⁵ Des femmes soudanaises commencent à faire des tournées dans le pays pour sensibiliser les populations, à partir de ce fascicule. Elles utilisent un poster expliquant que la circoncision dite « *sunna* » est recommandée par le Prophète.⁸⁸⁶

Le Soudan n'est pas un cas isolé. En 1926, les gouverneurs des colonies britanniques d'Afrique de l'Est se réunissent pour discuter de la prévalence importante de la clitoridectomie telle qu'elle leur a été rapportée par leurs différents services médicaux. La résolution qui en ressort recommande de suivre la politique menée au Kenya où la même année un conseil local (*Meru Local Native Council*) qui trouvait là une occasion de renforcer son autorité,⁸⁸⁷ et qui a décidé de réguler la pratique à partir d'une **autorisation préalable**, dans lequel le consentement de la jeune fille est requis, et qui n'autorise que la forme la moins extensive de la pratique.

Ces prises de position inédites ne permettent pas de parler d'une véritable politique coloniale britannique de lutte contre les MGF,⁸⁸⁸ dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet ni d'un consensus national dans les colonies concernées, ni d'une politique officielle votée au niveau du Parlement britannique.

Il faut cependant surtout comprendre ces prises de position dans le contexte particulier de l'entre-deux-guerres.⁸⁸⁹ Après la Première Guerre Mondiale, le gouvernement colonial est surveillé attentivement par les organisations internationales qui ont été nouvellement mises en place. Des critiques commencent à émerger soulignant les négligences des gouvernements coloniaux vis-à-vis de la santé et du bien être des populations colonisées. Le *Colonial Office* critique alors l'administration coloniale au Kenya (en 1919) pour favoriser trop largement les droits des propriétaires blancs, au détriment des intérêts des populations locales. Mais,

⁸⁸⁵ Janice Boddy précise en effet que l'absence de prise de position antérieure aux années 1930 s'explique aussi du fait de la menace de résistances fortes de la part des organisations religieuses islamiques notamment dans le Nord. J. Boddy, 2007, *op.cit.*

⁸⁸⁶ E. Gruenbaum, 1992, *op.cit.*

⁸⁸⁷ L. Thomas, 2003, *op.cit.* Ces éléments spécifiques au cas kenyan seront étudiés en détail dans la partie consacrée au mouvement de lutte au Kenya. Cf *infra*.

⁸⁸⁸ Dans les colonies sous domination française, belge ou portugaise, ces questions là ne sont pas évoquées.

⁸⁸⁹ S. Pedersen, « National Bodies, Unspeakable Acts. The Sexual Politics of Colonial Policy-making », *The Journal Of Modern History*, vol.63 (4), Decembre 1991, pp 647-680; J. Boddy, 2007, *op.cit.*

surtout en avril 1929, les Travailleurs arrivent au pouvoir : ils défendent un changement dans la politique coloniale britannique, fondée sur la notion de « native paramountcy », en opposition à la politique des Conservateurs, plus favorable aux propriétaires blancs. L'occasion est alors saisie d'afficher une certaine bonne volonté sur les problématiques sanitaires au sein des populations colonisées. En 1929, le gouverneur kenyan (Edward Grigg) remet un rapport au *Colonial Office* faisant part des questions posées par la circoncision féminine. Un comité, le *Committee for the Protection of Coloured Women in the Crown Colonies*, est alors créé et décide de mener une enquête sur la question. Il est soutenu par quelques femmes députées, notamment la Duchesse d' Atholl (conservatrice) et sa collaboratrice Eleanor Rathbone, ainsi que des défenseurs des droits des indigènes.

En décembre 1929, pendant une discussion au Parlement autour d'une motion dénonçant le manque d'attention portée au bien être des populations colonisées, la Duchesse d'Atholl demande l'interdiction de la circoncision féminine, considérée comme une pratique barbare. Elle met en avant des arguments **maternalistes**, dénonçant les difficultés à l'accouchement et les conséquences néfastes pour la santé de la mère et de l'enfant. Cette rhétorique autour de la reproduction fait écho aux considérations natalistes du gouvernement colonial britannique, confronté en Afrique de l'Est à une faible croissance de la population qui pose *in fine* un problème de main d'œuvre.⁸⁹⁰ Par contre, la description de la pratique ne mentionne pas le clitoris, ni les conséquences d'ordre psychosexuel notamment, qui auraient permis de défendre l'interdiction y compris des formes les moins extensives (la clitoridectomie), qui n'ont que des conséquences limitées lors de l'accouchement. Mais la morale post-victorienne de la société britannique de l'entre-deux-guerres ne permet pas de faire « résonner » ces considérations, que l'on retrouvera pourtant massivement à partir des années 1970 contre ces mêmes pratiques.⁸⁹¹

Le « bloc » formé autour de la cause de la circoncision féminine, rassemblant les intérêts nationaux (des Travailleurs), féministes (des députées engagées) et humanitaires (défenseurs des droits des indigènes), se fissure cependant autour de la position à adopter face à la pratique : régulation ou abolition ? En 1930 cependant deux événements vont finalement contribuer à enterrer la question. Tout d'abord, le *Colonial Office* apprend le décès d'une

⁸⁹⁰ Janice Boddy précise par exemple que : “ [...] the practice [of female circumcision] was widely held to account for low birthrates and high levels of production and conscription of imperial wares”, J. Boddy, 2007, *op.cit.*, p 5.

⁸⁹¹ Cf. *infra* dans ce chapitre (I, B).

missionnaire britannique (Hulda Stumpf) au Kenya, qui aurait été excisée de façon très brutale. Cette mort suspecte est interprétée comme le signe de résistances croissantes parmi les populations face aux condamnations de la pratique.⁸⁹² Puis, en septembre 1930, un rapport des Services Médicaux kenyans met en évidence la faible proportion de la clitoridectomie. Dans la mesure où la seule position de compromis qui était alors possible était l'interdiction des formes les plus extensives (qu'on pensait alors minoritaires) de la pratique, et la promotion prudente de la forme la moins extensive (à savoir précisément la clitoridectomie) ; le Comité fait définitivement marche arrière au nom de la préservation de la stabilité du gouvernement colonial. Il décide de favoriser une « campagne d'éducation », autre façon d'enterrer l'enjeu définitivement.

La conclusion de cette controverse en Grande Bretagne montre que : « l'intérêt du Colonial Office pour la santé en Afrique était strictement secondaire face aux intérêts liés à la stabilité de l'ordre impérial ».⁸⁹³ La question de la circoncision féminine s'inscrit au cœur des débats politiques britanniques, mais pour une courte période au terme de laquelle la question est enterrée.

Dans le cas britannique, la question est devenue le catalyseur du changement dans la politique coloniale, telle que prônée par le nouveau gouvernement Travailleurs : une telle politisation (qui s'est avérée dangereuse) n'a pas eu lieu dans le cas français par exemple, où la question est restée invisible (politiquement) pendant la colonisation.

En bref, notons que dans la première moitié du 20^{ème} siècle (1900-1950), les premières campagnes contre la « circoncision féminine » émergent. Elles sont essentiellement portées par des entrepreneurs individuels, mus par des considérations morales (les missionnaires protestants, les agents de l'administration coloniale au Soudan ou au Kenya), mais aussi politiques (les membres des conseils locaux au Kenya cherchant par cette question à affirmer leur autorité légitime face au gouvernement colonial central ; la coalition hétéroclite des années 1929-1930 au Parlement en Grande Bretagne). La pratique des MGF constitue aussi une opportunité politique, interprétée en termes humanitaires, impérialistes, et féministes notamment, par différents acteurs de la politique coloniale britannique (y compris au niveau local) ; ce qui explique l'émergence de cette question dans les colonies britanniques. Pourtant,

⁸⁹² J. Boddy, 2007, *op.cit.* p 241.

⁸⁹³ “the Colonial Office’s concern for African health was strictly secondary to their interests in the stability of imperial rule” in: S. Pedersen, 1991, *op.cit.*, p 677.

ces premières campagnes n'ont pas conduit à un abandon de ces pratiques, contrairement par exemple à l'abandon de la pratique des « pieds bandés » en Chine au tournant du 20^{ème} s.⁸⁹⁴

2. Défense de la « circoncision féminine » et mouvement(s) nationaliste(s) en Afrique.

Les mobilisations pionnières contre la « circoncision féminine » ont généré des résistances de différentes natures, plus ou moins organisées. Même si les interdictions n'ont pas eu pour effet *direct* de contribuer à la baisse de la prévalence dans certaines zones,⁸⁹⁵ elles ne sont cependant pas restées sans effet.

Les résistances s'expriment d'abord dans *l'attachement porté par les populations à la pratique*, qui s'adapte. Ainsi, par exemple, la pratique devient secrète dans les zones où elle a été interdite. Par ailleurs, au Soudan, les exciseuses optent progressivement pour des outils à usage unique.⁸⁹⁶ Dans d'autres cas, la pratique enregistre des abandons plus nombreux. Si la pratique perdure *malgré* les tentatives d'éradication c'est surtout parce qu'elle reste une « convention sociale »,⁸⁹⁷ qui ne peut être abandonnée que collectivement et massivement ; et aussi parce que le processus de colonisation en lui même, constitue un facteur de déstabilisation du tissu et de l'organisation sociale des sociétés colonisées, mais que dans un contexte de pertes de repères, les rites d'initiation restent précisément souvent les seuls

⁸⁹⁴ G. Mackie, 1996, *op.cit.* Ces campagnes visaient de la même manière un changement de comportement, et elles ont bénéficié de soutiens internationaux : mais elles étaient toutefois largement orchestrées et relayées par des courants réformateurs locaux, ce qui n'est pas le cas au Kenya ou au Soudan.

⁸⁹⁵ Jocelyn Murray rapporte une augmentation des abandons de la pratique dans les années 1940 au Kenya, mais qui ne sont pas attribuées aux interdictions des autorités centrales. Au contraire, elle considère que les facteurs de changement sont multiples : prises de conscience des exciseuses, influence de certaines églises très fermes sur la question (notamment le *East African Revival Movement*), mais également de manière générale différents facteurs de modernisation (élévation niveau éducation, urbanisation...). J. Murray, 1976, *op.cit.*

⁸⁹⁶ Voir E. Gruenbaum, 1996, *op.cit.*

⁸⁹⁷ Voir ces éléments décrits dans le chapitre préliminaire (I, B, 1). Voir: G. Mackie, « Female Genital Cutting : the Beginning of the End », in : *Female Circumcision in Africa. Culture, Controversy and Change*, B. Shell Duncan et Y. Hernlund, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000, pp 253-282.

moyens pour reproduire les normes de la communauté. Donc, la colonisation elle-même (sans parler des campagnes que nous avons décrites), par le processus d'acculturation qu'elle engendre, a paradoxalement renforcé l'attachement à des pratiques traditionnelles.

Des *contre mobilisations* se sont même formées au sein des populations ciblées. Au Kenya en particulier, où les campagnes des missionnaires ont été les plus marquées, les mobilisations abolitionnistes ont eu pour effet la création d'Églises et d'écoles indépendantes. Excommuniés ou ayant volontairement quittés des églises qui leur interdisent la pratique de la circoncision, les parents décident alors de créer leurs propres écoles, et enfin leurs propres églises.⁸⁹⁸ Dans la région centrale où les campagnes contre les MGF ont été les plus virulentes, ces églises indépendantes sont les plus implantées.⁸⁹⁹

Selon ce principe, la « circoncision féminine » a ainsi pu devenir le *catalyseur de mouvements nationalistes naissants*. Au Soudan, l'interdiction de la « circoncision pharaonique » en 1945 a généré de fortes résistances. Sa première application a causé des troubles importants : une sage femme de Ruffaa, accusée d'avoir excisé une jeune fille, a été condamnée à 6 mois de prison. Le leader du groupe politique *Republican Brothers* (Mahmoud Mohamed Taha) a alors organisé une manifestation, qui a tourné à l'émeute populaire :⁹⁰⁰ les protagonistes parlent de ces événements de Ruffaa, comme de « Notre révolution ».⁹⁰¹ Ces résistances ne sont pas tant le produit de rémanences patriarcales, que de l'exacerbation de sentiments nationalistes. La défense de la circoncision est une cause populaire : elle traduit parfaitement les revendications nationalistes de certains groupes politiques, qui vont en faire leur arme de campagne anticoloniale.

On retrouve cela de façon encore plus marquée au Kenya : la *Kenya Central Association* (KCA), mouvement politique ciment du nationalisme ethnique kikuyu, s'était d'abord mobilisée en faveur de la défense du droit à la terre des Kikuyu face aux colons Blancs. Mais la défense de la circoncision féminine est rapidement apparue comme une cause plus

⁸⁹⁸ M. Nyangweso Wangila, 2007, *op.cit.*

⁸⁹⁹ Ces églises auront bien sûr un rôle très important dans le mouvement nationaliste kenyan. Voir par exemple : R. Mugo Gatheru, *Kenya. From colonization to Independence 1888-1970*, Mc Farland & Company Inc Publishers, Jefferson, 2005, pp 74 et s.

⁹⁰⁰ R. M. Abusharaf, 2001, *op.cit.*

⁹⁰¹ E. Gruenbaum, 1996, *op.cit.*, p115.

porteuse, car la majorité des populations kikuyus y sont attachées de façon forte, la pratique constituant (rappelons-le) un rite de fertilité.

Le discours nationaliste se cristallise alors autour de la défense de l'ordre sexuel :⁹⁰² la rhétorique du désordre sexuel, engendré par l'abandon de la circoncision féminine qui conduirait les femmes kikuyu à la « débauche » avec les colons, est un handicap pour la (future) nation kenyane. **Le corps de la femme devient le terreau du nationalisme.** Le nationalisme a d'ailleurs contribué à réinjecter du sens dans la pratique, qui devient un vecteur d'identité et de loyauté, comme l'illustre le pamphlet de Jomo Kenyatta.⁹⁰³ Au Kenya, pendant la révolte Mau Mau, certaines femmes vont ainsi s'exciser elles mêmes (« *ngaitana* ») en signe de ralliement à la cause, trouvant là un répertoire de mobilisation personnel.⁹⁰⁴

Donc, les premières campagnes contre la pratique de la « circoncision féminine » émergent dans le contexte colonial. Elles sont le fait d'entrepreneurs moraux mais également politiques ; essentiellement des missionnaires protestants implantés en Afrique de l'Est, plus ou moins liés avec le gouvernement colonial britannique. Ces campagnes pourtant très localisées (essentiellement au Soudan et au Kenya), auront un retentissement très important dans la trajectoire de la cause globale des MGF par la suite. Ces campagnes sont en effet non seulement un échec (la pratique perdure) mais elles ont généré des *résistances* qui alimentent le mouvement nationaliste anticolonial, et qui serviront par la suite de butoir symbolique à toutes tentatives visant à remettre en cause ces pratiques. Le fait que la question ait été politisée pendant une courte période en Grande Bretagne, avant d'être soigneusement enterrée face aux enjeux considérables qu'elle contenait, préfigure le caractère complexe et potentiellement explosif de la problématique. Ces premières campagnes coloniales laissent donc un **héritage lourd** pour la cause des MGF : si bien qu'au moment où les Etats africains obtiennent leur indépendance, la communauté internationale préférera garder le silence pendant un long moment. Comment une mobilisation internationale a t'elle néanmoins pu progressivement émerger par la suite ?

⁹⁰² Argument développé par S. Pedersen, 1991, *op.cit.*

⁹⁰³ J. Kenyatta, 1938, *op.cit.*

⁹⁰⁴ L. Thomas, 2003, *op.cit.*

B. Une mobilisation internationale incertaine.

Dans les années 1950 et 1960, la « communauté internationale »⁹⁰⁵ évite soigneusement de se positionner sur la question des MGF, considérant alors qu'elle relève de l'appréciation de chaque Etat. Mais ce silence est progressivement remis en cause dès la fin des années 1970 : la problématique est non seulement prise en compte, mais elle devient même centrale, au point qu'en 1996 le gouvernement américain conditionne l'attribution de son aide à la réalisation par les Etats africains concernés d'actions positives en faveur de l'éradication des MGF. Entre le début des années 1950 et le milieu des années 1980, se profile donc l'émergence progressive, mais non linéaire, d'une mobilisation internationale contre les MGF. Elle commence par une longue période de silence (1), brisée par le vacarme d'une poignée d'*entrepreneurs* de la cause des MGF qui parviennent à inscrire le problème sur l'agenda international (2)

1. Le « silence » des années 1950 - 1970.

La décolonisation ouvre une période marquée par un **triple silence** sur la question des MGF, qui rompt d'ailleurs avec les polémiques coloniales : celui des femmes africaines d'abord, qui ne sont pas (encore) organisées pour défendre leurs intérêts et qui ne parlent qu'individuellement contre la pratique ; celui des Etats africains indépendants embourbés dans les paradoxes des mouvements nationalistes qui ont porté les nouveaux Etats ; et surtout celui de la « communauté internationale » qui invoque le principe de non ingérence pour ne pas se positionner.

⁹⁰⁵ La notion de « communauté internationale » désigne ici l'ensemble des acteurs internationaux (les Etats, les organisations internationales, et les organisations non gouvernementales internationales principalement), qui dans les années 1950-70 sont encore en quête d'une solidarité et d'un destin à construire en commun. Dans nos études de cas et par la suite, nous désignerons les acteurs précis qui la composent, mais dans cette période historique particulière, il paraît (encore) pertinent de parler en ces termes.

Au sein de la communauté internationale, le silence le plus significatif est celui de l'**Organisation Mondiale de la Santé (OMS)**: cette organisation spécialisée du système des Nations Unies a en effet été mise en place en 1948 avec comme mandat d' « améliorer le niveau de santé à travers le monde ». ⁹⁰⁶ Son expertise reconnue en fait une autorité légitime pour fixer les normes internationales liées à la santé. Mais, paradoxalement malgré son mandat, et pendant une longue période, l'organisation ne se saisit pas de la question des MGF. ⁹⁰⁷ Censée (entre autres) présenter les standards internationaux en matière de santé et mener des recherches nécessaires aux prises de décisions internationales et nationales, elle restera pourtant très prudente sur la question des MGF jusque dans les années 1970.

En **1958**, le Conseil Economique et Social ⁹⁰⁸ invite l'OMS à entreprendre une étude sur la persistance des coutumes qui soumettent les filles à des opérations rituelles, et sur les mesures à prendre afin de mettre fin à ces pratiques. En **1959**, l'OMS répond que « les pratiques en question résultent de conceptions sociales et culturelles dont l'étude n'est pas de la compétence de l'OMS ». ⁹⁰⁹ Elle considère ainsi que son mandat ne lui permet pas de prendre position sur des questions qui sont considérées comme hors du champ médical qui constitue son domaine d'intervention unique.

En 1960, un séminaire international est organisé à Addis Abeba sur la participation des femmes à la vie politique. Les participants demandent alors que l'OMS condamne fermement la médicalisation de la pratique, tendance alarmante sur le continent. Le Conseil Economique et Social se fait alors (à nouveau) le porte-parole de ces revendications. En juillet **1961**, dans une nouvelle résolution, ⁹¹⁰ le Conseil Economique et Social demande à l'OMS d'étudier les aspects médicaux de ces coutumes. En **1962**, le conseil exécutif de l'OMS propose d'élargir l'étude au contexte culturel et socio économique ; mais cela restera finalement lettre morte...

⁹⁰⁶ *Constitution de l'OMS*, Genève, 1948.

⁹⁰⁷ Dans une brochure d'information de l'OMS publiée en 1996, elle précise pourtant que « la question des mutilations sexuelles féminines retient l'attention de l'OMS et des institutions spécialisées depuis le début des années 1950 », alors qu'en réalité l'OMS reste silencieuse. Voir : OMS, *Les mutilations sexuelles féminines*, dossier d'information, WHO/FRH/WHI/96.26, Genève, 1996.

⁹⁰⁸ Conseil Economique et Social des Nations Unies, résolution 680 BII- XXVI.

⁹⁰⁹ *United Nations Yearbook*, 1959 Voir sur cette période : L. Porgès, « Un thème sensible : l'excision en Afrique et dans les pays d'immigration africaine », *Afrique Contemporaine*, n°196, 4^{ème} trimestre 2000, p 56 ; et E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, pp 41 et s.

⁹¹⁰ Conseil Economique et Social des Nations Unies, résolution 821 II – XXXII

Comment expliquer ce silence ? Tout d'abord, les expériences des premières campagnes contre la pratique, dans la période coloniale, ont montré l'attachement des communautés aux MGF, qui est un socle identitaire dont la remise en cause peut générer des résistances importantes. Toute tentative d'action en la matière s'avère donc non seulement très *délicate*, car elle risque d'être perçue comme une nouvelle forme d'ingérence ; et aussi largement *inefficace* : les condamnations précédentes n'ayant pas participé à une baisse de la pratique. Compte tenu de ces expériences, prendre position contre les MGF peut s'avérer contre productif.

Mais, il faut aussi s'attarder sur les arguments invoqués par l'OMS pour justifier son silence. Ils sont de deux ordres : tout d'abord, elle met en évidence le fait que les MGF sont une pratique sociale et culturelle, qui ne relève donc pas de son champ de compétence, interprété donc ici au sens strict comme le domaine médical. Par ailleurs, elle précise aussi que l'OMS n'a été contactée par aucun Ministère de la Santé : aucun Etat n'a formulé de demande vis-à-vis de la pratique des MGF. Ces deux arguments renvoient en fait chacun au mandat de l'OMS, limité au champ strictement médical et activé uniquement sur le mode de l'intergouvernementalité. Le recours à une telle définition étroite de son mandat est à replacer dans l'histoire spécifique de l'organisation. Rappelons que l'OMS a été créée en 1948, si bien que dans les années 1950 et 1960, elle est encore dans sa phase d'institutionnalisation, où elle doit construire sa légitimité. Comme pour toutes les institutions spécialisées créées dans le système des Nations Unies, son mandat reste très large (améliorer le niveau de santé). Sa légitimité repose en grande partie sur les connaissances et informations qu'elle produit pour les acteurs internationaux, concernant les questions de santé. Or, sur la question des MGF, peu de données sont encore disponibles attestant du caractère néfaste de la pratique. Dans ce contexte d'incertitude, une prise de position à son encontre reposerait donc encore largement sur des arguments normatifs, ce qui remettrait en cause sa légitimité fondée sur une expertise qui se veut scientifique. Elle invoque ainsi le caractère « non médical » de la question des MGF, qui la place hors du champ de son domaine de compétence scientifique.⁹¹¹

⁹¹¹ Pourtant une première étude est publiée dans un journal médical de référence en 1975 : l'article met en évidence les conséquences potentielles de la pratique sur la santé des femmes : J.A. Verzin, « Sequelae of Female Circumcision », *Tropical Doctor*, vol.5 (4), pp 163-169.

Au-delà c'est aussi l'environnement dans lequel l'organisation internationale évolue qui explique la nature des informations qui sont délivrées.⁹¹² Dans les années 1950 et 1960, le contexte est peu favorable à une telle prise de décision : l'accent est encore mis sur le principe de souveraineté nationale ; et la priorité est donnée à d'autres questions. Ce ne sont précisément que des changements dans *l'environnement* international dans lequel évolue l'OMS qui va conduire à une prise de position qui rompt avec ce silence au cours des années 1980. D'ailleurs, il est intéressant de noter que le changement est impulsé en premier lieu des bureaux régionaux décentralisés, et notamment du Bureau de l'OMS pour la Méditerranée et le Moyen Orient ; et non des structures décisionnelles centrales vis-à-vis desquelles les structures décentralisées ont une certaine autonomie.

Ce silence n'est pas le fait uniquement de l'OMS. Une autre agence des Nations Unies, l'**UNICEF**, spécialisée dans la défense des droits des enfants, ne prend pas non plus position contre la pratique dans cette période. Elle a également été sollicitée pour se positionner : mais là encore, la réponse a tardé à venir. Ainsi par exemple, en 1974, le directeur de l'information de l'UNICEF (Alliston Matherson) affirme ne rien savoir sur la pratique des MGF. Dans un deuxième temps, en 1979, dans un article publié dans le *London Observer*, il entreprend une campagne de justification du silence de l'UNICEF, présenté comme une volonté de « neutralité » et une position de respect vis-à-vis des valeurs culturelles. Dans le même temps, il critique violemment les interventions de certaines militantes féministes qu'il juge irrespectueuses des sociétés africaines.⁹¹³

On retrouve ici l'exigence de « neutralité » comme ressource légitimatrice de l'organisation internationale : pour l'OMS, elle était traduite en termes scientifiques (la neutralité des

⁹¹² « Si les organisations internationales ont un certain effet sur l'environnement international, elles sont aussi modifiées par lui. La relation est asymétrique. L'environnement crée les conditions plus moins favorables dans lesquelles fonctionne l'organisation, beaucoup plus que l'inverse », in : M.C. Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995, p 55.

⁹¹³ Cité par F. Hosken, 1982, *op.cit.*, p 249. A la fin des années 1970, Fran Hosken a contacté un certain nombre d'organisations internationales afin d'avoir plus d'informations sur les « MGF » en vue de la rédaction de son ouvrage. Ayant contacté l'UNICEF, elle témoigne : « Quand j'ai pris contact avec les responsables de l'UNICEF au siège de l'Organisation à New York, je m'attendais à recevoir des réponses et de la coopération. Mais je me suis heurtée à un manque d'intérêt total. On m'a envoyée de bureau en bureau, et pour finir le directeur de l'information m'a donné la réponse rituelle 'Nous n'avons aucune information sur la circoncision féminine'. [...] L'UNICEF s'est donc cantonné dans cette attitude, faite d'ignorance et d'inaction », *Ibid*, p 249.

données médicales légitiment ses interventions) ; tandis que pour l'UNICEF, elle est traduite en termes culturels (l'universalité des droits défendus légitiment ses interventions). Des prises de position plus polémiques nécessitent de nouvelles ressources légitimatrices supplémentaires ; qui sont encore rares et incertaines dans cette période d'institutionnalisation des organisations internationales. L'UNICEF par exemple ne prendra position qu'après que l'OMS ait d'abord elle-même brisé le silence suite à la conférence de 1979, ce qui ouvrira une nouvelle fenêtre d'opportunité.

Par ailleurs, le silence autour de la question des MGF se manifeste aussi lors des grandes conférences internationales qui sont organisées. Par exemple, lors de la première conférence des Nations Unies sur les femmes, organisée à Mexico en 1975, aucune discussion ne mentionne la pratique des MGF en Afrique.

Ainsi jusque dans les années 1970, ce **silence est généralisé** au sein de la communauté internationale pour la (non) question des MGF, tant au niveau des principales organisations internationales concernées qu'au cours des forums internationaux organisés dans la période. Mais, dans le courant des années 1970, plusieurs prises de positions, parfois virulentes, rompent ce silence, ou tout du moins contribuent, dans un premier temps, à le révéler et à le questionner.

2. Débuts d'une prise de conscience internationale.

Au début des années 1980, les MGF deviennent une question évoquée puis inscrite sur l'agenda international. Cette inscription est le produit d'un processus complexe qui voit émerger des porteurs de cause particulièrement vocaux, disposant de ressources à l'international importantes **(a)** ; qui s'articule autour d'un événement déclencheur - la conférence de l'OMS de 1979 - **(b)** à partir duquel l'inscription sur l'agenda s'est faite de façon sédimentaire, dans le courant des années 1980 **(c)**.

a. Des entrepreneurs moraux transnationaux de la cause des MGF.

La cause des MGF semble émerger véritablement grâce à une poignée d'individus engagés contre les MGF. Martha Finnemore et Katherin Sikkink,⁹¹⁴ ont mis en évidence l'importance des « entrepreneurs de normes » (ou : *norm entrepreneurs*) dans la phase d'émergence d'une norme internationale. Ce sont des acteurs clefs dans ce processus car ils attirent l'attention sur une question, le plus souvent du fait d'un engagement individuel proche du « prosélytisme moral ». Ethan Nedelman,⁹¹⁵ met en évidence également, dans certaines campagnes internationales, le rôle d'acteurs pionniers, dotés de ressources spécifiques, qu'il décrit comme des *entrepreneurs moraux transnationaux*. Ces acteurs peuvent être de nature très différente (par exemple, des juristes internationaux individuels, ou des groupes religieux) mais ils partagent entre eux un « sens moral » commun qui fonde leur action. Par ailleurs, ils mènent des actions qui ont vocation à dépasser les frontières nationales, et sont le plus souvent des acteurs non étatiques.⁹¹⁶ Ils mènent ainsi un travail intense de *persuasion*, à

⁹¹⁴ M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

⁹¹⁵ Dans ses travaux sur les régimes internationaux de prohibition (esclavage, drogue, prostitution...), Ethan Nadelmann met en évidence l'importance des arguments moraux qui sont capables d'influencer les politiques gouvernementales. Ceux-ci ne flottent pas dans l'air, mais sont portés par des "*transnational moral entrepreneurs*" définis comme "groups [which] mobilize popular opinion and political support both within their host country and abroad ; [and which] stimulate and assist in the creation of like-minded organizations in other countries [...]."E. Nadelmann, « Global Prohibition Regimes : the Evolution of Norms in International Society », *International Organization*, vol. 44 (4), automne 1990, p 481. Notons que cette notion paraît assez flexible pour prendre également en compte des individus, et contrairement à d'autres notions que nous étudierons plus tard (notamment les TANs, ou Transnational Advocacy Networks : cf. K. Sikkink et M. Keck, 1998, *op.cit.*), il n'est pas question de discuter spécifiquement du caractère organisé de ces entrepreneurs. Il s'agit encore d'individus ou de coalitions lâches qui vont se structurer par la suite.

⁹¹⁶ Conformément à la définition du transnationalisme. Le transnationalisme est né dans les années 1970, avec l'ouvrage de R.O. Keohane et J. Nye, *Transnational Relations in World Politics*, paru en 1972 en réactions aux théories réalistes dominantes dans les Relations Internationales ; et qui a été ensuite repris dans le courant des années 1980 et 1990 et popularisé par Thomas Risse Kappen. T. Risse Kappen, "Bringing transnational relations back in. Introduction", in: *Bringing transnational relations back in*, T.Risse Kappen (ed.), 1995, Cambridge University Press, p 3-33. Celui-ci décrit ainsi les relations transnationales comme: « regular interactions across boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on

l'attention des élites étrangères, des gouvernements ou des organisations intergouvernementales par exemple, pour démontrer que leur cause revêt un sens moral universel.

Dans notre cas, ce sont en effet de tels *entrepreneurs moraux transnationaux* qui ont initié un travail de persuasion - à la fois de l'opinion nationale et internationale, des gouvernements et des organisations intergouvernementales - du caractère néfaste de la pratique des MGF, de la nécessité de prendre position et d'entreprendre des actions d'éradication. Ce travail de persuasion participe à l'émergence d'une nouvelle norme internationale fondée sur un double postulat : les MGF sont un « problème », et il faut les éradiquer. Qui sont ces entrepreneurs moraux transnationaux pionniers ? Comment agissent-ils ? Pour quels résultats ? Plusieurs entrepreneurs moraux transnationaux sont mobilisés autour de la cause des MGF, et mènent des actions pionnières spécifiques : des militantes féministes (i) et des acteurs (individus ou réseaux) plus spécialisés (ii).

i. Les écrits féministes pionniers.

Au départ, ce sont les écrits de militantes féministes, en majorité occidentales, qui contribuent à porter l'attention internationale sur la question des MGF. En effet, à partir de la seconde moitié des années 1970 et au début des années 1980, plusieurs articles et ouvrages sont publiés par des militantes qui découvrent avec « horreur » la pratique des MGF. Il faut d'ailleurs ici replacer ces prises de position pionnières dans le contexte de la révolution sexuelle, qui a mis en évidence le rôle essentiel du clitoris dans l'autonomie sexuelle de la femme ; et qui fait apparaître l'ablation de cet organe comme une atteinte particulièrement violente - à la fois physiquement et symboliquement - au corps la femme.

Ainsi, en 1975, l'écrivaine féministe française Benoite Groult publie *Ainsi Soit-elle* (Grasset) où elle dénonce cette pratique. En 1978, c'est la militante féministe américaine Mary Daly qui publie le très controversé *Gyn/Ecology*, dans lequel elle dénonce violemment la pratique des MGF assimilée à des « rituels sadistes ».⁹¹⁷

Une série d'articles de journaux contribuent à publiciser ces premières prises de positions, parmi eux deux articles semblent particulièrement importants. En 1979, un article intitulé « 30

behalf of a national government or an intergovernmental organization [...]», in: T. Risse Kappen, 1995, *op.cit* , p 3.

⁹¹⁷ Elle parle de : « Sado-rituels »M. Daly, *Gyn/Ecology. The metaethics of radical feminism*, Beacon Press, Boston, 1978, p 154.

millions de mutilées » est publié dans *Le Monde* :⁹¹⁸ la pratique y est décrite avec précision. Aux Etats-Unis, Gloria Steinem, féministe engagée, rédige un article intitulé « The International Crime of Genital Mutilation » dans *Ms Magazine* en mars 1980 qui fait beaucoup de bruit parmi les intellectuelles américaines, et au-delà.⁹¹⁹

Une série d'ouvrages engagés sont ensuite publiés dans le courant des années 1980. Parmi eux, citons notamment celui de la philosophe féministe Séverine Auffret, qui avoue avoir d'abord été interpellée par l'article de Claire Brisset dans *Le Monde*. Elle rédige une des œuvres majeures en langue française sur la question, *Des couteaux contre les femmes. De l'excision*, dans lequel elle s'interroge sur les *origines* d'une telle pratique. Dans la même veine, on peut citer également l'ouvrage de Renée Saurel, *L'enterrée vive. Essai sur les mutilations sexuelles*, publié en 1981. Quelques années plus tard, la même auteure dénonce le silence des autorités médicales en France dans : *Bouches cousues. Les mutilations sexuelles et le milieu médical* en 1985. Pierre Leuliette publie en France le *Le viol des viols* en 1980.

Cette littérature engagée ne se limite toutefois pas au monde occidental : deux ouvrages rédigés par des écrivaines non occidentales participent de cette prise de conscience collective. Il s'agit notamment de : *Parole aux négresses*, publié en 1978, ouvrage dans lequel la sénégalaise Awa Thiam donne une voix aux victimes (africaines) de ces mutilations.⁹²⁰ Puis, quelques années plus tard, en 1980, l'égyptienne Nawal El Saadawi publie *The Hidden Face of Eve. Women in the Arab World*.⁹²¹

Ces ouvrages très diversifiés ont en commun de dénoncer la nature patriarcale de la circoncision féminine. Ils doivent être replacés dans le contexte de la seconde vague de féminisme, qui s'appuie sur la révolution sexuelle. Ces ouvrages ont participé à l'amorce d'un débat au niveau national (en France et aux Etats-Unis), puis international. Ils ont aussi

⁹¹⁸ C. Brisset, « 30 millions de mutilées », *Le Monde*, 28 février 1979.

⁹¹⁹ R. Morgan et G. Steinem, « The International Crime of Genital Mutilation », *Ms Magazine*, vol. 8 (9), mars 1980.

⁹²⁰ Awa Thiam est une universitaire sénégalaise rendue célèbre par son ouvrage pionnier, publié en 1978 alors qu'elle était étudiante en France. En 1982, elle crée en France le Comité d'Abolition des Mutilations Sexuelles (CAMS), qui se porte partie civile dès les premiers procès.

⁹²¹ Nawal El Saadawi, égyptienne, est psychiatre de formation, et militante féministe depuis son plus jeune âge. Auteure de plus de 30 ouvrages, traduits en 28 langues. Elle est emprisonnée en 1981 pour ses idées en faveur de plus de justice sociale et pour les droits des femmes. Elle est encore régulièrement menacée dans son pays pour ses prises de position.

influencé des recherches académiques en anthropologie, qui commencent à s'intéresser massivement à cette question (pas nécessairement d'un point de vue militant).⁹²²

Mais, dans cette période fondatrice, c'est surtout Fran Hosken qui constitue *la figure emblématique de ces pionnières féministes*. Elle a découvert la pratique des MGF lors d'un séjour en Afrique de l'Est en 1973. Dès son retour, elle commence à compiler des informations sur cette pratique, et cherche des moyens pour les diffuser et favoriser l'implication des organisations internationales. En 1975, elle publie un ouvrage majeur au titre provocateur *The Hosken Report, Genital and Sexual Mutilation of Females*. En effet, à cette époque la pratique était encore désignée sous le terme de « circoncision féminine ». Parler de « mutilation » a eu l'effet d'une bombe. En 1976, elle parvient à publier un article dans une revue d'audience internationale (*African Library Note*), après avoir essuyé de très nombreux refus issus de plusieurs comités de rédactions, de revues européennes et américaines. En 1977, elle publie un autre article sur l'épidémiologie des mutilations sexuelles dans *Tropical Doctor*, revue médicale la plus lue en Afrique et au Moyen Orient.

En 1975, elle crée un réseau international féministe d'information, basé aux Etats-Unis, *Women's International Network*. Elle publie une lettre d'information (*Win News*) qui sera un instrument privilégié pour dénoncer l'inaction des principales organisations internationales. Dans le courant des années 1970 et 1980, elle se lance en effet dans un plaidoyer à leur encontre, à travers une « campagne de harcèlement épistolaire » ;⁹²³ complétée par la collecte de signatures pour une pétition visant à faire pression pour un engagement des organisations internationales. Dans son ouvrage (publié en 1982 en anglais, et traduit en français en 1983, avec une préface de Benoîte Groult) : elle fait le point sur les réponses à ces lettres dans un chapitre final intitulé : « la politique des mutilations sexuelles, une conspiration du silence ». Par ailleurs, *Win News* publie un Guide d'action dans lequel figurent les principales organisations concernées par la question (essentiellement des organisations du système des Nations Unies, mais aussi des agences de la coopération bilatérale et ONG internationales) : les membres du réseau féministe sont ainsi encouragés à faire pression à leur tour sur ces organisations. L'OMS et l'UNICEF sont les principales cibles de cette campagne, ainsi que le Centre de Développement Social et des Affaires Humanitaires (des Nations Unies) qui avait

⁹²² Voir notamment : R.O. Hayes, "Female Genital Mutilation and Fertility Control. Women's Roles and the Patrilineage in Modern Sudan. A Functional analysis", *American Ethnologist*, vol. 4, 1975, pp 617-633.

⁹²³ F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 250.

notamment en charge l'organisation de la Décennie des Femmes. « Partout on m'a fait la même réponse : 'Nous ne savons rien. C'est un problème culturel, cela ne nous regarde pas' ». ⁹²⁴

Ces féministes occidentales ont publicisé la question des MGF, entreprenant – à travers leurs écrits essentiellement – de persuader l'opinion internationale (en fait surtout occidentale) du caractère *problématique* de la pratique, en dénonçant notamment la domination patriarcale qu'elle renferme. Elles investissent le champ académique et médiatique, à travers des ouvrages, des articles de presse, mais également en mettant en place de réseaux et des campagnes de plaidoyer, à l'image de Win News aux Etats-Unis, qui constitue le principal entrepreneur moral transnational. Ces acteurs pionniers bénéficient d'un capital culturel important, mais également de ressources liées à leur militantisme antérieur, qui leur permet d'activer sur cette nouvelle problématique des réseaux déjà en place. Mais un autre type d'entrepreneurs moraux émerge dans la même période, qui va également chercher à persuader du caractère *problématique* de la pratique - à partir d'une approche sensible aux droits des enfants.

ii. Premières actions de militants spécialisés contre les MGF.

Edmond Kaiser peut également être considéré comme un entrepreneur moral transnational de la cause des MGF. Originaire de Lausanne (Suisse), il fonde en 1960 Terres des Hommes, qui se veut un mouvement de secours à l'enfance, dans le contexte du conflit en Algérie. Par la suite, le mandat de cette ONG va s'étendre au-delà de l'Algérie, en se concentrant sur l'aide à l'enfance.

Le 25 avril 1977, Terre des Hommes organise une conférence de presse à Genève, en prélude à la 30^{ème} Assemblée Mondiale de la Santé, sur le thème : « les mutilations sexuelles infligées aux enfants ». Deux films documentaires sont projetés. L'objectif est d'interpeller l'OMS pour que la problématique des MGF soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, ce qui est un échec. Mais la presse internationale a largement relayé cette initiative. En 1978, Terre des Hommes parvient à obtenir le soutien d'autres ONG européennes, notamment Save The

⁹²⁴ *Ibid*, p 259.

Children et la Fédération Internationale des Femmes de Carrières Juridiques. Elles envoient des informations détaillées sur la pratique des MGF au Secrétaire Général des Nations Unies.⁹²⁵ A la fin des années 1970, Edmond Kaiser fonde une autre ONG, *Sentinelles*, qui initie une campagne internationale contre les MGF. De 1984 à 1985, il fait une tournée en Afrique pour rencontrer les chefs d'Etats et les inciter à prendre des dispositions contre la pratique. En parallèle un travail de lobbying est engagé auprès de l'OMS.

Des réseaux commencent aussi à se former autour de cette problématique. En 1977, Berhane-Ras Work, militante d'origine éthiopienne installée en Suisse, crée à Genève le *NGO Working Group on traditional practices affecting the health of women*. C'est un réseau transnational spécialisé sur la problématique des MGF. Placé sous la houlette du *NGO Special Committee on the Status of Women*, il rassemble plusieurs ONG (ayant le statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies) sensibles à la question des MGF. Il est chargé par le Comité d'évaluer la prévalence de ces pratiques et de dialoguer avec les acteurs nationaux africains afin de déterminer la meilleure approche pour l'éradication de la pratique. Ce groupe mène alors un plaidoyer actif auprès des institutions des Nations Unies, notamment lors des Assemblées Mondiales de la Santé, des réunions du Bureau de l'UNICEF, ou encore pendant les sessions de la Commission des Droits de l'Homme et de la Commission sur le Statut de la Femme. Ces activités commenceront à porter leur fruit dès le début des années 1980.

Un premier séminaire sur la question, rassemblant des spécialistes, est organisé à Khartoum en 1979 : il marque un tournant majeur dans la prise de conscience au niveau international.

b. Un événement majeur : la conférence internationale sur les pratiques traditionnelles néfastes de 1979 (Khartoum).

En 1979 la toute première conférence internationale traitant de la « circoncision féminine » est organisée au Soudan. C'est un événement majeur pour plusieurs raisons : tout d'abord de part son rôle de **catalyseur** et **amplificateur** de la cause des MGF. En effet, elle

⁹²⁵ Voir E. H. Boyle, 2002, *op.cit*

rassemble pour la première fois et dans un même lieu la plupart des entrepreneurs pionniers de la cause des MGF, éparpillés à l'échelle internationale, et leur offre une tribune (internationale) pour publiciser *leur* cause. Mais, c'est aussi un événement clef pour l'émergence de la cause des MGF, dans la mesure où cette conférence lui procure une **caution de légitimité scientifique**. En effet, elle est organisée par l'organisation onusienne en charge des questions de santé et dans ses interventions sont présentées les premières études biomédicales sur la « circoncision féminine », qui mettent en lumière les conséquences néfastes sur la santé des femmes. Cette légitimation de la cause qui accompagne cette conférence participe d'un effet de seuil, tel que décrit dans la théorie du cycle des normes internationales,⁹²⁶ qui va faciliter le passage de la phase d'émergence de la norme à son acceptation plus large (qui interviendra par la suite au cours des années 1980-90).

Plus précisément, du 10 au 15 février **1979** se tient donc à Khartoum un séminaire organisé par le Bureau Régional de l'OMS pour la Méditerranée Orientale (EMRO) sur le thème « *Traditional practices affecting the health of women and children* ». La circoncision féminine constitue l'une des principales pratiques traditionnelles étudiées :⁹²⁷ deux journées entières lui sont consacrées, ce qui en fait le point central de discussion du séminaire. En dehors des responsables de l'OMS, les participants sont à la fois des représentants d'une dizaine de pays d'Afrique et du Moyen Orient ;⁹²⁸ des experts internationaux invités et des journalistes (occidentaux). Ces derniers vont d'ailleurs largement couvrir cet événement, et participer ainsi à la diffusion de l'information sur la circoncision féminine à l'échelle internationale.

Cette rencontre, décidée en collaboration avec le gouvernement soudanais, est l'occasion de présenter les premiers résultats d'une vaste enquête (la première en Afrique) réalisée par le Dr Asma El Dareer sur l'épidémiologie de la pratique des MGF au Soudan.⁹²⁹ Le Bureau

⁹²⁶ M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

⁹²⁷ Notons que les autres pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants sont : les tabous nutritionnels, les pratiques traditionnelles autour de la grossesse et de l'accouchement, les mariages précoces et les grossesses adolescentes.

⁹²⁸ Burkina Faso, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Kenya, Nigeria, Oman, Somalie, Soudan, et Sud Yemen.

⁹²⁹ A. El Dareer a rédigé sa thèse de doctorat en médecine à l'Université de Khartoum sur *An epidemiological study of female circumcision in the Sudan*. Des extraits ont été publiés dans Win News au printemps 1981. Puis en 1982, elle publie : *Women why do you weep?. Circumcision and its consequences*, Zed Press, Londres, 1982.

Régional de l'OMS pour la Méditerranée Orientale (EMRO) est l'instigateur de cette rencontre. Elle est en effet le résultat de l'engagement de plusieurs membres du Bureau régional, notamment les docteurs A. H Taha (Directrice Régionale), R. Cook (Conseiller Régional sur la santé maternelle et infantile) et T. Al Basheer (Conseillère Régionale pour la santé mentale). Leur implication a commencé par la réalisation de premières enquêtes sur la pratique (qui seront également présentées au cours de cette conférence) : sur les dimensions socioculturelles (Dr A. H. Taha), sur les conséquences pour la santé physique (Dr R. Cook) et mentale (Dr T. Al Basheer). Notons aussi que Fran Hosken a également été invitée, à titre d'experte temporaire de l'OMS : elle présente les premiers résultats de l'enquête internationale qu'elle a menée (dans une communication intitulée : « *Female Circumcision in the World Today : a Global Overview* »). De nombreux intervenants, notamment du Soudan mais aussi d'Égypte, de Somalie et de Haute Volta (Burkina), présentent de façon détaillée la situation de la circoncision féminine dans leurs pays respectifs.

Ce séminaire constitue le point de départ d'un *consensus* international contre la circoncision féminine, articulé autour de quatre axes (qui correspondent aux recommandations finales) :

- la nécessité de mettre en place des politiques nationales claires pour *l'abolition* de la circoncision féminine ;
- la nécessité de créer des comités / commissions au niveau national, pour *coordonner* et assurer le suivi des organisations ; y compris, quand cela est approprié, l'application d'une *loi* interdisant la pratique
- intensifier *l'éducation* générale du public, y compris l'éducation *à la santé* à tous les niveaux, en mettant spécifiquement l'accent sur les dangers et les effets indésirables
- impliquer les *responsables de la santé*, et notamment intensifier les programmes d'éducation à l'attention des accoucheuses traditionnelles, des guérisseurs et des médecins traditionnels, pour démontrer les effets néfastes de la pratique, et les impliquer dans les efforts pour l'abolir.⁹³⁰

Ce consensus rompt ainsi avec l'argument culturel, qui avait justifié toute implication de l'Organisation jusqu'alors. Ce nouveau positionnement est rendu possible par un *redéfinition*

⁹³⁰ WHO, *Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children, Female Circumcision, Childhood Marriage, Nutritional Taboos, etc., Report of a seminar Khartoum 10-15 February 1979*, WHO Regional Office of the Eastern Mediterranean, EMRO, Technical Publication n°2, Alexandrie, 1979.

de la problématique : la circoncision féminine a été présentée comme un **problème de santé** d'une part (à travers l'attention portée sur les conséquences néfastes) ; et comme une pratique généralisée (à travers les études épidémiologiques et la confrontation d'expériences communes entre plusieurs pays du sous continent) dans la sous région et **donc nécessitant une intervention internationale** (notamment pour coordonner les actions nationales) d'autre part.

Les termes de ce nouveau consensus sont largement diffusés. Par exemple, les recommandations du séminaire sont publiées dans la revue *World Health* (organe de presse officiel de l'OMS) en 1979, lançant un appel à « des actions concertées au niveau international », ouvrant ainsi la voie aux mobilisations des autres agences onusiennes et organisations internationales. En 1982 l'Organisation confirme sa nouvelle position (au niveau central), en faisant une déclaration officielle contre cette pratique au cours d'une session de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU.

Mais, ce consensus n'a pas été obtenu facilement : le séminaire de 1979 a également mis en lumière des contradictions et **tensions** qui traversent la lutte contre les MGF encore aujourd'hui.

Tout d'abord, par l'usage d'un vocabulaire neutre – à travers la référence aux « pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants » - les organisateurs de la conférence cherchent à *rompre* avec la rhétorique féministe de certain(e)s entrepreneur(e)s pionnières dans la lutte. Notons d'ailleurs que dans son intervention, la militante féministe Fran Hosken utilise d'ailleurs le terme neutre de « female circumcision » au cours de cette conférence, alors même qu'elle est l'instigatrice de la terminologie militante « mutilation génitale féminine ». Mais dans cette conférence, c'est un discours médical qui est substitué au « prosélytisme moral » pionnier, et la prudence est de mise.

Par ailleurs, deux camps se dessinent clairement lors de la conférence : ceux qui sont favorables à une *régulation* de la pratique, c'est-à-dire qui préconisent sa « modernisation » - à travers la médicalisation de l'opération notamment ou l'encouragement aux formes les moins extensives ; et ceux qui souhaitent son *éradication*. La médicalisation est présentée comme une solution de compromis face aux résistances potentielles : elle est présentée comme permettant aux filles (mais dans le cas où elles sont issues de familles qui en ont les moyens) de voir les risques associés à la pratique diminuer. Mais, certains médecins s'interrogent au

cours de cette conférence : comment, une fois cette régulation institutionnalisée, demander l'éradication de la pratique dans un second temps ? Finalement, dans les recommandations finales, l'objectif d'« *abolition* » de la circoncision féminine sera retenu, mais le débat autour de la médicalisation n'est pas clos.

La tenue de ce séminaire et sa publicisation marquent le début de l'engagement de l'OMS contre la pratique de la « circoncision féminine », dont l'*abolition* est désormais érigée en priorité dans son programme d'action. Ce séminaire génèrera aussi des prises de position en « cascade » de la part d'autres acteurs internationaux qui imitent l'OMS (ou suivent la voie qu'elle vient d'ouvrir). Ce séminaire peut être ainsi interprété comme ayant participé largement à la maturation de la phase dite de « persuasion », qui avait été initiée par les entrepreneurs moraux (coloniaux et post coloniaux d'ailleurs), et ce notamment à partir d'un nouveau type d'arguments : des arguments de nature *scientifique (biomédicale)*. Ce changement participe à la consolidation de la nouvelle norme. Une fois cette norme établie, il faut qu'elle soit acceptée : cela correspond à la deuxième étape du cycle de vie de la norme internationale telle que synthétisée par M. Finnemore et K. Sikkink :⁹³¹ cette phase est décrite comme une période de contagion. La question des MGF s'inscrit en effet progressivement sur l'agenda international

c. Les prémices d'une inscription sédimentaire sur l'agenda international (années 1980).

La mise sur agenda⁹³² de la nouvelle norme au niveau international est un processus particulièrement chaotique et long.⁹³³ Cependant dans les années 1980, la question entre

⁹³¹ La deuxième étape est intitulée « norm cascade », voir : M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

⁹³² La notion d'agenda politique « comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire une intervention des autorités publiques légitimes » in : J.G. Padioleau, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982, p 25. Notion décrivant le plus souvent une situation au niveau national, l'agenda existe également au niveau international. De la même façon, il comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public sur la scène internationale, voire une intervention des autorités publiques légitimes, nationales et ou internationales. Par exemple, M.C. Smouts applique ainsi la notion d'agenda politique en dehors de la

progressivement de façon durable dans le débat public, en étant discutée dans plusieurs arènes internationales.

La conférence de 1979 à Khartoum a été le catalyseur à partir duquel la question a ensuite été débattue au cours de plusieurs rencontres internationales,⁹³⁴ relayées dans la presse au Nord.⁹³⁵

Introduite indirectement lors de la deuxième conférence internationale sur les femmes (à Copenhague du 14 au 30 juillet 1980), la question ne fait pas partie des discussions formelles, mais elle est surtout débattue dans le Forum des ONG organisé en parallèle. Plusieurs militantes féministes pionnières y participent à des ateliers contre les MGF, que ce soit : Renée Saurel (France), Fran Hosken (USA) ou Awa Thiam (Sénégal). Elles se heurtent parfois à l'incompréhension de certaines militantes africaines, à la tête desquelles on retrouve

scène politique strictement intérieure (telle qu'elle avait été conçue *a priori*). Voir M. C. Smouts, 1995, *op.cit.*, pp 53 et s.

⁹³³ Le processus par lequel une question est inscrite sur l'agenda (on parle de *mise* sur agenda) comporte trois phases, identifiées par exemple par J.G. Padioleau (1982, *Ibid*) une situation est décrite comme problématique par des entrepreneurs politiques, ce qui correspond à la phase de problématisation; puis le problème est étiqueté comme relevant de la sphère d'intervention des autorités publiques (nationales, mais aussi internationales ou transnationales) ce qui correspond à la phase de publicisation ; à partir de laquelle une intervention de la société politique ainsi ciblée est attendue, ce qui correspond à la phase décisionnelle à proprement parler. Ce processus a été décrit et analysé depuis par de nombreux auteurs, qui sont d'accord pour affirmer qu'un tel processus n'est pas linéaire. Voir notamment Philippe Garraud qui met en évidence le fait que la notion d'agenda politique est avant tout une métaphore qui ne doit pas assimiler la mise sur agenda à une étape rationnelle et figée. Au contraire, il y a par exemple des « réinscriptions permanentes » et aucun problème n'est fixé une fois pour toutes sur l'agenda politique. P. Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 1990 (40), pp 18-41.

⁹³⁴ Par exemple, lors d'une conférence internationale organisée à Luzaka (en décembre 1979), sur l'intégration des femmes au développement, la question des « mutilations sexuelles féminines » est abordée. En 1981, la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies réunit un groupe d'experts sur l'esclavage (dans la sous commission de lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités) qui discute des mutilations sexuelles féminines et recommande que tous les aspects de la pratique soient étudiés.

⁹³⁵ En France, citons notamment : « Excisées jusqu'à quand ? », *Le Monde*, 3 avril 1980 ; « La pratique des mutilations génitales féminines marque une recrudescence inquiétante », *Le Monde*, 19 août 1981.

notamment Angélique Savané, membre de la délégation sénégalaise, et présidente de l'Association des Femmes Africaines pour la Recherche et le Développement (AFARD).⁹³⁶

En 1981, la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies réunit un groupe d'experts sur l'esclavage (dans la sous commission de lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités) qui discute des mutilations sexuelles féminines et recommande que tous les aspects de la pratique soient étudiés.⁹³⁷

Dans cette même période, le *NGO Working Group on Traditional Practices* intensifie son plaidoyer. En 1983, il organise une réunion informelle sur la question en marge de la 36^{ème} Assemblée Mondiale sur la santé, à Genève. Lors de la rédaction de la Convention internationale relative aux droits des enfants (1980) il fait pression avec succès pour l'inclusion d'un article (article 24.3) sur la protection des enfants face aux pratiques préjudiciables à leur santé. Son lobbying auprès de la Commission des Droits de l'Homme a conduit en 1984 à la mise en place d'un groupe d'experts sur les pratiques traditionnelles (Résolution 1984/48), regroupant l'OMS, l'UNICEF et l'UNESCO, et intitulé le *Working Group on Traditional Practices*. Enfin et surtout la même année (1984), il organise conjointement avec le Bureau Régional de l'OMS pour la Méditerranée Orientale, un séminaire au terme duquel il est recommandé la mise en place d'un comité national de lutte contre les pratiques traditionnelles néfastes à la santé de la mère dans chaque pays concerné. A cette occasion le Comité Inter Africain contre les pratiques traditionnelles néfastes (CI AF) est créé : il est censé coordonner par la suite tous ces comités.⁹³⁸

A partir de la conférence de Khartoum et de sa déclaration officielle de 1982, l'OMS se positionne comme l'organisation *leader* dans la lutte contre la « circoncision féminine ». Dans son sillage, elle entraîne d'autres organisations, parmi lesquelles l'UNICEF, qui était jusqu'alors restée silencieuse.⁹³⁹

⁹³⁶ Voir dans la dernière partie de ce chapitre, consacrée au rôle spécifiquement des mouvements de femmes dans la lutte contre les MGF : la conférence de Copenhague est analysée plus en détails. Cf *infra*, chapitre 1, II, B, 3, a, ii, 3.

⁹³⁷ « La pratique des mutilations génitales féminines marque une recrudescence inquiétante », *Le Monde*, 19 août 1981.

⁹³⁸ Ce comité est un acteur important de la lutte : acteur historique, sous régional, reconnu. C'est lui qui a notamment pris l'initiative d'une Journée Internationale « Tolérance Zéro » aux MGF en 2003.

⁹³⁹ Voir notamment : L. J. Kouba et J. Masher, « Female Circumcision in Africa. An Overview », *African Studies Review*, vol. 28 (1), mars 1985 ; mais aussi F. Hosken, 1983, *op.cit.*

Les 28 et 29 mars 1980, une consultation est organisée entre l’OMS et l’UNICEF à Alexandrie (Egypte) pour fixer les termes d’une future collaboration en vue d’éradiquer les mutilations sexuelles. En juin 1980, le Bureau Exécutif de l’UNICEF adopte une résolution, dans laquelle il demande au Fonds des Nations Unies pour l’Enfance de « collaborer avec les gouvernements dans l’éradication de la pratique de la circoncision féminine, de soutenir des initiatives nationales, en restant conscient des sensibilités culturelles et religieuses sur le sujet ». ⁹⁴⁰ Lors de la Conférence de Copenhague (1980), une importante délégation de l’UNICEF est présente : elle exprime son opposition à la pratique, et insiste sur la nécessité de passer par l’éducation des populations pour y mettre fin. En 1981, l’UNICEF, en collaboration avec le programme de l’OMS pour la santé maternelle et infantile, se proposent d’aider les gouvernements dans leur lutte et de participer à la dissémination de l’information. ⁹⁴¹ En 1984, elle finance (en collaboration avec le FNUAP et l’OMS), la réunion constitutive du CI AF à Dakar.

En 1984 également, l’OMS, l’UNICEF et le FNUAP organisent un atelier régional sur « Femmes, Santé et Développement » dans lequel la question des MGF est largement abordée. Progressivement se dessine une collaboration entre les trois agences des Nations Unies (OMS, UNICEF et FNUAP), qui deviennent des « *norm leaders* » (ou : leader de norme) - pour reprendre la terminologie de M. Finnemore et K. Sikkink. ⁹⁴² Ce sont en effet les acteurs (internationaux) dominants – qui succèdent aux entrepreneurs moraux - dans la phase de diffusion de la cause, progressivement érigée en nouvelle norme internationale.

A la fin de la première moitié des années 1980, on peut donc affirmer que la question des MGF a émergé dans le débat public international. Problématisée d’abord par des entrepreneurs moraux transnationaux, la question a été publicisée ensuite par l’OMS notamment à travers le séminaire de 1979, puis généralisée par le biais des organisations spécialisées des Nations Unies, au premier rang desquelles le trio des « *norm leaders* » (l’OMS, l’UNICEF et le FNUAP). La problématisation et publicisation du problème des MGF se consolident surtout au cours de conférences sur les femmes ou sur la santé.

⁹⁴⁰ « Collaborate with governments in the eradication of the practice of female circumcision, supporting national initiatives and taking cognizant of cultural and religious sensitivities in the subject area », UNICEF Information Division, *Female Circumcision. UNICEF’s Position*, IN/80/8, 7 July 1980, New York, p 1.

⁹⁴¹ OMS, 1996, *op.cit.*

⁹⁴² M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

Progressivement la pratique de la « circoncision féminine » est érigée en problème, qui devra être éradiqué à l'échelle internationale. Par la suite, cette norme est internalisée par un nombre croissant d'acteurs internationaux, si bien que l'on peut alors parler d'une véritable *internationalisation* de la cause. Cette internationalisation croissante marque les prémices de son institutionnalisation : la norme, régie par un ensemble spécifique de règles (internationales), est placée sous la responsabilité d'organisations internationales, qui vont venir préciser son contenu et sa portée. A terme, la norme a vocation à devenir consensuelle (c'est-à-dire ne plus faire l'objet de débats),⁹⁴³ mais, dans le cas de la lutte contre les MGF, ce processus n'est pas achevé.

C. L'internationalisation de la cause.

Les années 1990 voient l'approfondissement de l'internationalisation de la cause des MGF, ce qui correspond à un processus d'institutionnalisation des MGF comme norme internationale. Plusieurs facteurs influencent ce processus. Pour Martha Finnemore et Kathrin Sikkink le passage à la deuxième étape du cycle de vie d'une norme (« norm cascade ») implique au préalable que la norme soit institutionnalisée dans un ensemble de règles internationales, et qu'elle se stabilise dans un ensemble d'organisations internationales.⁹⁴⁴ L'internationalisation de la cause des MGF observable dans les années 1990 repose sur ces deux premiers facteurs, à savoir l'insertion des MGF dans le droit international d'une part (1) et la consolidation d'une plateforme organisationnelle spécialisée sur la question d'autre part (2) ; cependant il faut également ici y ajouter un troisième facteur, de nature plus conjoncturelle, mais qui permet l'accélération de l'internationalisation de la norme : la « *délocalisation* » de la cause, du fait de l'importation dans les pays occidentaux des MGF par les populations migrantes (3).

⁹⁴³ M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.* Cela correspond pour nous ici plus spécifiquement à la troisième phase : (« internalization »), mais combinée avec la fin de la deuxième phase (« norm cascade ») approfondie.

⁹⁴⁴ “For an emergent norm to reach the threshold and move toward the second stage, it must become institutionalized in a set of international rules and organizations”, *Ibid*, p 900.

1. Clarification du contenu de la norme : production de textes de références internationaux.

L'institutionnalisation de la norme internationale suppose d'abord une clarification sur son contenu, ce qui passe essentiellement par son insertion dans le droit international. Or, dans les années 1990, plusieurs textes internationaux sont rédigés et décidés, venant préciser à la fois la terminologie, les effets néfastes à différents niveaux (santé, droit, économie...), les priorités dans la lutte (régulation ou éradication) ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre,... Cependant ce travail de définition ne va pas sans conflits ni désaccords : le consensus autour de *la* cause des MGF est en réalité assez mou dans la mesure où il masque une multitude d'interprétations des MGF⁹⁴⁵ et d'intérêts liés à la lutte engagée. Au final, et sans surprise, le contenu de ces textes est le plus souvent assez flou, permettant surtout des interprétations multiples.

Plusieurs textes et documents internationaux font référence dans la lutte contre les MGF. Il s'agit notamment de textes de nature quasi programmatique (les déclarations et plateformes d'action des trois principales conférences organisées par les Nations Unies dans les années 1990) **(a)** ; et de toute une série d'instruments participant de la formation d'un quasi *droit international des MGF* **(b)**.

a. L'importance des déclarations et programmes d'action des conférences de Vienne, du Caire et de Beijing.

Les déclarations et programmes d'action décidés à l'issue des grandes conférences onusiennes constituent des instruments juridiquement non contraignants : ce sont surtout des textes à caractère politique. Cependant des mécanismes sont généralement prévus afin d'assurer leur suivi : la Commission des Nations Unies sur le Statut des Femmes notamment reçoit

⁹⁴⁵ En effet, comme nous avons vu dans le chapitre préliminaire, le savoir autour des MGF est éclatée et parcellaire : cela ne facilite donc pas la mise en accord des différentes parties prenantes. Cf. *supra*, chapitre préliminaire, I.

régulièrement des rapports nationaux qu'elle commente concernant l'application des recommandations formulées. Dans le courant des années 1990, trois conférences onusiennes majeures contribuent à l'institutionnalisation de la lutte *contre* les MGF, en faisant référence prioritairement aux droits humains (Vienne), à la santé de la reproduction (Le Caire), et à la violence contre les femmes (Beijing).

- *La conférence sur les droits de l'homme, Vienne (14-25 juin 1993).*

Cette conférence (ré) affirme l'universalité des droits humains. Elle consacre également pour la première fois les droits de la femme comme faisant partie intégrante de droits humains.⁹⁴⁶ Dans sa Déclaration Finale, elle encourage les Etats à mettre fin à tous conflits entre les droits de la femme (ainsi reconnus)⁹⁴⁷ et « les effets néfastes de *certaines* pratiques traditionnelles et coutumières », sans mentionner directement ces pratiques.

- *La conférence internationale sur la Population et le Développement - CIPD), Le Caire (5 au 13 septembre 1994).*

Cette conférence reconnaît et définit pour la première fois la « santé de la reproduction »⁹⁴⁸ et les droits qui lui sont attachés, y compris l'égalité de genre.⁹⁴⁹ Les « mutilations génitales féminines » sont mentionnées plusieurs fois, et explicitement, dans la Déclaration finale. Caractérisées comme des pratiques coercitives et discriminatoires,⁹⁵⁰ les MGF sont

⁹⁴⁶ UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993: paragraphe 18 : « the human rights of women should form an integral part of the United Nations human rights, including the promotion of all human rights related to women ». Un chapitre entier est ainsi consacré au statut égal des femmes et à leurs droits (point 3).

⁹⁴⁷ « working toward the elimination of violence against women in public and private life [...] eradication of any conflicts which may arise between the rights of women and the harmful effects of certain traditional or customary practices, cultural prejudices and religious extremism »: UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993. [souligné par nous] : paragraphe 38.

⁹⁴⁸ “reproductive health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity, in all matters relating to the reproductive system and to its functions and processes”, paragraphe 7.2, *Programme of Action of the ICPD*, Cairo, 1994.

⁹⁴⁹ *Ibid*, paragraphe 7.3.

⁹⁵⁰ *Ibid*, paragraphe 5.5.

condamnées en tant que violence contre les femmes dans le domaine de la sexualité.⁹⁵¹ Mais surtout c'est ici *l'éradication* de la pratique qui est clairement affichée comme objectif prioritaire, encourageant ainsi les Etats africains à s'engager contre la pratique,⁹⁵² en l'incluant dans leurs politiques de santé primaire et de la reproduction⁹⁵³ et en *l'interdisant*.⁹⁵⁴ Les « MGF » sont donc non seulement explicitement condamnées, mais les Etats africains sont aussi encouragés à prendre des mesures contraignantes les interdisant.

- *La 4^{ème} conférence internationale sur les femmes, Beijing (4 au 15 septembre 1995).*

La 2^{ème} conférence sur les femmes, organisée à Copenhague en 1980, mentionnait déjà les pratiques traditionnelles néfastes, mais de façon encore très timide. Au cours de la 3^{ème} conférence, organisée à Dakar en 1985, les allusions sont encore indirectes.⁹⁵⁵ En revanche, pour la première fois lors de la conférence de Beijing, la question des MGF est largement débattue, et la Déclaration et Plateforme d'Action précise clairement les modalités d'action en vue de leur éradication.

Cette conférence marque un tournant majeur pour la défense des droits de la femme, et l'égalité de genre. Les MGF sont considérées comme une violence contre les femmes,⁹⁵⁶ mais

⁹⁵¹ “ In a number of countries, harmful practices meant to control women’s sexuality have led to great suffering. Among them is the practice of female genital mutilation, which is a violation of basic human rights and a major lifelong risk to women’s health », *Ibid*, paragraphe 7.35.

⁹⁵² “Gouvernements and communities should urgently take steps to stop the practice of female genital mutilation and protect women and girls from all such similar unnecessary and dangerous practices”. *Ibid*, paragraphe 7.40. Le texte prévoit ensuite une large gamme d'actions à entreprendre.

⁹⁵³ *Ibid*, paragraphe 7. 6.

⁹⁵⁴ “Governments are urged to prohibit female genital mutilation wherever it exists and to give vigorous support and efforts among nongovernmental and community organizations and religious institutions to eliminate such practices », *Ibid*, paragraphe 4.22.

⁹⁵⁵ « Health education should be geared towards changing those attitudes and values and actions that are discriminatory and detrimental to women’s and girls’s health » in: in *The Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women. Nairobi*, World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, 1985, paragraphe 150.

⁹⁵⁶ United Nations, *Report of the Fourth World Conference on Women* (Beijing, 4-15 september 1995), A/Conf.177/20 : document contenant *Beijing Declaration* et *Beijing Platform of Action* : article 113. Elle suit en cela la Déclaration des Nations Unis sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes qui a été voté à l'Assemblée Générale des Nations Unies en décembre 1993, sur les recommandations de la conférence de Vienne et en prévision de la Conférence de Beijing.

également comme une discrimination dans le domaine de la santé,⁹⁵⁷ en matière de droits de la petite fille.⁹⁵⁸ Dans ses recommandations, elle préconise que les gouvernements développent des politiques et des programmes d'action spécifiques consacrés aux MGF,⁹⁵⁹ et recommande également que les gouvernements nationaux prennent des *mesures législatives* adéquates.⁹⁶⁰

Ces prises de position, confirmées par la suite,⁹⁶¹ expriment un certain consensus autour des « MGF » considérées comme un problème (de santé, de dignité de la femme, de droits humains) qui nécessite l'engagement des organisations internationales et des Etats (africains) concernés. Elles viennent ainsi préciser le contenu de la lutte contre les MGF en tant que norme internationale. Ce contenu est d'ailleurs progressivement affiné par l'inclusion (explicite) des MGF dans une pléthore de normes internationales, contraignantes ou non.

b. Les MGF et les normes internationales/ régionales : santé, droits humains et égalité de genre.

A partir des années 1980, les « pratiques traditionnelles néfastes », la « circoncision féminine », ou les « mutilations génitales /sexuelles féminines » sont incluses dans les normes internationales généralistes (conventions ou chartes internationales/régionales juridiquement

⁹⁵⁷ « Conditions that force girls into early marriage, pregnancy and child-bearing and subject them to harmful practices, such as female genital mutilation, pose grave health risks », *Ibid*, paragraphe 93.

⁹⁵⁸ *Ibid*, paragraphe 259

⁹⁵⁹ *Ibid*, paragraphe 277.

⁹⁶⁰ *Ibid*, paragraphe 124.

⁹⁶¹ Notamment lors des conférences de suivi : Beijing + 5 et + 10, CIPD + 5 et + 10 également. Mais, dans d'autres conférences également, comme en 1995, avec le Sommet Mondiale sur le Développement Social, organisé à Copenhague : renforce aussi les acquis de la CIPD, déjà confirmés lors de la conférence de Beijing. Dans son rapport final, le 6^{ème} point recommande une coopération et un soutien international accru « for education and health programmes based on respect for human dignity and focused on the protection of women and children, especially against exploitation, trafficking and harmful practices, such as child prostitution, female genital mutilation and child marriage.” *Report of the World Summit for Social Development*, United Nations, New York, 1996

contraignantes, des déclarations ou résolutions des diverses organisations internationales/régionales de nature plus politiques), et des normes spécifiques lui sont même consacrées.

- *Les normes internationales généralistes et les MGF.*

En 1979, la **Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes** (CEDEF, ou *CEDAW* en anglais) fait une première allusion, encore très générale et prudente, aux pratiques traditionnelles néfastes telles que les MGF.⁹⁶² Le premier texte international qui mentionne directement la pratique des MGF est la **Convention relative aux Droits des Enfants, CDE** (1989). Rappelons que le *NGO Working Group on TP* avait mené un plaidoyer actif dans la phase de rédaction de cette convention, afin que l'article 24.3 mentionne les pratiques traditionnelles néfastes à la santé des enfants.⁹⁶³ Les Etats parties sont encouragés à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de la santé des enfants.

L'Assemblée Mondiale de la Santé prend plusieurs décisions relatives à ces pratiques. La plus importante reste celle de 1993, lors de la 43^{ème} Assemblée Mondiale Médicale à Budapest, signée par les participants et intitulée : « *Statement on condemnation of FGM* », dans laquelle la médicalisation y est condamnée.⁹⁶⁴ L'Assemblée réaffirme ensuite fortement ses engagements lors de sa dernière session (61^{ème}) en passant également une résolution relative aux MGF (WHA 61.16).

L'Assemblée Générale des Nations Unies a également pris un certain nombre de **résolutions** concernant ces pratiques. La première d'entre elles est la résolution concernant la Déclaration sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des femmes (résolution 48/104 de décembre 1993), où les pratiques traditionnelles sont considérées

⁹⁶² Les Etats parties sont encouragés à « modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitutes discrimination against women » in: Article 2 (f), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. New York, NY, United Nations, 1979 (United Nations General Assembly resolution 34/180).

⁹⁶³ « traditional practices prejudicial to the health of children » (art. 24.3) *Convention on the Rights of the Child*. New York, NY, United Nations, 1989 (United Nations General Assembly resolution 1386 (XIV)).

⁹⁶⁴ *World Medical Association Statement on Condemnation of Female Genital Mutilation*. Ferney-Voltaire, World Medical Association, 1993.

comme une forme de violence faite aux femmes. En février 1998, dans une résolution sur les pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des filles (A/RES/52/99), l'AG invite à intensifier la prise de conscience pour mobiliser au niveau international et national afin de parvenir à l'élimination de la pratique, notamment à travers l'éducation et la formation. D'autres résolutions viennent régulièrement compléter cette position : en février 1999 (A/RES/53/117) ; puis en février 2000 (A/RES/54/133) où l'accent est mis sur les mécanismes d'application des mesures législatives, sur l'implication des hommes et sur les alternatives aux pratiques traditionnelles. En 2002, la résolution (A/RES/56/128) est centrée sur l'égalité de genre.⁹⁶⁵ En 2005, dans sa résolution 60/1 relative au Sommet du Millénaire, l'AG réaffirme la priorité accordée aux droits de la petite fille.

La **Commission des Droits de l'Homme** a également adopté très tôt des **résolutions** sur ces pratiques. Rappelons qu'un groupe d'experts avait été mis en place en 1984.⁹⁶⁶ Il remet un rapport en 1986, qui est présenté lors de la 42^{ème} session de la Commission des Droits de l'Homme : cela donne lieu à une résolution exhortant les gouvernements à prendre des mesures législatives contre les MGF. En 1991, Mme Warzazi est nommée rapporteuse spéciale pour les questions des MGF. En 1994, la sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités rédige un Plan d'Action qui est précurseur. Dans ce texte l'accent est mis sur la nécessité de législations nationales, et de comités nationaux contre les pratiques néfastes, ainsi que l'incorporation de la question dans les programmes scolaires et la formation des agents de santé.⁹⁶⁷

- *Normes régionales mentionnant les MGF.*

⁹⁶⁵ « take all necessary measures to empower women and strengthen their economic independence and protect and promote the full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms in order to allow women and girls better to protect themselves from, *inter alia*, traditional or customary practices affecting the health of women and girls » in: United Nations General Assembly Resolution, A/RES/56/128 *Traditional or customary practices affecting the health of women and girls*, January 2002.

⁹⁶⁶ Le *UN Working Group on Traditional Practices* ; qu'il ne faut pas confondre avec le *NGO Working Group on TP*, qui a été fondé en 1977 et qui est un réseau d'ONG ayant un statut consultatif au Conseil Economique et Social et qui sont sensibilisées sur la question des MGF. Ici, il s'agit d'un groupe d'experts.

⁹⁶⁷ UN Commission on Human Rights, *Plan of action for the Elimination of Harmful Traditional Practices affecting the Health of Women and Children*, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, juillet 1994.

Au niveau régional (africain), le premier texte de référence est la **Charte Africaine des Droits et du Bien Être de l'Enfant** (1990), qui s'inspire de la Convention sur les Droits de l'Enfant (1989) sus citée, et affirme ainsi que: « Les Etats parties à la présente Charte prennent toutes les mesures appropriées pour abolir les coutumes et les pratiques négatives, culturelles et sociales qui sont au détriment du Bien-être, de la dignité, de la croissance et du développement normal de l'enfant, en particulier : (a) les coutumes et pratiques préjudiciables à la santé, voire à la vie de l'enfant ; (b) les coutumes et pratiques qui constituent une discrimination à l'égard de certains enfants, pour des raisons de sexe ou autres raisons » (article 21).⁹⁶⁸

Par ailleurs, un organe régional, le Comité Interafricain (CIAF) mène un plaidoyer actif qui a donné quelques résultats. Par exemple en 1997, il organise un symposium avec les législateurs africains, en partenariat avec l'OUA et la Commission Economique pour l'Afrique duquel ressort une déclaration remarquée : la **déclaration de Addis Abeba** (1997) sur les pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants. En 1998, il participe à la rédaction de la **Déclaration de Ouagadougou**, signée par les chefs d'Etats africains réunis dans le cadre de l'UEMOA qui expriment leur soutien à la lutte contre les MGF.

L'instrument le plus important reste toutefois sans nul doute le **Protocole Additionnel, relatif aux droits des femmes, de la Charte Africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples** (communément appelé : *Protocole de Maputo*) qui est signé par les chefs d'Etats africains réunis à Maputo en juillet 2003 (entrée en vigueur en 2006).⁹⁶⁹ Son article 5 traite spécifiquement des pratiques traditionnelles néfastes :⁹⁷⁰ « Les États interdisent et condamnent toutes les formes de pratiques néfastes qui affectent négativement les droits humains des femmes et qui sont contraires aux normes internationales. Les États prennent toutes les mesures législatives et autres mesures afin d'éradiquer ces pratiques [...] ». Dans le corps de cet article, il mentionne spécifiquement les « mutilations génitales féminines ».

⁹⁶⁸ *Charte Africaine pour les Droits et le Bien être de l'Enfant*, Addis Abeba, Organisation de l'Unité Africaine, 1990.

⁹⁶⁹ 15 signatures étaient nécessaires pour qu'il entre en vigueur, ce qui a été le cas en 2006.

⁹⁷⁰ Ces pratiques définies dans l'article premier comme : « tout comportement, attitude ou pratique qui affecte négativement les droits fondamentaux des femmes, tels que le droit à la vie, à la santé, à l'éducation, à la dignité et à l'intégrité physique ».

Notons qu'il est difficile de faire une liste exhaustive de tous les instruments internationaux qui font référence aux MGF, en raison de leur nombre croissant et de la pluralité des institutions qui les émettent. Cette difficulté est d'ailleurs le signe même du processus d'institutionnalisation. Au-delà de leur éclatement, ces textes ont en commun de présenter la pratique des MGF comme un problème, dont les terminologies et problématiques (problème traduit en termes de violation des droits humains, des droits de la femme, des droits des enfants ; de santé de la reproduction etc....) et les stratégies de lutte (au premier rang desquelles l'éducation, la sensibilisation et la mise en place de législations) varient.

Ces textes, dont certains sont juridiquement contraignants, créent en tous cas **un environnement international encourageant a minima les Etats à prendre position contre les MGF**. Même si l'impact de ces textes reste finalement limité en droit interne, leur existence et leur nombre montrent bien l'émergence d'un consensus grandissant autour de la cause des MGF érigée en norme globale. Au final, on retiendra surtout que cette multitude d'instruments *sanctionnant* les « MGF », confirme l'inscription de cette question sur l'agenda international, à partir de trois entrées : la **santé** (et le bien être), la **défense des droits humains** et l'**égalité de genre**. Mais plus récemment, la lutte contre les MGF s'est également vue priorisée dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

c. La transversalisation des « MGF » dans les instruments et politiques de développement : ODM et lutte contre la pauvreté.

La lutte contre les MGF, impulsée par les acteurs internationaux se trouve alors également insérée au cœur de l'**aide internationale**. Or, l'institutionnalisation de la lutte contre les MGF comme norme internationale est dès lors également influencée par les évolutions des discours et pratiques relatives à l'aide internationale, et notamment par le passage du Consensus de Washington au Post-Consensus de Washington, tel que nous l'avons décrit dans l'introduction générale de cette thèse.⁹⁷¹ Alors que les premières remises en cause des MGF étaient donc sectorielles (santé, santé de la reproduction, droits humains, droits de la femme), l'approfondissement de son internationalisation s'inscrit également *dans* un contexte de

⁹⁷¹ Cf. *supra*, introduction générale de la thèse.

transformations du système d'aide, qui ne vont pas sans l'influencer. Ainsi, au-delà de la défense des droits humains, des droits de la femme et de la promotion de la santé, la question des MGF est aussi devenue **une composante de la lutte contre la pauvreté**, nouvelle priorité de l'aide internationale depuis le milieu des années 1990 – et notamment à travers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (ODM) et les Documents Stratégiques de Lutte Contre la Pauvreté (DSLSP). En effet, ce sont les principaux instruments de l'arsenal répondant au nouveau paradigme de « lutte contre la pauvreté » dans le système d'aide : les DSLSP opérationnalisent d'un point de vue pragmatique ce nouveau paradigme, tandis que les ODM le font d'un point de vue normatif.

Le processus de la Déclaration du Millénaire (initié en 2000 avec le Sommet du Millénaire), s'inscrit en effet dans ce paradigme en lui conférant une autorité morale, et cherchant notamment à répondre à la campagne Jubilé 2000 où les citoyens du Nord ont été sensibilisés et informés sur les stratégies de développement. Cette Déclaration contient des objectifs assortis d'indicateurs précis (permettent de *mesurer* le changement) afin de constituer un cadre global permettant la réalisation de la réduction de la pauvreté, en favorisant l'harmonisation des interventions. Ainsi, la Banque Mondiale, les agences des Nations Unies et les autres bailleurs s'engagent à coordonner leur aide au développement pour les pays les plus pauvres à travers à partir de ces objectifs.⁹⁷² En 2002, un agenda plus précis est décidé à l'horizon 2015 : huit objectifs spécifiques (les « objectifs du développement pour le Millénaire », ODM) sont identifiés, assortis de 18 cibles, et 48 indicateurs.⁹⁷³ Ils sont ensuite en partie (et en théorie) opérationnalisés dans les Documents (Cadres/Plans) Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté, rédigés dans chaque pays bénéficiaire de l'aide, et qui constituent également la base de la coordination stratégique de l'aide de tous les bailleurs.

⁹⁷² “Goal: To combat all forms of violence against women and to implement the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”. “However, violence against women and girls continues to take place in the family and the community, while trafficking in women and girls, honour killings, and harmful traditional practices, such as female genital mutilation, remain common forms of abuse.” *Ibid*, p 38 (Chapitre 5: Human rights, democracy and good governance).

⁹⁷³ Le contenu est cependant régulièrement mis à jour. La mise à jour la plus récente a été faite lors de la 62^{ème} Assemblée des Nations Unies.

Notons que le Rapport réalisé par le Secrétaire Général des Nations Unies en 2001 sur ces objectifs,⁹⁷⁴ encourage aussi la mise en œuvre des dispositions de la CEDEF relatives à la violence contre les femmes, comprenant les MGF. Mais, les MGF ne sont pas mentionnées directement dans les ODM. En revanche la prévalence des MGF constitue l'un des indicateurs spécifiques rattachés à l'objectif 5 (réduction de la mortalité maternelle).⁹⁷⁵

Ces objectifs restent toutefois très vagues,⁹⁷⁶ si bien que les différents acteurs internationaux **interprètent** surtout la lutte contre les MGF en fonction de ses priorités et de son propre mandat. Ainsi, par exemple pour l'OMS, la lutte contre les MGF répond à l'ODM 4 (réduction de la mortalité infantile), à l'ODM 5 (réduction de la mortalité maternelle), et à l'ODM 6 (réduction de la prévalence du VIH SIDA).⁹⁷⁷ En revanche, pour l'UNICEF par exemple, la lutte contre les MGF répond à l'ODM 4 ; mais surtout à l'ODM 3 (promotion de l'égalité des sexes et autonomisation des femmes), au même titre que la lutte contre les mariages précoces, les violences sexuelles.⁹⁷⁸ De son côté, le FNUAP propose une lecture extensive des ODM : la lutte contre les MGF répond ainsi à chacun de ces objectifs (ODM 1 à 6).⁹⁷⁹ Le plus souvent, ce sont surtout les ODM 3, 4 et 5 qui sont les plus cités comme pouvant être atteints en partie grâce à la lutte contre les MGF.⁹⁸⁰

Ce flou des ODM permet cependant à chacun des acteurs internationaux de maintenir ses priorités, tout en affichant (et se rattachant à) un consensus global. Ainsi par exemple, dans la déclaration conjointe inter-institutions publiée en 2008 par la quasi-totalité des agences

⁹⁷⁴ UN Secretary General, *Roadmap towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, New York, 2001 (2001/A/56/326).

⁹⁷⁵ Banque Mondiale, *Intermediate determinants for measuring achievements in reaching the HNP MDG/IDG goals related to reproductive health*, 2000. 17 indicateurs ont été décidés au niveau international : dont «Reported prevalence of women with FGM ». Plus précisément, cela constitue un « indicateur intermédiaire » de l'objectif 5 (améliorer la santé maternelle).

⁹⁷⁶ Ce nouveau paradigme est ainsi décrit comme un ensemble de «buzzwords» au contenu tellement consensuel qu'il en reste vide. Voir notamment : A. Cornwall et K. Brock, 2005, *op.cit.*

⁹⁷⁷ OMS, *WHO and the MDGs*, Factsheet n°290, mai 2005.

⁹⁷⁸ UNICEF, *La protection de l'enfant : les ODM et la Déclaration du Millénaire*, Fiche d'information sur la protection de l'enfance, Mai 2006.

⁹⁷⁹ Seynouba Tall (FNUAP), «FGM: a threat to MDGs and Human Rights», Communication, *Global Consultation of FGM/C*, FNUAP, Addis Abeba, 30 juillet -3 août 2007.

⁹⁸⁰ C'est le cas pour l'ensemble des bailleurs : *Vers un cadre commun pour l'abandon des MGF/excision*, Groupe de donateurs sur les MGF/excision, 2007. Voir également : GTZ, *Female Genital Mutilation (FGM), MDGs, PRSP, and the Agenda 2015: What are the Linkages?*, 2006.

onusiennes en vue de l'élimination des mutilations sexuelles féminines en une génération, il est précisé en introduction : « au niveau mondial, il est impératif de renforcer les travaux pour parvenir à l'élimination de cette pratique, une élimination indispensable à la réalisation *de bon nombre* des Objectifs du Millénaire pour le Développement ». ⁹⁸¹

Quelles sont les conséquences potentielles d'une internationalisation via les stratégies de lutte contre la pauvreté pour la lutte contre les MGF en tant que norme internationale ? Nous en retiendrons deux principales.

L'internationalisation de la lutte contre les MGF à travers les ODM a tout d'abord des effets ambivalents. Elle peut apparaître comme rendant la norme **plus contraignante**, notamment du fait de leur évaluation à l'aune (ou en parallèle) aux mécanismes des DSLP. En effet, rappelons que les DSLP et les ODM ont émergé à la même période et dans le même contexte de critique et remise en cause des politiques de développement antérieures et notamment des PAS. Les DSLP sont des stratégies de développement économique et social, qui reposent sur des priorités programmées pour 3 à 5 ans au niveau national. Depuis 1999, le FMI et la Banque Mondiale exigent que l'aide qu'ils apportent à plus de 70 pays soit désormais régulée à partir d'un DSLP élaboré nationalement, selon plusieurs principes. ⁹⁸² Les ODM constituent des objectifs de nature plus politique, c'est-à-dire que ce ne sont pas des outils programmatiques. Ils ont été identifiés au terme d'un processus de consultation internationale orchestré par le système des Nations Unies, à qui revient également la charge de leur évaluation.

Le lien entre les deux instruments n'est donc pas automatique, mais il s'est cependant fait progressivement, notamment du fait d'une certaine pression exercée par les organisations des Nations Unies en vue d'inclure les ODM de façon systématique dans la rédaction des DSLP. ⁹⁸³ Le FMI et la Banque Mondiale ont par la suite affirmé à plusieurs reprises le lien nécessaire entre les deux. ⁹⁸⁴ Des évaluations des DSLP sont réalisées à partir des ODM.

⁹⁸¹ OMS, *Éliminer les mutilations sexuelles féminines : une déclaration interinstitutions*, Genève, 2008, p 7.
[souligné par nous]

⁹⁸² Les DSLP (cadres ou plans) sont des stratégies de développement économique et social, articulées autour d'un certain nombre de priorités programmées au niveau national pour 3 à 5 ans.

⁹⁸³ C'est notamment le rôle de l'UNDAF (United Nations Assistance Development Framework) UN Development Group, *Guidance Note on UN Country Engagement in PRSPs*, Décembre 2003.

⁹⁸⁴ Dans un communiqué conjoint de la Banque Mondiale et du FMI, à l'issue d'une rencontre en septembre 2003 : les deux organisations considèrent qu'il est nécessaire de coordonner les efforts pour réaliser les

Si bien que l'internationalisation de la lutte contre les MGF à travers les ODM peut constituer indirectement un cadre *contraignant* inédit (c'est-à-dire plus contraignant que les instruments que nous avons décrits précédemment), mais qui dépend toutefois du degré d'opérationnalisation des ODM dans les DLSP, ce qui ne peut se mesurer qu'au niveau national. Nous verrons ainsi que le DSLP au Mali mentionne directement la lutte contre les MGF, ce qui n'est pas le cas du Kenya.⁹⁸⁵

Par ailleurs, cette internationalisation *via* les ODM/ DSLP contribue à une **problématisation plus restreinte** (voire simplificatrice) des MGF, mais aussi plus consensuelle - le plus souvent réduite à leur prévalence (dans les indicateurs) ou à ses effets sur l'accouchement (ODM 4). Mais, les ODM restent aussi et surtout des instruments fluides, voire mous, qui ne sont opérationnalisés qu'à travers d'autres politiques, ce qui laisse une marge de manœuvre, que nous pourrions analyser plus précisément dans nos études de cas (Mali et Kenya).

Donc, l'internationalisation de la lutte contre les MGF est élaborée dans le contexte à la fois de la promotion des droits humains/femmes, de la promotion de la santé et de la réduction de la pauvreté. Ces clarifications sur le contenu de la norme sont le produit de « plateformes organisationnelles » qui sont à la fois des incubateurs (participant à la formulation de la norme) et des relais de cette nouvelle norme. Leur implication forme le deuxième volet du processus.

2. Stabilisation d'une plateforme organisationnelle fournissant information et expertise.

L'institutionnalisation des normes internationales repose à la fois sur l'action des entrepreneurs de norme (donc) mais aussi des relais organisationnels.⁹⁸⁶ Qui sont ces acteurs internationaux qui participent à l'institutionnalisation de la lutte contre les MGF ? Comment

ODM et la préparation des CSLP. Cela est encore réaffirmé dans son rapport de 2005 : *Global Monitoring Report*, Banque Mondiale, 2005.

⁹⁸⁵ Cf. *infra*, chapitre 2, II ; et chapitre 4, II, B, 3.

⁹⁸⁶ « All norms promoters at the international level need some kind of organizational platform from and through which they promote their norms », in : M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*, p 899.

sont-ils organisés ? Ont-ils tous la même capacité pour promouvoir et orienter la norme ? Observe t'on des hiérarchies ? Si oui, sont-elles stables dans le temps ? Dans les années 1980, les principaux relais organisationnels internationaux de la cause des MGF sont relativement homogènes et stables. Mais progressivement ils se diversifient, se multiplient et se concurrencent parfois au point que l'on peut parler aujourd'hui d'une véritable nébuleuse. Néanmoins, un trio de tête se dégage composé des trois principales agences onusiennes impliquées sur la question depuis ses débuts et qui agissent comme des « *norm leaders* » (a) chapotant en partie un ensemble plus complexe d'autres acteurs internationaux (b).

a. le trio des « *norm leaders* » : OMS, UNICEF et FNUAP.

La cause des MGF a été progressivement inscrite sur l'agenda international, suite à une reformulation en termes de « problème de santé », puis a été diffusée au point d'atteindre un certain degré de consensus autour de la « promotion des droits humains » voire de la lutte contre la pauvreté : cela correspond ainsi à la phase de « *norm cascade* », décrite par Martha paraplume et Kathrin Sikkink. L'OMS n'a pas été à l'origine de la norme (ce rôle étant surtout dévolu aux entrepreneurs moraux transnationaux) mais elle a permis son institutionnalisation – notamment par le biais de résolutions qui fixent les standards internationaux en matière de santé, ou par la production et la dissémination d'un ensemble de recherches notamment sur les conséquences des MGF. Cette organisation peut ainsi être qualifiée de « *norm leader* » (ou : leader de norme)⁹⁸⁷ (i). Mais ce leadership est dans un premier temps *partagé* avec d'autres agences onusiennes, notamment l'UNICEF et le FNUAP, voire même désormais en partie *contesté* (ii).

i. L'OMS, un « *norm leader* » historique.

A partir des années 1980, l'OMS formule un ensemble de déclarations et de recommandations, générales et spécifiques, qui sont autant de normes de référence dans la lutte contre les MGF au niveau international (et national).

⁹⁸⁷ Au-delà de la notion d'entrepreneurs, il s'agit d'agents qui vont socialiser d'autres agents (internationaux) au contenu de la norme, tel que défini par : M. Finnemore et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

Rappelons que l'organisation prend officiellement position en 1982 lors d'une session de la Commission sur les Droits de l'Homme (des Nations Unies), reprenant les recommandations du premier séminaire organisé par les bureaux régionaux de l'OMS en 1979.⁹⁸⁸ Elle invite les gouvernements à adopter des programmes nationaux clairs pour l'abandon de la pratique, et pour éduquer la population sur ses effets néfastes. Elle précise que ces programmes doivent répondre aux besoins des femmes et prendre en compte les conditions sociales et économiques hétérogènes. Mais elle souligne également l'importance de l'implication des associations de femmes doit être encouragée au niveau local, dans la mesure où l'engagement au changement doit venir de là. Mais, dans cette déclaration, elle condamne surtout officiellement toute *médicalisation* de ces pratiques, recommandant qu'en aucune circonstance elles ne puissent être pratiquées par des professionnels de la santé ou dans des établissements de santé. L'année suivante, une rencontre informelle est organisée pour la première fois en marge de la 36^{ème} Assemblée Mondiale de la Santé regroupant les représentants des Ministères de la santé africains qui discutent de la question.

Notons que l'impulsion vient surtout des comités régionaux de l'OMS sur le continent africain, dès 1979. Ainsi, en 1988, lors de la 35^{ème} session du Comité Régional de l'OMS pour la Méditerranée Orientale, une *résolution* est votée sur la mortalité maternelle et infantile, qui précise que la santé maternelle doit être sauvegardée en assurant l'élimination de ces pratiques traditionnelles néfastes. Le Bureau Régional pour la Méditerranée Orientale est très impliqué dans la lutte depuis le début : il soutient un ensemble de comités nationaux qui ont été créés depuis 1984 pour lutter contre les MGF, et mène des activités de sensibilisation avec eux dans certains pays.

L'année suivante, c'est le Comité Régional pour l'Afrique qui vote à son tour une résolution, lors de sa 39^{ème} session, sur les pratiques traditionnelles affectant la santé de la mère et de l'enfant (AFR/RC39/R9). Il recommande aux Etats membres d'interdire la « circoncision féminine » et de décourager le personnel médical de pratiquer ; d'organiser des formations des sages femmes sur les dangers de la pratique ; et enfin d'encourager des projets de recherche afin de déterminer les meilleures façons de contrôler la pratique.

⁹⁸⁸ Cf *supra*.

Après ces premières prises de positions généralistes, l'Organisation va préciser dans une *deuxième phase* la définition de cette cause et notamment les modalités de son abandon.

En 1992, lors d'un séminaire à Ouagadougou, l'Organisation opte pour une **terminologie** unique « Mutilation Génitale Féminine », qui remplace les termes « circoncision féminine », ou « pratiques traditionnelles néfastes » qui prévalaient jusqu'alors. En 1993, dans une résolution (WHA 46.18) prise lors de la 46^{ème} Assemblée Mondiale sur la Santé, elle affirme pour la première fois que la pratique pose à la fois un problème de santé et constitue également une atteinte aux **droits humains**. En 1994, lors de la 47^{ème} Assemblée Mondiale sur la Santé, elle vote une nouvelle résolution (WHA 47.10) qui met en lumière les conséquences particulièrement néfastes de la pratique pour **l'accouchement** ;⁹⁸⁹ et demande aux gouvernements de prendre des mesures pour évaluer l'ampleur du problème et mettre en place des politiques adéquates. En 1995, l'OMS met en place un groupe de travail technique sur les MGF, qui se réunit du 17 au 19 juillet 1995. Il remet un rapport qui établit un certain nombre des standards et de normes en lien avec la pratique. Ainsi, la **classification** établie par R. Cook (du Bureau Régional de l'OMS pour la Méditerranée Orientale) est institutionnalisée, constituant désormais la référence en la matière.⁹⁹⁰ Enfin, en 1997, elle rédige un **Plan d'action sous régional** présentant un ensemble de mesures à prendre pour aboutir à l'abandon de la pratique des MGF.⁹⁹¹

Puis, dans une troisième phase, l'organisation renforce ses activités de recherche. Au milieu des années 1990, un groupe de travail est chargé de faire le point sur les données et connaissances relatives aux conséquences de la pratique sur la santé. En 1999, il s'oriente vers des recherches plus opérationnelles et elle publie les résultats d'une étude de cas menée dans plusieurs pays d'Afrique où elle évalue les programmes qui ont été mis en place.⁹⁹² En 2001,

⁹⁸⁹ “traditional practices such as female genital mutilation [...] cause serious problems in pregnancy and childbirth and have a profound effect on the health and development of children, including child care and feeding”, in : *Resolution WHA47.10*, Forty-seventh World Health Assembly, Geneva, 1994.

⁹⁹⁰ *Female genital mutilation. Report of a WHO Technical Working Group, Geneva, 17-19 July 1995*. Geneva, World Health Organization, 1996 (unpublished document). Cf. supra, chapitre préliminaire, I, A, 1.a, i.

⁹⁹¹ WHO, *Regional Plan of Action for Accelerating the Elimination of Female Genital Mutilation in Africa*, Regional Office in Africa, march 1997.

⁹⁹² WHO, *Female Genital Mutilation. Programmes to Date. What Works and What Doesn't ? A Review*, WHO Departments of Women's Health and Community Health, Genève, 1999.

une première synthèse est publiée.⁹⁹³ L'organisation produit également des manuels de formation à l'attention du personnel médical, et en particulier les sages femmes.⁹⁹⁴ Récemment, elle a initié une étude sur les conséquences obstétricales des MGF, qui a été publiée dans la revue médicale *The Lancet* et largement diffusée.⁹⁹⁵ Depuis 2002, la politique de l'OMS s'est recentrée sur la recherche, laissant le niveau plus opérationnel aux différents bureaux régionaux qui sont relativement autonomes sur la question.⁹⁹⁶ Sa position de *leadership* est en effet largement légitimée par l'information scientifique qu'elle produit et diffuse. On peut comprendre alors ce recentrage du fait d'un contexte évolutif marqué par l'implication d'autres agences onusiennes - l'UNICEF et le FNUAP (ainsi que dans une moindre mesure l'UNESCO).

ii. Un leadership partagé, voire concurrencé ?

L'UNICEF s'est engagée très tôt auprès de l'OMS (à la suite du séminaire de 1979). En 1992, le Bureau exécutif de l'UNICEF réaffirme son engagement dans la lutte. En octobre 1994, l'organisation publie une directive sur les MGF dans laquelle elle condamne la pratique, qui aggrave la mortalité et morbidité maternelle et infantile chez les femmes et les fillettes, et constitue une violation des droits fondamentaux : l'UNICEF devient alors la première agence des Nations Unies à intégrer la lutte contre les MGF dans ses objectifs. En 1995, elle rédige un Cadre Stratégique d'Action Régionale pour 5 ans, en Afrique de l'Est (Ethiopie, Somalie, Kenya, Erythrée et Ouganda). Elle s'associe également ponctuellement à des actions locales qui sont menées dans d'autres pays, notamment en Egypte, ou au Mali. L'UNICEF soutient les organisations à la base, notamment celles qui travaillent dans le domaine de la protection des droits des enfants et/ou de la femme. Les activités de lutte contre les MGF sont incluses implicitement dans l'objectif de protection de l'enfance. Ainsi, depuis 2002, dans son Plan Stratégique de Moyen Terme (2002-2005 et 2006-2009), la question des

⁹⁹³ WHO, *A systematic review of the health complications, including sequelae in childbirth*, Department of Women's Health and community health, WHO, WHO/FCH/WMH/00.2, Genève, 2000.

⁹⁹⁴ WHO, *Female Genital Mutilation, Policy Guidelines for Nurses and Midwives, The prevention and the management of the health complications*, Genève, 2001.

⁹⁹⁵ "Female genital mutilation and obstetric outcome: WHO collaborative prospective study in 6 african countries", WHO Study group on FGM and obstetric outcome, *The Lancet*, 367, 3 juin 2006, pp 1835-1841.

⁹⁹⁶ Entretien avec le Dr E. Johansen, Département de Recherche sur la Santé de la Reproduction, OMS, siège (Genève), réalisé le 26 septembre 2006.

MGF est incorporée (explicitement) dans le volet sur la protection de l'enfant. Plus récemment, elle a aussi réorienté son travail dans le domaine de la recherche : elle mobilise notamment beaucoup plus de ressources théoriques et des données issues de recherches universitaires dans ses dernières publications.⁹⁹⁷ Par ailleurs, elle s'implique également au niveau de la production de documents de recherche opérationnelle, avec l'appui du Centre de Recherche Innocenti (basé à Florence) qui a rédigé notamment un document de synthèse majeur en 2005.⁹⁹⁸

Le **FNUAP** (Fonds des Nations Unies pour les Activités des Populations) est une autre agence des Nations Unies qui a pris en charge la question des MGF. L'agence a acquis un statut identique à celui de l'UNICEF ou du PNUD dans le système des Nations Unies en 1972, pour s'occuper des activités en matière de population. Mais c'est réellement à partir de 1994 que son rôle s'est précisé.⁹⁹⁹ En effet, l'organisation devient alors la cheffe de file dans le système des Nations Unies chargée du suivi, de l'évaluation et de la mise en œuvre du Programme d'Action issu de la CIPD du Caire en **1994**.¹⁰⁰⁰ Au titre de ce mandat, le FNUAP a développé une approche transversale (ou intégrée) de la pratique des MGF, à la fois comme problème de santé de la reproduction, mais également discrimination fondée sur le genre. Ainsi la question des « *female genital cutting* », conformément à la terminologie qu'elle privilégie, est traitée dans le cadre de l'axe « égalité de genre ». En 1997, le FNUAP décide de nommer Waris Dirie (mannequin somalienne) Ambassadrice Spéciale pour l'Élimination des MGF. L'organisation participe au plaidoyer pour l'élimination de la pratique, indirectement à travers son appui aux politiques et au vote de lois concernant la santé de la reproduction. Elle soutient les efforts des gouvernements et des ONG concernant certains programmes thématiques. Enfin, l'organisation a publié plusieurs rapports mettant en avant son approche « sensible à la culture » (culturally sensible), et holistique.¹⁰⁰¹

⁹⁹⁷ Et notamment la théorie de la convention sociale. UNICEF, *Coordinated Strategy to Abandon Female Genital Mutilation/Cutting in One Generation*, Technical Note, juin 2007.

⁹⁹⁸ UNICEF, *Changer une convention sociale néfastes : la pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Innocenti/UNICEF, Digest Innocenti, 2005.

⁹⁹⁹ Notons que les États-Unis ne financent pas cette agence, notamment en raison des positions sur la santé de la reproduction qu'ils ne partagent pas.

¹⁰⁰⁰ Cf *supra*, chapitre 1, I, C, 1, a - pour les détails concernant ce Programme d'Action.

¹⁰⁰¹ Voir récemment: FNUAP, *A Holistic Approach to the Abandonment of FGM/C*, New York, 2007.

En 1997, une déclaration conjointe est signée par l’OMS en partenariat avec ces deux agences (UNICEF et FNUAP).¹⁰⁰² Cette déclaration réaffirme la condamnation de la pratique des MGF : au nom de ses effets néfastes sur la santé des femmes, mais également pour son atteinte aux droits de l’homme et pour les inégalités qu’elle génère tant au niveau sanitaire, économique que social. Cette déclaration rassemble et synthétise dans un texte unique un ensemble de déclarations, résolutions et autres textes (que nous avons décrits précédemment) depuis la fin des années 1980, et dont la profusion était considérée alors considérée comme un obstacle à la lutte harmonisée contre les MGF. Au-delà de cette mise au point, il s’agit aussi de favoriser une certaine mise cohérence également des actions menées de façon désordonnée, par une pluralité d’acteurs. Cette déclaration est aussi l’occasion de clarifier la répartition des compétences entre les trois organisations :

- L’OMS a en charge la recherche et les études, notamment pour compléter ce qui est déjà disponible mais encore insuffisant ; ainsi que la production de matériel de formation à l’attention du personnel de santé.
- L’UNICEF soutient les organisations à la base, essentiellement les femmes et les jeunes, à travers ses programmes plus larges.
- Enfin, le FNUAP se concentre sur les politiques et législations nationales, ainsi que l’appui aux structures nationales de nature diverse dans ce sens.

Mais ces « mandats » restent cependant assez flous, ne permettant pas véritablement de clarifier les missions de chacune des agences : les chevauchements sont importants, et parfois on observe même des concurrences. C’est le cas notamment avec l’UNICEF qui investit depuis quelques années de plus en plus le champ des études et recherches, y compris statistiques. En 2005 et 2006, elle a publié des documents importants tant du point de vue épidémiologique,¹⁰⁰³ que dans le domaine de la recherche opérationnelle ;¹⁰⁰⁴ ce qui relevait théoriquement essentiellement du rôle de l’OMS. Notons qu’en 2004, suite à une pression exercée par la députée Emma Bonino et un débat important en Italie sur la question, l’UNICEF reçoit un soutien substantiel de la part du Gouvernement Italien, spécifiquement dans le cadre de la lutte contre les MGF. Le FNUAP mène quant à lui des actions plus discrètes au niveau

¹⁰⁰² OMS, *Female genital mutilation: a joint WHO/UNICEF/UNFPA statement*. World Health Organization, Genève, 1997.

¹⁰⁰³ UNICEF, *Female genital mutilation / cutting: a statistical exploration*, Unicef, produced by the United Nations (UN) Children’s Fund (UNICEF), New York, 2006, 58p.

¹⁰⁰⁴ Une actualisation est d’ailleurs en cours du document UNICEF, 2005, *op.cit.*

international, mais apparaît comme le *leader* dans le soutien aux organisations locales et aux actions des gouvernements. Dans la pratique, il semble donc que le leadership unique de l’OMS soit de plus en plus remis en cause. L’UNICEF, notamment dans le domaine de la recherche, avec son Centre Innocenti ; et le FNUAP, notamment sur le terrain, ont désormais remettent en cause le leadership unique de l’OMS.¹⁰⁰⁵

Notons d’ailleurs que la déclaration conjointe de 1997 a été réactualisée.¹⁰⁰⁶ Les mandats exclusifs des agences, tels qu’ils étaient alors présentés en 1997, ont été revus, notamment du fait de la multiplication des agences des Nations Unies impliquées dans la lutte (à mesure au regard du nombre de signataire de cette déclaration passé de 3 en 1997 à 10 en 2008),¹⁰⁰⁷ qui empêche de détailler le mandat de chacune comme cela avait été le cas en 1997. Mais ce flou s’explique aussi surtout comme le résultat d’une lutte d’influence en cours entre les trio leader : cette déclaration est surtout un texte de compromis (de plus en plus) « mou », qui ne peut que tout au plus préciser de façon assez vague le mandat des Nations Unies sur ces questions.¹⁰⁰⁸

Notons cependant que plusieurs institutions signataires de la déclaration ne sont pas directement impliquées dans la lutte : seules l’UNESCO (qui a développé une l’assistance aux Etats pour rédiger du matériel didactique, et également en incluant la lutte contre les MGF dans ses programmes d’alphabétisation) et l’UNIFEM sont engagées. L’UNIFEM n’a jamais eu un rôle moteur dans la lutte, en dépit de son mandat portant sur le suivi, l’évaluation et la mise en œuvre de la CEDEF. Cela s’explique notamment du fait de ses faibles capacités, à la fois organisationnelles et financières. En 1996, une résolution de l’Assemblée Générale des Nations Unies (résolution 50/166) a créé le *Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violences against Women*, dont la gestion est confiée à l’UNIFEM. Conformément à la

¹⁰⁰⁵ Cf. *infra*, chapitre 3, I, 3 pour des détails sur l’implication de chacune de ces organisations dans la lutte contre les MGFn au Mali et au Kenya.

¹⁰⁰⁶ Entretien réalisé le 27 septembre 2006 avec le Dr R. Elise B. Johansen, Technical Officer, Reproductive Health and Research Department, WHO Genève.

¹⁰⁰⁷ *Eliminer les mutilations sexuelles féminines. Déclaration interinstitutions* HCDH, OMS, ONUSIDA, PNUD, UNCEA, UNESCO, UNFPA, UNCHR, UNICEF, UNIFEM, Genève, 2008.

¹⁰⁰⁸ « Les Nations Unies jouent un rôle crucial en définissant des normes internationales et en encourageant et entreprenant des travaux de recherche, en collaboration avec les partenaires des milieux universitaires et du développement, de façon à garantir que les normes reposent sur des éléments de preuve solides. Les institutions des Nations Unies sont particulièrement bien placées pour promouvoir la coopération et la coordination entre l’ensemble des acteurs », *Ibid*, p 23.

définition des violences faites aux femmes, qui inclut les MGF,¹⁰⁰⁹ quelques projets sont financés chaque année sur ce thème.

Mais, les agences des Nations Unies ne sont pas les seuls acteurs impliqués à l'échelle internationale : un ensemble complexe et hétérogène d'acteurs internationaux divers (dans leur nature, l'ampleur de leur implication et leurs objectifs) gravite en effet autour de la cause des MGF.

b. D'autres acteurs internationaux clefs.

Dans le courant des années 1990, on assiste à une explosion des acteurs internationaux dans la lutte contre les MGF, produisant une profusion de « littérature grise » (rapports, stratégies etc.). Ils participent également à l'internationalisation de la lutte *contre* les MGF comme norme internationale. Parmi eux se trouvent essentiellement quelques agences de coopération bilatérale et une poignée d'ONG, qui ont un rôle international important.

i. Des « organisations non gouvernementales internationales »

Les « **ONG** » constituent indéniablement les principaux acteurs internationaux dans la lutte contre les MGF, à l'instar de : Population Council, Care, Plan International, Equality Now, PATH, AIDOS, Enda Tiers Monde, CICR, Save The Children, FORWARD, etc... D'ailleurs, ce sont pour la plupart (et pour les plus importantes d'entre elles) des ONG **anglo-saxonnes**.

Par ailleurs, l'imprécision de ce terme ne doit pas non plus masquer l'hétérogénéité des organisations qui les composent,¹⁰¹⁰ et notamment (pour ce qui nous concerne ici), l'influence également inégale de ces organisations dans l'internationalisation de la norme. Ces intervenants internationaux recourent en effet aussi bien : des organisations confessionnelles (Seventh Day Adventist Church, Aide de l'Eglise Norvégienne...), des fondations privées (Wallace Global Fund, Ford Foundation, Open Society Institute, ...), des centres de recherche

¹⁰⁰⁹ Pour les détails sur ces formulations, cf *supra* (1993 et 1995).

¹⁰¹⁰ L'imprécision entourant la notion même d'ONG explique d'ailleurs peut être le succès de cette notion depuis des dizaines d'années en sciences sociales. « Le terme d'ONG est une catégorie *ad hoc*, répondant aux intérêts changeants des organisations internationales et des Etats qui les investissent, et reposant sur des bases très fragiles », J. Siméant, « ONG et humanitaire », in *ONG et humanitaire*, J. Siméant et P. Dauvin (dir.), L'Harmattan, 2004, p 16. C'est pourquoi on va s'attacher à en étudier certaines afin de voir ce qui se cache derrière ce terme générique.

(Centre de recherche Innocenti – UNICEF, Centre international sur la santé de la reproduction de l'université de Ghent en Belgique, John Hopkins University etc.).

Les organisations qui ont le plus d'influence soit : des organisation pionnières, des organisations de défense des droits humains, et des organisations africaines régionales.

- *Des ONGI historiques spécialisées.*

Women's International Network (WIN) est une des premières ONG internationale traitant spécifiquement de la question des MGF. Fondée en 1975 par la féministe américaine Fran Hosken, cette organisation pionnière permet à la fois la production d'informations (avec le Rapport Hosken, régulièrement mis à jour, le Livre Universel de la Naissance en 1984 qui sera distribué à plusieurs organisations africaines pour des activités de sensibilisation à la santé de la reproduction), leur diffusion (à travers la newsletter Win News, mais aussi à travers la participation de sa présidente à différentes conférences internationales, avec notamment celle de Khartoum en 1979). Toutefois, au début des années 2000, l'organisation est concurrencée par d'autres organisations impliquées sur le terrain auprès des organisations locales travaillant avec les communautés excisantes. Elle est aussi critiquée (indirectement par le biais de sa fondatrice) pour des prises de position peu respectueuses des cultures. L'organisation disparaît en 2003.

Au milieu des années 1990, une autre organisation prend (en quelque sorte) le relais de WIN : il s'agit de **RAINBO** (Research Action an Information Network on the Bodily Integrity of Women). Cette ONG est fondée par des immigrantes africaines installées aux Etats-Unis. Elle cherche à influencer la politique africaine des Etats-Unis, dans un premier temps, afin d'inclure la lutte contre les MGF. En 2000, son siège est déplacé à Londres, et l'organisation se réoriente vers le lobbying pour une politique britannique envers l'Afrique qui prenne en compte cette problématique. A sa tête, comme dans le cas de WIN, on trouve une pionnière de la lutte contre les MGF, mais cette fois ci africaine : Nahid Toubia. Cette militante est née à Khartoum en 1951. Après des études en Egypte et au Royaume Uni, elle devient la première femme chirurgienne au Soudan. Elle travaille à *Population Council* sur les questions des MGF pendant quelques années, avant de fonder sa propre organisation RAINBO en 1994. Elle a publié plusieurs ouvrages et articles importants, dans des revues scientifiques reconnues. Elle est professeure à Columbia University School of Public Health, et membre du comité éditorial de la revue *Health and Human Rights* publiée par Harvard School of Public Health. Elle est également ponctuellement consultante pour l'OMS ou le PNUD, en 1998, par

exemple, elle rédige pour l'OMS, *Female Genital Mutilation. An Overview*. Surtout, en 1994, elle publie *Female Genital Mutilation. A call for global action*, dans lequel elle précise la stratégie législative de lutte contre les MGF. Acteur multipositionné, à la fois professionnelle de la santé et militante contre les MGF, à la fois actrice internationale qui tire en même temps sa légitimité de son expérience locale à Khartoum et des connaissances qu'elle a accumulées ; elle est emblématique des figures féminines qui émergent dans les années 1990 (à la suite de militantes occidentales comme Fran Hosken) et qui participent de la consolidation de la cause des MGF, par un « détour » par le local.

A côté de ces ONG fortement personnalisées, un autre type d'ONGI participe de l'institutionnalisation de la cause des MGF : ce sont des ONGI déjà légitimes dans leur domaine et qui prennent position ou intègrent la lutte contre les MGF dans leurs priorités, à l'instar d'*Amnesty International*.

- *Des ONGI généralistes de défense des droits humains.*

Amnesty International (AI) est une ONG internationale centrée sur la promotion et la défense des droits humains. En 1981, alors que la conférence de Khartoum a porté l'attention de la communauté internationale sur la question des MGF, une rencontre du Conseil International d'AI évoque la question. Mais aucune action n'est alors menée à son encontre, car le mandat qu'elle s'est assignée à cette époque ne lui permet de faire des campagnes contre les violations des droits humains que si celles-ci sont le fait de Etats (qui sont considérés comme les seules instances liées par traités internationaux). Cependant, dans le courant des années 1990, le mandat d'AI s'étend progressivement, et prend en compte également les manquements des Etats par *défaut d'action* visant à limiter les violations des droits humains perpétrées par des individus privés. Dans la même période, les MGF sont également reformulées en termes d'atteinte aux droits humains (notamment avec la Conférence de Vienne de 1993). Lors de la rencontre du Conseil International d'AI en **1995**, il est décidé de prendre en compte les MGF dans le cadre des violations des droits humains, en tant que violence faite aux femmes. Cette décision précède la conférence internationale sur les femmes de Beijing (1995) et participe de la consolidation de la cause des MGF, pensée en termes de droits humains. Le fait qu'une organisation reconnue comme AI s'engage sur cette question est un tournant majeur dans la lutte.

Son action est double : elle encourage les gouvernements à ratifier et faire appliquer les principaux traités internationaux concernant les MGF et elle soutient les actions entreprises

par d'autres ONG et individus au niveau national et communautaire. En 1996, AI organise au Ghana son premier séminaire international sur la question : « *Working together for change : stop female genital mutilation* », qui rassemble les membres d'AI en Afrique et les ONG qui travaillent sur cette question. Un groupe de travail sur les MGF est créé suite à ce séminaire, visant à formuler et coordonner les activités contre les MGF. Cet événement bénéficie d'une couverture médiatique importante, et il initie un cycle de conférences de sensibilisation sur la dimension « droits humains » de la pratique. Au niveau national, AI cherche surtout à agir comme un catalyseur, rassemblant l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de la problématique. En 1997, elle publie un dossier d'information complet, qui fait référence dans le domaine.¹⁰¹¹ En 2004, AI a initié une campagne internationale intitulée « *Stop Violence against Women* », dans laquelle les MGF sont une des composantes.

La prise en compte de MGF dans son agenda centré autour des droits humains participe à l'institutionnalisation de la cause, qui bénéficie du même coup de la notoriété et de la légitimité reconnue à Amnesty International du fait de son expertise. D'autres ONG reconnues au niveau international et qui s'impliquent dans la lutte, vont ainsi approfondir son institutionnalisation : Save The Children, Enda Tiers Monde, Population Council...

- *Des organisations régionales africaines.*

D'autres ONG se démarquent par leur apport particulier à l'institutionnalisation de la cause, non plus en raison de leur *leadership* historique, ou de leur légitimité externe, mais du fait de leur légitimité interne en tant qu'organisation sous régionale (continent africain). Le Comité Interafricain sur les Pratiques Traditionnelles (ou : CI AF en français, et IAC en anglais) constitue ainsi le principal réseau africain. Créé en 1984, suite à la deuxième rencontre internationale organisée sur les « pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants »,¹⁰¹² à Dakar à l'initiative du *NGO Working Group on FGM* ; et en partenariat avec l'OMS, l'UNICEF et le FNUAP – il est censé coordonner les 28 comités nationaux qui se sont progressivement mis en place depuis sa création en Afrique (et des représentations également dans les pays européens). Son siège est à Addis Abeba, mais un bureau est également présent à Genève pour faciliter la communication avec la communauté internationale afin d'assurer un meilleur plaidoyer et de collecter des fonds.

¹⁰¹¹ Amnesty International, *Female Genital Mutilation. A Human Rights Information Pack*, Londres, 1997.

¹⁰¹² Cette conférence se situe en effet dans la continuité du séminaire de Khartoum de 1979 : les recommandations qui avaient été faites à cette occasion sont d'ailleurs largement reprises en 1984.

Sa présidente est la militante éthiopienne Berhane Ras-Work, qui s'est installée en Suisse après ses études. Elle est également coordinatrice du *NGO Working Group on FGM*. Le mandat du CI AF est centré sur : la réduction de la mortalité et morbidité maternelle et infantile ; la promotion des pratiques traditionnelles positives ; le plaidoyer au niveau international, régional et national ; et la collecte de fonds pour soutenir les activités au niveau local.

Malgré ce mandat extensif, le comité se concentre en pratique essentiellement sur les MGF. Sa première assemblée générale est organisée en marge de la conférence internationale sur les femmes de Nairobi en 1985. Son plaidoyer au niveau national, régional et international passe par une implication des gouvernements africains (Ethiopie, Burkina Faso, Mali...). Il entretient des liens constants avec l'UA (avec laquelle il organise par exemple un séminaire régional en 1997 à Addis Abeba), l'UEMOA (atelier régional de Ouagadougou en 1998). Il est largement reconnu au niveau international (il bénéficie ainsi du statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies, à l'Organisation de la Francophonie et en 1995 il reçoit le prix des Nations Unies en matière de population, pour ses activités dans le cadre de la lutte contre les MGF).

Notons que, lors d'une assemblée générale organisée en Ethiopie en 1990, les représentants du CI AF décident de l'usage du terme « mutilation génitale féminine », considérant que les autres termes prêtent à confusion sur la nature et le danger de la pratique. Cela est d'ailleurs régulièrement confirmé lors des assemblées générales : en 2006 une Déclaration officielle sur la terminologie est adoptée, pour réaffirmer cet engagement.¹⁰¹³ Ce choix montre d'une part l'insertion du CI AF dans l'espace internationalisé de la lutte contre les MGF, où le terme de MGF (qui était d'abord réservé aux activistes féministes) est utilisé largement (par l'OMS, l'UNICEF, l'UA, l'UE...); mais cela met en évidence d'autre part le fait que ce comité se pose en leader régional incontesté dans la lutte, qui émet des standards applicables au niveau national. Cette double posture légitimante (internationale et régionale) dont bénéficie le CI AF, est confirmée par la décision que prend le Comité en 2003, lors de sa 6^{ème} assemblée générale (Addis Abeba) de faire du 6 février la Journée Internationale de lutte contre les MGF (Tolérance Zéro aux MGF), qui est désormais célébrée dans de très nombreux pays et reconnue par les Nations Unies.

¹⁰¹³ IAC, *Declaration on the terminology FGM*, 6th Inter African Committee General Assembly, 4-7 avril 2006, Bamako.

ii. Des agences de coopération bilatérale.

Les Etats occidentaux s'impliquent inégalement dans la lutte à travers leur agence de coopération bilatérale. Mais leur implication est le plus souvent épisodique, sauf pour quelques uns d'entre eux, et notamment les Etats-Unis.

Au niveau bilatéral, l'**US AID** (agence de coopération des Etats-Unis) participe pleinement à l'internationalisation de la cause. Elle intègre la lutte contre les MGF dans ses programmes de développement en Afrique dès **1997**.¹⁰¹⁴ Elle met en place en son sein un groupe de travail thématique sur la question des MGF. Des recherches opérationnelles sont élaborées, des campagnes de sensibilisation sont lancées dans de nombreux pays, des formations sont organisées auprès du personnel médical et les organisations de femmes sont soutenues dans leurs activités contre la pratique, et enfin elle fournit un soutien technique pour l'élaboration et l'application de législations nationales. En 2000, elle institutionnalise le changement de terminologie dominante, en adoptant et diffusant le terme « *female genital cutting* », arguant que : « le terme de « mutilation génitale féminines » stigmatise la pratique au détriment des programmes qui essaient de la changer ». ¹⁰¹⁵ Mais, surtout, elle finance dès le début des années 1990, les Enquêtes Démographiques et de Santé qui sont les seuls outils fiables concernant la prévalence de la pratique dans les différents pays.¹⁰¹⁶ Cette production statistique en fait un acteur international clef. La place centrale de l'**US AID** dans la lutte s'explique aussi du fait de l'importance des fonds qui sont alloués dans ce domaine par le gouvernement américain, doublée d'une politique étrangère qui a un impact durable dans la lutte au niveau international.

Mais d'autres agences de la coopération bilatérale sont aussi particulièrement actives :¹⁰¹⁷ même si par l'ampleur de leurs fonds, elles ne rivalisent pas avec l'**US AID**.

Par exemple, l'agence de coopération (technique) allemande, la **GTZ**, déjà très impliquée dans le domaine de la santé de la reproduction, a intégré la lutte contre les MGF dans ses

¹⁰¹⁴ US AID, *Programme Guidelines For Integrating Activities to Eradicate FGM into US AID Programmes*, May 1997.

¹⁰¹⁵ « The term "female genital mutilation" stigmatizes the practice to the detriment of the programs trying to change it. » US AID, *US AID Policy on Female Genital Cutting*, 9 janvier 2000.

¹⁰¹⁶ Cf *supra* chapitre préliminaire, I sur l'importance des EDS.

¹⁰¹⁷ On étudiera plus en détails les politiques nationales dans les pays d'immigration africaine qui émergent et leur influence dans la construction d'une politique internationale, dans la prochaine sous partie, consacrée à ce qu'on a choisi d'appeler la délocalisation de la cause. Cf *infra*.

programmes depuis mai 1999. Elle finance de nombreuses études de terrain (recherches opérationnelles) et soutient les gouvernements qui mènent des actions en la matière. Elle a progressivement développé une expertise importante sur le sujet qui est largement reconnue. Par exemple, en 2003 elle publie une étude qui fait le bilan de toutes les approches développées dans la lutte contre les MGF. Un tel état des lieux est généralement du ressort de l’OMS, mais la GTZ précise justement que les études et recherches de l’OMS sont souvent trop pointues pour être utilisables sur le terrain : elle propose au contraire des outils qui seront utiles à tous les acteurs.¹⁰¹⁸ Rappelons que la légitimité de l’OMS repose précisément sur sa fonction de production (et diffusion) de standards fondés sur un savoir scientifique (incontestable); mais elle se trouve aujourd’hui concurrencée par d’autres acteurs dont la légitimité repose sur une connaissance du « terrain ». D’autres agences - suédoises (**SIDA**), hollandaise (**SNV**) et canadiennes (**ACDI**) - sont également particulièrement actives, même si le plus souvent de façon ponctuelle et localisée.

Ces acteurs ci sont étroitement liés à la politique nationale des Etats occidentaux, et notamment leur politique et étrangère et de régulation de la situation migratoire. En effet, dans le courant des années 1980 et 1990, les « MGF » sont découvertes dans les pays occidentaux, par le biais de certaines populations immigrées africaines. C’est un facteur clef pour comprendre l’internationalisation de la cause.

¹⁰¹⁸ “The World Health Organisation has produced several relevant documents covering similar questions. They are, however, voluminous and time-consuming to read for someone based in the countries concerned busy with the daily management of a project. Rather than wanting to duplicate something that already exists, it is the aim of this booklet to produce a concise and short summary of the most relevant issues and to present them in a practical form for use in the project context”, GTZ, *Addressing Female Genital Mutilation: Challenges and Perspectives for Health Programmes. Part I: Select Approaches*, Claudia Kessler Bodiang, Promotion of initiatives to end Female Genital Mutilation (FGM), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2003.

3. MGF et diaspora : la « délocalisation » de la cause comme accélérateur de son internationalisation.

Dans le courant des années 1980, plusieurs pays occidentaux (notamment ceux qui ont une proportion significative d'immigration africaine issue de communautés excisantes) découvrent avec stupeur que la pratique des MGF existe également sur leur territoire. Contrairement à la période coloniale où la pratique restait lointaine et floue, ici les MGF se transforment en problème national : on peut ainsi parler d'une **délocalisation** du problème. Les politiques nationales qui se développent en réaction à ce nouveau problème (a) et la médiatisation qui l'accompagne (b) ont incontestablement consolidé le processus d'institutionnalisation de la cause des MGF, en faisant dès lors un véritable *problème global*.

a. Emergence de politiques nationales de lutte dans les pays occidentaux.

Trois des principaux groupes nationaux demandeurs d'asile dans l'Union Européenne proviennent de pays africains où sont pratiquées les MGF : Nigeria, Somalie et République Démocratique du Congo.¹⁰¹⁹ Du fait de l'immigration, les pays européens (mais également ceux d'Amérique du Nord) sont confrontés à la pratique sur leur sol. Pour être plus précis, c'est souvent dans le cadre de la deuxième vague d'immigration, où ce ne sont plus uniquement des travailleurs qui immigrent, donc essentiellement des hommes seuls, mais également une partie de leur famille, féminisant ainsi l'immigration, que la pratique des MGF a ainsi été « importée ».¹⁰²⁰

¹⁰¹⁹ Voir: E. Leye et J. Deblonde, *Legislation in Europe Regarding Female Genital Mutilation and the Implementation of the law in Belgium, France, Spain, Sweden and the U.K.* Centre de recherche sur la santé génésique, Ghent (Belgique), 2004.

¹⁰²⁰ A. Andro et M. Lesclingrand, « Les mutilations sexuelles féminines : le point sur la situation en Afrique et en France », *Populations et Sociétés*, vol. 438, octobre 2007.

Les pays occidentaux répondent le plus souvent par le **droit**, mais de façon différente. Trois approches sont privilégiées : soit la mise en place d'une législation nouvelle et spécifique criminalisant la pratique des MGF (Norvège, Suède, et Royaume Uni) ; soit la modification d'une législation déjà existante, mais en faisant référence spécifiquement aux MGF (Belgique, Danemark, Italie et Espagne) ; ou soit encore l'interdiction en vertu de dispositions pénales existantes, concernant les actes de violence et/ou les lésions corporelles (Finlande, Allemagne, Pays Bas, Grèce, Suisse et France). Mais le statut juridique de la pratique n'entraîne pas nécessairement des poursuites. La France est quasiment le seul pays européen à avoir engagé des poursuites judiciaires, y compris pénales contre les parents ou des exciseuses.¹⁰²¹

Le premier procès en France contre une exciseuse a lieu en 1979, mais l'affaire est jugée alors comme un délit. En 1983, la Cour de Cassation juge l'excision comme un crime, conformément à l'article 312, alinéa 3 du Code Pénal : ce jugement fera jurisprudence.¹⁰²² Le premier cas où cette jurisprudence est appliquée est celui de Bobo Traoré en 1984 ; puis cela est confirmé dans un jugement de Cour d'Assises. Les associations (SOS Femmes Alternatives, CAMS F et Enfance & Partage) vont avoir un rôle essentiel dans la pénalisation de la pratique. Mais, dans un premier temps les jugements font preuve d'une certaine indulgence : les peines prononcées étant le plus souvent avec sursis. Ce n'est qu'en 1991 que la première peine de prison ferme est prononcée, à l'encontre d'une exciseuse (5 ans). Puis, pour la première fois, en 1993, un cas est jugé dans lequel la petite fille n'est pas décédée : les parents sont condamnés pour avoir fait exciser leur fille, et non suite aux complications. Dans le courant des années 1990, une vague de procès se concentre sur l'excision : de 1979 à 1999, pas moins de 26 jugements sont rendus contre les MGF. Mais en 1999 a lieu le procès qui est jusqu'à maintenant celui qui a été le plus médiatisé, y compris au-delà des frontières nationales : celui d'Awa Gréou. Cette exciseuse malienne avait déjà été condamnée lors d'un premier procès en 1994. La médiatisation qui entoure ce cas particulier s'explique par l'ampleur du phénomène qu'il dévoile : Awa Gréou est accusée d'au moins 48 excisions réalisées à Paris ; mais aussi parce que pour la première fois c'est une jeune fille (Mariatou

¹⁰²¹ En 2000, un cas a été porté devant un tribunal administratif en Suède.

¹⁰²² Mais notons qu'il ne s'agissait pas d'un cas impliquant une dimension interculturelle : il s'agissait de juger une mère dont la petite fille était décédée suite à différents types de violences exercées sur elle, parmi lesquelles figurait une forme d'excision du clitoris. Pour tous les détails des procès en France, voir : B. Winter, « Women, The Law and Cultural Relativism in France : the Case of Excision », *Signs*, vol.19 (4), été 1994, pp 939-974.

Koita), qui a été excisée, qui porte plainte contre ses parents. Awa Gréou est finalement condamnée à 8 ans de prison ferme, la mère de Mariatou à deux ans, et les prévenus (essentiellement des mères de famille) ont des peines pouvant aller jusqu'à 5 ans.

Progressivement, les pays européens et d'Amérique du Nord sont aussi confrontés au *risque* de MGF dans les pays d'origine des immigrés. En Europe, c'est en 1996 que la première **demande d'asile**, motivée par le risque d'excision qu'entraînerait une reconduite à la frontière, est accordée par le tribunal administratif de Lyon. Un principe d'extraterritorialité est même parfois ajouté aux mesures législatives existantes, comme c'est le cas par exemple au Royaume Uni. Une première loi avait été votée en 1985 (*Prohibition of Female Circumcision Act*), amendée en 2003 (*Female Genital Mutilation Act*), notamment pour prendre en compte un phénomène nouveau : les parents d'origine africaine amènent leurs filles dans leurs pays d'origine (le plus souvent l'étranger) pour qu'elles se fassent exciser, et contourner ainsi l'interdiction sur le territoire national.

En 2001, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe vote une résolution (Résolution 1247 '*Female Genital Mutilation*') dans laquelle elle invite les gouvernements à prendre des mesures législatives à l'encontre de la pratique et à adopter des mesures plus souples en matière de droit d'asile. La même année, le Parlement Européen vote également une résolution sur les MGF (Résolution 2001/2035 INI), sous l'impulsion de l'euro députée Emma Bonino dans laquelle la pratique est condamnée en tant que violation des droits humains. La mise en place de programme d'action y est recommandée afin de protéger les femmes victimes ou en situation de le devenir.

Aux Etats-Unis, en 1996 le droit d'asile est accordé à une jeune togolaise, chrétienne Kassindja, entrée clandestinement aux Etats-Unis et qui demandait l'asile au nom du risque qu'elle encourait de se faire exciser dans son pays d'origine. Cette affaire a été très médiatisée, et aura des conséquences majeures. La même année une loi fédérale expose les parents et les exciseuses à 5 ans de prison (des lois avaient été votées dans certains Etats). La même année un ensemble de mesures complémentaires est également pris. Le Département de la Santé américain est chargé de mener une étude sur la prévalence de la pratique aux Etats-Unis. Le Service de l'Immigration et de la Naturalisation est chargé de rassembler des informations sur les pays où des demandes de visas sont faites concernant la prévalence de la pratique. Mais surtout les représentants américains auprès du *Multilateral Development*

Banks (MDBs) sont chargés de mener un plaidoyer actif pour que les différentes banques multilatérales qui en font parties (notamment la Banque Mondiale et la Banque Africaine du Développement) prennent des mesures pour favoriser la lutte contre les MGF.¹⁰²³ En 1997, dans l'*Appropriation Spending Bill*, une disposition invite les représentants américains auprès des différentes institutions financières internationales à faire valoir leur droit de vote pour s'opposer à des prêts à des pays africains (parmi les 28 qui pratiquent) qui n'auraient pas mis en œuvre des mesures éducatives contre les MGF.¹⁰²⁴ La politique étrangère américaine, influencée pour beaucoup par les événements nationaux autour des questions d'immigration notamment, fait des Etats-Unis notamment à travers l'US AID, l'un des acteurs clefs dans la lutte contre les MGF.

De manière générale, quel peut être l'impact de ces politiques nationales européennes et américaines contre les MGF dans l'institutionnalisation de la lutte internationale contre la pratique ? La découverte de cas sur le territoire national a entraîné la mobilisation (voire la création) d'un certain nombre d'associations qui vont mener des actions de sensibilisation auprès des populations issues de communautés où la pratique existe, et également organiser des formations pour les personnels socio sanitaires pour prévenir des cas et aussi pour prendre en charge les complications. En effet, en dehors de l'exception française, et en dépit de mesures pénales disponibles, c'est la voie éducative qui est le plus souvent choisie par les différents Etats. Des associations vont à la fois influencer la lutte au niveau national, mais elles vont aussi s'impliquer dans les pays d'origine des immigrés en soutenant des initiatives locales. C'est le cas par exemple de FORWARD au Royaume Uni, ou du GAMS (Groupement pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles) en France.¹⁰²⁵ Outre ces

¹⁰²³ Pour une présentation de la politique américaine contre les MGF : US Department of State, *Prevalence of the practice of FGM: laws prohibiting FGM and their enforcement. Recommendations on how to best work to eliminate FGM*, Report of FGM, Foreign Operations Export Financing and Related Programs Appropriation Act, 2001, Senior Coordinator for International Women's Studies of the Under Secretary of Global Affairs, 1er février 2001.

¹⁰²⁴ C. W. Dugger, « Congress Bans Genital Rite », *The New York Times*, 12 octobre 1996.

¹⁰²⁵ Les associations en France, dont le GAMS, mènent des campagnes de prévention contre les mariages forcés et l'excision essentiellement à travers des activités menées dans les centres de Protection Maternelle et Infantile. Le gouvernement français s'est d'ailleurs récemment impliqué sur cette question, en organisant un colloque en décembre 2006 afin de réaliser un plan d'action : « Pour en finir avec les mutilations sexuelles féminines », Ministère de la Santé, 4 décembre 2006, Paris (Institut Pasteur). Voir *Le Monde*, 13 décembre 2006.

mobilisations transnationales qui viennent alimenter la liste des protagonistes dans la lutte internationale contre les MGF, ces politiques nationales sont également à replacer dans le cadre des injonctions en matière de politique étrangère. En effet, selon Elizabeth H. Boyle, les législations nationales qui se sont développées dans les pays d'immigration africaine, ne sont pas tant destinées à réguler la question des MGF au niveau national, où le manque d'études fiables fait de cette question un problème plutôt « confidentiel » ;¹⁰²⁶ mais bien plutôt à envoyer un message aux gouvernements des Etats qui pratiquent.¹⁰²⁷ Ces politiques participeraient ainsi du processus de diffusion et d'uniformisation de normes (globales), à l'encontre des MGF. Par ailleurs, la question des MGF, telle qu'elle est prise en charge dans ces pays occidentaux, ne peut être (là aussi) isolée de son contexte social et politique : à travers la condamnation de ces pratiques, c'est aussi indirectement les questions de l'immigration, de l'intégration, voire de l'islam qui sont évoquées. La pratique des MGF cristallise ces enjeux, de la même façon que le port du voile à l'école en France dans les années 1980 par exemple. L'émotion suscitée par ces pratiques est souvent instrumentalisée pour traiter indirectement de questions politiques.¹⁰²⁸ Enfin, ces politiques nationales sont également la conséquence d'une médiatisation du phénomène, qui a un impact important à son tour sur l'institutionnalisation de la cause.

¹⁰²⁶ Une seule étude disponible en France: I. Gillette, *La polygamie et l'excision dans l'immigration africaine en France analysées sous l'angle de la souffrance sociale des femmes*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asq, 1998 (thèse de doctorat en sociologie). Elle estime que 24 000 à 27 000 femmes sont excisées ou menacées de l'être en France en 1982 et en 1989. Au Royaume Uni, selon FORWARD, en 2001, 66 000 femmes auraient subi des MGF ; et 16 000 filles de moins de 8 ans et moins seraient à risque de se faire infibuler (type III), et 5 000 pour les autres formes (type I et II) ; tandis que 8 000 filles de plus de 8 ans seraient très probablement déjà infibulées, et 3 000 pour les autres formes. FORWARD, *A Statistical Survey to Estimate the Prevalence of FGM in England and Wales*, 2007.

¹⁰²⁷ E. H. Boyle, 2002, *op.cit.*

¹⁰²⁸ Dans le cas français, il est intéressant de noter la récurrence du « débat » (qui n'en est pas un d'ailleurs) sur l'excision. Récemment par exemple, il a ré-émergé pendant les « émeutes » dans les banlieues (suite aux propos d'un député qui analysait la situation d'insécurité comme résultant de la polygamie et de l'excision...), ou encore dans la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2007. Le lundi 05 Février 2007 sur TF1 lors de l'émission *J'ai une question à vous poser*, le candidat Nicholas Sarkozy précisait: "[Quand on est Français] on respecte ses règles, c'est-à-dire qu'on n'est pas polygame, on ne pratique pas l'excision sur ses filles, on n'égorge pas le mouton dans son appartement et on respecte les règles républicaines." [Disponible en ligne : http://www.dailymotion.com/comments/video/x15g6t_sarkozy-derapage-moutons_news/4]

b. Une médiatisation croissante.

Michael Lipsky affirmait qu'« il n'existe pas de contestation tant qu'elle n'est pas perçue et projetée ». ¹⁰²⁹ Il en est de même de la défense de causes. Patrick Champagne en parlant de « manifestations de papier » rappelle aussi que les manifestations n'existent que dans la mesure où elles sont données à voir dans les médias. ¹⁰³⁰ Or, dans les années 1970 et 1980, la cause de la lutte contre les MGF bénéficie d'une couverture médiatique croissante, souvent sensationnaliste, qui a permis à l'opinion publique des pays occidentaux de découvrir les MGF.

Dans la sociologie des problèmes publics, Pierre Favre considère le *champ médiatique* comme un des « médiateurs de l'émergence » d'un problème. Il participe ici de la formulation des MGF en tant que problème, en présentant une interprétation et proposant éventuellement (indirectement) des principes d'action. ¹⁰³¹ Parler de « champ » amène ainsi à réfléchir sur ses logiques de fonctionnement propres (et notamment ses logiques professionnelles et économiques), sur son autonomie, et aussi sur ses interactions avec les autres champs (scientifiques, religieux, militants féministes, etc....) pour la définition du problème. ¹⁰³²

Andrea Hoeschen et Elizabeth H. Boyle ont mené une étude sur la couverture par la presse écrite américaine de la lutte contre les MGF, de 1979 à 1999. ¹⁰³³ Elles mettent en évidence l'importance accordée aux récits et témoignages, qui ont joué un rôle dans la prise de conscience des années 1990. La même année que le premier article de Gloria Steinem dans *Ms Magazine*, ¹⁰³⁴ un autre article est publié par le *New York Times* le 18 juillet 1980 : Nawal

¹⁰²⁹ M. Lipsky cité par J.G. Padioleau, *L'opinion publique*, Mouton, Paris, 1968.

¹⁰³⁰ P. Champagne, « La manifestation : la production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, juin 1984, pp 19-41

¹⁰³¹ Voir : P. Favre, « L'émergence des problèmes publics dans le champ politique », in : *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, P.Favre (dir.), Collection Dossiers Sciences Humaines et Sociales, L'Harmattan, Paris, 1992, pp 5-37.

¹⁰³² On parle ici uniquement des médias occidentaux, dans la mesure où ils offrent une large couverture et influencent largement l'opinion publique nationale, et internationale. Mais dans le cours de l'analyse, on ne manquera pas de mettre en évidence le rôle (inégal) des médias en soutien de la cause également au niveau local, au Mali comme au Kenya.

¹⁰³³ A. Hoeschen et E. H. Boyle, « Theorizing the Form of Media Coverage over Time », *The Sociological Quarterly*, vol. 42, 2001, pp 511-527.

¹⁰³⁴ R. Morgan et G. Steinem, «The International Crime of Genital Mutilation », *Ms Magazine*, vol. 8 (9), mars 1980.

El Saadawi¹⁰³⁵ y raconte l'opération qu'elle a subie dans son enfance, avec descriptions précises à l'appui. Ce type d'article est récurrent dans la première partie des années 1980 : il est caractérisé par le recours systématique au ressort émotionnel visant à susciter l'empathie (du lectorat). Puis dans le courant des années 1980, et surtout dans les années 1990, les articles changent progressivement de nature, rapportant les événements internationaux pionniers dans la lutte : ils couvrent notamment les conférences internationales de Vienne (1993), du Caire (1994) et de Beijing (1995). Ils peuvent également traiter indirectement la question à travers le commentaire d'œuvres de fiction, comme celui d'Alice Walker, qui a reçu une très large couverture médiatique, y compris critique. Les affaires judiciaires, comme celle de la jeune togolaise Fauziya Kassindja qui a fait une demande d'asile en 1996, sont généralement aussi largement couvertes. Cette dernière affaire va d'ailleurs susciter un très grand nombre d'articles de presse dans tout le pays, ce qui contribuera probablement à créer un environnement favorable à la fois à l'acceptation de sa demande d'asile, et au vote d'une loi contre les MGF aux Etats-Unis la même année. Puis, dans le courant des années 1990, la presse va devenir un moyen supplémentaire de communication pour les acteurs engagés dans la lutte, afin de populariser leurs actions : c'est le cas par exemple de Equality Now qui va publier toute une série de lettres dans le *New York Times* et le *Washington Post* pour critiquer l'attitude de l'hôpital de Seattle qui propose une médicalisation des MGF à l'attention de ses patientes d'origine somalienne. En 1994, la presse américaine s'empare des développements de la lutte en Egypte, alors que la Conférence sur la Population et le Développement y est organisée.

D'ailleurs, si les articles de presse constituent le cœur du processus de médiatisation, la radio et surtout la télévision sont aussi ponctuellement des vecteurs de la cause. C'est le cas notamment avec un documentaire diffusé en 1994 sur la chaîne américaine et internationale CNN, quelques temps avant la CIPD (qui se tient au Caire) : ce film rapporte des cas d'excisions en Egypte. Cela décrédibilise les autorités égyptiennes – alors que les médias internationaux sont largement focalisés sur le pays pour la tenue de la conférence – qui avaient jusqu'alors prétexté une prévalence basse, pour ne pas s'engager contre les MGF.¹⁰³⁶

L'étude sur la médiatisation des MGF aux Etats Unis met en évidence l'interaction entre la mobilisation internationale contre les MGF et les médias, à partir des deux dimensions

¹⁰³⁵ Militante d'origine égyptienne, rappelons qu'elle est l'auteure de *The Hidden Face of Eve, Women in the Arab World* publié en 1980, ouvrage dans lequel elle dénonce les MGF dans son pays d'origine (l'Egypte).

¹⁰³⁶ Voir E.H. Boyle, 2002, *op.cit.*, pp 73-75.

essentielles de la couverture médiatique : à savoir sa dimension purement informative (assortie de descriptions à la fois de la forme de la pratique et de ses modalités), mais également symbolique. Cette médiatisation fournit en premier lieu des informations de base sur la pratique (prévalence, formes et conséquences) mais également sur les activités menées à son encontre (couverture des premières conférences internationales en la matière). Mais, la couverture médiatique comporte également une dimension beaucoup plus symbolique : par le biais des récits et des témoignages notamment, elle permet d'individualiser la lutte, au prix souvent d'une victimisation des femmes africaines réduites à leur corps « mutilé », et *in fine* à émouvoir l'opinion publique internationale.

On retrouve les mêmes caractéristiques dans la couverture médiatique en France par exemple : *Le Monde* commence à traiter de la question dès 1979,¹⁰³⁷ avec des articles également à fort contenu émotionnel dans un premier temps ; puis à caractère informatif, rapportant notamment le premier séminaire de Khartoum en 1979, puis les différentes conférences internationales.¹⁰³⁸ Par la suite, ce sont les affaires judiciaires dans les années 1980 et 1990 qui retiennent l'attention médiatique sur la question : à côté des comptes rendus de jugement, on trouve également des articles d'opinion où les intellectuels français et étrangers expriment leur point de vue sur la criminalisation de la pratique. Comme on l'a déjà dit, le procès de Awa Gréou en 1999 constitue le paroxysme de cet engouement médiatique pour les MGF.¹⁰³⁹

Toutefois, l'impact que le champ médiatique peut avoir à la fois sur l'opinion publique, et en retour sur l'agenda international, ne doit pas non plus être surestimé dans la mesure où il se fonde beaucoup sur le sensationnalisme, au détriment de réflexions ou d'investigations, et fonctionne sur un temps court (en fonction de contraintes propres à ce champ). L'attention médiatique étant cyclique, elle ne peut permettre à elle seule l'inscription et le maintien de la question sur l'agenda international, mais elle y participe toutefois d'une *certaine* manière. Cela a d'ailleurs incité certaines ONG notamment à développer leur propre organe de communication, à l'image de WIN News par exemple.

¹⁰³⁷ C. Brisset, « 30 millions de mutilées », *Le Monde*, 28 février 1979.

¹⁰³⁸ « Excisées jusqu'à quand ? », *Le Monde*, 3 avril 1980 ; « La pratique des mutilations génitales féminines marque une recrudescence inquiétante », *Le Monde*, 19 août 1981.

¹⁰³⁹ Par exemple : G. Calame-Griaule, « L'exciseuse est-elle une criminelle ? », *Le Monde*, 10 février 1999 ; A. Vivien « Combattre l'excision », *Le Monde*, 3 mars 1999 ; B. Grosjean, « L'excision, une polémique né d'un bidonnage. Tobie Nathan, père de l'ethnopsychiatrie accusé à tort de faire l'apologie de la mutilation », *Libération*, 11 novembre 1999.

Ainsi, l'institutionnalisation progressive de la lutte contre les MGF en norme internationale, prenant ses racines dans les campagnes coloniales, a transformé la *fiction* des MGF en une cause à vocation quasi universelle, rompant de façon fracassante avec la « la conspiration du silence au niveau de la politique internationale », dénoncée par Fran Hosken en 1982.¹⁰⁴⁰ L'institutionnalisation de cette cause a pourtant été longue et sinueuse : après avoir émergé violemment sous la colonisation, elle a connu une phase de dormance, pour être ensuite réactivée par des entrepreneurs moraux de cause et susciter une attention croissante à la faveur des principales conférences internationales des années 1990, au point de devenir une cause quasi consensuelle et généralisée, qui a même sa Journée Internationale.

Dans un récent rapport sur les formes de violences à l'égard des femmes, le Secrétaire Général des Nations Unies salue cette évolution positive et conclut : « les mouvements d'opposition grandissants de groupes de femmes pourraient bien faire baisser progressivement cette pratique, y compris dans les pays où sa prévalence est élevée. »¹⁰⁴¹ En effet, cette internationalisation de la cause des MGF ne doit pas masquer également le fait que des *mouvements* de contestation ont émergé dans plusieurs pays d'Afrique, c'est à dire dans des contextes socioculturels où la pratique des MGF est *la* norme ; selon des rythmes et à travers des enjeux propres. Si la mobilisation internationale a fait émerger une nouvelle norme globale (la pratique des MGF est un problème et doit être abandonnée); dans les pays excisants, une telle norme se trouve en concurrence avec d'autres normes qui assurent la cohésion sociale. Comment des mobilisations peuvent-elles émerger dans ces contextes ? Les mobilisations internationales sont-elles une opportunité ou une contrainte ? Les deux évoluent en fait surtout dans l'espace internationalisé de la lutte *contre* les MGF, dans lequel elles sont en interaction plus ou moins directe et continue. Pour tenter de démêler cela, nous allons donc nous intéresser à la naissance et l'implantation de mouvements de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya, avec l'internationalisation de la cause des MGF en toile de fond.

¹⁰⁴⁰ F. Hosken, *Genital and Sexual Mutilations of Females*, Win News, USA, 1979.

¹⁰⁴¹ Secrétaire Général des Nations Unies, *Etude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies, 61^{ème} session (promotion de la femme) 10 octobre 2006, A/61/122/Add.1, juillet 2006, p 44.

II. Emergence(s) et développement de mouvements de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya.

Les mobilisations internationales que nous avons décrites portent sur un objet le plus souvent perçu comme étranger et lointain : en effet, les entrepreneurs moraux de la cause (coloniaux, féministes, etc.) portent le plus souvent regard d'emblée *extérieur* sur cette pratique. Mais, dans les pays où ces pratiques peuvent participer de la cohésion sociale (comme c'est le cas dans plusieurs pays africains) les ressorts de mobilisations *contre* les MGF – sans être impossibles – seront nécessairement plus complexes. Quelles formes peuvent prendre l'opposition à ces pratiques ? Qui en sont les principaux protagonistes ? Comment ces mobilisations sont-elles perçues localement ? Génèrent-elles des contre mobilisations ? Nous allons retracer ici la *trajectoire de l'opposition aux pratiques des MGF* – c'est-à-dire à la fois de l'idée de la lutte et de ses mobilisations, à savoir donc la cause des MGF replacée dans les contextes sociopolitiques maliens et kenyans. Ainsi, après avoir mis en lumière les cheminements sinueux de la cause au Mali et au Kenya (A), nous nous attacherons à dégager les principaux ressorts de mobilisation (B).

A. Des mouvements de lutte contre les MGF aux temporalités et protagonistes différents.

L'émergence de la cause des MGF suit un processus différent au Kenya et au Mali. Le rythme et les contextes socio-historiques des premières mobilisations *contre* les MGF sont particulièrement contrastés (1). Cependant, dans les deux cas, l'implication croissante du secteur associatif favorise l'internalisation de la cause (2) ; notamment à partir des années

1990, où la cause émerge dans les deux pays, mais selon des modalités là aussi contrastées (3).

1. Rythmes et modalités différentes des premières mobilisations contre les « MGF ».

Les premières mobilisations *contre* les MGF sont très contrastées dans les deux études de cas, et ces débuts vont considérablement marquer les mobilisations ultérieures. En effet, au Kenya les premières campagnes d'éradication ont été imposées pendant la colonisation, donnant naissance à une controverse violente, qui a rendue la question particulièrement polémique par la suite (a). A l'inverse au Mali, les premières mobilisations contre les MGF, encore timides et peu visibles, sont aussi plus tardives (b).

a. Kenya : entre émergence polémique et silencieuse, un processus lent et erratique.

La question des MGF émerge particulièrement tôt, portée par des acteurs spécifiques (qui ne vont pas se maintenir par la suite). La controverse coloniale va profondément marquer à la fois (en partie) l'histoire politique du Kenya et celle de la lutte contemporaine contre la pratique (i). S'ensuit une période de dormance (ii) remise en cause par une série de « *presidential decree* » inédits (iii).

i. Les controverses coloniales autour de la circoncision féminine (1920-1950).

La lutte contre les MGF émerge brutalement dans le Kenya sous domination coloniale britannique. Les premiers efforts sont le fait des missionnaires religieux, et notamment protestants qui sont implantés dans la région centrale du Kenya. Cette région est

majoritairement peuplée par les Kikuyu, pour qui la circoncision féminine (et masculine) participe d'un rite de passage à l'âge adulte (*irua*).¹⁰⁴²

Les **églises protestantes** sont porteuses d'un projet de réforme profonde des sociétés, si bien qu'elles ont tendance à interférer dans la sphère privée des populations évangélisées. Elles vont faire pression pour que le gouvernement colonial prenne position contre la circoncision féminine, pratique jugée « païenne », notamment en raison des éléments trop « sexuels » qui accompagnent la cérémonie d'initiation.¹⁰⁴³ Dans un premier temps, elles optent pour une « *christianisation* » de la circoncision (masculine et féminine), à l'image de l'Eglise presbytérienne kenyane, où dès 1906 la cérémonie et l'opération sont prises en charge par l'église, afin de mieux les contrôler. Mais rapidement, certaines églises considèrent qu'une telle régulation de la pratique n'est pas éthiquement viable, et demandent l'abolition pure et simple de cette coutume. En mars 1929, lors d'une réunion de toutes les églises protestantes implantées en terre kikuyu, il est décidé que les ceux/celles qui pratiqueraient la circoncision seraient exclus. L'abandon de la pratique devient en quelque sorte une preuve de foi. Cependant, en réaction à ces interdictions, de nombreux fidèles quittent les missions : ils vont alors se rassembler pour créer leurs propres écoles, puis leurs églises indépendantes, à l'instar de l'*African Independent Pentecostal Church* ou de l'*African Orthodox Church*.¹⁰⁴⁴ D'autres se sont tournés vers les missions catholiques : en effet, celles-ci sont restées, dans leur ensemble, beaucoup moins intrusives dans les modes de vie des populations converties.

Dans un premier temps, le gouvernement colonial reste silencieux face à ces excommunications, et aux réactions qu'elles suscitent. Puis en 1925, les *Local Native Councils* (LNC) sont invités à prendre les mesures nécessaires pour faire diminuer la pratique :¹⁰⁴⁵ cette solution permet au gouvernement central de se décharger d'une question potentiellement délicate. Plusieurs LNC prennent alors des mesures entre 1925 et 1927, rendant soit obligatoire le consentement préalable des jeunes filles, ou interdisant les pratiques trop extensives, ou encore obligeant les exciseuses à se faire enregistrer. Parmi eux,

¹⁰⁴² Cf. *supra*, chapitre préliminaire, II, A, 2.

¹⁰⁴³ J. Murray, 1976, *op.cit.*

¹⁰⁴⁴ H. Maupeu, « Eglises et société », in: *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier, Karthala-IFRA, 1998, pp 143-167.

¹⁰⁴⁵ Notons que les LNC sont des conseils rassemblant des représentants kenyans (à la fois élus et nommés), qui restent sous la présidence du *district commissioner* qui a un pouvoir de veto.

le LNC de Meru – plus zélé - prend plusieurs de ces mesures.¹⁰⁴⁶ Mais les représentants de certaines églises, alliés à quelques membres des LNC, demandent une interdiction globale de la circoncision féminine au niveau national. Ils mettent en avant des arguments sanitaires, qui se substituent aux arguments purement moraux des premières prises de position, en soulignant les effets néfastes de la pratique notamment au moment de l'accouchement.

Or, ces arguments trouvent un écho dans la **politique coloniale britannique pro nataliste**, visant à maintenir une main d'œuvre abondante et disponible dans ses territoires coloniaux. Rappelons que la question devient alors un enjeu politique pour le gouvernement britannique, portée par une coalition, qui éclate en 1930.¹⁰⁴⁷

Mais les résistances prennent de plus en plus d'ampleur face à cette controverse. Par exemple, plusieurs chants et des danses (*muthirigu*) sont alors créés : les pouvoirs coloniaux y sont stigmatisés, dépeints comme voulant détruire les coutumes, séduire les jeunes filles pour surtout voler les terres des kikuyu. Rien d'étonnant à cet amalgame entre circoncision féminine et **propriété foncière**, et entre interdiction de cette pratique et spoliation des terres, qui est d'ailleurs cité par de nombreux observateurs coloniaux.¹⁰⁴⁸ En effet, comme nous l'avons précisé dans le chapitre préliminaire, la circoncision féminine s'inscrit également dans un rite de fertilité, marquant non seulement le passage à l'âge adulte, mais aussi l'entrée dans la vie reproductive : en ce sens, la pratique participe donc plus largement de la régulation de la reproduction du groupe ethnique. Toute atteinte à cette pratique met donc en danger sa propre reproduction : si les jeunes filles ne sont plus excisées, elles ne peuvent pas se marier et avoir des enfants, mettant ainsi en péril l'existence même du groupe. Or, dans le contexte

¹⁰⁴⁶ L. M. Thomas, *Politics of the Womb. Women, Reproduction and the State in Kenya*, University of California, Berkeley, 2003.

¹⁰⁴⁷ Une brève coalition rassemble alors quelques femmes parlementaires, et des militants « humanitaires » qui plaident en Grande-Bretagne pour une interdiction de la forme la plus extensive de la pratique de la circoncision. Mais des résistances locales vont contraindre à abandonner cette politique. S. Pedersen, 1991, *op.cit.* Voir également dans la sous section précédente de ce même chapitre, la partie consacré aux controverses coloniales Pour des détails sur cette politique britannique: cf. *supra*, chapitre 1, I, A, 1.

¹⁰⁴⁸ Par exemple, Ralph Bunch commente la controverse qui s'est déroulée quelques années auparavant, en affirmant qu'il n'y a rien d'étonnant à ce que la colonisation britannique ait modifié nombre de comportements des jeunesse locales, sans jamais pouvoir influencer la pratique de la circoncision féminine : cela s'explique justement par le lien entre cette pratique et la question foncière : "It is certain that the vigor of this resistance is intimately associated with the native reaction to the attempt of the government to alienate their lands and shift their settlements", R. Bunch, 1941, *op.cit.*, p 53.

de la colonisation britannique, où les terres sont accaparées par les propriétaires blancs, tout contrôle de la circoncision féminine par le gouvernement colonial est interprété par les communautés excisantes comme une volonté de contrôler l'accès aux terres, en éliminant leurs premiers « propriétaires », à savoir les communautés locales. Ce lien entre lutte contre la circoncision féminine et question foncière explique d'ailleurs pourquoi la controverse devient particulièrement virulente, et pourquoi elle constitue un facteur supplémentaire des mobilisations anti coloniales. Les *muthirigu* sont interdits par le pouvoir colonial et les parents ou exciseuses sont condamnés à des peines de prison et des amendes dès 1930, ce qui contribue à attiser l'affrontement.

Cet ensemble d'événements - qui s'est étendu des années 1920 aux années 1930 - est désigné par les historiens sous le terme de « **controverse de la circoncision** ». Outre son impact sur la lutte contre la pratique au Kenya (comme on va le voir par la suite), cette controverse constitue également un moment essentiel de l'histoire politique du Kenya, dans la mesure où elle a été largement instrumentalisée et a participé à la consolidation des mobilisations nationalistes et anti coloniales. Par exemple, les écoles rattachées aux églises indépendantes – créées en réaction aux interdictions de la circoncision féminine - se regroupent en association, l'*Independent Schools Association*. Cette association est directement gérée par la *Kikuyu Central Association* (KCA), association politique rassemblant les Kikuyu et agent moteur de la lutte anti coloniale.

La KCA n'a cependant pas d'emblée saisi l'importance de cette controverse. Mais, la montée des résistances l'accompagnant, la création d'églises et des écoles indépendante, le développement de chants et danses de protestations... sont autant d'éléments qui viennent finalement renforcer le projet politique de la KCA. Celle-ci va alors se saisir de cette question : elle devient alors rapidement le *leader* de la défense de la pratique *contre* les missionnaires et le gouvernement colonial. Cette controverse constitue un catalyseur puissant dans la construction du nationalisme. C'est aussi un moyen pour la KCA de se poser en protecteur des valeurs et croyances des populations colonisées, mais en fait surtout celles des kikuyu assurant ainsi également la domination de ce groupe ethnique dans la lutte nationaliste. Lors d'une réunion à Nyéri en 1929, la KCA se déclare pour le maintien des pratiques telles que la circoncision féminine et elle demande que toutes les jeunes filles continuent à se faire exciser en dépit des interdictions. De la même manière le jeune Jomo Kenyatta, élevé dans un milieu bourgeois proche du pouvoir colonial, n'a *a priori* rien d'un

défenseur de cette pratique : pourtant, il complète la position de la KCA par des arguments anthropologiques, à travers la rédaction de son ouvrage *Facing Mount Kenya*, dans lequel il présente l'*irua* – qu'il décrit en détail - comme constitutive de l'identité kikuyu.¹⁰⁴⁹

En **1931**, une circulaire est finalement envoyée aux administrateurs locaux, précisant la priorité désormais accordée à la « politique d'éducation ». Il s'agit d'un désengagement, symbole d'un pouvoir colonial en perte de vitesse, et qui tente de limiter les possibilités de résistances locales. Mais, cette décision n'effacera cependant pas la controverse, qui va se poursuivre localement jusqu'à l'indépendance en 1963, voyant s'affronter les missionnaires religieux, les pouvoirs locaux et les mouvements politiques anti coloniaux naissants.

Par exemple, dans le district de **Meru** les tensions ne cessent pas au début des années 1930. Ce district est d'ailleurs assez emblématique des contradictions et instrumentalisation autour de la défense de la circoncision féminine.¹⁰⁵⁰ En effet, en 1932, le LNC de Meru passe une résolution interdisant la pratique de la circoncision trop extensive (elle est autorisée si elle touche uniquement le capuchon du clitoris), et encourage sa médicalisation. Puis, la politique s'inverse avec l'arrivée d'un nouveau *district commissioner* (H. E. Lambert) : celui-ci cherche à lutter contre les avortements généralisés (pratiqués sur les jeunes filles non encore excisées), et il encourage alors les populations locales à faire exciser leur fille à un âge plus précoce (afin que cela coïncide avec la maturité sexuelle de la fille, et ainsi qu'une grossesse ne soit pas interrompue au motif que la fille n'est pas encore une « femme »). Cette résolution est votée par le LNC en 1934. Cela illustre bien le fait que les LNC ne sont pas des organes autonomes : malgré la présence de représentants kenyans, ils sont surtout un instrument entre les mains du *district commissioner* qui représente le gouvernement central. Cette résolution est cependant rejetée par l'Attorney General au motif qu'il n'est pas possible de cautionner une pratique mutilante. Pourtant, des années 1930 années 1950, des excisions massives (ou *kigwarie*) sont organisées, avec le concours des chefs locaux et de la police tribale, conformément à cette politique de rajeunissement de la pratique. Des agents de police sont aussi chargés de vérifier que la forme la plus extensive n'est pas pratiquée. Notons que ce sont les hommes qui pratiquent alors la circoncision féminine, ce qui priverait alors les femmes

¹⁰⁴⁹ M. Nyangweso Wangila, 2007, *op.cit.*

¹⁰⁵⁰ La majorité des études historiques sur la période se concentrent en effet sur les districts de Meru et Embu dans la région centrale. Voir notamment : L.Thomas, 2003, *op.cit* ; C. Roberston, 1996, *op.cit* ; J. Murray, 1976, *op.cit.*

d'un certain pouvoir, acquis par l'implication dans ces opérations qui étaient jusqu'alors principalement gérée par les femmes âgées.¹⁰⁵¹ En signe de protestation face à cette perte de contrôle, et arguant que la circoncision ainsi opérée ne faisait pas des femmes « complètes », elles proposent alors une deuxième circoncision... Les enjeux multiples qui se greffent autour de cette pratique incite finalement le LNC à renoncer à toute interférence avec l'initiation des filles, à partir de 1938.

Pourtant, le désengagement du LNC ne marque par pour autant la fin de la controverse dans le district. En effet, en 1956, sous la pression de l'église presbytérienne et en vue d'affirmer un pouvoir local dans le district de Meru, le *Njuri Ncheke* (un conseil d'anciens, qui existait avant la colonisation) vote une interdiction de la circoncision féminine. Le contexte est très différent de celui des années 1930 : l'état d'urgence a été décrété dans la région (en raison de la rébellion Mau Mau)¹⁰⁵² et depuis la Deuxième Guerre Mondiale, la colonisation britannique s'accélère (certains parlent alors de la « deuxième occupation coloniale ») se caractérisant par un soutien accru aux propriétaires blancs et une extension de la bureaucratie étatique. Dans ce contexte, le district de Meru cherche à affirmer son autonomie – voir son contrôle – des rebelles Mau-Mau et afficher sa loyauté face au gouvernement central. Le *district commissioner* décide alors de faire passer une interdiction de la circoncision féminine, et il choisit de faire pression sur le Conseil des anciens, en signe de loyauté. Les femmes vont là aussi résister à cette interdiction, en s'excisant elles mêmes (ou *ngaitana* : littéralement s'exciser soi même) au cours de cérémonies tenues secrètes. C'est ainsi pour elles un moyen de montre leur loyauté au mouvement Mau-Mau, qui en retour finit également par développer un discours de défense de cette pratique traditionnelle face aux colonisateurs, mais pas seulement... En effet, la défense de la pratique est également instrumentalisée par le mouvement Mau-Mau, mouvement composé essentiellement d'hommes jeunes qui voient alors dans la défense de la pratique une occasion de défier précisément le Conseil des anciens. En 1959 le *district commissioner* est finalement contraint de renoncer à toute interdiction, qui a généré des résistances importantes. En 1959, le gouvernement central décide d'abroger

¹⁰⁵¹ C. Robertson, 1996, *op.cit.*

¹⁰⁵² Mouvement de résistance face à la colonisation britannique, qui mène des actions parfois violentes pour contester notamment la spoliation de leurs terres.

toutes les mesures visant l'interdiction de la pratique de la circoncision féminine, qui est alors désormais décrite comme « des coutumes profondément enracinées et acceptables ».¹⁰⁵³

Si la controverse se concentre essentiellement dans la région centrale dominée par les Kikuyu, les Meru et les Kamba, elle s'est également en partie étendue dans d'autres zones du pays. C'est le cas par exemple dans la province **Nyanza** actuelle, composée essentiellement de Kipsigii, membre du groupe ethnique Kalenjin. En 1934, les églises missionnaires protestantes des zones de Tenwek et Litem commencent à diffuser un enseignement qui incite les membres à se détacher de « coutumes superstitieuses et dommageables païennes ».¹⁰⁵⁴ En 1935, le conseil pastoral de Litem passe une résolution invitant les chrétiens à ne pas faire exciser leurs filles, sous peine d'excommunication. Les parents réagissent en enlevant leurs filles des écoles missionnaires, si bien que des écoles indépendantes et des églises se forment ici également dans les années 1940. Mais, en 1939, le LNC de Kipsigi refuse d'interdire la pratique. Le *district commissioner* propose quant à lui de suivre la politique nationale en la matière : la coutume est officiellement condamnée, mais les formes peu extensives sont toutefois tolérées. Ici comme ailleurs dans le Kenya colonial, cette décision s'est avérée difficile voire impossible à appliquer. La défense de la pratique est également instrumentalisée par la *Kipsigi Central Association* dirigée par Salomon Arap Mateget : il encourage les kipsigis à ne pas suivre les enseignements des églises protestantes.¹⁰⁵⁵ La première école indépendante est d'ailleurs créée par S.A. Mateget près de Litem. On retrouve donc ici les mêmes éléments d'instrumentalisation des enjeux déjà cités, et les mêmes effets que dans le cas de la région centrale du Kenya.

Les premières campagnes contre la circoncision féminine s'inscrivent dans le contexte de la colonisation, avec un pouvoir colonial qui cherche à asseoir son pouvoir sur les populations

¹⁰⁵³ “Deeply rooted and acceptable custom.”. Décision citée dans le *National Plan for the Elimination of FGM* (1999-2019), MOH, Nairobi, juin 1999.

¹⁰⁵⁴ “Superstitious and injurious heathen customs” in: R. T. Kipkorir, *The impact of FGM as a mechanism of cultural control among the Kipsigis of Kenya, 1895-1950*, Moi's Teachers College, Baringo (non publié).

¹⁰⁵⁵ La Kenya Central Association (KCA) qui a été créée en 1924, essaie de séduire les élites africaines. Elle constitue un modèle pour d'autres associations de type « nationalistes » qui ont été créées par la suite, à l'image de la Kipsigi Central Association dont il est question ici. Voir par exemple : G. Prunier, « Kenyatta et son temps », in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala/IFRA, Nairobi, 1998, p 117.

colonisées en *imposant* l'éradication de ces pratiques ; et une contestation de ce pouvoir qui prend la défense de ces pratiques comme symbole fort.

En effet, la défense de la pratique constitue par exemple pour les pouvoirs locaux un moyen efficace pour contester la centralisation du pouvoir : plusieurs autorités locales se sont ainsi affirmées à travers ces campagnes, quitte à faire preuve de beaucoup de zèle comme cela est le cas par exemple dans le district de Méru. Défendre la pratique, c'est aussi créer et/ou participer à des églises et des écoles indépendantes africaines. Parmi elles, *l'Independent Pentecostal Church of Africa* est particulièrement influente : elle sera d'ailleurs interdite par le gouvernement colonial en 1952, pour être à nouveau autorisée dans le Kenya indépendant qu'elle a contribué à faire émerger.¹⁰⁵⁶

A l'inverse, interdire ou condamner la pratique est un moyen de montrer sa loyauté vis-à-vis du pouvoir colonial central : ainsi, les LNC et à travers eux les *district commissioner*, voire les conseils d'anciens pré coloniaux, s'affirment-ils en support au pouvoir central. Mais surtout, défendre la pratique c'est aussi défendre sa terre, pour la majorité des populations locales. Ainsi, le contrôle colonial exercé ici sur les enjeux reproductifs et au-delà fonciers, constitue la base d'une contestation anti-coloniale et participe au renforcement des mobilisations nationalistes. C'est aussi l'occasion pour les leaders du groupe ethnique kikuyu d'affirmer leur hégémonie sur le mouvement nationaliste, en faisant en quelque sorte de la défense de l'*irua* le porte drapeau pour la contestation anti coloniale.¹⁰⁵⁷ Nous verrons par la suite que l'ordre sexuel, par la médiation du corps de la femme, constitue un élément de mobilisation identitaire important, ce qui explique aussi la dimension *polémique* de la problématique autour de la régulation de la « circoncision féminine », à chaque fois qu'elle est introduite dans le débat public kenyan.

Tous ces acteurs évoluent dans une scène locale en recomposition (dans un contexte de sortie de la colonisation) marquées à la fois par d'ultimes tentatives de main mise du pouvoir colonial, et par la consolidation des résistances. Dans ce contexte, la question de la circoncision cristallise nombre de ces tensions. Certes, quelques entrepreneurs ont favorisé l'émergence de la question en termes « moraux », à l'image par exemple du Dr Arthur, chef

¹⁰⁵⁶ P. G. Kuniya, "Bans on FGM: historical positions. African Independent Pentecostal Church of Africa (AICPA) perspective", *Workshop on the criminalization of FGM*, 11-12 December National Focal Point on FGM (non publié).

¹⁰⁵⁷ Renforçant ainsi l'idée selon laquelle les Kikuyu sont le « peuple guide », voir : R. Buijtenhuijs, « L'insurrection Mau Mau », in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala/IFRA, Nairobi, 1998, p 98.

de fil des abolitionnistes protestants (membre de la *Church of Scotland Mission*),¹⁰⁵⁸ ou de divers missionnaires religieux engagés au niveau local. Mais celle-ci a ensuite surtout été captée en cascade par une série d'acteurs, qui la transforment en controverse, et en font un instrument de pouvoir : que ce soient les *district commissioner*, les membres des LNC, les leaders / membres des églises indépendantes, les nationalistes (notamment kikuyu), les jeunes femmes, les féministes britanniques, etc.... formant une coalition pour le moins hétéroclite regroupé pour différentes raisons autour de l'enjeu de la circoncision féminine.

La complexité de cette nébuleuse (aussi bien du côté de la lutte que de la contre-lutte contre les MGF) empêche donc de penser la lutte contre la circoncision féminine dans les années 1930-50 au Kenya comme une simple illustration de la *dichotomie* « colonisés » / « pouvoir colonial blanc », car la ligne de clivage est ici à la fois plus complexe et tenue. Cela explique également aussi le fait que la question entre par la suite dans une période de dormance, car nombre des intérêts précités ont disparu avec l'indépendance Il faudra d'autres entrepreneurs pour faire (ré) émerger la problématique.

ii. le long silence post-colonial (1960-1980).

A partir de l'accession à l'indépendance (1963), la question de la circoncision féminine connaît une longue phase de dormance. « Tant que Kenyatta était vivant, personne n'osait dire mot », ¹⁰⁵⁹ commente ainsi Fran Hosken qui a mené de nombreux entretiens au Kenya dans les années 1970. Sous le mandat de Jomo Kenyatta, la question n'est en effet plus soulevée, en raison du rôle ambigu qu'elle a eu à jouer dans les luttes politiques. Les cérémonies d'initiation nécessitent toutefois un enregistrement préalable, en tant qu'« activités publiques », régies par le *Public Order Act* : les permis sont délivrés par l'administration provinciale.¹⁰⁶⁰

A cette époque deux organisations représentent les intérêts des femmes au Kenya, a *National Council of Women in Kenya* (NCWK) et *Mandeleo Ya Wanawake Organization* (MYWO) : mais, elles restent toutes les deux silencieuses sur la question des MGF jusque dans les années 1980.

Le **NCWK**, mis en place au sortir de l'indépendance (en 1964), mène un plaidoyer en faveur de mesures législatives en faveur des femmes. En 1977, Eddah Gachukia, députée et membre

¹⁰⁵⁸ J. Murray, 1976, *op.cit.*

¹⁰⁵⁹ F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 165.

¹⁰⁶⁰ FIDA et RAINBO, *Female Circumcision*, booklet, Nairobi, 1998.

de NCWK, interrogée par Fran Hosken déclare que la pratique des MGF est en voie de disparition au Kenya : elle en conclut qu'aucune action n'est nécessaire à son rencontre.¹⁰⁶¹

Cette attitude de déni est d'ailleurs généralisée : par exemple, la *Child Welfare Society of Kenya* (dirigée par la veuve de l'ancien président, Mama Ngina) considère également que la pratique s'est éteinte.¹⁰⁶²

MYWO, créée en 1951 par les épouses britanniques des administrateurs coloniaux pour « domestiquer les femmes » (kenyanes) est depuis devenue la principale organisation féminine au Kenya, forte d'un maillage territorial très serré.¹⁰⁶³ En 1967, Jael Mbogo (*chairwoman*) - en collaboration avec le *YMCA National General Secretariate* - demandent au gouvernement la mise en place d'une commission d'enquête sur la circoncision féminine ; et appellent à la collaboration étroite entre le gouvernement, les corps religieux et les clubs de femmes sur cette question.¹⁰⁶⁴ Mais de telles prises de position restent encore timides : la question de la circoncision féminine n'est pas prise en charge par MYWO, Le Kenya des années post-indépendance connaît un régime politique fonctionnant sur le principe du « pluralisme limité »,¹⁰⁶⁵ où la société civile peut se développer tant qu'elle ne gêne pas l'Etat. MYWO se concentre donc sur la solidarité (économique) entre les femmes, sans s'immiscer sur des questions plus sensibles. Instrumentalisée pendant la lutte anti-coloniale, la défense de la pratique s'insère de façon ambiguë dans le projet de modernisation de la société kenyane.

Cependant, à la mort de Jomo Kenyatta (1978), les langues commencent à se délier, mais encore timidement. Quelques articles de presse nationale notamment évoquent la question. Par exemple, en mai 1978 un long article est publié dans le principal quotidien national *The Nation*, intitulé « Circoncision ou mutilation ? » : il s'appuie sur des articles parus dans Win

¹⁰⁶¹ F. Hosken, 1983, *op.cit.* p 161.

¹⁰⁶² *Ibid*, p 159.

¹⁰⁶³ Au départ, cette organisation était un moyen aux mains des administrateurs coloniaux pour prévenir les contestations des femmes, qui représentaient une large portion de la main d'œuvre agricole. Puis, le désengagement progressif du gouvernement (colonial) induit une diminution de la participation des femmes. Pourtant après l'indépendance, MYWO redevient progressivement une organisation para étatique, voire rapidement un organe du parti au pouvoir (KANU), pour le compte duquel elle se charge de capter l'électorat féminin en régions. Voir notamment : C. Robertson, « Grassroots Women in Kenya : Women, Genital Mutilation and Collective Action. 1920-1990 », *Signs*, vol. 21 (3), printemps 1996, pp 615-642 ; L. Aubrey, *The Politics of Development and Cooperation. NGOs, Gender and Partnership in Kenya*, Routledge, Londres, 1997.

¹⁰⁶⁴ Voir : FIDA et RAINBO, *Female Circumcision*, Booklet, Nairobi, 1998.

¹⁰⁶⁵ H. Maupeu et F. Grignon, 1998, *op.cit.* p 5.

News.¹⁰⁶⁶ En août 1978, le magazine féminin kenyan *Viva* fait sa couverture en gros titres : « Le Silence autour de la circoncision féminine » avec un article substantiel remettant en cause cette longue période de silence.¹⁰⁶⁷ Plusieurs intellectuelles kenyanes condamnent également la pratique, et notamment les écrivaines Charity Maciuma, et Rebecca Njau.¹⁰⁶⁸

Toutefois lors de la Conférence internationale sur les femmes de Copenhague (1980), la question sera largement occultée par la délégation kenyane.¹⁰⁶⁹ Comme nous l'avons déjà précisé, la question des MGF est abordée en marge des sessions officielles, dans le Forum des ONG. La députée Eddah Gachukia participe à certaines de ces rencontres : interrogée lors d'un atelier sur la question, elle répond qu'elle ne sait pas vraiment dans quelle mesure la pratique existe encore dans son pays. Wangari Maathai, la nouvelle présidente du NCWK, va plus loin et refuse toute ingérence étrangère concernant la circoncision féminine.¹⁰⁷⁰

iii. Les « presidential decrees » de D. A. Moi.

A la fin des années 1970 et du début des années 1980, les quotidiens nationaux évoquent de plus la question de la circoncision féminine, notamment lorsque les conséquences sont tragiques.¹⁰⁷¹ Le président Daniel Arap Moi, au pouvoir depuis 1978, fait une première déclaration publique très remarquée *contre* la pratique de la circoncision féminine en 1982. Au cours de son mandat, il émettra ainsi plusieurs de ces « presidential decrees »,¹⁰⁷² dont

¹⁰⁶⁶ Rappelons que WIN News est le magazine édité par le réseau féministe WIN avec à sa tête Fran Hosken qui fait partie des principales entrepreneuses morales de la cause des MGF dans les années 1970 et 1980 au niveau international. Cf *supra*.

¹⁰⁶⁷ « The Silence over Female Circumcision », *Viva Magazine* (Nairobi), Août 1978, pp 6-15 et pp 72-73.

¹⁰⁶⁸ Voir notamment : M. Nyangweso Wangila, 2007, *op.cit.* ; Lorna N'Gang'a, « Female Genital Mutilation. Activities in Africa. Focus on Kenya, using a case story », *Report from the seminar on Female Genital Mutilation*, Ministry of Foreign Affairs (Danida), 29 mai 1995, Copenhague; M. Githae Mugo, « Elitist Anti-Circumcision Discourse as Mutilating and Anti Feminist », *Case Western Law Review*, vol. 47 (2), 1997, pp 461-479.

¹⁰⁶⁹ Notons qu'un *Women's Bureau* avait été créé en 1976, si bien qu'une large délégation kenyane se rend à cette conférence.

¹⁰⁷⁰ F. Hosken, 1983, *op.cit.*, pp 165 et s.

¹⁰⁷¹ Par exemple en septembre 1977, un article du *Daily Nation* évoque l'hospitalisation d'une jeune fille Meru qui avait été excisées ; en décembre 1977 un autre article du même quotidien relaie un appel du médecin chef qui demande l'arrêt de la circoncision féminine. Une compilation de ces articles est publiée en mai 1978 dans l'article thématique du *Daily Nation*.

¹⁰⁷² Les *presidential decrees* sont une forme d'acte de l'exécutif (ou plus exactement ce sont des *ad hoc executive order*) : ils ne sont prévus par aucune disposition constitutionnelle. Ils peuvent faire l'objet d'une

aucun n'est assorti mesures législatives. Cela reflète d'ailleurs bien la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif, et plus spécifiquement la présidentialisation du pouvoir, de nature souvent autoritaire, sous le régime de D. A. Moi (1978-2002).

En juillet 1982, le président condamne pour la première fois publiquement la pratique de la circoncision féminine alors qu'il est en visite dans le district de Baringo (Northern Rift Valley). Au cours d'un discours, il déclare ainsi : « Si j'entends qu'une personne a excisé une fille dans ce district, elle ira en prison. Quiconque pratiquant ou encourageant cet acte sera poursuivi [...] La culture ne signifie pas qu'il faut s'étaler de la boue ou porter des peaux de bêtes à certaines occasions». ¹⁰⁷³ Il affiche ainsi une vision moderniste de la pratique, faisant des MGF une pratique dépassée dans le Kenya moderne, comme le suggère la comparaison avec les habits en peaux de bête. Cela est d'ailleurs confirmé par l'autre déclaration qu'il fait en 1989 dans le district de Meru. Il demande là encore aux communautés d'abandonner la pratique qui est archaïque et inacceptable dans le Kenya moderne. ¹⁰⁷⁴ Il encourage ceux qui pratiquent la circoncision masculine à le faire dans des conditions hygiéniques. De la même façon en 1998, il fait une nouvelle déclaration dans le district de Kajiado : il conseille aux membres des communautés massai qui pratiquent la circoncision féminine et les mariages précoces d'arrêter car cela n'est plus aujourd'hui utile.

« legal notice » dans la Kenya Gazette (équivalent du Journal Officiel) signé par le Président. Ils cumulent par définition des registres légaux et déclaratifs, mais leurs effets peuvent être très variable s'ils ne sont pas traduits en actes législatifs, car leur application dépend alors exclusivement du Président. Ils peuvent être utilisés pour contourner une discussion au Parlement, ou simplement comme déclaration à vocation rhétorique sans engagement précis. Mis en place sous le régime KANU - qui les a beaucoup utilisés - ces *presidential decrees* étaient théoriquement limités à quelques domaines - nouvelles régulations politiques ou pratiques. En 1999, D.A. Moi avait par exemple également interdit le mariage avant 18 ans (l'âge légal étant encore de 14 ans) par presidential decree. Ce n'est pourtant que le vote du Children's Act en 2001 qui a donné une valeur légale à cette déclaration. Ils n'ont pas disparu avec l'alternance : par exemple, en 2006, Mwai Kibaki a émis un presidential decree concernant les quotas par sexe dans l'administration (30% réservés pour les femmes). Mais cela n'a donné lieu à aucune mesure légale complémentaire et n'a pas été appliqué.

¹⁰⁷³ "If I hear a person circumcising a girl in this district, he will be on fire. Whoever is found committing the act or encouraging it will be prosecuted. [...] Culture doesn't mean that people should smear themselves with mud or wear skins during special occasions." *Daily Nation*, 27 juillet 1982. Discours repris également dans : *National Plan for the Elimination of FGM (1999-2019)*, MOH, juin 1999, p 15.

¹⁰⁷⁴ « Kenyans must accept that times are changing and social practices that were no longer compatible with modern lifestyles should be discarded. » *Kenya Times*, 30 décembre 1989.

Précisons également que la première déclaration faisait suite à la médiatisation du décès - quelques semaines plus tôt - de 14 fillettes dans la région, suite à leur circoncision. Marquant un certain engagement personnel, cette déclaration rompt avec le silence de la période Kenyatta, en affichant surtout ainsi une rupture avec son prédécesseur.

Aucune de ces décisions n'a été traduite en acte législatif (voire réglementaire) par la suite. Mais la première d'entre elles notamment a cependant été saluée par la communauté internationale qui considère (souvent rapidement) que le gouvernement kenyan a, depuis ce jour, *interdit* la pratique. Cette déclaration a toutefois surtout une valeur symbolique et politique fortes.

Notons également que quelques mois plus tard, le *Director of Medical Services* (du Ministère de la Santé) interdit la pratique des MGF dans les hôpitaux publics. Notons que cela coïncide avec la déclaration de l'OMS lors d'une session de la Commission sur les Droits de l'Homme (des Nations Unies), où elle condamne fermement toute médicalisation de la pratique. Cette circulaire serait ainsi la traduction au niveau national d'une prise de position de l'OMS au niveau international : cette extériorité de la mesure est d'ailleurs confirmée par l'absence de mécanismes de sanction précisés dans le document, la faiblesse de sa diffusion et le manque de suivi des dispositions présentées. Cette circulaire reste finalement peu connue des agents de santé (et notamment tous ceux que nous avons rencontrés notamment dans notre enquête de terrain),¹⁰⁷⁵ si bien que l'interdiction de la médicalisation est réaffirmée à plusieurs reprises (en 2001 notamment).

Ces prises de décision peuvent aussi être interprétées comme participant des options prioritaires de D. A. Moi en matière de politique étrangère, cherchant des soutiens extérieurs – en affichant un engagement positif pour une cause de plus en plus visible sur l'agenda international.¹⁰⁷⁶ Cette prise de position permettrait ainsi au Président d'accroître sa

¹⁰⁷⁵ Les entretiens avec plusieurs *District Medical Officer* ont révélé cette méconnaissance : dans les districts de Uasin Gishu (entretien 36 réalisé le 8 juillet 2005), de Narok (entretien 42 réalisé le 13 juillet 2005) et de Garissa (entretien 61 réalisé le 25 juillet 2005) ; mais également lors de l'entretien avec les responsables de la division santé de la reproduction du MOH (entretien 10 réalisé le 7 juin 2005, Nairobi).

¹⁰⁷⁶ Cf *supra*, premier sous chapitre (chapitre 2, I).

légitimité en externe, dans la mesure où il ne bénéficie pas du charisme de son prédécesseur.¹⁰⁷⁷

Quelque soient les intérêts répondant à ces « presidential decrees », ils vont surtout ouvrir la voie à des actions de la part de la société civile, qui était restée jusque là atone. Plusieurs associations se positionnent progressivement sur la question. Cela s'accompagne aussi de quelques critiques vis-à-vis des déclarations personnelles de D.A. Moi qui viennent saper le travail de terrain de persuasion que commencent à mettre en place certaines associations et ONG. C'est notamment le cas de la Family Planning Association of Kenya (FPAK).¹⁰⁷⁸

Le cas kenyan se caractérise donc par une émergence précoce très polémique de la question des MGF, qui se trouve d'abord insérée dans le mouvement nationaliste anticolonial. Cette politisation brutale a paralysé pendant longtemps toute prise de position à son encontre. Par la suite, les déclarations sans portée législative ou réglementaire formulées par le Président D.A. Moi, participent d'une « deuxième » émergence molle de la problématique, dans un contexte plus apaisé. Le scénario est très différent dans le cas malien, où la problématique émerge très lentement et plus tardivement, et sans les « à-coups » observés dans le cas kenyan.

¹⁰⁷⁷ C. Musambayi, « La politique étrangère de D.A. Moi (1978-1994). Consolidation et ancrage du régime », in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala/IFRA, 1998, pp 349-362.

¹⁰⁷⁸ Par exemple un responsable de la Family Planning Association of Kenya interrogé quant à ces “presidential decrees” affirme au cours d'un entretien: « When someone makes a statement against FGM, it does not bring about change. When someone says ‘FGM are bad’, someone else can say ‘What do you know about FGM ?’. Saying that FGM are bad can actually make the practice secret within the community [...] Gouvernement should instead educate the communities so that they may understand the harmful effects of the practice. One cannot talk *against* FGC, one must educate on the harmful effects of it”. Entretien réalisé le 25 mai 2005, avec le Programme Manager for Youth de la Family Planning Association of Kenya (FPAK), Nairobi, Kenya. Voir également : FPAK, *Focus Group Discussion on Female Circumcision in Nyambene District*, Nairobi, 1996.

b. Mali : émergence concentrée (dans les années 1980 -1990).

Ce n'est qu'au début et au milieu des années 1980 que la pratique de l' « excision » est problématisée au Mali. Avant, les interventions sont assez timides et personnalisées (i). C'est surtout sous le régime de Moussa Traoré que le « féminisme d'Etat » va s'intéresser à cette question (ii), faisant émerger alors quelques figures pionnières d'une lutte contre cette pratique (iii).

i. Avant et après l'Indépendance : un questionnement de l'excision, mais encore très timide.

Contrairement au cas kenyan où la problématisation de la pratique a été étroitement liée au mouvement de lutte anti-coloniale, la pratique ne fait pas l'objet de controverse particulière pendant toute la période de colonisation du Soudan Français (1878-1960). Plusieurs facteurs expliquent cette différence : tout d'abord le gouvernement français ne fait pas de cette colonie une colonie de peuplement (contrairement au cas kenyan), si bien que les agents de la colonisation sont bien moins nombreux que dans le cas kenyan et moins impliqués dans les affaires locales. Par ailleurs, les missionnaires chrétiens, essentiellement catholiques, ne précèdent pas l'implantation comme cela est le cas au Kenya ; et ils n'ont pas d'influence sociale, culturelle et politique prépondérante. Au contraire, peu implantées, les missions catholiques ne vont pas remettre en cause ouvertement des pratiques traditionnelles, au risque de perdre le peu de fidèles qu'elles sont parvenues à rassembler. Ainsi, le diocèse de San aurait mené quelques activités de sensibilisation contre l'excision dans les années 1960 parmi ses membres ;¹⁰⁷⁹ mais les résistances rencontrées n'ont pas conduit à une généralisation de l'initiative. Or, dans le cas kenyan, nous avons pu mesurer à l'inverse le rôle des missionnaires religieux en tant qu'entrepreneurs moraux de la cause ; rejoints ensuite par d'autres acteurs qui se sont positionnés de façon stratégique autour de cette question, que ce soit le gouvernement colonial, les conseils locaux, les *district commissioners*, les féministes britanniques, les nationalistes.... participant ainsi de la « controverse coloniale ». Un tel

¹⁰⁷⁹ A. Diallo, *MGF au Mali : revue de la littérature et des actions menées*, Population Council (Projet de Recherche Opérationnelle et d'Assistance Technique en Afrique II), Bamako, 2001, p 24.

phénomène n'est pas observable au Mali, où aucun entrepreneur moral et/ ou colonial ne s'est donc saisi de la question.

Toutefois, le développement d'une élite locale, lettrée et urbanisée pendant la colonisation, bénéficie favorisent un questionnement sur le statut de la femme, encore timide et partiel, parmi certaines femmes maliennes en connexion étroite avec les élites françaises. La question de l'excision est ainsi par exemple abordée lors du congrès constitutif **de l'Union des Femmes d'Afrique de l'Ouest**, qui se réunit à Bamako en **1959** à l'initiative de l'Union des Femmes du Soudan (UNFS), qui regroupe un ensemble d'organisations féminines du Soudan français. Un rapport sur les conditions de vie des femmes est présenté, se centrant sur la vie de la jeune fille, de l'épouse, de la mère, notamment autour du mariage. Plusieurs idées sont avancées pour humaniser le mariage. La femme est présentée comme « handicapée » par les coutumes, et par la religion musulmane. Une des résolutions qui en ressort est l'« abandon de certaines coutumes néfastes ». ¹⁰⁸⁰ C'est lors de ce congrès que pour la première fois, les conséquences négatives de la pratique de l'excision ont été évoquées. On peut noter que ces congrès étaient très avant-gardistes quant aux thèmes abordés, qui touchent directement aux questions à l'intersection entre le genre et la culture. Lors du second Congrès en 1960, c'est la polygamie qui est au cœur des débats. Les femmes (françaises) des fonctionnaires affectés dans les colonies, fortement impliquées dans ces premières organisations féminines au Mali, ont en partie fait pression pour le traitement de ces questions. ¹⁰⁸¹

Mais, ces organisations pionnières ont surtout permis aux toutes premières figures féminines maliennes de s'affirmer, à l'instar de Madina Tall (qui deviendra ambassadrice du Mali au Sénégal), Sira Diop (historienne) et surtout Awa Keita.

Awa Keita est la première femme députée du Mali, élue en 1959. ¹⁰⁸² Elle prend position contre l'excision publiquement à plusieurs reprises et de façon pionnière. Elle représente la figure de l'« évoluée ». Sage femme de formation, elle a poursuivi ses études à Dakar à l'Ecole de Sages Femmes avant d'être employée dans le Service Médical colonial. Elle est

¹⁰⁸⁰ *Les associations féminines au Mali*, Comité Malien de la Fondation des femmes d'Afrique et Culture, Mémorial Rufisque, éditions Jamana, 1999, p 86.

¹⁰⁸¹ D. Doumbia, *Regards croisés sur le mouvement féministe au Mali*, Centre Djoliba, Bamako, juillet 2004.

¹⁰⁸² J. Turriffin, « Awa Keita and the Nascent Women's Movement in the French Sudan », *African Studies Review*, vol.36 (1), avril 1993, pp 59-89.

alors envoyée à Gao où elle exerce pendant 5 ans (1932-1937). En 1951, elle est démise de ses fonctions en raison de son engagement politique au sein de l'US RDA (Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain). En 1956, après avoir séjourné quelques temps à Paris, elle rentre au Mali où elle devient directrice du tout nouveau Centre de Protection Maternelle et Infantile, installé à Bamako. En 1957, elle fonde l'Union des Travailleuses du Mali. Elle représente l'US RDA dans différents congrès internationaux. En 1959, elle est élue députée de la région de Sikasso. En août 1960, la fédération du Mali est créée. Elle va œuvrer dans un premier temps à la rédaction du Code de la Famille, qui sera voté en 1962.

Mais, elle va surtout mener des actions contre l'excision au travers de la **Commission Sociale des Femmes de l'US RDA** (le parti au pouvoir après l'indépendance, en 1960), créée en 1962. L'objectif de cette structure gouvernementale présidée par la Première Dame (Mme Keita) est de faire prendre conscience aux femmes de leur rôle actif de citoyenne. Elle met surtout en place des centres d'alphabétisation. Mais, elle lutte aussi pour l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant. Le 9 septembre 1963, la CSF passe une résolution sur les mariages, baptêmes, circoncision et éducation des enfants dont le titre III concerne spécifiquement les circoncisions : il est décidé de l'« abolition totale des réjouissances de la circoncision », à savoir une déritualisation de la pratique. En 1965, un séminaire est organisé sur la santé de la mère et de l'enfant.

Notons que quelques autres associations féminines existent à cette époque, mais elles restent toutes inféodées au pouvoir en place.¹⁰⁸³

Mais, c'est surtout à travers la personnalité et l'engagement individuel d'Awa Keita que la question de l'excision est soulevée dans les années 1960. Elle va même jusqu'à proposer un texte de loi interdisant la pratique. Mais « le moment était mal choisi, les mots étaient mal choisis et la personne était mal choisie ». ¹⁰⁸⁴ En effet, Awa Keita n'a pas été toujours bien perçue au sein de la population malienne, et spécifiquement par les femmes : elle appartient à l'élite urbaine (les « évoluées »), elle est divorcée et n'a pas d'enfant.¹⁰⁸⁵ Dans son anthologie sur les femmes africaines, Catherine Coquery Vidrovitch considère qu'elle était une femme exceptionnelle, c'est-à-dire qu'« elle n'était pas une Africaine 'normale', puisque divorcée,

¹⁰⁸³ S. Wing, « Woman's activists in Mali : the global discourse on human rights », in : *Women's activism and globalization. Linking local struggles and transnational politics*, Nancy A.Naples et Manisha Desai, Routledge, New York and London, pp 172- 185.

¹⁰⁸⁴ Voir entretien 36 avec B.Chérif Diabaté, Réseau des communicateurs traditionnels du Mali, réalisé le 30 mars 2004, Bamako.

¹⁰⁸⁵ J. Turrutin, 1996, *op.cit.*

stérile et intellectuelle. »¹⁰⁸⁶ A. Keita considère l'excision comme une atteinte aux droits de femmes, ce qui, à cette époque, est considérée par la majorité des maliens comme une approche « occidentalisée ».

Dans les années 1960, les questionnements autour de cette pratique sont encore isolés et peu visibles, notamment du fait de l'absence, de la faiblesse ou de l'inadéquation des ressources (cognitives, relationnelles, de légitimité etc.) dont disposent des *intermédiaires* potentiels de l'émergence de la cause, à savoir les missionnaires catholiques, l'UFAO et Awa Keïta. Cependant à la fin des années 1970, la pratique fait l'objet d'une remise en cause plus approfondie, essentiellement sous la houlette du régime socialiste autoritaire du général Moussa Traoré (1968-1991).

ii. Le « féminisme d'Etat et la remise en cause de l'excision : le rôle de l'UNFM.

L'Union Nationale des Femmes du Mali (UNFM) a été créée en novembre 1974, sous l'impulsion de la Première Dame, afin de préparer le 4^{ème} Congrès Pan africain et l'année internationale de la femme (1975). En 1979, elle devient un organe du parti unique (UPDM), lors du congrès constitutif de l'UPDM. Elle travaille dans les domaines politiques, économiques et socio sanitaires. C'est à cette époque la seule association habilitée à représenter les femmes.

En 1978, elle met en place un projet contre « Avortement, infanticide, excision et filles mères » (MLI/78/PO), financé par le FNUAP et l'UNICEF. Il ne sera opérationnel qu'à partir de 1984, date à laquelle des séminaires sont organisés sur ces thèmes dans toutes les régions du Mali. Notons que (concernant l'excision), ces actions ne sont pas encore orientées vers l'abandon de la pratique, mais constituent plutôt une entreprise (préalable) de conscientisation de la population. En 1985, un séminaire national est organisé à Bamako pour faire le bilan des activités menées en régions. L'UNFM émet alors des recommandations différenciées selon les régions : dans les zones où le séminaire a été bien accueilli, elle recommande une stratégie directe d'*abandon* de la pratique. Mais, elle recommande au contraire la « précaution » pour les autres,¹⁰⁸⁷ en proposant une approche ambiguë : elle invite en effet à l' « utilisation de

¹⁰⁸⁶ C. Coquery Vidrovitch, *Les Africaines. Histoire des femmes d'Afrique Noire – 19^{ème} . 20^{ème} siècle*, Editions Jonquieres, 1994, Paris, p 285.

¹⁰⁸⁷ UNFM, *Séminaire National à caractère sous-régional sur l'excision, l'infanticide et les filles-mères, Rapport final*, Bamako, 21-25 janvier 1985.

méthodes modernes », c'est-à-dire la médicalisation de la pratique pour éviter les complications de santé ; elle encourage aussi la « pratique de préférence dans la tendre enfance », à savoir donc le rajeunissement pour réduire *a priori* la douleur ; et enfin elle recommande l'ablation « partielle » du clitoris. Ce sont ici des mesures de *régulation* de la pratique. Néanmoins, l'UNFM considère que ces solutions comme intermédiaires, transitoires, et non satisfaisantes. Cependant, dans les régions où des résistances ont été enregistrées (Sikasso, Koulikoro, Ségou et Mopti), cette modération est considérée comme la seule approche possible. Il faut aussi replacer cette modération dans le contexte d'une structure du parti unique, où l'UNFM n'a qu'une faible marge de manœuvre.

Toutefois, la Commission Sociale des Femmes de l'US RDA, tout comme l'UNFM, malgré leur inféodation au pouvoir en place, ont été le support de ce que l'on peut considérer comme une forme de « féminisme d'Etat ». ¹⁰⁸⁸ Il permet une *certaine* émergence de questions liées à l'émancipation des femmes, même « captées » par le pouvoir, à l'instar du Code du Mariage et de la Tutelle (1962), de l'accès à la citoyenneté des femmes, de l'alphabétisation, de l'amélioration de la santé de la reproduction et des débuts d'une remise en cause de la pratique de l'excision.

Dans la même période, des figures pionnières émergent dans ce nouveau champ que constitue la lutte contre les MGF.

¹⁰⁸⁸ Le « féminisme d'Etat » (ou « state feminism », on parle aussi de « féminisme gouvernemental », voire de « politique féministe ») repose sur une reconnaissance de certains intérêts des femmes, à travers des discours étatiques sur le genre, et l'émancipation des femmes. La tendance, à partir des années 1960, dans les sociétés occidentales, est à la création de structures institutionnelles chargées de promouvoir le statut et les droits des femmes (ou : *machineries for the advancement of women*), a été analysée dans une étude importante (réalisée dans 14 pays occidentaux) : A. G. Mazur, D. Mac Bride Stetson, *Comparative State Feminism*, Sage, Thousand Oaks, 1998. Luc Sindjoun en offre une illustration pour le cas camerounais. Ce qu'il désigne comme le « féminisme officiel » s'oppose au féminisme contestataire porté par les organisations de la société civile. Voir : L. Sindjoun, *La biographie sociale du sexe. Genre, société et politique au Cameroun*, Codesria/Karthala, Paris, 2000. Pour cet auteur, le féminisme d'Etat est un moyen pour l'Etat surtout de contrôler l'évolution de la domination masculine, et de réguler également les mobilisations féminines. Au Cameroun, les femmes sont donc dans un premier temps encadrées à travers l'OFUC (équivalent de l'UNFM au Mali). Mais, ce féminisme d'Etat sera progressivement concurrencé par l'émergence d' « entrepreneurs en féminisme » au Cameroun (*Ibid*, p 65).

iii. Emergence de figures féminines pionnières dans les années 1980.

Dans le courant des années 1980, plusieurs figures (féminines) pionnières dans la lutte émergent, avec des profils académiques, sanitaires (professionnelles de la santé) ou militants.

En effet, dans le champ **académique**, en 1978 un premier travail de recherche (réalisé par Aïssatan Diallo au Mali, de l'ENSUP) traite des aspects sociaux de la pratique de l'excision : il met en évidence les évolutions de cette pratique, qui a perdu aujourd'hui sa fonction socio-éducative. Puis dans le courant des années 1980, plusieurs autres travaux traitent également de cette pratique : en 1984, Aïssata Sangho réalise un mémoire sur l'excision en le milieu sonrai (dans le Nord du Mali), puis Tiéma Diarra rédige une thèse de doctorat à l'EHESS (Paris) sur les cérémonies rituelles dans le Bédélougou, contribuant à restituer le sens de la pratique de l'excision dans son contexte. En 1985, un premier travail est rédigé dans une perspective sanitaire, par une étudiante en biologie : pour la première fois (au Mali) l'excision est désignée en tant que « mutilation ». Elle met en avant les conséquences dramatiques de la pratique au niveau psychiatrique, psychique et psychologique, tout autant que pour la santé de la reproduction.¹⁰⁸⁹

Ces travaux contribuent à légitimer la remise en cause de cette pratique, qui devient plus systématique au début des années 1980, portée par une poignée d'activistes pionnières. A l'instar de Awa Keita, les premières femmes à dénoncer l'excision sont généralement des professionnelles de la santé, et elles se sont souvent trouvées confrontées aux conséquences de la pratique dans l'exercice de leurs fonctions. C'est par exemple le cas de Mme Traoré (sage femme),¹⁰⁹⁰ Coumare Fanta Coulibaly (formatrice en santé).¹⁰⁹¹ Par exemple, cette dernière est professeure dans une école secondaire de santé. Elle s'implique très tôt au **Centre Djoliba**¹⁰⁹² qui est la première organisation malienne (catholique) à prendre position contre

¹⁰⁸⁹ Voir : A. Diallo, *L'excision en milieu bambara*, Mémoire de fin d'études DER Philo-psycho-pédagogie, ENSUP, Bamako, 1978 ; A. Sangho, *L'excision en milieu sonrai*, Mémoire de fin d'études DER PPP, ENSUP, Bamako, 1984 ; T. Diarra, *Initiation, éducation et société : les initiations de l'enfance à l'adolescence en pays bamanan du Bédélougou*, Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1984 ; A. Koné Dembélé, *Quelques coutumes qui nuisent à la santé de la femme : l'excision et l'infibulation*, Mémoire de fin d'études, DER Biologie, ENSUP, Bamako, 1985.

¹⁰⁹⁰ Entretien avec Mme Traoré, directrice de l'ASDAP, 2 janvier 2008, Bamako, Mali.

¹⁰⁹¹ Entretien réalisé le 9 août 2002 avec Mme Coumaré Fanta Coulibaly (ex-Centre Djoliba), Bamako.

¹⁰⁹² ONG créée en 1964 au Mali à partir de la Pastorale sociale de l'Eglise Catholique à travers le Mali. Son personnel est salarié, et en grande partie féminin.

l'excision, avec le soutien de *Save the Children* (ONG suédoise). En 1982, des représentantes de *Save the Children* viennent au Mali pour prendre les premiers contacts afin de mener une campagne contre l'excision. En 1983, la section Promotion Féminine du Centre Djoliba est chargée de mener une enquête sur l'excision : elles révèlent que la prévalence de la pratique est de 85,1%, avec des variations importantes entre les ethnies. Un programme sur les pratiques traditionnelles affectant la santé des femmes et des enfants, spécialement l'excision, est mis en place. Il est véritablement opérationnel dès 1984-1985, dans le cadre de ses centres pour les jeunes filles. Des séances de sensibilisation sont organisées avec des professionnels de santé. Le Centre appuie Agnès Dembélé pour la rédaction d'un mémoire sur les aspects sanitaires de la pratique (1985).¹⁰⁹³ En 1990, de la même façon, ils financeront la thèse de doctorat remarquée de Habibatu Diallo.¹⁰⁹⁴ Le centre travaille en étroite collaboration avec l'UNFM.¹⁰⁹⁵

A côté du Centre Djoliba, et dans la même lignée, le **COMAPRAT** est créé en 1984 : il s'agit du Comité Malien pour l'Abolition des Pratiques traditionnelles néfastes, qui a été créé suite aux recommandations émises lors de la conférence sur les pratiques traditionnelles néfastes tenue à Dakar en 1984.¹⁰⁹⁶ Il rassemble les différents acteurs nationaux, dont la Croix Rouge malienne qui est très active. Il fait le lien avec les initiatives internationales et/sous régionales, en travaillant également sous la houlette du Centre Djoliba et de l'UNFM avec qui il va réaliser la deuxième phase du projet sur l'excision.

Le Centre Djoliba, le COMAPRAT et l'UNFM constituent ainsi une sorte de plateforme organisationnelle qui va servir **d'incubateur** favorisant l'émergence des principales figures féminines de la lutte contre les MGF, à l'instar de : Habibatu Diallo, qui va devenir une personne ressource incontournable impliquée dans l'ONG ADSAP ; Coumaré Fanta Coulibaly qui travaille au Centre Djoliba de 1987 à 1991 sur les questions autour de l'excision ; Kadidia Aoudou Sidibé, enseignante de formation et qui s'implique d'abord dans le Centre Djoliba dont elle devient la représentante au sein du COMAPRAT avant de créer sa

¹⁰⁹³ Agnès Koné Dembélé, *Quelques coutumes qui nuisent à la santé de la femme : l'excision et l'infibulation*, Mémoire de fin d'études ENSUP, DER Biologie, Bamako, 92p.

¹⁰⁹⁴ H. Diallo, *Aspeçt socio-sanitaires de l'excision au Mali*, Thèse de doctorat en médecine, ENMP, Bamako, 1990. Cette dernière intégrera ensuite la principale ONG malienne dans le domaine de la santé de la reproduction, l'ASDAP.

¹⁰⁹⁵ Entretien réalisé le 23 février 2004 avec Virginie M. Koné, du Centre Djoliba, Bamako.

¹⁰⁹⁶ Conférence fondatrice du CI AF. Pour les détails, cf *supra* dans précédent sous chapitre (chapitre 2, I).

propre association en 1991 spécialisée sur les MGF ; ¹⁰⁹⁷ ou encore Mme Traoré, qui était conférencière dans la région de Koulikoro pour les programmes de l'UNFM dans les années 1980. ¹⁰⁹⁸

Ces figures militantes contribuent à l'émergence de la cause contre les MGF dans les années 1990, qui reste alors pendant longtemps associées à ses pionnières. La lutte reste encore aujourd'hui très personnalisée. Cette caractéristique de la lutte rompt radicalement avec le schéma observé dans le cas kenyan où il n'y a pas de continuité dans les entrepreneurs de la cause, de la période coloniale (première émergence) aux années 1980 (deuxième émergence). En revanche, une fois la que la question a émergé, la *consolidation* de la cause passe dans les deux cas par le secteur associatif, comme nous allons maintenant le détailler.

2. Mobilisation du secteur associatif : émergence et de consolidation de la cause.

La question des « MGF » commence à prendre une certaine épaisseur par le biais de l'implication de plusieurs organisations pionnières de la société civile (**a**). Dans les deux cas les années 1990 marquent un tournant majeur dans l'émergence d'un mouvement de lutte *contre* les MGF (**b**).

a. Des organisations de la société civile pionnières dans la lutte contre les MGF.

La consolidation du problème des « MGF » se fait par le biais de la société civile à la fois dans le cas du Kenya, à travers une organisation en particulier qui domine : MYWO (**i**) alors que dans le cas malien plusieurs organisations pionnières émergent (**ii**).

¹⁰⁹⁷ Entretien biographique réalisé le 24 janvier 2007, à Nairobi, Kenya.

¹⁰⁹⁸ Entretien biographique réalisé le 8 janvier 2008, Bamako, Mali.

i. MYWO : une organisation pionnière et *leader* contre les « MGF » au Kenya.

Au Kenya, la problématisation des « MGF » s'est surtout cristallisée autour de l'activisme de l'ONG *Mandeleo Ya Wanawake* (littéralement : progrès des femmes en swahili), essentiellement à partir des années 1990.¹⁰⁹⁹ Elle initie la **première enquête** quantitative en 1991 puis qualitative en 1993 sur les MGF.¹¹⁰⁰ Ces résultats sont relayés dans la presse. Cela constitue une première *rupture* avec la période de « déni » du problème par les organisations notamment féminines depuis les années d'indépendance. Ces recherches justifient la mise en place des premières activités de sensibilisation menées dans les districts ciblés par les enquêtes. Un programme spécifique est créé au sein de l'organisation *contre* les « pratiques traditionnelles néfastes », qui repose met au point une stratégie spécifique : les rites de passage alternatifs (*Alternative Rite Of Passage, AROP*). Cette stratégie repose sur une appréhension particulière des MGF : considérant que la pratique des MGF s'intègre prioritairement dans une cérémonie d'initiation qui marque le passage à l'âge adulte, la stratégie AROP vise à maintenir les aspects sociaux et culturels du rituel, sans pour autant que les filles ne soient soumises à l'opération physique qui l'accompagne. La période de réclusion des jeunes filles est maintenue : au cours de cette période, des formateurs de MYWO leur fournissent un enseignement de base en « *Family Life Education* », centré sur la santé de la reproduction, les stéréotypes de genre... Après ces quelques jours de réclusion, une cérémonie publique est organisée, comme dans le cadre du rituel traditionnel : les filles reçoivent un « diplôme » attestant qu'elles sont passées avec succès vers l'âge adulte.

Le premier AROP est organisé en août 1996 dans le district de Meru, puis il est étendu par la suite dans 5 autres districts, avec un succès relatif mais une médiatisation constante. MYWO a une *stratégie de communication* : elle a notamment formé des journalistes dans les principaux quotidiens nationaux (*The Nation* et *The Standard*). Entre 1994 et 1999, 68 articles

¹⁰⁹⁹ Avant les années 1990, il semble que l'engagement de MYWO ne se soit pas porté de façon prioritaire et visible sur la question des MGF.

¹¹⁰⁰ Cette enquête couvre 4 districts (Narok, Meru, Samburu et Kisii). Il affiche un taux de prévalence moyenne près de 90%. Cette étude a été réalisée avec le soutien technique de l'ONG américaine PATH, et le soutien financier de Population Crisis COmmittee. Pour des détails, voir la partie sur les caractéristiques comparées des ONG dans la lutte contre les MGF au Kenya (cf. *infra*, chapitre 1, II, A, 2, b, iii) et dans la sous partie consacrée aux organisations féminines (cf. *infra*, chapitre 1, II, B, 3, b).

ont été recensés qui traitaient des MGF, et parmi eux 30 % mentionnent l'organisation MYWO, devenue en quelques années incontournable sur cette question.¹¹⁰¹

Des résistances émergent cependant parmi les groupes qui bénéficient de ces AROP, notamment dans les districts de Kisii (où la pratique est massive) et de Tharaka Nithi. Une véritable contre campagne y est organisée, fondée sur la propagation de « rumeurs » quant au contenu de ces programmes, notamment en ce qui concerne la santé de la reproduction.¹¹⁰²

Par ailleurs, cette contre campagne identifie les « étrangers » avides de corrompre et de détruire les coutumes traditionnelles,¹¹⁰³ comme étant à l'origine de ces campagnes.

Néanmoins, cette stratégie pionnière est érigée en modèle, considéré comme l'un des quelques « projets à succès » par l'OMS en 1999 dans sa revue des programmes de lutte contre les MGF. A travers les actions de MYWO et PATH, le Kenya acquiert ainsi un statut privilégié sur la scène internationale de la lutte contre les MGF, à côté notamment de l'Égypte, du Sénégal voire de l'Ouganda.¹¹⁰⁴

Au Mali, la problématisation est moins centralisée, mais là aussi ce sont les organisations de la société civile qui s'en emparent.

ii. Des associations pionnières et *leaders* contre les « MGF » au Mali.

Plusieurs organisations de la société civile participent à la problématisation des « MGF » au Mali : plusieurs d'entre elles mènent des recherches pionnières qui viennent également légitimer la lutte contre ces pratiques, qu'elles contribuent également à initier.

¹¹⁰¹ PATH, *Evaluating Efforts to Eliminate Practice of FGM, Raising Awareness and Changing Harmful Norms in Kenya*, Mandeleo Ya Wanawake et PATH, May 2002, Nairobi, pp 6 et s.

¹¹⁰² Par exemple, certaines rumeurs rapportent que les jeunes filles se voient remettre des contraceptifs, voire se font injecter un contraceptif dans le clitoris au cours de ces cérémonies

¹¹⁰³ Ces résistances sont rapportées de façon détaillée par exemple dans le rapport de l'OMS de 1999 : WHO, *Female Genital Mutilation. Programmes to Date. What Works and What Doesn't ? A Review*, WHO Departments of Women's Health and Community Health, Genève, 1999, p 109.

¹¹⁰⁴ Les quatre « successful projects » cités par l'OMS en 1999 : WHO, 1999, *ibid.* En 2005, dans sa revue de programmes, l'UNICEF cite encore MYWO (alors même que l'organisation est aujourd'hui dans une période de dormance) : dans son chapitre consacré à « L'action au sein des communautés », l'UNICEF met en exergue 5 stratégies, dont les rites de passage alternatifs, et prend le Kenya comme exemple : UNICEF, 2006, *op.cit.*, pp 34 et s.

En 1991, avec l'introduction du multipartisme et des premières élections démocratiques, les structures liées à l'ancien pouvoir périssent : c'est le cas des deux des principales structures qui avaient initié une remise en cause des MGF, à savoir l'UNFM et le COMAPRAT. Pour Mme Traoré, cela a considérablement affaibli la lutte : ¹¹⁰⁵ ce sont les militantes, qui avaient été impliquées dans ces structures, qui vont alors combler ce *vide* en créant leur propre organisation, dans un contexte où la liberté d'association est également instaurée. C'est le cas par exemple de Aoudou Kadidia Sidibé qui fonde alors l'Association Malienne pour le Suivi et l'Orientement des Pratiques Traditionnelles (**AMSOPT**) qui défend les pratiques traditionnelles positives (telles que l'allaitement maternel) mais combat les pratiques néfastes, telles que les mariages forcés, le gavage et surtout l'excision. Elle mène des activités de sensibilisation contre l'excision dans la région de Koulikoro (cercles de Kati, Kangaba et Koulikoro) et également à Kayes. Le 3 août 1996, 24 exciseuses déposent symboliquement leur couteau, en présence de la Première Dame du Mali, suite aux activités de sensibilisation menées par l'AMSOPT. Cette cérémonie de remise de couteaux est largement relayée par les médias (télévision ORTM et presse écrite).

En 1991, une autre association féminine importante est également créée : **l'APDF** (Association pour la Promotion et la Défense des droits de la Femme), avec à sa tête Fatoumata Siré Diakité, figure phare du mouvement de femmes malien.¹¹⁰⁶ En mars 1993, des séminaires et ateliers régionaux sont organisés à Kayes, Ségou, Baguineda, Sikasso et Mopti sur les droits des femmes et plus spécifiquement l'excision. En 1996, elle commence un programme de reconversion et de réinsertion des exciseuses. Elle mène également un important plaidoyer au niveau national pour le vote d'une loi contre les MGF, auprès des parlementaires et des décideurs locaux (chefs et élus). L'APDF jouit d'un maillage du territoire très étroit, avec des structures au niveau des régions, des cercles et des communes : cela lui permet une mobilisation importante dans toutes les régions du Mali.

En 1993, une troisième association pionnière est mise en place : l'Association pour le Soutien et le Développement des Activités des Populations (**ASDAP**), avec à sa tête Mme Traoré qui était la personne ressource au sein du Centre Djoliba de 1985 à 1991 pour les questions d'excision, et qui était conférencière pour l'UNFM à Koulikoro. La question de l'excision est

¹¹⁰⁵ « Le problème c'est quoi ? On aurait pu réussir la lutte [dans les années 1980] mais avec l'avènement de la démocratie, les gens sont devenus extrémistes. Ils ont dit que tout ce qui était UNFM et régime de Moussa, c'était mauvais ! Maintenant, il a fallu tout recommencer à zéro » : entretien réalisé avec la présidente de l'ASDAP, 8 janvier 2008, Bamako, Mali.

¹¹⁰⁶ S. Wing, 2001, *op.cit.*

traitée de façon transversale, mais à partir de 1995 un « projet MGF » spécifique est mis en place. L'organisation développe la stratégie de pairs éducateurs, où il s'agit de former des jeunes qui vont à leur tour transmettre le message à leurs « pairs ».

En 1995, Plan International Mali (une ONG internationale) met en place un projet contre les MGF : elle sollicite précisément ces trois associations pour la mise en œuvre. Ces organisations constituent en effet un trio *leader* dans la lutte contre les MGF au début des années 1990, bénéficiant d'une expertise acquise par des membres pendant les prémices de la lutte. On note donc dans le cas du Mali une **continuité** dans la formation d'une cause contre les MGF, matérialisée par une stabilité des acteurs et ses structures qui la portent.

Une fois la question rendue publique et visible, elle va se consolider dans les années 1990 au Mali et au Kenya, tout en évoluant cependant différemment.

b. Le tournant des années 1990 : multiplication des acteurs (associatifs et religieux) et consolidation de la cause.

A partir de la moitié des années 1990, la lutte contre les MGF se structure partiellement en *mouvement* et donne naissance à une *cause*, qui reste cependant encore largement discutée au Kenya et au Mali. L'organisation des premiers séminaires nationaux en 1997 au Mali (impulsé par Population Council) et au Kenya (impulsé par l'UNICEF Kenya), regroupant de très nombreux acteurs associatifs, marque un tournant important.¹¹⁰⁷

Dans les deux cas, les années 1990 sont caractérisées par une explosion des « ONG » mobilisées contre les MGF. Or, cette multiplication des intervenants participe clairement d'un processus de généralisation du « problème », matérialisant l'émergence d'une « cause » contre les MGF.¹¹⁰⁸ Les ONG sont donc les acteurs clefs de la consolidation de la cause des MGF au Mali et au Kenya.

¹¹⁰⁷ Ces deux séminaires, tous deux organisés en 1997 au Mali et au Kenya (complété par un deuxième au Kenya en 1998), feront l'objet d'une étude détaillée dans le chapitre suivant, car ils participent également en partie à la politisation des MGF dans les deux pays. Cf. *infra*, chapitre 2 (I).

¹¹⁰⁸ Conformément à la définition de la cause comme « processus de généralisation d'un problème » que nous avons évoquée en chapeau introductif à la partie 1. Définition de la « cause » telle que donnée par Annie

Cependant, derrière cette terminologie homogénéisante se cachent en fait des réalités d'acteurs différentes au Mali et au Kenya. Johanna Siméant considère ainsi que « le terme d'ONG est une catégorie *ad hoc*, répondant aux intérêts changeants des organisations internationales et des Etats qui les investissent, et reposant sur des bases très fragiles », ¹¹⁰⁹ si bien qu'il paraît difficile de s'appuyer uniquement sur ces termes pour qualifier et caractériser les acteurs clefs dans la lutte contre les MGF au Mali et au Kenya.

Ainsi, après avoir clarifié brièvement cette notion (i), nous allons surtout repérer empiriquement cette (ces) catégorie(s) d'acteurs dans les cas maliens (ii) et kenyans (iii), et dresser des typologies qui permettent de dégager quelques points pertinents de comparaison ; nous évoquerons l'émergence (ou l'importance accrue) également d'autres acteurs dans la lutte, dont les organisations religieuses (iv).

i. Repères sur la notion « ONG ».

Les associations et ONG sont donc des catégories d'acteurs floues. Plusieurs approches combinées (juridique, politique et sociologique) permettent toutefois d'en saisir la substance pour nos deux terrains de recherche.

Statut juridique de ces catégories d'acteurs (Mali / Kenya).

En droit international, les ONG n'ont pas de statut juridique stabilisé : « les ONG ne sont pas créées par le droit international, et si ce dernier en reconnaît l'existence [...] les sources du droit international relatives aux ONG n'identifient aucune catégorie juridique unique des ONG prolongée par un régime juridique précis ». ¹¹¹⁰ Au Mali et au Kenya, la législation ne les reconnaît pas de la même façon.

Au Mali, les associations sont clairement distinctes des ONG. La délivrance du statut d'ONG, gérée par la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CDAB) du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales, suppose la signature d'un accord-

Collovald et Brigitte Gaïti : A. Collovald et B. Gaïti, « Des causes qui 'parlent' », *Politix*, n°16, 4^{ème} trimestre 1991, p 11. Pour des détails sur la définition, se reporter au chapeau introductif au chapitre 1.

¹¹⁰⁹ J. Siméant, « ONG et humanitaire », in J. Siméant et P. Dauvin (dir.), *ONG et humanitaire*, L'Harmattan, 2004, p 16.

¹¹¹⁰ D. Meyer, « ONG, une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire. Réflexions sur une définition en droit des MGF », in : J. Siméant et P. Dauvin (dir.), 2004, *op.cit.*, p 145.

cadre.¹¹¹¹ L'ONG s'engage alors à remettre un rapport annuel à la Commission Nationale d'Evaluation des Activités des ONG (CNEA-ONG) qui est chargée de l'évaluation des rapports en question. Cependant, ces deux structures sont peu opérationnelles,¹¹¹² si bien que le secteur des associations et ONG est très mal connu de l'administration, du fait de l'absence de données statistiques précises (mises à jour).¹¹¹³ Le nombre d'ONG au Mali est évalué à 2000, mais 400 seraient effectivement enregistrées conformément aux dispositions de l'accord-cadre ONG- Gouvernement (1978).¹¹¹⁴ Deux structures ont été mises en place pour représenter les ONG au niveau national : le Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG (CCA ONG), qui regroupe toutes les ONG (nationales et internationales basées au Mali), et le Secrétariat de Concertation des ONG (SECO ONG) qui se concentre sur les ONG nationales. Ce cadre juridique est souvent considéré comme insuffisant par les acteurs que nous avons rencontrés au Mali, qui déplorent notamment le manque de statut spécifique pour les réseaux, les coalitions et autres regroupements, qui sont pourtant nombreux au Mali.¹¹¹⁵ L'acquisition du statut d'association et/ou d'ONG est facile,¹¹¹⁶ mais la démarche pour se faire enregistrer en tant qu'ONG est plus longue et plus exigeante que pour le cas du simple récépissé d'association. Le nombre d'associations enregistrées au Mali est d'ailleurs supérieur à celui des ONG. Pourtant, tous les acteurs associatifs s'accordent pour considérer le statut d'ONG comme offrant plus d'avantages, notamment dans la recherche de financements, car le

¹¹¹¹ Le décret n° 90-181/P-RM du 25 avril 1990 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la CADB, stipule que la CADB doit évaluer les actions des partenaires au développement à la base, dont les ONG (article 7).

¹¹¹² Ces dysfonctionnements éclatent lors de la 12^{ème} réunion de concertation ONG-Gouvernement, où la CDAB tente d'imposer une réforme qui ne prend pas en compte les attentes de modernisation des ONG. Voir : *L'Indépendant*, 13 février 2006.

¹¹¹³ Voir par exemple les éléments contenus dans le *Rapport de la 11^{ème} réunion de concertation annuelle Gouvernement/ ONG*, Palais des Congrès de Bamako, 17-19 novembre 2003.

¹¹¹⁴ Ces chiffres sont avancés par le directeur du CADB, lors de la 12^{ème} réunion de concertation ONG-Gouvernement, en janvier 2006. Voir: *L'Essor*, 25 janvier 2006.

¹¹¹⁵ Ainsi par exemple, la coalition des associations et ONG féminines du Mali, qui regroupe pas moins de 2000 organisations (de tailles et statuts très différentes) a en fait un simple statut d'association. Voir entretien réalisé avec la secrétaire administrative de la CAFO, le 25 février 2004, à Bamako, Mali.

¹¹¹⁶ « Le récépissé n'est pas difficile à avoir. Le Gouvernement a aussi ses critères pour l'accord-cadre. Mais, si on remplit les conditions, il n'y a pas de difficultés normalement. Par exemple, une personne seule ou une famille ne peuvent pas faire une ONG : il faut un groupe. Si ce n'est pas bien fait, c'est rejeté, mais on peut revenir autant de fois... ».Entretien réalisé le 27 février 2004 avec la responsable genre du CCA ONG (Conseil de Concertation et d'Appui aux Organisations Non Gouvernementales, Bamako, Mali.

statut est « reconnu » par les partenaires extérieurs.¹¹¹⁷ Nombre des acteurs historiques que nous avons rencontrés (dans la lutte contre les MGF) se sont donc d'abord montés en association, avant rapidement de chercher le statut d'ONG.

Au Kenya, ce qui correspond aux *associations* (au Mali) sont considérées comme des *community based organizations* (CBOs) : comparées aux ONG, elles ont un statut juridique qui offre également moins d'avantage, mais une structure institutionnelle plus souple, et une implantation territoriale plus localisée. Le statut d'ONG, a été initialement créé en 1990 par une première législation (*NGO Coordination Act* de 1990) qui a été rapidement assoupli à la suite des pressions des organisations :¹¹¹⁸ cette structure très répandue au Kenya reste la référence dans le domaine de l'intervention sociale.¹¹¹⁹ Au niveau du Gouvernement (Ministry of Home Affairs), un *NGO Board* a spécifiquement été mise en place, chargée de l'enregistrement des ONG (l'enregistrement des ONG est donc centralisée). Une autre structure a été créée qui rassemble et représente l'ensemble des ONG auprès du Gouvernement : le *National Council of NGOs*.

De la même façon qu'au Mali, il ne semble pas y avoir de blocages majeurs en ce qui concerne l'enregistrement : cela prend environ 4 mois, et en cas de refus, il est possible également de représenter son dossier. Toutefois, certains domaines sont jugés particulièrement « sensibles », notamment pour une ONG qui afficherait un mandat explicite de défense des droits humains. Cependant tout refus doit être motivé, ce qui limiterait en partie les abus, selon plusieurs interlocuteurs.¹¹²⁰

Mais, en réalité derrière cette appellation généraliste (ONG), se cache une multitude de situations institutionnelles variées, parmi lesquelles il est possible de distinguer : les **trust** : à

¹¹¹⁷ Voir notamment entretien réalisé avec l'ONG Musow Jigi le 3 mars 2004 à Bamako, Mali : « une association peut demander des financements pour elle seule ; alors qu'une ONG peut demander des financements pour d'autres groupements [de femmes ici] ». A partir de 1996, une fois le statut d'ONG acquis, l'organisation a en effet eu accès à des financements extérieurs.

¹¹¹⁸ Cette mobilisation a d'ailleurs participé de la démocratisation. Voir notamment l'analyse qu'en fait S. N. Nedgwa, *The Two Faces of Civil Society : NGOs and Politics in Africa*, Kumarian Press, USA, 1996.

¹¹¹⁹ Cette réglementation était d'ailleurs en cours de discussion (en 2006), afin à la fois d'en assouplir certaines dispositions (concernant notamment les permis de travail pour les employés), en même temps que de tenter d'accroître la transparence financière des ONG. Voir entretien réalisé le 13 juin 2005 avec le *National Council of NGOs*, à Nairobi, Kenya. Cette structure participe en effet à la rédaction de la nouvelle législation.

¹¹²⁰ Entretien 2005, *ibid.*

la différence des ONG, ils peuvent faire du profit (ils sont enregistrés sous le Ministry of Lands and Home Affairs) ; les **fondations** : qui sont des structures de taille importante ; es **CBOS**, qui sont des ONG de petites tailles (elles sont contraintes de travailler dans une zone délimitée, voire dans un district spécifique. Elles sont enregistrées sous Ministry of Culture and Social Services) ; les « **self-help groups** », qui se trouvent quant à eux au niveau des villages (ce sont en quelque sorte des petites CBOs. Ils sont contraints de travailler avec un public spécifique, pour un mandat limité. Elles sont enregistrées sous Ministry of Culture and Social Services) ; les « **welfare** » qui sont enregistrés sous l'Attorney General, similaires aux « self help groups », mais de taille supérieure ; les « **welfare societies** », généralement des Eglises (mais les Eglises peuvent se faire enregistrer comme des ONG sous l'appellation par exemple « Jesus Celebration Ministries » au niveau du *NGO Board*.)

Pour ajouter à la complexité de ce montage semi- juridique : « [...] n'importe qui peut se faire enregistrer en tant qu'ONG (même les fondations), ce ne sont ensuite que des mots. Il y a quelques confusions : par exemple des fondations qui sont en fait enregistrées en tant qu'ONG... ». ¹¹²¹

En bref, dans les deux cas (Mali et Kenya), le terme d' « **ONG** » est celui qui est le plus utilisé par nos interlocuteurs. Cependant, parfois le statut d'association (ou CBOs) est au contraire mis en avant, pour valoriser un certain travail « à la base », en milieu communautaire, qui est aussi recherché par de nombreux partenaires techniques et financiers. Au Mali, cela est notamment le cas en dehors de Bamako. ¹¹²²

Ces terminologies ne sont donc pas neutres, et sont également en partie réappropriées par les différents acteurs associatifs. ¹¹²³ Pour comparer ces différentes structures, il faut donc également s'attacher à d'autres données plus précises, au-delà de leur statut juridique.

¹¹²¹ Entretien 2005, *ibid.*

¹¹²² Voir par exemple entretien réalisé avec APROFEM le 25 mars 2005 à Ségou, Mali. « Nous sommes une association de femmes, créée par les femmes, pour les femmes... ».

¹¹²³ A titre d'exemple, évoquons cette controverse qui a émergée en janvier 2006 au Mali, lors de la 12^{ème} concertation ONG- Gouvernement. Le porte-parole des ONG, ainsi que les nombreuses ONG présentes ont quitté la salle au début de la réunion en signe de désapprobation vis-à-vis de l'application d'une lettre d'exécution technique qui modifie le statut des ONG, remplacées par des ASACE ou Associations Signataires d'un Accord- Cadre avec l'Etat : « le signe ASACE les [les responsables du CCA ONG, porte parole des ONG au Mali] dérange, leur préférence allant à l'appellation ONG qui est, précisent-ils, universellement reconnue ». Pour d'autres, cette nouvelle terminologie était perçue comme un moyen pour

Une approche sociologique pour permettre la comparaison Mali / Kenya.

Pour affiner et rendre possible la comparaison, il faut ainsi affiner surtout la « boîte noire organisationnelle »¹¹²⁴ des associations/ ONG rencontrées, en s'inspirant à la fois de la sociologie des organisations (qui a développée des outils pour analyser principalement les entreprises), complétée par des théories plus générales sur l'action collective (dans la mesure où les associations et ONG sont des acteurs essentiels même si non exclusifs de l'action collective). Il s'agit alors de chercher à analyser d'une part : la structuration de ces organisation (personnel, formes d'organisation, idéologie, et finances); son fonctionnement (plus ou moins bureaucratique), mais aussi et surtout les répertoires d'action qu'elles mobilisent et les modalités de leur participation à la construction de la cause des MGF.¹¹²⁵ Dans ce premier ensemble de questions, il paraît intéressant notamment de s'interroger plus spécifiquement sur la question du leadership dans ces organisations, à partir aussi d'une attention particulière portée au statut des membres de ces organisations (professionnalisation ou non) et leurs trajectoires professionnelles ou militantes (observe t-on reconversion des ressources accumulées dans l'organisation vers un autre poste ?),¹¹²⁶ afin de mieux saisir aussi les caractéristiques du « secteur » (ou champ) des associations et ONG de lutte contre les MGF.

ii. Les « ONG » dans la lutte contre les MGF au Mali :
quelques organisations leaders, une cause concentrée.

Au Mali, une cinquantaine d'associations et ONG s'occupent spécifiquement de la question des MGF. Cependant seule une poignée d'entre elles serait opérationnelle.¹¹²⁷

le Gouvernement de tenter de récupérer la main sur les ONG. Voir notamment : « ONG- Gouvernement : la bisbille », *L'Essor*, 25 janvier 2006.

¹¹²⁴ J.L. Laville et R. Sainsaulieu, *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Desclée de Brower, Paris, 1997, p 16.

¹¹²⁵ Pour cette grille de lecture, voir par exemple : B.Duterme, « Les ONG : instruments du projet néolibéral ou bases solidaires des alternatives des populations », *Cahiers du GEMDEV*, n°27, Octobre 2001, pp 233-245.

¹¹²⁶ Voir sur ces points notamment l'analyse classique des groupes d'intérêt dans : M. Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrétien, Paris, 1994.

¹¹²⁷ PASAF/ PATH, *Excision au Mali : revue et analyse de la situation. Programmes, études et positions des religions*, PASAF, Bamako, avril 2002, p 25

Lors de nos différentes enquêtes de terrain, nous avons rencontré un grand nombre des ces associations et ONG. En 2004, nous avons mené une enquête visant plus spécifiquement à établir une typologie du secteur associatif de lutte contre les MGF.¹¹²⁸ Des entretiens réalisés en 2005 dans d'autres zones (région de Kayes et Sikasso) sont venus compléter cette étude, portant à 24 le nombre d'organisations rencontrées, à Bamako et en régions.¹¹²⁹ Ces associations et ONG ont toutes en commun d'avoir un programme/projet de lutte contre les MGF en cours (quelque soient sa taille et ses objectifs spécifiques) En parallèle aux entretiens, nous avons également développé une approche de type observation-directe, et ce afin de mieux cerner le fonctionnement et les activités de deux associations ciblées : l'AMSOPT et *Sini Sanuman*.¹¹³⁰ Après avoir présenté les principaux résultats de cette étude,¹¹³¹ permettant de mettre en évidence les principales caractéristiques des associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Mali (qui pourra être illustrée à travers l'étude de deux associations – placée en annexe n° 6 - qui représentent bien la diversité des acteurs associatifs et de leur engagement) pour dresser une tentative de typologie, qui servira de repère pour la comparaison de ces associations dans le cas kenyan.

Nous avons concentré notre étude sur la comparaison de quelques caractéristiques simples : la création de l'organisation, ses ressources, sa structuration interne, ses modalités d'action et la nature de son engagement dans la lutte contre les MGF.

- *Les origines : comment et pourquoi ces organisations ont été créées ?*

¹¹²⁸ Enquête de terrain réalisée au Mali entre le 1^{er} février et le 28 avril 2004. Cette étude a été réalisée à partir d'entretiens semi-dirigés, réalisés avec 20 associations et ONG, principalement à Bamako, mais également en régions (Ségou et Mopti). Voici la liste des organisations interviewées (par ordre alphabétique) dans le cadre de cette étude en 2004 : Action Mopti, Amnesty International (antenne Jeunes), Ani Mali, AJM, AMPPF, AMSOPT, APDF, APROFEM, Association Sages Femmes de Mopti, ASDAP, Centre Djoliba, COFESFA, Croix Rouge Malienne, Groupe Pivot Santé et Population, Musow Jugi, Réseau des communicateurs traditionnels, Réseau Malien de Lutte contre les MGF, RMCAEX, Sini Sanuman, et Walé.

¹¹²⁹ Ces associations supplémentaires sont : WILDAF-Kayes, Projet Rail Link de Kayes, ASAME de Sikasso et l'association Tagné de Kati. Voir en annexe la liste des entretiens réalisés au Mali entre 2003 et 2006. Par ailleurs, lors de cette enquête de terrain en 2005, des compléments sur les premières associations (pour 11 d'entre elles) ont également été obtenus par le biais cette fois-ci de questionnaires de suivi (écrits).

¹¹³⁰ Voir les résultats de l'étude de cas comparée AMSOPT/ Sini Sanuman, **Annexe n°6**.

¹¹³¹ Précisons ici qu'il ne s'agit pas d'une étude quantitative : même si l'ampleur de notre échantillonnage peut toutefois autoriser quelques conclusions généralisantes.

En termes *d'opportunité politique*, la plupart d'entre elles ont bénéficié de l'ouverture démocratique que nous avons évoquée (à partir de 1991) ; mais un certain nombre d'entre elles existaient avant cette date (notamment le Centre Djoliba), et un nombre également significatif s'est également développé plus tard (notamment au début des années 2000).

Si on réfléchit par contre en termes *d'initiative*, c'est-à-dire en se concentrant sur les acteurs qui animent ces organisations, il apparaît alors que l'on peut dégager trois tendances :

1) Les cas où les organisations ont été créées par des **militantes pionnières** de la cause, c'est-à-dire celles qui étaient impliquées dès les premières mobilisations dans les années 1980. Ces organisations sont d'ailleurs aujourd'hui confrontées à la délicate question de leur *pérennité* : portées, pour la plupart d'entre elles par des personnalités fortes, elles ne survivent pas au départ (ou moindre engagement) de leurs présidentes.¹¹³²

2) Dans d'autres cas, les organisations sont le produit d'une impulsion extérieure, plus ou moins explicite. Certaines ont été créées comme des « branches » informelles d'ONG internationales,¹¹³³ voire (plus rarement) par des individus.¹¹³⁴ Ces organisations sont quant à elles plus spécifiquement confrontées à la question de leur *autonomie* vis-à-vis de leur impulsion extérieure.

3) Enfin, dans d'autres cas, les associations ont été créées par des jeunes diplômé(e)s sans emploi, mais qui avaient bénéficié d'une première expérience dans une première association.¹¹³⁵ Dans un contexte économique difficile, les ONG et associations sont en effet au Mali (comme dans d'autres pays africains, et ailleurs) des pourvoyeurs d'emplois, sinon un tremplin social. Cela pose la question de la nature de l'engagement des membres de ces associations sur le long terme notamment, mais aussi parfois celles des compétences (ce qui n'est pas le cas de toutes) : si les jeunes diplômés se positionnent sur le secteur de l'excision c'est aussi parce que des fonds sont disponibles, mais souvent leurs études ne sont pas en lien avec le centre d'intérêt de leur organisation (par exemple, une association est dirigée par un ingénieur agricole sans emploi).

Si on croise les deux approches (macro et micro), on se rend compte que les associations qui se sont créées à la faveur de la démocratisation sont essentiellement portées par des leaders

¹¹³² C'est ici le cas de l'AMSOPT, de l'ASPDAP et de l'APDF.

¹¹³³ Par exemple : Save The Children US pour le Groupe Pivot Santé/Population, Association des Juristes Africaines dans le cas de l'AJM.

¹¹³⁴ C'est cas pour Sini Sanuman créée par une américaine, Susan McLucas.

¹¹³⁵ C'est le cas de l'APROFEM, et de Ani Mali notamment

engagées de longue date dans la lutte ; tandis que celles qui se sont créées plus tard (on peut parler d'une « deuxième vague »), sont quant à elles plutôt portées par des jeunes diplômés.

- *Les ressources de ces organisations.*

Nos entretiens mettent en évidence que la quasi-totalité des *fonds* dont disposent ces organisations sont issus de financements provenant de l'extérieur à travers essentiellement des ONG internationales, des structures de la coopération bilatérale, mais aussi parfois des agences des Nations Unies pour les plus organisations les plus importantes. Les fonds alloués le sont généralement pour une période allant de 1 à 3 ans, ce qui impose d'emblée à toutes ces organisations une logique de projet. Ce mode de financement réduit d'ailleurs considérablement les possibilités de coordination entre les associations, dans la mesure où cela tend à créer surtout un climat de concurrence généralisée dans la course aux « appels d'offre ». Cela réduit aussi la durée des projets, qui se concentrent souvent sur une année (avant les fonds ne sont pas encore disponibles ; et la troisième année l'évaluation doit être rendue afin de renouveler l'attribution).

En ce qui concerne les *ressources humaines*, la majorité du personnel des associations et ONG n'est pas salariée.¹¹³⁶ Ce sont souvent des agents (plus ou moins) détachés de l'administration ; mais plus souvent, ils sont indirectement rémunérés *via* les « per diems ». Le personnel est généralement assez jeune : les jeunes que nous avons rencontrés perçoivent leur participation à ces organisations comme un ascenseur social, si bien qu'ils acceptent en quelque sorte cette situation d'entre-deux où ils ne sont rémunérés que par « à-coups ». Par exemple, le responsable de l'antenne Jeunes d'Amnesty International, jeune bachelier sans emploi, qui mène un projet de théâtre sur les MGF, met surtout en avant l'accès à des formations régulières, de plus participer à AI (dont il arbore souvent le tee-shirt) lui vaut un grand respect dans son quartier ; et pour le reste « c'est la débrouille ! », à savoir location de chambres, cabine téléphonique...¹¹³⁷ Les trajectoires de deux autres jeunes diplômés nous paraissent assez éclairante. Yacouba Maiga, jeune enseignant a travaillé pendant quatre années à l'AMSOPT avant de pouvoir créer sa propre association (Ani Mali), « parce que j'avais moi aussi mes ambitions personnelles ». ¹¹³⁸ Aliou Bah, diplômé en sociologie, entre à l'AMSOPT, puis après quelques années il est finalement recruté par une ONG américaine

¹¹³⁶ Sauf dans le cas du Centre Djoliba ou de l'ASDAP

¹¹³⁷ Entretien réalisé avec l'antenne Jeunes d'AI Mali, le 3 février 2004, Bamako, Mali.

¹¹³⁸ Entretien avec Ani Mali, réalisé le 16 février 2004, Bamako, Mali.

basée au Mali, très impliquée dans la lutte contre les MGF (*Care - Mali*). Notons que ce sont ici des trajectoires essentiellement masculines.

- *Structuration interne des organisations.*

Ces organisations sont souvent marquées par la présence d'une personnalité à leur tête qui n'a pas été renouvelée depuis sa création, et par qui toutes les décisions doivent (implicitement) passer. Nous avons remarqué cette forte personnalisation notamment dans trois associations, qui correspondent aux associations pionnières dans la lutte.¹¹³⁹

Par exemple, dans une de ces associations,¹¹⁴⁰ la présidente est en place depuis la création de l'organisation. C'est elle qui reçoit personnellement et seule toutes les femmes qui se présentent au siège de l'association : sa salle d'attente est toujours pleine mais elle ne délègue pas.¹¹⁴¹ C'est elle qui se déplace en personne pour initier des activités de l'association.¹¹⁴² Cette omniprésence en fait également une figure controversée : ses idées ont été mal comprises dès le début au Mali, on la percevait comme une « féministe » qui voulait monter les femmes contre les hommes ; ses prises de position qui refusent le compromis en font une personnalité forte. Cela ne l'a pas conduit à se mettre en retrait, y compris lorsqu'il s'agit d'activités sur des sujets sensibles comme les MGF... Son départ en 2005 laisse l'association dans une période de dormance, malgré la nomination à sa tête d'une nouvelle présidente.

On retrouve cette personnalisation dans d'autres associations, sous une autre forme : c'est plutôt le volet excision de l'association qui a engendré sa « Madame excision ».¹¹⁴³ La lutte semble particulièrement « incarnée » par ces figures militantes féminines.

- *Nature de l'implication dans la lutte contre l'excision.*

¹¹³⁹ Il s'agit de l'AMSOPT (avec Mme Aoudou Kaididia Sidibé), l'APDF (Mme Fatoumata Siré Diakité) et l'ASDAP (avec Mme Traoré)

¹¹⁴⁰ Il s'agit de l'APDF, dirigé par Mme Fatoumata Siré Diakité jusqu'en 2005.

¹¹⁴¹ Le temps d'attente peut être de plusieurs heures, y compris si on arrive le matin ; voire de plusieurs jours...

¹¹⁴² On voit cela par exemple, le point focal PNLE de Mopti nous indique que en 1998, l'APDF était très présente mais dès que Mme Diakité a déserté la région, plus rien n'a été fait par l'APDF local... Entretien 46 réalisé avec le Comité Régional de Lutte contre les Pratiques Néfastes de Mopti, les 12 et 14 avril 2004, Mopti, Mali.

¹¹⁴³ Avec au Centre Djoliba : Mme Virginie Koné ; à l'ASDAP : Mme Habibatou Diallo ; à l'AJM : Mme Bintou Bouaré...

Pour ce qui est de la nature de leur implication contre les MGF, ces associations et ONG se concentrent sur trois principaux types d'approches. La majorité de ces acteurs sont impliquées dans la lutte à travers des activités de **communication**, le plus souvent sous le principe de l'IEC (Information, Education et Communication). Cela consiste à sensibiliser une population cible, et notamment ceux qui sont le plus directement impliqués – à savoir ceux qui décident (chefs, famille...) et ceux qui pratiquent (les exciseuses). Cette stratégie est fondée sur une approche particulière du *problème* des MGF, qui postule que c'est le déficit d'information qui contribue à la continuation de la pratique, en dépit des risques pour la santé. Des messages ciblés mettant en évidence ces dangers sont supposés amener quasi automatiquement le changement de comportement, et donc l'abandon. En se concentrant sur la transmission d'un message vers un récepteur, plutôt que sur le changement de comportement, cette stratégie est souvent considérée comme ayant des objectifs uniquement de court terme.¹¹⁴⁴ Cette stratégie peut prendre plusieurs formes : de la sensibilisation interpersonnelle (avec des visites à domicile), à la causerie-débat simple (ou avec supports audiovisuels notamment), en passant par le théâtre ou les sketches. Le message qui est développé tourne exclusivement autour de la mise en évidence des conséquences de la pratique sur la santé des filles et des femmes, le plus souvent assorties de schémas ou de photos.¹¹⁴⁵

Une deuxième modalité d'engagement contre les MGF repose sur le **lobbying** et le plaidoyer envers les décideurs politiques (notamment les chefs de village, les députés, les maires, le Président de la République...), susceptibles de prendre des mesures contraignantes *contre les*

¹¹⁴⁴ D'autres stratégies de communication autour de la santé ont été développées, avec notamment la CCC (communication pour le changement de comportement). Dans son étude d'évaluation des programmes, l'OMS déplore la persistance des stratégies d'IEC, au détriment de stratégies plus adaptées aux populations et répondant mieux aux exigences de changement complexe de comportement : cf. WHO, 1999, *op.cit.* Voir chapitre préliminaire.

¹¹⁴⁵ Les principaux outils IEC sont : le mannequin (buste de femme avec vulve amovible, permettant de montrer les différentes pratiques des MGF ainsi que certaines conséquences comme l'obstruction des voies au moment de l'accouchement...), le livre *Lumière sur la vie sexuelle* (montrant des croquis des différentes complications liées à la pratique), ou plus récemment les photos qui ont été mises à disposition par le gynécologue M. Touré et qui sont présentées (entre autres) dans la *Boîte à images* (voir **annexe n°10**) Les activités des associations et ONG sont donc articulées autour d'un discours biomédicalisé sur les MGF. Quelques associations complètent cette approche par une discussion autour de la santé de la reproduction dans son ensemble (comme cela est le cas notamment de l'AMSOPT qui forme des groupements de femmes sur la santé de la reproduction, et inclut un module terminal sur les MGF), plus rarement sur les droits humains (c'est notamment le cas de l'AJM, mais qui mène peu d'activités de terrain) ou sur les questions d'inégalités de genre (mentionnées le plus souvent uniquement au niveau des formations).

MGF, de débloquer des fonds pour la sensibilisation ou de faciliter la lutte contre les MGF (à travers par exemple la formation des professionnels de la santé, des enseignants etc.)

Enfin, certaines associations et ONG, parmi les plus anciennes, privilégient la **formation** de formateurs en stratégies de lutte contre les MGF et/ ou la **recherche-action**.¹¹⁴⁶

Par ailleurs, certaines organisations interviennent dans la lutte à partir d'approches plus spécifiques, qui sont aussi souvent les plus controversées. C'est le cas notamment de la stratégie de *reconversion des exciseuses*. Cette approche est fondée sur le postulat suivant : la continuation de la pratique en dépit des risques repose sur l'offre disponible (et non sur la demande), à savoir donc sur les exciseuses. Celles-ci sont devenues des professionnelles, si bien qu'il faut qu'elles trouvent une autre activité pour arrêter celle-ci. La reconversion des exciseuses consiste à les former sur des activités génératrices de revenu (AGR) en échange de leur « dépôt de couteaux ». Implicitement, cette stratégie est aussi fondée sur l'idée selon laquelle les exciseuses vivraient de leur activité, ce qui n'est pas démontré (cela ne serait qu'un revenu complémentaire). C'est exactement la conclusion à laquelle est arrivée une étude réalisée en 1998 par le Centre National de Recherche Scientifique et Technologique malien, et commandée par *Population Council*, qui a mis en évidence les limites de cette approche, qui ne participe pas d'un abandon de son activité par les exciseuses...¹¹⁴⁷

Une autre approche originale a été développée par certaines associations, sur le modèle de ce que fait l'ONG Tostan au Sénégal : *les cérémonies publiques d'abandon, dite de « dépôt de couteau »*.¹¹⁴⁸ L'approche ici repose sur un autre postulat – issu de la sociologie des conventions sociales¹¹⁴⁹ (reprise par Molly Melching au sein de l'ONG Tostan) :¹¹⁵⁰ l'abandon de la pratique ne peut intervenir que si une masse critique d'individus au sein d'une communauté, puis une masse critique de communautés liées entre elles (par des liens matrimoniaux) abandonnent effectivement la pratique. C'est ainsi que l'idée a germé de rendre publique les décisions d'abandon des villages (symboliquement représentées par le

¹¹⁴⁶ C'est le cas de l'ASDAP et du Centre Djoliba.

¹¹⁴⁷ CNRST et Population Council, *Evaluation de la stratégie de reconversion des exciseuses pour l'éradication des mutilations génitales féminines au Mali*, rapport préliminaire, Projet MGF au Mali, CI-97, Bamako, 1998. Voir également : C. Gosselin, 2001a, *op.cit.*

¹¹⁴⁸ C'est le cas de l'AMSOPT.

¹¹⁴⁹ TOSTAN, *Ecllosion au Sénégal. Pourquoi les populations abandonnent la pratique de l'excision ?*, TOSTAN, Dakar, janvier 1999.

¹¹⁵⁰ G. Mackie, 1996, *op.cit.* Voir chapitre préliminaire pour des détails.

dépôt des couteaux des exciseuses), visant ainsi à faire effet « boule de neige » pour les localités avoisinantes. Cette méthode reste controversée car rien ne semble garantir la pérennité de la décision.

Enfin, une dernière stratégie inédite a été testée par l'association Sini Sanuman : *la pétition*. Depuis 2001, elle a en effet engagée une campagne de signatures contre l'excision. Cette pétition circule par le biais de « Clubs » Sini Sanuman, implantés à Bamako et Koulikoro et avec le soutien d'autres associations partenaires. En février 2004, 14 000 signatures avaient ainsi été recueillies. La démarche paraît relativement inadaptée au contexte malien, marqué par un taux d'analphabétisme important, ce qui limite considérablement la représentativité des signataires.

Notons que dans l'ensemble l'engagement dans la lutte suit les mêmes stratégies, déclinées différemment, car développer de nouvelles stratégies innovantes demande des capacités importantes (financières, mais aussi cognitives) dont ne disposent pas la majorité des intervenants maliens ; et que par ailleurs les partenaires techniques et financiers publient régulièrement des bréviaires détaillant les « approches stars » (parmi lesquels figure notamment le « modèle Tostan »).

Au cours de nos enquêtes de terrain, nous avons suivi deux associations, à partir d'une méthode de recherche-participante : l'une est une des associations pionnières (AMSOPT) et l'autre au contraire est représentative des associations dites de la « deuxième vague » (Sini Sanuman). Leur mandat est exclusivement centré depuis leur création sur la lutte *contre* les MGF.¹¹⁵¹

Le tableau ci-dessous (cf. *infra* tableau 1) permet de synthétiser les données relatives aux associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF, et permet ainsi de dresser une typologie à partir de deux entrées spécifiques : la date de création de l'organisation (1^{ère} ou 2^{ème} vague), et de la place de la lutte contre les MGF dans son mandat (organisation spécialisée ou généraliste).

¹¹⁵¹ Voir le détail de l'étude de cas en **annexe n°6**.

Tableau 1 : les caractéristiques des principales associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Mali.¹¹⁵²

¹¹⁵² Ce tableau a été construit en croisant différentes données collectées lors de nos enquêtes de terrain, notamment à travers les entretiens, complétés par l'observation directe et l'étude de la littérature grise produite par et sur (notamment rapports d'évaluation) les associations et ONG.

Caractéristiques <i>Date création ? / Mandat MGF ?</i>	Ressources disponibles			Structuration interne		Modalités d'actions				Formulation de la cause défendue		
	[Fi.] Liens internat. ?	[Hum.] Salarial ?	[Symb.] Notoriété ?	Institutionnalisation ?	Leadership Charism.	IEC	Plaidoyer	Formation recherche	Autres...	Genre/ Droit	Santé	Santé Reprod.
Première vague. (1980-Début 1990) (associations pionnières)	Spécialisée - Amsopt - Apdf - Asdap	X X X	XX	XX XX XX	O O X	X X X	X X X	X X X	X X	XX XX	X	X X
	Généraliste -Centre djoliba - Musow Jigi - Ampff - Aprofem - Ajm, -Action motpi -Croix rouge mali.	XX XX X X X XX	XX X X X X	XX X	X X X X	(X) X (X)	X X X X	X X	X X		X (X) (X) XX	X X X
Deuxième vague (1995-...)	Généraliste - AI jeunes - Ani mali - Walé -Réseau Com. Trad. - COFESFA -Sages femmes - WILDAF -Projet Rail Link - ASAME	X X XX X	X		X X	X X X X X	X X X X	X X X		X (X) XX	(X) X X	X X X
	Spécialisée -Sini Sanuman - GP S/P - RMLMGF - RMCAEX - Tagné	X X	X	(X) X (X)	O X O	X X	X X X X	(X) X X X	X X X		X X X X	X X X

Ce tableau permet de faire émerger parmi les organisations pionnières, des **associations leaders** dans la lutte.¹¹⁵³ Ce *leadership* est caractérisé par :

1. Une insertion multivariée dans la lutte (à partir d'une large gamme de stratégies, telles que nous les avons décrites),¹¹⁵⁴ souvent à partir d'une approche innovante de la cause défendue.¹¹⁵⁵ Cela s'explique par leur expérience, voire leur expertise cumulée dans le domaine de la lutte contre les MGF.
2. L'implication à leur tête de militantes féminines pionnières, qui militaient déjà avant la création de l'association dans le cadre de la lutte contre l'excision de façon spécifique ou sur des questions féminines de façon générale.¹¹⁵⁶ Ces militantes ont d'ailleurs en commun d'avoir fait des études supérieures, et appartiennent à une forme d' *élite urbaine féminine associative*¹¹⁵⁷ qui s'est construite du fait du renforcement du rôle des associations et ONG dont elles sont à la tête.
3. Une notoriété marquée au niveau national (articles dans la presse, participations aux concertations nationales thématiques etc.). Cette notoriété est d'ailleurs souvent liée à la notoriété de la présidente de ces associations.
4. Une spécialisation : l'accent est mis dans ces associations prioritairement sur la lutte spécifiquement contre l'excision.

¹¹⁵³ A savoir : AMSOPT, ASDAP, APDF et le Centre Djoliba

¹¹⁵⁴ Ainsi l'AMSOPT, l'APDF, l'ASDAP et le Centre Djoliba cumule des actions d'IEC, de plaidoyer et de formation/recherche, et certaines se sont d'ailleurs spécialisées dans l'activité recherche/formation (ASDAP et Centre Djoliba).

¹¹⁵⁵ Ainsi l'AMSOPT et l'APDF privilégient une approche genre, intégrée dans un plaidoyer pour la cause des femmes. Le Centre Djoliba a développé cette approche notamment à ces débuts. Par ailleurs l'AMSOPT, l'APDF et (plus sporadiquement) l'ASDAP ont initié des stratégies de reconversion des exciseuses, notamment à travers des activités génératrices de revenu.

¹¹⁵⁶ C'est le cas de Mme Sidibé de l'AMSOPT, de Mme Traoré de l'ASDAP et de Mme Diakité de l'APDF.

¹¹⁵⁷ Notons que selon le Larousse, une élite désigne les personnes qui occupent le premier rang dans la société, ou dans une activité, comme c'est le cas ici. Etymologiquement : du latin *eligere* (élection), cela désigne implicitement l'ensemble des personnes considérées comme les meilleures, les plus remarquables d'un groupe, d'une communauté. Dans son *Traité de sociologie générale* (1916), W. Pareto considère ainsi les élites comme : « Les gens qui ont un degré remarquable des qualités d'intelligence, de caractère, d'adresse, de capacité de tout genre ». Cette notion vise en tous cas à désigner une minorité, distincte du reste du groupe, communauté, nation. etc. Il faut distinguer toutefois la notion de celle de « classe » qui fait référence à une distinction de nature avant tout économique.

5. Des liens privilégiés avec l'international : ces associations sont aussi reconnues au niveau international et sont régulièrement invitées à des conférences internationales, etc....

Parmi ces quatre organisations, deux cumulent la totalité des facteurs dégagés ci-dessus : ce sont les deux organisations, pionnières et aujourd'hui leaders dans la lutte depuis ses débuts au niveau national.¹¹⁵⁸ De manière générale ces associations sont marquées par une très faible institutionnalisation, ce qui amène à se poser une question importante : que vont devenir ces associations pionnières- leaders, dans un environnement plus concurrentiel qui s'amorce en 1994-95, c'est-à-dire face à la 2^{ème} vague d'associations de lutte ?

Nous avons pu voir se dégager trois tendances : la diversification des activités, la spécialisation contrainte et la spécialisation par avantages comparatifs.¹¹⁵⁹ Les organisations de la première génération sont ancrées dans le tissu urbain (à Bamako), mais certaines mènent également des activités dans les régions : le plus souvent autour de Bamako ou dans quelques zones cibles. Mais l'une d'entre elles dispose d'un maillage serré du territoire.¹¹⁶⁰

A l'inverse, les organisations issues de la **deuxième vague**, doivent souvent leur création à une dynamique de type mimétique. Elles semblent essentiellement caractérisées par :

1. Une approche d'IEC centrée sur la diffusion d'un message sanitaire exclusif, c'est-à-dire qu'elles se concentrent le plus souvent sur des activités classiques.
2. Des activités plus ponctuelles, et une forte rotation.
3. Des activités plus ciblées, plus souvent en dehors de Bamako.

¹¹⁵⁸ L'AMSOPT et l'APDF.

¹¹⁵⁹ L'AMSOPT peut encore aujourd'hui être considérée comme une association leader. Elle continue à évoluer et multiplie les activités innovantes. Cela peut s'expliquer par une forte rotation du personnel, sauf pour la présidence, si bien que le dynamisme mais aussi l'impulsion de l'organisation sont maintenus. Par contre, l'APDF a tendance à se scléroser. Elle se concentre désormais sur les actions d'IEC et de plaidoyer. Mais elle subit de plein fouet la concurrence : elle est contestée dans sa représentativité dans la lutte. Par ailleurs, en 2005, sa présidente charismatique quitte l'association, ce qui va conduire à une période de dormance... Par contre le Centre Djoliba continue à mener des activités d'IEC, mais se spécialise sur la recherche et l'ASDAP sur le transfert de compétences et la production de supports. Le leadership de ces associations se maintient au prix d'une certaine spécialisation.

¹¹⁶⁰ L'APDF dispose en effet d'antennes locales dans tous les régions, et dans les principales villes.

Ces organisations témoignent de la généralisation et de la transversalisation de la lutte contre l'excision (dans d'autres programmes). Mais, parmi elles on peut toutefois observer quelques associations (minoritaires) qui se sont spécialisées dans la lutte contre l'excision. Elles ont des caractéristiques semblables aux associations pionnières-leaders (elles développent notamment une large gamme d'activités, dans une perspective originale),¹¹⁶¹ mais elles s'en distinguent aussi par leur discours plutôt sanitaire, et (dans un contexte devenu plus concurrentiel), elles ont un accès plus difficile aux financements extérieurs, et restent peu visibles (dans la presse notamment).

Deux idées majeures ressortent de cette tentative de typologisation :

- d'une part, *la forte **personnalisation** de la lutte*, à travers les leaders des associations pionnières. Cette hypothèse étant ressortie de notre étude de terrain de 2004, nous avons cherché à l'approfondir lors de l'enquête de terrain que nous avons menée l'année suivante. Pour ce faire, nous avons réalisé des récits de vie avec les présidentes des trois principales associations pionnières –leaders.¹¹⁶²

- et d'autre part, le ***différentiel Bamako- régions***. Cette hypothèse a également été confirmée lors de l'enquête de terrain complémentaire que nous avons menée en 2005 (pour ce qui est des régions), à Kayes et à Sikasso, où la lutte contre les MGF est apparue dans sa portion la plus congrue. Même si les régions dans lesquelles nous avons menées nos enquêtes de terrain (Ségou, Mopti, Kayes et Sikasso) connaissent un fort taux de prévalence des MGF, il semble toutefois que la lutte y soit plus timide que ce que nous avons pu observer à Bamako. Il ne s'agit pas ici d'un différentiel urbain- rural, mais bien d'un différentiel entre Bamako et d'autres centres urbains d'importance régionale : des actions ont pu être menées depuis la fin des années 1980 et début des années 1990, mais essentiellement par des associations dont le siège est à Bamako¹¹⁶³. Les associations locales généralistes, ou travaillant sur la santé de la reproduction (les plus susceptibles de s'impliquer dans la lutte) sont peu mobilisées sur ces questions. De plus, les associations impliquées n'ont qu'une très faible visibilité au niveau régional : pour preuve, il est difficile aux acteurs institutionnels (dans les différentes

¹¹⁶¹ Comme par exemple avec la mise en réseau des journalistes *via* le RMCEAX, ou des associations *via* RMLMGF et le Groupe Pivot S/P

¹¹⁶² AMSOPT (Mme Sidibé), ASDAP (Mme Traoré) et APDF (Mme M'Baye). Voir des éléments d'analyse de ces récits de vie, en **annexe n°7**.

¹¹⁶³ Comme par exemple l'AMSOPT qui a fait des activités marquantes dans la région de Kayes

directions régionales : santé, social, promotion de la femme) de nous donner des informations précises sur qui fait (ou a fait) quoi dans la lutte au niveau régional. Elles font des activités en rangs dispersés, sans cohérence globale. On note aussi que c'est la lutte contre le VIH SIDA qui apparaît comme la priorité : l'excision n'est pas considérée comme une question importante...

Notre enquête de terrain sur les associations dont le siège est à Bamako offre donc une image *a priori* faussée de la lutte contre les MGF. Bamako constituerait ainsi une sorte de miroir grossissant, du fait d'un nombre important d'associations et ONG oeuvrant dans la lutte contre l'excision, de la fréquence des conférences thématiques (à caractère national et international) sur l'excision, de la présence des medias et de la visibilité des structures étatiques en charge spécifiquement de la conception et mise en œuvre de la politique. La lutte est cependant en effet très **centralisée**.

iii. Les « ONG » dans la lutte contre les MGF au
Kenya : des ONG généralistes avec un volet
« excision » : une cause éclatée.

Dans le cas kenyan notre recherche a révélé également la centralité (d'un point de vue historique) des acteurs associatifs dans la lutte, dont nous allons également dresser une typologie souple.¹¹⁶⁴

Les ressources inégales (financières, humaines et symboliques), les modalités d'action complexes, ainsi que les formulations diverses de la cause défendue font du secteur associatif impliqué au Kenya dans la lutte contre les MGF des *acteurs hétérogènes*. Nous avons toutefois isolé une principale ligne de clivage : l'entrée thématique à partir de laquelle la question est traitée. En effet, peu d'organisations sont ciblées spécifiquement sur les MGF. La plupart d'entre elles sont des organisations que l'on qualifiera de « généralistes » par opposition à celles qui sont spécialisées sur la lutte contre les MGF, comme cela peut être le cas au Mali notamment : elles prennent en charge partiellement la question à partir d'une entrée thématique qui répond à leur agenda respectif : la cause des femmes, les droits des

¹¹⁶⁴ Notons que le cas du Kenya est caractérisé par un secteur associatif numériquement très important, qui est réparti dans les différents centres urbains. Nos enquêtes de terrain n'ont ainsi permis que de dégager les *principales* organisations impliquées dans la lutte contre les MGF, et la présente étude n'a donc pas valeur exhaustive. Nous allons toutefois tenter d'isoler les points pertinents de comparaison.

enfants et/ ou l'éducation, et la santé de la reproduction. Nous avons essayé d'affiner le profil de ces organisations généralistes en suivant la même grille de lecture que celle dont nous avons fait usage pour étudier le secteur associatif malien (dans la sous partie précédente). Ces données sont rassemblées dans le tableau ci-dessous, qui rend compte de la typologie du secteur associatif contre les MGF au Kenya (*cf.* tableau 2 ci dessous).

Tableau 2 : Caractéristiques des principales associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Kenya.¹¹⁶⁵

¹¹⁶⁵ Ce tableau a été construit en croisant différentes données collectées lors de nos enquêtes de terrain, notamment à travers les entretiens, complétés par l'observation directe et l'étude de la littérature grise produite par et sur (notamment rapports d'évaluation) les associations et ONG.

Caractéristiques Thématiques des organisations	Ressources disponibles			Structuration interne		Modalités d'actions				Formulation de la cause défendue		
	[Fi.] Liens internat. ?	[Hum.] Salarial ?	[Symb.] Notoriété ?	Institutionnalisation ?	Leadership Charism.	AROP	Plaidoyer	Formation recherche	Autres...	Genre/ Droit	Santé	Santé Reprod.
Organisations féminines : - MYWO - FIDA - COVAW - Tumndo Ne Leel Support Group (Eldoret) - Pokot Kiletat Women's Group Consumer Cooperative Society (Pokot) - Tasaru Recsue Center (Narok) - Woman Kind (Garissa) - Faith Women's Group (Nyamira) - WIWA (Kisii) -Target on Pastoralists (Garissa)	X X X O O X X O O O	X X X O X X O O O	XX XX X (X) (X) XX X O O O	O X O O O	XX X XX X (X)	XX XX X	X X (X)	XX X X X	X X X X	X X X		
Organisations centrées autour de l'intérêt de l'enfant et / ou des droits humains : - The Cradle -Center for Human Rights and Democracy (Eldoret) - Massai Education Discovery (Narok) -Girl Child Network	X X XX X	X X X X	XX XX (X)	X O	X X		XX X	X X		XX XX X X	X	
Organisations autour de la santé de la reproduction : - FPAK - Center for the Study of Adolescents.	X X	X X	X	X X		XX	X	X X				XX XX

Ce tableau permet de mettre en évidence quelques traits caractéristiques communs dans chacune des catégories d'organisations (différenciées en fonction de leur entrée thématique).

- *Les associations féminines.*

Jusqu'à une période très récente, qui correspond à l'alternance politique (en 2002), **MYWO** était la **principale organisation** impliquée dans la lutte contre les MGF au Kenya, reconnue au niveau national et international. Après être restée silencieuse pendant de longues années, MYWO, en partenariat avec le soutien technique de l'ONG américaine PATH va durablement s'impliquer dans la lutte au début des années 1990. En 1991, MYWO entreprend, avec le financement de l'organisation américaine *Population Crisis Committee* - le premier bailleur de la lutte contre les MGF -¹¹⁶⁶ la réalisation d'une étude quantitative dans 4 districts (Narok, Meru, Samburu et Kisii) afin de déterminer l'ampleur de la pratique sur le territoire national. Ses premiers projets sont ensuite initiés à partir de 1993, dans les zones investiguées. Elle bénéficie alors d'un soutien financier très important (en plus de l'assistance technique de PATH) de plusieurs fondations et ONGI dont : *Wallace Global Fund, Public Welfare Foundation, Save the Children* Suède. Elle a développé les principaux outils d'IEC, mais elle a surtout expérimenté avec succès une stratégie innovante dans la lutte contre les MGF : les rites de passage alternatifs (ou « *Ntanira na Mugambo* », en kiswahili, littéralement circoncision par les mots). Le programme est dirigé par Leah Muuya de 1995 à 2000.

La lutte contre les MGF bénéficie ici d'un maillage serré du territoire national, à travers un réseau complexe de bureaux de MYWO à différents niveaux décentralisés, gérés par des militantes et des représentantes élues. Cela constitue d'ailleurs son principal atout, qui lui permet à la fois d'être considéré comme une organisation « à la base », tout en ayant une solide direction centrale, qui lui permet d'avoir aussi une envergure nationale et une stature internationale.¹¹⁶⁷ Cette organisation, en partie liée au pouvoir mais dispose en effet de fonds internationaux très importants.

¹¹⁶⁶ Cette organisation (qui s'appelle aujourd'hui Population Action International - PAI) est un groupe de pression américain qui a commencé à verser des bourses versées dès 1979, d'abord à Fran Hosken, puis pour un programme pilote en Egypte. Entre 1979 et 1995 en Afrique, elle verse 500 000 dollars pour la lutte contre ces pratiques, à travers un programme de « small grants », dont bénéficiera MYWO à partir de 1993 à hauteur de 91 000 dollars.

¹¹⁶⁷ L. Aubrey, 1997, *op.cit.*

MYWO : des rapports ambigus avec le pouvoir.

Jusqu'en 2002, l'organisation entretient des liens organiques avec le parti au pouvoir, la KANU : dans le *KANU Manifesto*, rédigé alors que J. Kenyatta était encore emprisonné, il est déjà fait mention du partenariat étroit qui sera établi avec MYWO une fois l'indépendance acquise. Sous le régime de Kenyatta, l'organisation gagne progressivement de l'importance du fait des liens et réseaux relationnels (y compris avec les membres du Gouvernement) de ses présidentes charismatiques- comme par exemple Jane Kiano, chairwoman de 1971 à 1984. Mais, l'affiliation avec le parti KANU est officialisé en 1987, devenant ainsi KANU-MYWO : la présidente est alors Zipporah Kittony (cousine de D. A. Moi). Cette affiliation sera cependant rompue officiellement en 1991, alors que les bailleurs de fonds ont commencé à progressivement se désengager de l'organisation... Cet atout va constituer en handicap une fois l'alternance confirmée (en 2002). MYWO est ainsi actuellement dans une phase de dormance institutionnelle, cherchant à se recomposer en interne à travers de nouvelles allégeances. Cela révèle à la fois sa forte politisation et sa faible institutionnalisation concomitante. En novembre 2006 MYWO organise des élections, avec quatre ans de retard : elles se déroulent dans un fort climat de suspicion et de violences. Les liens avec le Gouvernement semblent problématiques. MYWO n'aura plus jamais la place centrale dans la défense des intérêts féminins... Dans l'attente de ces élections (qui ont eu lieu en 2006), son bailleur historique a ainsi gelé ses financements.¹¹⁶⁸

MYWO : une rente internationale importante.

Quand en 1956 elle devient autonome du pouvoir colonial qui l'avait initié, l'organisation obtient rapidement des financements internationaux, provenant de l'UNICEF et de la *League of American Women Voters*. Mais, c'est surtout à partir de la moitié des années 1970 qu'elle bénéficie d'un afflux important des fonds internationaux, dans le cadre des projets issus de la Décennie des Femmes des Nations Unies : OXFAM, Ford Foundation, Pathfinder International, ... La reconnaissance internationale de Jane Kiano qui est placée à la tête de l'organisation dans les années 1970 participe aussi de cet afflux financier continu. Elle se fait remarquer dès la conférence des femmes de Mexico en 1975, puis à nouveau à Copenhague en 1980. Cette même année, elle est d'ailleurs la première femme africaine à être élue à la tête de ACCW. Mais, l'affiliation avec le parti unique KANU gèlera en partie les fonds qui lui

¹¹⁶⁸ Les élections longtemps reportées ont été organisées en novembre- décembre 2006. La politisation de la campagne et des élections amène des violences. La nouvelle chairwoman est une somalie (Rukia Subow)

sont alloués. Mais, à partir de 1991 et l'avènement du multipartisme, elle retrouve tous ses bailleurs (essentiellement américains) : c'est d'ailleurs cette même année que MYWO engage son programme de recherche sur les MGF, en partenariat avec l'ONG américaine PATH

Mais, rapidement une autre organisation féminine, spécialisée dans le domaine du droit s'implique également dans la lutte : la *Federation of Women Lawyers in Kenya* (**FIDA-Kenya**). Créée en 1985 suite à la conférence internationale des femmes qui se tient à Nairobi, elle n'a pas d'activité spécifique sur les MGF, mais elle contribue à faire entrer la question dans le débat public, notamment à travers son implication dans le National Focal Point on FGM.¹¹⁶⁹ Cette ONG bénéficie d'une légitimité à la fois internationale - elle est affiliée à la Fédération internationale des juristes femmes - et nationale - elle est composée d'avocates et de juristes. C'est donc une interlocutrice reconnue par le Gouvernement, systématiquement impliquée dans les réformes nationales qui touchent la cause des femmes. Chaque année elle publie un rapport dans lequel elle détaille les avancées en matière de droits des femmes au Kenya. Elle offre une assistance juridique de qualité pour les femmes en difficultés, et elle mène un plaidoyer national en faveur des droits de la femme.

Par ailleurs, une autre organisation propose une approche centrée autour des droits de la femme : Coalition of Violence Against Women (**COVAW**). Il s'agit d'une ONG de création plus récente (1995) spécialisée sur les violences contre les femmes. Elle accueille et oriente les femmes qui sont victimes de violences. Tout comme FIDA, elle mène également un plaidoyer actif et visible au niveau national en vue de la promotion des droits des femmes. FIDA et COVAW ont par exemple rédigé la *Draft Sexual Offences Bill* qui a été voté en 2006. Elle ne dispose pas non plus de programme spécialisé sur les MGF, mais elle participe à la mise en débat de la question, aux côtés de FIDA.

A côté de ces trois organisations d'envergure nationale, nos enquêtes de terrain en régions nous ont également permis d'identifier et rencontrer d'autres associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF. La grande majorité d'entre elles sont également centrées sur la défense des intérêts féminins : ce sont généralement des associations ou des CBOs formées

¹¹⁶⁹ Réseau créé en 1997 suite au premier symposium national sur les MGF. Voir des détails notamment dans le chapitre consacré aux acteurs et aux lieux de leurs interactions et débats: cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, ii.

de volontaires, parfois rémunérés. Ces organisations recourent toutefois des profils très différents : on retrouve aussi bien des organisations qui bénéficient d'une notoriété nationale voire quasi internationale (*Tumndo Ne Leel Support Group, Tasaru, Woman Kind*) et des petites organisations à la base qui n'ont pas de fonds pour la lutte contre les MGF.

Dans la première catégorie, on retrouve en tête le **Tasaru Rescue Center** (Narok).¹¹⁷⁰ C'est aussi une CBO, créée en 2000 : c'est le premier centre d'accueil pour jeunes filles victimes de mariages forcés et/ ou MGF qui a été créé au Kenya. Agnes Pareiyo, fondatrice de l'organisation, travaillait pour MYWO dans le cadre des campagnes de lutte contre les MGF. Puis, elle a monté son propre projet.¹¹⁷¹ Cette organisation pourtant très localisée bénéficie d'une visibilité internationale, grâce à sa présidente, Agnes Pareiyo. Cette dernière a été nommée personnalité de l'année par les Nations Unies en 2005.¹¹⁷² S'affichant le plus souvent en habit traditionnel massai, elle est parvenue en quelques années, et avec son approche originale dans la lutte, à faire le pont entre la défense de sa culture, la lutte contre les MGF et la nécessité de recherche des financements extérieurs.

Mais, dans la même catégorie d'organisation locale à réputation internationale, on peut aussi citer **Tumndo Ne Leel Support Group** (Eldoret).¹¹⁷³ C'est une CBO basée à Eldoret, officiellement enregistrée en 2003. A sa tête, se trouve Susan Chebet qui rédige une thèse sur le thème des MGF dans le district de Keyio dont elle est originaire. A partir de ses recherches, elle a développé une approche originale : « *tumndo ne leel* » (qui signifie littéralement en

¹¹⁷⁰ Voir entretien réalisé le 13 juillet 2005 avec la représentante de Tasaru, Narok, Kenya.

¹¹⁷¹ Les filles sont logées et inscrites à l'école (où elles sont en internat, si bien qu'elles ne rentrent au centre que pendant les vacances scolaires). En 2005, 68 filles avaient ainsi été recueillies depuis l'ouverture du centre et 48 y étaient encore (les autres se sont réconciliées avec leur famille). Une cérémonie d'AROP est organisée avec elles chaque décembre. Elle organise aussi des sensibilisations dans le district sur les dangers des MGF et sur les actions de Tasaru.

¹¹⁷² « Warriors of another kind », *The Standard*, 17 décembre 2005 (article rendant hommage à la jeune femme) ; « UN honours kenyan woman for fight against the cut, early marriages », *The Standard*, 24 octobre 2005.

¹¹⁷³ Voir entretien réalisé le 7 juillet 2005 avec Susan Chebet la fondatrice et présidente de *Tumndo Ne Leel support Group*, Eldoret, Kenya.

keyio : « nouvelle initiation »).¹¹⁷⁴ Elle a récemment fait l'objet d'un long article dans *The Standard*.¹¹⁷⁵

Enfin, **Woman Kind** (Garissa),¹¹⁷⁶ peut également être incluse dans cette catégorie. C'est une ONG basée à Garissa dans la province North Eastern (elle travaille dans trois districts : Garissa, Wajir et Ijara), qui œuvre dans le domaine de l'éducation, de la santé, eau, l'empowerment économique et le renforcement des capacités. C'était au départ un groupement de femmes qui a évolué vers une ONG en 1995 afin de « faciliter les contacts avec les bailleurs ».¹¹⁷⁷ Aujourd'hui, l'organisation a un rayonnement important étant financé par des bailleurs prestigieux : UNIFEM, UNICEF...Sa présidente est reconnue au niveau international et elle est finalement peu sur place à Garissa mais voyage beaucoup dans les conférences internationales : après l'avoir manqué à Garissa, nous l'avons d'ailleurs finalement rencontré à Nairobi. Depuis ses débuts, cette organisation est active dans la campagne contre les MGF à travers des sensibilisations avec les communautés : mais récemment, elle s'est concentrée plus spécifiquement sur les leaders religieux (musulmans). La question des MGF a aussi été transversalisée dans tous les programmes de l'organisation.

Mais, à côté de ces organisations « stars », d'autres associations féminines, souvent de *petite envergure*, ont intégré un volet sur les MGF dans leurs activités respectives. Mais la plupart d'entre elles n'ont pas d'accès aux financements et mènent le plus souvent des micro projets ponctuels autour de la thématique des MGF, soit elles ont intégré la question dans leurs propres activités de défense des intérêts féminins. C'est le cas par exemple avec : *Pokot Kiletat Women's Group Consumer Cooperative Society* (Makutano),¹¹⁷⁸ *Faith Women's*

¹¹⁷⁴ Elle a organisé une initiation pilote en décembre 2003, dans la division de Metkei (district de Keyio) : 230 filles ont été initiées. En décembre 2004, l'initiation a eu lieu dans la division de Irong, district de Keyio. L'organisation vise à structurer les actions dans le futur et avoir un accès aux fonds internationaux ; mais en 2003, les actions menées ont été financées en interne avec les fonds de la directrice uniquement

¹¹⁷⁵ «African examples on a mission to offer girls an alternative rite of passage : Susan Chebet», *The Standard*, 13 janvier 2007.

¹¹⁷⁶ Voir entretien réalisé le 24 juillet 2005 avec la présidente de Woman Kind, Nairobi, Kenya ; complété par plusieurs entretiens réalisés entre les 24 et 25 juillet 2005 avec le personnel de l'organisation, Garissa, Kenya.

¹¹⁷⁷ Entretien réalisé le 24 juillet 2005 avec le programme manager de Woman Kind, Garissa, Kenya.

¹¹⁷⁸ Voir entretien réalisé le 6 juillet 2005 avec la présidente de *Pokot Kiletat Women's Group Consumer Cooperative Society* Makutano, Kenya. C'est une coopérative créée en 1982, basée à Makutano (dans le district du West Pokot). Elle regroupe plus de 30 groupements de femmes dans le district. Au départ, c'était

Group (Nyamira),¹¹⁷⁹ *Waelekeze Integrated Women Association -WIWA* (Kisii),¹¹⁸⁰ et *Target on Pastoralists* (Garissa).¹¹⁸¹

Si les principales organisations impliquées dans la lutte se concentrent sur la défense de la cause des femmes, d'autres organisation de défense des droits humains et des intérêts de l'enfant sont également impliquées dans la lutte.

- *Les associations autour de l'intérêt de l'enfant, et de la petite fille.*

Dans ce domaine, un organisation bénéficie de la même expertise juridique reconnue que pour FIDA et COVAW, mais dans le domaine des droits des enfant : **The Cradle**.¹¹⁸² Cette ONG créée en 1997 se concentre sur les droits des enfants et notamment des petites filles.¹¹⁸³

la seule coopérative exclusivement dirigée par des femmes : le but était de créer des activités génératrices de revenu et de prendre en compte des questions liées à la pauvreté, dont les questions de santé. Elle offre des débouchés aux produits artisanaux des femmes (un magasin a été créé), des formations etc... Elle a commencer à mener des activités contre les MGF dès 1984 : elle introduit un module sur les dangers de la pratique pendant les formations pour les AGR (à l'aide d'un mannequin).

¹¹⁷⁹ Voir entretien réalisé le 20 juillet 2005 avec la secrétaire du Faith Women Group, Nyamira, Kenya. C'est un groupe d'entraide fondé en 2000 dans le but d'améliorer les conditions de vie des femmes et protéger leurs droits. C'est une organisation de membres (20 femmes) qui fonctionne sur le principe de la tontine : chaque membre donne régulièrement une contribution dont chacune peut bénéficier à son tour (pour payer les frais de scolarité de leurs filles, pour monter une petite entreprise ou la faire redémarrer...). Elles se sont intéressées aux MGF en 2003 : elles ont d'abord été formées parce que certaines dans le groupe n'étaient pas convaincues. Elles sont ensuite chargées d'initier des discussions dans les localités dont elles sont originaires. Elles ont aussi réussi à passer une émission de radio sur le thème (KBC). Elles collaborent avec la *Seventh Day Adventist Church*.

¹¹⁸⁰ Voir entretien réalisé les 22 et 23 juillet 2005 avec la secrétaire de WIWA, Kisii, Kenya. C'est une CBO créée en 2000 qui compte 20 membres (femmes) dans un objectif d'amélioration de la condition de la jeune fille et des orphelins. Les membres ont suivi une formation sur les MGF dispensée par la *Federation of Women Groups* en 2000. Depuis 2002, elle a organisé quelques séminaires à Kisii et Kaumbu. L'année suivante, les membres sont allées visiter les familles pour mesurer l'impact de la sensibilisation : les mères sont apparues convaincues. Mais l'organisation a des problèmes de mobilisation : dans un contexte d'absence de fonds disponibles, les membres de l'association ne participent plus aux activités.

¹¹⁸¹ Voir entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec la secrétaire de TOP, Garissa, Kenya. Créée en 2002, cette petite organisation travaille dans le domaine de l'éducation, des AGR pour les femmes, la sensibilisation sur le VIH SIDA. Ils ont un programme contre les MGF dans le district de Garissa (à Lodgera), comprenant une formation des accoucheuses traditionnelles et aussi des chefs. La directrice de la CBO est à Nairobi où elle cherche à mobiliser des fonds, notamment de l'UNICEF.

¹¹⁸² Entretien réalisé le 8 juin 2005, avec une juriste de The Cradle, Nairobi, Kenya.

Comme pour FIDA et COVAW, elle n'a pas de programme spécifique contre les MGF mais elle mène des actions de plaidoyer au niveau des décideurs publics : comme par exemple récemment avec la rédaction d'un *Draft Sexual Offences Bill* qui mentionnait les MGF.

Une autre organisation, basée à Eldoret, bénéficie d'une réputation nationale dans le domaine des droits humains, quasiment au même titre que FIDA, COVAW ou The Cradle : le **Center for Human Rights and Democracy** (Eldoret).¹¹⁸⁴ C'est une ONG qui a été créée en 1996 au départ pour combattre la torture policière. En 2000, les premières activités sur les MGF ont vu le jour après un premier cas porté devant les tribunaux, et qui a été très médiatisé. En effet, c'était la seule organisation qui défendait les droits de l'homme dans la région, c'est pour cela qu'ils ont été sollicités sur ces questions de MGF. Par la suite le président - Ken Wafula, avocat charismatique et médiatique - a décidé de se consacrer largement à cette question. Depuis 2001, cette thématique fait partie du mandat de l'organisation. A sa tête, participe de la notoriété de son organisation.

Enfin, dans le domaine de la promotion de l'éducation, une autre organisation locale s'est quasi spécialisée dans la lutte : **Maasai Education Discovery** (MED),¹¹⁸⁵ à Narok. Notons qu'elle bénéficie également de liens forts avec l'international, ce qui lui assure une certaine notoriété, mais aussi beaucoup de critiques. C'est une ONG locale qui a été créée en 1999 à l'initiative d'un Kenyan immigré aux Etats-Unis, pour promouvoir l'éducation de la petite fille massai. Au début il s'agissait essentiellement d'un programme de bourses scolaires. Mais l'association organise maintenant des cours et des formations pour des AGR. Elle a intégré un projet sur les MGF en 2001 dans la mesure où la pratique des MGF, comme celle des mariages forcés, était un handicap pour la scolarisation de la fille. Elle dispose d'un centre d'accueil qui peut recueillir des jeunes filles qui fuient mariages forcés et/ou MGF (70 filles sont actuellement dans le centre) : l'objectif essentiel étant de maintenir ces filles à l'école, dans l'espoir d'en faire des « *role models* », c'est-à-dire des modèles de réussite incitant les

¹¹⁸³ Cette organisation a été créée initialement pour répondre aux besoins de dispositions dans la justice juvénile (suivant une enquête sur les dispositions de la justice juvénile qui met en avant la nécessité d'avoir une aide légale pour les enfants). Les volontaires fournissent un service légal gratuit et une aide psychologique, notamment pour les enfants dont les parents ont été emprisonnés. Elle a monté une clinique juridique pour les enfants en 1999. L'accent est mis sur la petite fille.

¹¹⁸⁴ Voir entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec le directeur du CHR, Eldoret, Kenya.

¹¹⁸⁵ Voir entretien réalisé le 12 juillet 2005 avec la responsable du programme VIH SIDA et MGF de MED, Narok, Kenya.

jeunes filles à poursuivre leurs études. Elle organise aussi des séances de sensibilisation avec la communauté à partir des groupements de femmes dans les villages.

Une autre organisation a développé un programme innovant dans la lutte contre les MGF, à partir de préoccupations centrées autour de l'éducation de la petite fille : il s'agit du **Girl Child Network**.¹¹⁸⁶ Ce réseau (au statut juridique de « trust » pour ne pas concurrencer les ONG membres) regroupe près de 300 organisations (nationales et internationales et aussi des départements ministériels et des individus). Il a été créé en 1995 en tant que délégation pour la conférence de Beijing, puis il est devenu un réseau autonome en 1999 et enregistré en 2001. Des rencontres sont organisées tous les deux mois entre les membres pour distribuer du matériel, discuter des questions et mettre en place des recherches et des actions de plaidoyer. En 2005, l'organisation se concentre sur l'éducation des filles, dans le contexte de l'éducation primaire gratuite (avec notamment une campagne pour l'accès des jeunes filles aux serviettes hygiéniques).

Enfin, d'autres organisations qui sont centrée sur les questions de santé de la reproduction s'impliquent également contre les MGF.

- *Les associations autour des enjeux reproductifs.*

La principale organisation dans cette dernière catégorie est la **Family Planning Association of Kenya**.¹¹⁸⁷ Créée en 1962, c'est la principale organisation et pionnière en ce qui concerne la planification familiale et pendant longtemps elle reste concentrée sur cela. Elle s'implique aussi assez tôt dans la lutte contre les MGF : le premier projet concernant spécifiquement les MGF a été mis en place en **1994** : « *Options for improving the status of women* », qui concernait les MGF dans la province Eastern et les mariages précoces dans la province Coast. Son projet phare a été exécuté dans le district de Nyambene : il se concentre sur diverses activités de sensibilisation à l'attention des différents membres de la communauté meru. Puis, le projet met en place un « non-mutilating rite of passage » sur le modèle de MYWO dès 2000. Puis en 1998, elle reçoit un financement du FNUAP pour le projet « *Reproductive health for youth advocacy project* » qui a une composante de plaidoyer sur les MGF. Mais le projet n'a pas continué par manque de financements.

¹¹⁸⁶ Entretien réalisé le 9 juin 2005 avec la coordinatrice du Girl Child Network, Nairobi, Kenya.

¹¹⁸⁷ Voir entretien 6 réalisé le 25 mai 2005, avec le responsable des programmes Jeunes de la FPAK, Nairobi, Kenya.

Une autre organisation dans la santé de la reproduction participe à la lutte contre les MGF, notamment à travers des formations et recherches. Il s'agit du **Center for the Study of Adolescents**. ONG créée en 1989, elle jouit d'une longue expérience dans la recherche dans le domaine de la santé de la reproduction. Il ne s'agit pas d'une organisation exécutive : elle agit dans le domaine du plaidoyer au niveau national (par exemple, ils ont participé à la rédaction et la mise sur l'agenda de l'Adolescent Reproductive Health and Development Strategic Policy), le renforcement des capacités, l'assistance technique et la recherche. En ce qui concerne les MGF, ils n'ont pas de programme spécifique, mais mènent des recherches et études pour le compte par exemple du FNUAP, notamment sur les meilleures pratiques au Kenya.

Un trait commun ressort de nos deux cas de recherche : au-delà du rôle de certaines organisations clefs, c'est surtout la **personnalisation de la lutte** qui ressort autour de quelques figures féminines qui « incarnent » ainsi en quelque sorte l'opposition à ces pratiques. Nous reviendrons en détail sur cet aspect de la lutte qu'on l'on retrouve également dans la lutte dite institutionnelle, à travers les déclarations des présidents (Mali et Kenya), la forte personnalisation des structures administratives au Mali.¹¹⁸⁸

A l'inverse, le secteur associatif impliqué dans la lutte est assez contrasté dans les deux cas étudiés. Ainsi, dans le cas malien, il est structuré autour de quelques associations et ONG qui sont *spécialisées* dans la lutte contre les MGF de façon quasi exclusive (AMSOPT, APDF, ...). Il apparaît moins structuré et moins spécialisé dans le cas kenyan, mais les organisations bénéficient cependant généralement d'une expertise thématique acquise dans un autre domaine et de liens étroits avec des bailleurs internationaux, qu'elles mettent au service de la cause des MGF. Au final, *le secteur associatif kenyan semble bénéficier d'un accès aux financements plus large* : preuve en est par exemple l'implication de PATH dans le programme phare de la lutte, l'impulsion de l'UNICEF Kenya pour l'organisation des symposiums, et dans l'impulsion *via* le NFP on FGM.¹¹⁸⁹ Mais par contre, les liens avec le pouvoir de ce secteur semblent moins importants dans le cas kenyan, où aucune structure nationale ne vient encadrer ces intervenants...

¹¹⁸⁸ Cf. *infra*, chapitre 4, I, B, 1, a, i.

¹¹⁸⁹ Ces éléments seront développés plus spécifiquement dans le chapitre 3 : cf. *infra*.

iv. L'implication différenciée des organisations religieuses.

Au Mali comme au Kenya, les leaders d'opinion et les organisations religieuses participent largement (directement ou indirectement) aux mobilisations contre les MGF. Dans le cas kenyan on peut souligner le rôle pionnier de l'activisme chrétien ou évangélique contre les MGF, notamment du fait de leur implication dans le domaine social (éducation, santé...) depuis la période coloniale, ce qui en a fait les instigateurs de la « controverse coloniale » des années 1920-30, mais également (pour certains) des relais de l'opposition à la pratique depuis. Par contre, dans le cas du Mali où l'islam domine, les organisations catholiques ou protestantes n'ont pu à l'inverse que jouer un rôle très marginal dans la lutte. A l'inverse, les leaders d'opinion et les organisations islamiques n'ont pendant longtemps pas de positionnement clair sur cette pratique, et dans le courant des années 1980, certains discours émergent en défense des MGF, y compris au nom de l'islam.

- *Les organisations chrétiennes : des soutiens historiques dans la lutte contre les MGF.*

Si les organisations chrétiennes ont été les plus influentes dans les premières mobilisations contre les MGF au Kenya, elles restent aujourd'hui des acteurs influents mais moins dominants que certains « ONG ». Au Mali, quelques leaders d'opinion et des organisations chrétiennes ont essayé de soulever la question mais sans succès.

Le cas kenyan, un activisme historique.

Au Kenya, les acteurs religieux chrétiens ont été très influents dans la période coloniale, notamment les missionnaires protestants (notamment avec la *Church of Scotland Mission*) ce qui a d'ailleurs participé de la création d'Eglises indépendantes au Kenya, notamment la *African Independent Pentecostal Church of Africa* –AIPCA, qui n'interdit pas la « circoncision féminine ». Par la suite, les acteurs religieux ont concentré leur activisme contre les MGF au niveau local, mais restent des soutiens importants à la lutte.

La position des églises chrétiennes dans la lutte contre les MGF est fondée sur des critères religieux et moraux, reposant sur le *caractère sacré de la vie* et *l'enseignement social* des Eglises. Ainsi, la représentante du *Catholic Secretariat* affirme que « selon la Bible, les traditions qui ne respectent pas la dignité et l'intégrité humaine ne sont pas données par

Dieu ». ¹¹⁹⁰ Souvent il s'agit de protéger la femme en tant que mère : « On peut penser que l'Eglise [catholique] ne soutient pas les femmes leaders... Mais en tous cas, elle soutient les mères », ¹¹⁹¹ poursuit notre interlocutrice dans son bureau sobrement décoré d'une affiche « Abortion is a Crime ».

En 1977, la *Anglican Church of Kenya Bishop of Mt Kenya East Diocese* condamne ouvertement la pratique des MGF en raison des ses conséquences sur la santé des filles et des femmes. ¹¹⁹² Mais c'est sans conteste la *Seventh Day Adventist Church (SDA)* qui figure parmi les acteurs religieux les plus impliqués dans la lutte. Cette Eglise évangélique a été introduite au Kenya au début du 20^{ème} siècle d'abord dans la région de Kisii, qui reste à ce jour encore le foyer de cette Eglise. Elle s'est mobilisée très tôt contre la pratique des MGF, et ce avant que le Président D. A. Moi ne fasse ses déclarations. Selon nos interlocuteurs à Nyamira, les actions auraient ainsi débuté dès 1972 : « Les pasteurs étaient nombreux à avoir reçu le message, les missionnaires en parlaient [...]. Les pasteurs [de la SDA] n'avaient pas leurs filles excisées, et ce sont eux qui ont commencé à en parler. Mais ils ont subi des abus, des harcèlements, du stress ... On leur disant : 'Mais, qui sont-ils pour parler ainsi de notre culture ?' ... ». ¹¹⁹³ La SDA est une église très active socialement (avec des réseaux éducatifs et de santé). Elle suit les enseignements de la Bible à partir d'une lecture stricte, qu'elle applique ici à la pratique des MGF : cette pratique n'est pas mentionnée dans la Bible, il faut y mettre fin car cela touche au « *corps sacré* » (selon elle, le corps est le Temple de dieu). ¹¹⁹⁴ Il y a eu beaucoup de résistances parmi la population au début. Son engagement dans la lutte se matérialise par la diffusion de messages lors des cérémonies religieuses, mais plus récemment (depuis 1998), elle a également mis en place un projet spécifique, autour des AROP (sur le modèle de MYWO) et organisent des discussions dans les clubs de jeunes de l'Eglise. Pour mener à bien ce projet, elle est financée en partie par l'ONG américaine PATH (également partenaire privilégiée de MYWO). Elle fait partie aussi et surtout de la *task force* qui est mise

¹¹⁹⁰ Entretien réalisé le 24 juin 2005 avec la coordinatrice nationale pour les questions de genre du *Catholic Secretariat*, Nairobi, Kenya.

¹¹⁹¹ *Ibid.*

¹¹⁹² J. M. Olenja, *A Situational Analysis of the Status of FGM Eradication in Kenya*, NFP on FGM Kenya, Nairobi, mai 2002, p 11.

¹¹⁹³ Entretien réalisé le 22 juillet 2005 avec une pasteure (femme) et le chef du ministère de la santé de la *SDA Church Conference*, Nyamira, Kenya.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*

en place lors du symposium national de 1997 et devient membre du National Focal Point on FGM, réseau national mis en place suite à cette première rencontre.

Dans d'autres zones, notamment dans les communautés Massai, les Eglises se sont engagées dans des projets concernant la prise en charge des jeunes filles qui fuient les mariages forcés et les MGF. C'est le cas notamment de *Africa Inland Church* à Kajiado : elle a soutenu la création d'un centre d'accueil pour les jeunes filles, financé par la GTZ. Sa présidente, Priscilla Nangurai, est aussi membre du *Forum for African Women Educationnists* (FAWE).

De la même façon, à Narok, la *Full Gospel of Church* a mis en place la *Oсотua Girls Home* en 2004. Mais, depuis la fin des années 1960, l'Eglise a toujours fait des prêches pour encourager ses fidèles à ne pas faire exciser leurs filles.¹¹⁹⁵ Suite à ces prêches, plusieurs jeunes filles se sont enfuies de chez elles. Le centre d'accueil a alors été créé pour gérer de façon plus durable cette situation. Il a été créé en partenariat avec la branche locale de MYWO. Ils reçoivent également des financements ponctuels de la part d'Action Aid International. D'autres exemples pourraient être donnés, comme celui de la troupe de théâtre rencontrée à Narok également, rattachée à la *Narok Church of Christ*, qui propose des pièces socio éducatives sur des thèmes comme les MGF.¹¹⁹⁶

On peut ici faire trois remarques importantes : d'une part, il est intéressant de noter que l'engagement dans la lutte contre les MGF se fait en **partenariat avec des organisations laïques** (nationales ou internationales) impliquées et reconnues dans la lutte (MYWO, PATH). Par ailleurs, ces engagements restent **peu coordonnés** entre les organisations religieuses. Enfin, l'implication reste souvent **prudente**, comme le prouve le recours à des messages vagues ou des AROP qui proposent une alternative (et non une éradication) de la pratique. De façon assez significative, le *Catholic Secretariat* insiste au cours de l'entretien sur un projet (en cours de finalisation) qui « sera pas un projet *contre* les MGF... Il s'appellera '*alternative means for rites of passage*' [moyens alternatifs pour les rites de passage] »¹¹⁹⁷ Donc, même si l'activisme chrétien est important dans la lutte contre les MGF, il reste finalement assez éclaté : il est localisé dans certaines zones (là où certaines églises sont bien implantées) et là encore souvent personnalisé.

¹¹⁹⁵ Entretien réalisé le 14 juillet 2005 avec le directeur de *Oсотua Girls Home-Full Gospel of Church*, Nyamira, Kenya.

¹¹⁹⁶ Entretien réalisé le 12 juillet 2005 avec le représentant de le fondateur de la *Narok Church of Christ Ukombozi Drama Troup*, Narok, Kenya.

¹¹⁹⁷ Entretien réalisé le 24 juin 2005 avec la coordinatrice nationale pour les questions de genre du *Catholic Secretariat*, Nairobi, Kenya.

Le cas malien, quelques engagements pionniers.

La condamnation de la pratique des MGF au Mali par les leaders et organisations chrétiennes est ancienne. La position de la communauté chrétienne du Mali est également fondée sur des arguments autour de la valorisation de la vie, sur la notion de personne humaine et sacrée. Par exemple, le Père Tesson affirme ainsi que « d'un point de vue de la théologie morale [...] cette opération est certainement moralement interdite. Elle constitue une mutilation [...] »¹¹⁹⁸ Le père Diarra considère que non seulement l'« excision » est une mutilation (qui porte atteinte à la vie sacrée), mais aussi une *injustice* (car elle fait de la femme un « instrument exclusif du plaisir de l'homme ») et une atteinte au but du mariage (car elle favorise la « rupture de l'harmonie conjugale »).¹¹⁹⁹ Le Pasteur Thadée Diarra affirme quant à lui : « la Bible dit 'votre corps est le temple du Saint Esprit', ne mutilons pas ce corps inutilement »¹²⁰⁰ Notons que les MGF sont également pratiquées, mais une moindre mesure, au sein de la communauté chrétienne du Mali.¹²⁰¹

L'engagement des organisations chrétiennes est ancien dans la lutte contre les MGF. Historiquement, les premières activités de lutte contre les MGF ont été organisées dans le diocèse de San dans les années 1960. Dans cette zone, la communauté chrétienne y est importante, notamment parmi l'ethnie majoritaire (les Bobos) : cela constitue d'ailleurs la poche chrétienne la plus influente aujourd'hui.¹²⁰²

Par la suite, il est intéressant de noter que le Centre Djoliba, pionnier dans la lutte contre les MGF, a été créé en 1964 par les mouvements catholiques au Mali, plus spécifiquement à l'initiative de l'abbé David Traoré. Elle sera dirigée depuis 1996 (jusqu'en 2005) par le père

¹¹⁹⁸ Cité dans le rapport publié par le PASAF en 2002 : PASAF/ CNAPN, 2002, *op.cit.*, p 20

¹¹⁹⁹ *Ibid.*

¹²⁰⁰ Propos recueillis et rassemblés par l'association Sini Sanuman dans son activité de signatures : les citations des chefs religieux ainsi rencontrés sont compilées dans un document qui est présenté avant toute signature (une page recto-verso) intitulé « Stop Excision ».

¹²⁰¹ De manière générale, la communauté chrétienne est concernée par la question. Selon l'EDS Mali III 2007, 67,9% des femmes chrétiennes interrogées sont excisées (contre 85,2% de taux de prévalence nationale), et cette proportion est plus faible que pour les femmes d'autres obédiences religieuses (notamment 85,5 % chez les musulmanes et 82 % chez les animistes) : EDS Mali 2007, Tableau 18.1. Le même différentiel est observable dans les autres EDS.

¹²⁰² Information recueillie auprès de la Paroisse catholique de Bamako-Coura (paroisse mère au Mali), lors d'une série d'entretiens informels réalisés en février 2005. Il y a 6 diocèses au Mali ; et le diocèse de Bamako compte 4 paroisses. Les structures sont relativement autonomes les unes des autres.

Francis Vestraete, missionnaire de la Société des Missionnaires d'Afrique (ou « Pères Blancs »). L'organisation bénéficie de financements ponctuels du Secours Catholique (et de la coopération française), avant de diversifier ses bailleurs au début des années 1980, justement sur la question des MGF. Comme nous l'avons mis en évidence précédemment, cette ONG peut être considérée comme un « incubateur » dans la lutte contre les MGF, en menant des activités pionnières qui ont permis l'engagement et l'acquisition de savoir et d'expertise d'une génération de militantes qui ont ensuite pour la plupart, créé leur propre association ou ONG, comme nous l'avons vu ci-dessus. Sur le terrain, les activités du Centre Djoliba sont réalisées en partenariat avec les Pastorales Sociales : ce sont des structures de l'Eglise réparties sur le territoire qui s'occupent spécifiquement des questions sociales. Les premières actions sont menées dans le cadre des centres de promotion féminine, visant à accueillir les jeunes femmes « victimes de déperdition scolaire, notamment en raison de grossesses précoces ». ¹²⁰³ Malgré sa volonté de se positionner depuis sa création en tant qu'organisation laïque, elle est reconnue au niveau national, ¹²⁰⁴ mais reste marquée par son influence chrétienne (dans les sources de financements, dans les réseaux sur le terrain, et dans la philosophie générale de l'organisation), et cela peut devenir un handicap pour l'impulsion de la lutte : « au début, on devait subir beaucoup d'insultes ». ¹²⁰⁵ Les premières années seront d'ailleurs consacrées principalement à la mise au point de stratégies et méthodes qui permettraient d'aborder sans risques de soulèvement social une question aussi sensible. De 1983 à 1984, des animatrices (à majorité musulmane) sont ainsi formé(e)s. ¹²⁰⁶ Le fait que ces prises de positions pionnières soient issues d'organisation chrétienne va renforcer les arguments qui se développent dans les années 1990 associant systématiquement la lutte contre les MGF à une lutte des « Blancs » c'est-à-dire chrétiens. ¹²⁰⁷

¹²⁰³ Entretien réalisé 23 février 2004 avec la responsable des programmes MGF du Centre Djoliba, Bamako, Mali.

¹²⁰⁴ Alors que le Père Francis Vestraete quitte le Mali en 2005, il lui sera rendu un hommage national. Le ministre de la communication et des nouvelles technologies lui rend ainsi hommage « le père Francis est un éveilleur d'intelligence. Il a convié les Maliens à réfléchir sur leur pays, réfléchir sur leurs petits problèmes qui font des grands maux », *Les Echos*, 10 janvier 2005.

¹²⁰⁵ *Ibid.*

¹²⁰⁶ C'est le cas par exemple avec Mme Sidibé (présidente de l'AMSOPT, cf *supra*).

¹²⁰⁷ « Les musulmans disent que l'on prend l'argent des Blancs pour traiter de n'importe quelle question » : entretien réalisé avec l'association Tagné, 25 février 2005, Kati, Mali. Notons que la directrice du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE) est catholique, ce qui lui sera également reproché :

D'autres associations d'obédience chrétienne sont impliquées dans la lutte, notamment l'Association des Femmes Catholiques du Mali (AFCM) : conformément à son objectif principal qui vise à « aider la femme chrétienne malienne à promouvoir sa foi », l'association mène des activités aussi bien au niveau de ses membres réparties sur le territoire ; qu'à travers des actions de plaidoyer en interne notamment lors des assemblées annuelles des diocèses au Mali où elle favorise la prise de conscience des leaders catholiques sur la question. Par ailleurs, à Kati, l'association Tagné (les membres et animatrices de cette association sont à majorité chrétienne), qui est en lien étroit avec la Mission Catholique de Kati, mène des activités de sensibilisation dans le cercle (de Kati). Cette association est financée par différents réseaux chrétiens (notamment la Fondation Jean Paul II et le Comité Allemand pour la Prière) et aussi quelques ONG internationales, dont Plan Mali.

Les liens historiques entre la lutte contre les MGF et les mouvements catholiques (diocèse de San, Centre Djoliba et notamment le père Francis...) se traduisent encore aujourd'hui par une source de financement de la lutte qui n'est pas négligeable. D'ailleurs cela a pu alimenter à l'inverse des controverses dans un pays qui est à majorité musulmane, comme nous le verrons par la suite.

- *Les organisations islamiques : des acteurs complexes.*

L'engagement des organisations islamiques est complexe à la fois au Mali (à majorité musulmane) et au Kenya (où la communauté musulmane est plus localisée). Dans le premier cas, quelques leaders d'opinion s'engagent dans la lutte contre les MGF mais l'ensemble des organisations islamiques reste plus timide. Au Kenya, les différences se situent en interne au sein même des organisations : les leaders nationaux affichent un engagement contre les MGF mais les représentants locaux, lorsqu'ils sont issus des zones où la pratique des MGF est universelle, ont développé un discours ambigu.

Le cas malien : entre lutte et « contre-lutte ».

Les leaders et organisations issues de la communauté musulmane offrent une pluralité de positions vis-à-vis de la pratique, et leur engagement dans la lutte a été tardif. Une multitude d'organisations islamiques revendiquent le droit de parler au nom de tous, mais par définition

pour des détails se reporter notamment au chapitre 3 consacré aux acteurs en interaction dans la politique de lutte : cf. *infra*, chapitre 3.

la communauté musulmane étant sans représentant officiel, les prises de positions restent pendant longtemps essentiellement individuelles.

On peut citer notamment l'engagement du leader El Hadj Kady Dramé (aujourd'hui décédé), qui était secrétaire aux affaires sociales de l'AMUPI (Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam),¹²⁰⁸ et il est également membre du Haut Conseil Islamique (nouvelle structure représentant les musulmans au Mali créé en 2001), et du Comité Islamique de lutte contre le Sida. Erudit musulman respecté dans la communauté musulmane malienne, il a activement participé aux campagnes en faveur d'une clarification de la position de l'islam vis-à-vis de la pratique de l'excision. Il étudie l'islam très jeune dans une famille où il « strictement interdit de parler français ». ¹²⁰⁹ Dès sa majorité, il part poursuivre ses études au Caire (Égypte) : « cela m'a permis une ouverture : il y a beaucoup de choses qu'on croit être l'islam mais qui en fait ne sont que la tradition ». ¹²¹⁰ Il est confronté sur place aux conséquences néfastes de la pratique sur une femme égyptienne, ce qui contribue à une certaine prise de conscience, et une interrogation de sa propre religion. En interrogeant ses professeurs, il se rend rapidement compte que les oulémas (qui en parlent) ne sont jamais d'accord. De retour au Mali, il ne s'engage publiquement directement sur ce terrain qui reste très « sensible » : mais plusieurs proches de sa famille et quelques organisations impliquées dans la lutte vont progressivement l'y encourager.

Mais, de tels engagements restent encore rares. A l'inverse, la déclaration de l'imam de la mosquée du Centre Culturel Islamique (Bamako, Mali), El Hadj Idrissa Diarra résume assez bien la position majoritaire de l'ensemble des leaders et organisations musulmans au Mali : « Il y a trop de bruit sur l'excision, et tout ce qui se dit d'un côté comme de l'autre n'est pas toujours exact. En Islam, l'excision n'est pas une obligation. Il n'est écrit nulle part que pour être une bonne musulmane, il faut avoir été « excisée », comme c'est le cas avec la circoncision. [...] L'islam n'écarte ni les gens qui pratiquent l'excision, ni ceux qui ne la pratiquent pas. L'Islam n'impose pas l'excision, mais il ne s'y oppose pas non plus. » ¹²¹¹

Au cours de nos enquêtes de terrain successives, nous avons tenté de comprendre ce *paradoxe* face à une pratique préislamique pour le maintien de laquelle plusieurs leaders et

¹²⁰⁸ L'AMUPI la première organisation représentant les musulmans au Mali : elle a été créée sous le régime de Moussa Traoré en 1981

¹²⁰⁹ Entretien réalisé le 20 avril 2004 avec El Hadj Kady Dramé Bamako, Mali.

¹²¹⁰ *Ibid.*

¹²¹¹ PASAF/CNAPN, 2002, *op.cit.*, p 21.

organisations islamiques se mobilisent, et ce à partir d'un argumentaire religieux. Nous reviendrons sur ces questions détails par la suite.¹²¹²

Le cas kenyan : un engagement ambigu.

Au Kenya, la communauté musulmane représente une faible portion de la population (entre 3 millions selon les chiffres officiels contestés, et 12 millions selon le SUPKEM, Supreme Council Of Kenyan Muslims). Mais, la religion musulmane est dominante parmi les populations de la région North Eastern (Somalis et Borans), voire parmi les Massai récemment convertis en partie à l'islam – dans des zones où la pratique des MGF est quasi universelle.¹²¹³ Comme dans le cas malien, les leaders d'opinion et les organisations Nous étudierons ces potentielles contre- mobilisations également par la suite.

Le représentant national de SUPKEM, que nous avons rencontré à Nairobi reconnaît par exemple : « avec les Somalis, il faut aller petit à petit : ils sont d'accord pour passer de l'infibulation à la forme *sunna* (type 1)... Mais cela n'est pas possible car cela rend la pratique religieuse officielle, ce qui est contradictoire et mauvais ! »¹²¹⁴ En 2007, l'organisation a d'ailleurs fait une déclaration officielle (lors d'une conférence organisée à Mombasa) pour dénoncer l'amalgame entre pratique des MGF et islam.¹²¹⁵ Lors de notre enquête de terrain dans la région North Eastern et plus précisément dans la ville de Garissa, nous avons en effet pu nous rendre compte de l'existence de positions bivalentes autour de ces pratiques.

Dans cette province, comme nous l'avons vu dans le chapitre préliminaire, c'est la forme la plus extensive qui domine, à savoir l'infibulation. Or, plusieurs leaders et organisations islamiques se sont engagés récemment dans la lutte, mais à partir d'un discours de régulation plutôt que d'abolition. Par exemple, le représentant local de SUPKEM à Garissa (North Eastern) affiche un profond engagement dans la lutte lors de notre entretien : « nous sommes contre les MGF ! Mais nous ne sommes pas nécessairement contre les *FGC* c'est-à-dire la

¹²¹² Cf. *infra*, chapitre 2, II, B, 1 ; et également cf. *infra*, chapitre 3, I, A, 2, b.

¹²¹³ La communauté musulmane est cependant largement implantée avant tout sur la côte, mais c'est précisément une zone pour laquelle la pratique des MGF est inexistante. C'est d'ailleurs bien une preuve supplémentaire du lien complexe entre religion islamique et pratique des MGF.

¹²¹⁴ Entretien réalisé le 24 juin 2005 avec la coordinatrice nationale pour les questions de genre du *Catholic Secretariat*, Nairobi, Kenya.

¹²¹⁵ "Muslims Condemn FGM Saturday", *AfricaNews*, 16 juin 2007.

forme *sunna* ». ¹²¹⁶ Pour lui, les « MGF » sont une pratique préislamique, tandis que les « FGC » [Female Genital Cutting] sont *shalafi* (islamique), mais cela reste optionnel et c'est pourquoi on ne le retrouverait pas par exemple en Arabie Saoudite. Sa position est donc : « empêcher totalement les MGF [c'est-à-dire l'infibulation] et enseigner que les FGC sont optionnelles [la forme la moins extensive] ». ¹²¹⁷

Nous étudierons par la suite également en détails à la fois les discours (cf. *infra*, chapitre 2) et l'implication pratique de ces positionnements (cf. *infra*, chapitre 3).

Les différences observées dans les processus de construction d'une cause contre les MGF au Mali et au Kenya, tant au niveau du rythme, des agents, que des modalités de la problématisation amènent à s'interroger sur les facteurs de mobilisation.

B. Les variables principales de mobilisation.

Il s'agit maintenant de s'interroger sur les conditions d'émergence et de consolidation de mobilisations contre les MGF au Mali et au Kenya : dans quel(s) contexte(s) ces mobilisations contre les MGF ont-elles émergé ? Quel(s) environnement(s) a favorisé ou contraint ces mobilisations ?

Notre recherche nous a permis de dégager trois pistes de réponse, que nous allons successivement développées : tout d'abord il semble que la **perméabilité des systèmes politiques à la remise en cause des MGF** est un facteur clef de ces processus. Cette dimension, souvent négligée dans l'analyse des mouvements sociaux est un élément qui permet pourtant ici de comprendre certaines divergences et convergences dans ces

¹²¹⁶ Entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec l'executive officer de SUPKEM – Garissa, Garissa, Kenya. Notons que lors de l'entretien, ce sont ces sigles ci qu'il emploie : cela montre qu'il manie habilement ces sigles clairement établis dans la sphère internationale.

¹²¹⁷ *Ibid.*

mobilisations au Mali et au Kenya.¹²¹⁸ La dimension politique évoquée ici se limite à la mesure de la « perméabilité » des systèmes politiques vis-à-vis des mobilisations *contre* les MGF : c'est-à-dire ici les pouvoirs publics sont analysés comme des facilitateurs, et non comme des initiateurs (voire des suiveurs) de *politique publique* véritablement – ce qui le cœur de notre sujet.¹²¹⁹

En ce qui concerne ici donc les conditions politiques des mobilisations, la notion de « *structure des opportunités politiques* » offre quelques pistes de réflexion pertinentes pour notre propre questionnement.¹²²⁰ Si elles ne déterminent pas la nature des mobilisations, elles peuvent cependant permettre de comprendre certaines variations dans les mobilisations portant sur un même objet (ici les MGF), mais dans des contextes différents. D. McAdam¹²²¹ et S. Tarrow¹²²² par exemple, ont montré qu'à mouvement social égal, les chances de succès dépendent (aussi) de l'ouverture politique. Eric Neveu résume bien cela en affirmant : « en fonction des traditions démocratiques, d'une culture politique, des orientations des gouvernants, le déploiement des activités protestataires donnera lieu à une tolérance, et une réceptivité différente ».¹²²³ Il nous faut donc chercher à comprendre et mesurer cette « réceptivité » ou tolérance vis-à-vis des mobilisations contre les MGF au Mali et au Kenya.

Par ailleurs, l'analyse de la généalogie de la cause telle que nous l'avons étudiée met en évidence l'existence de plusieurs *généalogies* plus ou moins imbriquées : cela conduit donc à s'interroger sur les **possibilités ouvertes par l'internationalisation de la cause** (telle que

¹²¹⁸ Notons qu'il s'agit ici d'une partie de notre questionnement tout au long de cette thèse, visant à comprendre comment les systèmes politiques prennent en charge (de façon inégale) la question des MGF, et qui sera précisément l'enjeu de notre chapitre 2 spécifiquement (cf. *infra*, chapitre 2).

¹²¹⁹ Pour ces questions voir notamment: H. Kitschel, « Political Opportunity Structure and Political Protest : Anti Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, pp 57-85. Cf. *infra*, chapitre 2.

¹²²⁰ H. Kitschel considère que les structures d'opportunité politiques se composent de : “ specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilization, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others.” in: H. Kitschel, 1986, *op.cit.*, p 58.

¹²²¹ D. McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency: 1930-1970*, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.

¹²²² S. Tarrow, *Democracy and Disorder : Protest and Politics in Italy : 1965-1975*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

¹²²³ E. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, p 86.

nous l'avons retracée dans la sous section I de ce chapitre), pour les mobilisations domestiques au Mali et au Kenya. Il apparaît que des structures d'opportunité internationales, ont donc un rôle dont nous allons chercher à mesurer l'ampleur et la nature.

Enfin, cette généalogie invite également à mettre en perspective ces mobilisations contre les MGF au sein de l'« espace des mouvements sociaux », ¹²²⁴ et plus particulièrement en dégageant les connections complexes entretenues plus spécifiquement les **mouvements de femmes**, l'imbrication des structures d'opportunité politiques domestiques et internationales apparaît encore plus évidences : c'est ce que nous verrons dans le troisième point de cette sous partie.

Nous étudierons donc ici successivement ces trois facteurs, à savoir l'impact de la nature des structures d'opportunité politique domestiques d'abord (1), puis internationales sur les mobilisations contre les MGF (2), et enfin leur insertion dans l'espace des mouvements sociaux (3).

1. Structures d'opportunité politiques dans la formation d'espaces (domestiques) de défense de la cause des MGF.

Comme nous l'avons mis en évidence, il apparaît que la multiplication des intervenants impliqués *contre* les MGF, essentiellement issus du secteur associatif, a considérablement participé à la consolidation de cette lutte, et notamment à sa mise en débat. Or, cela coïncide avec l'explosion du secteur associatif dans les années 1990, du fait des changements politiques qui s'opèrent (selon des modalités, et des rythmes différents cependant) dans les deux cas étudiés : cela peut constituer un premier élément de « perméabilité » des systèmes politiques à la cause des MGF (b). Avant les années 1990, les conditions politiques pour le déploiement de mobilisations contre les MGF sont peu significatives : on peut toutefois noter l'importance des structures du « féminisme d'Etat » comme incubateur dans les années 1970

¹²²⁴ L. Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie des mouvements sociaux*, Editions Textuels, Paris, 2004.

et 1980 au Mali, voire les prises de position (mais qui restent ambiguës) de Daniel Arap Moi dans les années 1980 (a).

a. Des conditions politiques d'abord peu ou pas favorables à la remise en cause des MGF.

Les premières mobilisations contre les MGF (avant les années 1990) ont émergé de façon très contrastée dans les deux pays : or, les conditions politiques de ces mobilisations sont un premier facteur explicatif de ces variations.

- *Au Kenya : des imaginaires contraints par les controverses coloniales de la circoncision féminine, et prises de position paternaliste de D. A. Moi.*

La lutte contre les MGF a d'abord connu une première émergence pendant la période coloniale : la pratique de la circoncision féminine, au cœur des enjeux reproductifs, a cristallisé de nombreux **enjeux politiques**, autour de sa remise en cause (comme moyen de contrôler les populations colonisées, comme moyen d'assurer la loyauté de certains pouvoirs locaux, etc.) et de sa défense (comme facteur de mobilisation contre le pouvoir colonial, comme moyen d'affirmation de son identité de genre, ethnique etc.).

Mais la violence des affrontements entre les différents intérêts que la pratique condense a également et surtout imprégné les imaginaires de façon durable, si bien que toute remise en cause de la pratique est devenue un quasi tabou au Kenya dans la période post-indépendance. En effet, la défense de la pratique de la circoncision féminine s'est historiquement nouée autour de revendications identitaires ethniques mais surtout nationalistes et anti-coloniales. Une fois l'indépendance acquise, la dimension identitaire de ces discours va poser problème, notamment pour les organisations féminines écartelées entre engagement identitaire et défense des intérêts de la femme, les deux étant ici historiquement mutuellement incompatibles quant à la cause des MGF.

Ainsi, les associations féminines qui émergent dans les années 1970 et 1980 ne s'engagent pas contre les MGF, et certains vont même aller jusqu'à nier que la pratique existe encore sur

le territoire national.¹²²⁵ Ce *déni* peut être interprété comme un effet de la contrainte politique qui pèse sur la cause des MGF du fait son héritage colonial, à l’instar du régime Kenyatta, qui reste particulièrement hermétique à cette question dans la période post-indépendance (1960-1980), marqué par une ethnie au pouvoir (les kikuyu) qui a également été au cœur de la controverse coloniale. Dans les faits la pratique, comme nous l’avons vu, la pratique est progressivement abandonnée par les membres de l’ethnie kikuyu, notamment en milieu urbain :¹²²⁶ mais l’héritage colonial continue durablement à inonder l’imaginaire politique. D’ailleurs sur cet imaginaire là que la secte Mungiki va mobiliser dans le courant des années 1990 et 2000, faisant de la défense des MGF un marqueur identitaire (kikuyu).¹²²⁷

Ce n’est qu’avec l’arrivée au pouvoir de Daniel Arap Moi, qui est membre d’une autre ethnie, que la problématique se détache (en partie) de cet imaginaire. En effet, D. A. Moi appartient à l’ethnie Kalenjin, au sein de laquelle plusieurs sous groupes pratiquent les MGF (notamment les Kipsigis, les Pokot, les Marakwett...), mais d’autres non (et notamment les Nandis, ethnie d’appartenance du Président). Mais (surtout) ces groupes ethniques n’ont pas spécifiquement été ciblées par les campagnes coloniales. Ces groupes ethniques ne portent donc pas le *stigmata colonial* de la remise en cause de pratique. Donc, même si les « *presidential decrees* » n’ont pas d’effet direct sur les mobilisations contre les MGF – essentiellement parce qu’ils ne s’inscrivent pas dans un discours émancipateur sur les femmes¹²²⁸ mais offrent au contraire une lecture paternaliste de la question¹²²⁹ - ils rompent surtout radicalement avec cette période de silence, et ouvrent ainsi la voie à des mobilisations qui seront par la suite activées par le secteur associatif au début des années 1990.

- *Au Mali : l’UNFM, un incubateur des figures féminines pionnières contre les MGF.*

¹²²⁵ C’est le cas par exemple lors de la conférence internationale des femmes de Copenhague en 1980. Pour des détails : cf. *infra*, chapitre 1, II, B, 3, a, ii (3).

¹²²⁶ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, II.

¹²²⁷ Nous reviendrons par la suite sur cette secte. Cf. *infra*, chapitre 2, II, B, 1 et chapitre 3, I, A, 1.

¹²²⁸ D. A. Moi utilisait cependant souvent la rhétorique Femmes et Développement (FED), ce qui ne s’est jamais accompagné d’une quelconque allocation budgétaire. L. Aubrey, 1997, *op.cit.*, pp 66 et s. Par exemple, en 2001, dans un discours tenu lors de la Conférence des Femmes Parlementaires d’Afrique de l’Est, il affirme « You can achieve more, you can get more, but because of your little minds, you cannot get what you are expecting to get », *The Daily Nation*, 7 mars 2001.

¹²²⁹ Nous reviendrons en détail sur l’analyse de ces déclarations dans le chapitre suivant : cf. *infra*, chapitre 2, II, B.

Au Mali, pendant assez longtemps la question ne suscite aucun débat. Ce n'est que dans les années 1970, sous le régime militaire de Moussa Traoré que la pratique est questionnée et remise en cause, précisément à travers l'organe de représentation des femmes du parti unique, l'UNFM. Il s'agit encore d'un programme *embryonnaire* de sensibilisation : il est essentiellement articulé autour de quelques conférences en régions et d'un séminaire de synthèse nationale. Mais il devait surtout permettre de mesurer les résistances face à toute remise en cause plus directe de la pratique. Ce programme s'intègre alors bien dans certains enjeux nationaux, notamment en lien avec une politique dont l'objectif est le développement économique, qui s'appuie partiellement et de façon instrumentale sur une logique d'intégration des femmes au développement mais à partir de ses rôles traditionnels (notamment reproductifs ici).¹²³⁰ Cette politique se matérialise par une forme de « féminisme d'Etat » qui vise aussi à contrôler les femmes. Malgré le faible impact de ce programme, il aura des effets (comme nous l'avons dit) car il aura l'effet d'un « incubateur » pour l'émergence de figures féminines militantes, qui s'impliqueront par la suite (dans les années 1990) dans la lutte naissante contre les MGF, dans les années 1990. C'est aussi au tournant des années 1990 que les conditions politiques sont les plus favorables au déploiement de mobilisations contre ces pratiques.

b. Les transitions politiques des années 1990 : nature et impact différenciés au Mali et au Kenya.

Le tournant des années 1990 apparaît comme le moment majeur dans le mouvement de lutte contre les MGF, tant au Mali qu'au Kenya. Or, cela coïncide avec le processus de transition politique à l'œuvre sur le continent. Ce changement politique majeur constitue une structure d'opportunité nouvelle, mais différenciée dans nos deux cas d'étude.

¹²³⁰ Pour une discussion plus détaillée sur les implications et logiques sous-jacentes de ce programme de l'UNFM, se reporter au chapitre 2 dans l'étude de la mise sur agenda des MGF : cf. *infra*, chapitre 2, I, A, 1.

i. Mali : impact d'une transition politique
« exemplaire ».

Le système politique malien jouit d'une image particulièrement positive sur la scène internationale : qualifié tour à tour d' « îlot d'espoir dans un océan de guerre et de dérives »¹²³¹ sur le continent, voire de « laboratoire de démocratie tropicale »,¹²³² dont l' « ancrage démocratique »¹²³³ est devenu la marque distinctive. En effet, la transition démocratique qui s'est amorcée dans le pays en 1991 s'est développée rapidement, de façon participative (suivant en cela le modèle de la conférence nationale) et elle a donné lieu, avec succès et dans un laps de temps court, à un processus électoral libre. Quel peut être l'impact d'un tel « modèle démocratique » pour les mobilisations collectives contre les MGF ?

- *Les fondements du « modèle démocratique » à la malienne : entre dialogue et opposition muselée.*

Le processus de transition politique qui s'amorce entre 1991 et 1992, chassant du pouvoir le Général Moussa Traoré,¹²³⁴ est exemplaire à plusieurs égards.¹²³⁵

¹²³¹ *Courrier International*, 23-29 mai 2002.

¹²³² *Le Monde Diplomatique*, octobre 2000.

¹²³³ F. Laloupo, « Le Mali, ou l'irrésistible ancrage démocratique », *Géopolitique Africaine*, n°15-16, été-automne 2004, pp255-265.

¹²³⁴ Le Général Moussa Traoré arrive au pouvoir par un coup d'Etat militaire en 1968 qui le place à la tête du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN). Le régime militaire autoritaire qu'il instaure, interdit toute les associations et fait ouvrir dès 1969 le bagne de Taoudéni où seront emprisonnés et torturés les opposants au régime. En 1979, le CMLN est remplacé par l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) qui est censé donné un label « démocratique » à son régime. Le Bureau Exécutif Central est l'organe de direction du parti qui domine la vie politique : il nomme les députés et assiste à toutes les réunions gouvernementales. Des révoltes estudiantines commencent à se structurer dans le courant des années 1970, mais elles seront réprimées avec violence. Le leader du mouvement, Abdou Karim Camara (dit « Cabral »), est assassiné et aucune opposition ne peut émerger. Mais au début des années 1990, le système commence à se fissurer. La première brèche est ouverte dès mai 1990, quand l'UNTM (Union Nationale des Travailleurs du Mali) montre son attachement au multipartisme. Le Conseil National Extraordinaire du parti, réuni en août 1990, répond que : « le multipartisme ne fait pas partie de la tradition malienne ». Moussa Traoré promet toutefois que la question sera débattue lors du Congrès Annuel du Parti. Le 10 décembre, une marche pour la démocratie réunit plus de 100 000 personnes. Elle est organisée par l'ADEMA et le CNID, deux associations leader dans le mouvement démocratique qui se met progressivement en place. Le 4 janvier 1991, l'UNTM lance un appel à la grève générale. Des marches et

Tout d'abord, la transition s'amorce par la tenue d'une Conférence Nationale souveraine, qui constitue un phénomène relativement marginal dans les transitions africaines. Par ailleurs, le départ, au moment des élections, de l'artisan de la transition, le Général Amadou Toumani Touré, qui laisse la place à Alpha Oumar Konaré est également considéré comme un signe encourageant d'une transition de nature démocratique. Cet ancrage démocratique sera confirmé dans le courant des années 1990 et surtout consolidé en 2002 avec une alternance réussie qui voit l'arrivée (ou le retour) d'ATT, ce qui fait dire à certains analyste que « ce pays est certainement celui qui aura le mieux franchi les étapes d'un processus dans lequel se sont engagés les pays d'Afrique subsaharienne à la fin des années 1990 ». ¹²³⁶

A partir des années 1990, le Mali développe un modèle original de démocratie, caractérisée par ce que Susanna D. Wing appelle la « **culture politique du dialogue** ». ¹²³⁷ Des dispositifs institutionnels inédits et participatifs, suivant en cela le modèle de transition via une conférence nationale, ou ce que l'auteure appelle « le syndrome de la conférence nationale ». ¹²³⁸ En effet, des forums nationaux sont régulièrement organisés (pour régler les questions de sécurité au Nord, pour la réforme de la justice, de l'éducation...), et surtout un

des réunions pacifiques sont organisées en début d'année. Le 22 mars, lors de ces manifestations, l'armée tire sur la foule conduisant à 5 jours d'insurrection. Le 26 mars, le Général Moussa Traoré est arrêté : un Conseil National de Réconciliation est mis en place. Puis, le 30 mars, un Comité de Transition et de Salut Public est instauré : c'est le gouvernement provisoire, avec à sa tête le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré. Du 29 juillet au 12 août 1991, une Conférence Nationale est organisée pour élaborer le projet de Constitution, le Code Electoral et la Charte des Partis. En janvier a lieu le référendum sur la nouvelle constitution ; puis en février-mars et en avril sont organisées les élections générales (législatives et présidentielles) qui voient la victoire massive d'un parti, l'ADEMA et de son leader, Alpha Oumar Konaré, le nouveau président, élu avec 69% des suffrages. Voir notamment : C. O. Diarra, *Vers la Troisième République*, L'Harmattan, Paris, 199. ; C. Fay, « La démocratie ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'Etudes Africaines*, 137, XXXV-1, pp 19-53.

¹²³⁵ C.O. Diarra, *Le défi démocratique au Mali*, Points de vue concrets, L'Harmattan, Paris ; Doumbia Fakoli, *Le Mali sous Alpha Oumar Konaré*, Sillex/Nouvelles du Sud, Yaoundé, 2002 ; M. Askia, « L'avancée démocratique au Mali : l'émergence d'un pluralisme socio-politique », in : *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, H. Roussillon (dir.), Presses IEP Toulouse, Toulouse, pp 109-124 ; S. D. Wing, *Constitutional Dialogues : participation and citizenship in the transition towards democracy in Mali, 1991-1999*, University of California. 2000.

¹²³⁶ F. Laloupo, 2004, *op.cit.*, p 255.

¹²³⁷ S. D. Wing, 2000, *op.cit.*

¹²³⁸ « National conference syndrom », *ibid.*

Espace d'Interpellation Démocratique est mis en place à partir de 1994.¹²³⁹ Autant de mécanismes participatifs qui visent à légitimer un Etat en cours d'institutionnalisation. A ces efforts participatifs « directs » s'ajoutent une vaste réforme autour de la décentralisation, qui est amorcée dès 1993 et renforcée en 1996. Qu'elle soit perçue comme une volonté de responsabiliser la population dans un double souci de démocratie locale et de développement local, participant ainsi à l'institutionnalisation de l'Etat par un rapprochement avec sa « base » ;¹²⁴⁰ ou au contraire comme un aveu d'impuissance d'un Etat qui se désengage conformément aux prescriptions néolibérales - ¹²⁴¹ la décentralisation reste en tous cas à la fois saluée et largement soutenue par les bailleurs internationaux.

Au final ces éléments ajoutés les uns aux autres offrent en effet l'image d'un « bon élève ».¹²⁴² Le mouvement de lutte contre les MGF émerge à la faveur de ce contexte politique nouveau des années 1990.

Cette image exemplaire de la transition a par ailleurs été encore renforcée à partir de 2002, à travers l'option d'une politique de « consensus » menée par Amadou Toumani Touré, qui s'affiche alors son étiquette politique. Cependant, c'est aussi dans cette période que l'image exemplaire du Mali commence à se fissurer, à mesure que la politique de consensus se mue en asphyxie de toute opposition.¹²⁴³ On retrouve certains éléments de cette ambiguïté dans les mobilisations contre les MGF.

¹²³⁹ Au cours de cette rencontre, les associations peuvent saisir les pouvoirs publics de questions diverses concernant les droits humains, qui répondent à une série de questions pré sélectionnées. Voir : S. Wing, 2000, *op.cit.* ; C. Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (2), 2002, pp 277-295.

¹²⁴⁰ S. D. Wing, 2000, *op.cit.*

¹²⁴¹ *On en ramasse par les pierres avec un seul doigt. Organisation sociale au Mali : un atout pour la décentralisation. Exemples concrets*, Fondation Charles Leopold Mayer/association Djoliba, Bamako, 1996.

¹²⁴² La démocratisation à la malienne constitue à cet égard une ressource particulièrement importante pour le Mali au niveau international : Ibrahima Sidibé parle ainsi d'une véritable « instrumentalisation de la démocratisation dans le domaine des affaires étrangères », in : I. Sidibe, « Le remodelage de la politique étrangère autour de la démocratie et des droits de l'homme », *Afrique Politique 2000*, 2002, p 209.

¹²⁴³ G. Chauzal et V. Baudais, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'ATT », *Politique Africaine*, vol. 104, décembre 2006, pp 61-80.

- *Ambiguïtés de la société civile et lutte contre les MGF.*

La démocratisation au Mali introduit de nouvelles formes de participation politique, à travers le secteur associatif qui est libéralisé. Le mouvement de lutte contre les MGF se nourrit de l'émergence de ces nouveaux acteurs sur la scène nationale, en même temps qu'elle ne participe aussi aux questionnements (encore actuels) sur l'autonomie de cette « société civile » naissante.

En effet, la transition démocratique amorcée en 1991 a été portée par des organisations d'une société civile qui avait jusque là limitée et encadrée par le pouvoir militaire en place. Ce processus a ensuite favorisé l'émergence et la consolidation d'un secteur associatif: d'une part, mécaniquement du fait de la proclamation de la liberté d'association, mais également à travers la « culture politique du dialogue », qui laisse des possibilités nouvelles de participation à la société civile. Par la suite, ce principe de la consultation, qui vise à instaurer et entretenir des « lignes directes établies entre le pouvoir et la base »,¹²⁴⁴ se maintient à travers notamment : les concertations régionales, les forums nationaux, ou encore l'Espace d'Interpellation Démocratique, qui sont autant d'espaces d'expression institutionnalisés pour la société civile.¹²⁴⁵

Ainsi, le début des années 1990 est marqué par une **explosion des associations** au Mali. Les femmes vont également s'organiser pour défendre leurs droits, certaines d'entre elles ayant bénéficié d'une socialisation (militante) au sein de l'UNFM.

En 1991, l'AMSOPT et l'APDF qui sont créées, suivies en 1993 par l'ASDAP : ce sont les trois associations leaders et pionnières dans la lutte contre les MGF, qui travaillent également en partenariat avec le Centre Djoliba, qui lui s'était déjà positionné avant mais qui développe ses activités dans les années 1990. L'AMSOPT, l'ASDAP et l'APDF sont trois associations féminines : leurs présidentes ont été socialisées au militantisme (syndical ou « féministe » à

¹²⁴⁴ C. Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (2), 2002, p 287.

¹²⁴⁵ La société civile peut être définie comme : « cet espace flou existant entre la sphère étatique et la sphère politique [qui] se caractérise par plusieurs traits : un retrait par rapport au politique, voire même une dénégation du politique, elle est en dehors de l'Etat mais en interaction avec lui, souvent le principal interlocuteur, elle présente la pluralité de genres, mais toujours des mouvements de rassemblement et de mobilisation autour d'un objectif et d'une cause » in : *Ibid*, p 280. Cf *infra* pour des compléments – chapitre 4.

travers l'UNFM) dans les années précédant la démocratisation voire (pour certaines) pendant le mouvement d'insurrection.¹²⁴⁶ Ainsi, le mouvement de lutte contre les MGF bénéficie de l'institutionnalisation de la société civile qui accompagne le processus de démocratisation au Mali. D'une part, des « anciennes » militantes peuvent former leurs propres associations et recruter ainsi plus facilement de nouveaux membres, mais également (et surtout) mettre à profit leur expertise acquise à travers leurs expériences antérieures, que ce soit à travers l'UNFM notamment, mais également le Centre Djoliba ou les syndicats. Elles auront ainsi un accès facilité (du fait de leur expertise, et de leur frottement avec les acteurs internationaux au cours de leur socialisation associative antérieure) à des fonds internationaux importants qui sont désormais disponibles pour la lutte.

En effet, la prolifération des associations doit également se comprendre dans le contexte de la « démocratisation de l'accès aux moyens financiers », telle que décrit par Claude Fay pour qui « la démocratisation n'est pas considérée comme un système permettant de choisir librement ses élus et d'assurer leur contrôle, mais simplement comme un système qui peut offrir l'accès aux prébendes de l'Etat ou aux revenus de la rente de l'aide internationale ».¹²⁴⁷ La création tous azimuts d'associations serait tout autant l'expression de la volonté *d'appropriation et de maîtrise directe des fonds issus de l'aide internationale*. Par exemple, dans les années 1990, les projets de lutte contre le sida constituent ainsi des moyens efficaces d'accumulation : on parle des « châteaux » du sida. Si bien que les associations, loin de constituer la base d'une société civile qui permettrait l'institutionnalisation de l'Etat, peuvent également être en quelque sorte des facteurs de déstabilisation, en orientant leur action vers la captation de ressources qui devraient être attribuées en partie aux services de l'Etat malien. Soutenue largement par les bailleurs internationaux, notamment dans le cadre du paradigme de la participation qui émerge dans le courant des années 1990 dans le système de l'aide internationale ;¹²⁴⁸ cette prolifération des associations court-circuite en partie l'Etat

¹²⁴⁶ Cf. *supra* (dans ce chapitre) pour les détails sur ces associations, et leurs leaders. Voir également les récits de vie en **annexe n° 7**.

¹²⁴⁷ C. Fay, « La démocratie au Mali ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 137 (XXV-I), 1995, p 128.

¹²⁴⁸ B. J. Lecomte et J.D. Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, pp 5-23. Voir également A. Cornwall et K. Brock, 2005, *op.cit.* Après les échecs des PAS, le système d'aide internationale commence à se reconfigurer autour d'un nouveau paradigme qui fait de la « lutte contre la pauvreté » un nouvel objectif, et qui cherche à réformer l'aide internationale autour d'un

malien,¹²⁴⁹ dans la mesure où la société civile devient le relais privilégié des politiques de lutte contre la pauvreté,¹²⁵⁰ et qui encouragent un désengagement de l'Etat.

Ainsi, le développement des associations au Mali,¹²⁵¹ doit se comprendre à la fois dans le contexte de la décompression autoritaire, tout autant que dans celui de la démocratisation de l'accès à la rente internationale. Le fait que la lutte contre les MGF soit désormais inscrite sur l'agenda national a conduit à la multiplication des fonds disponibles : cet *espace de la cause des MGF* va ainsi produire des stratégies d'extraversion complexes,¹²⁵² dans lesquelles vont s'affronter (plus ou moins directement) les acteurs issus de la démocratisation. D'ailleurs, la démocratisation n'aurait ainsi en fait que déplacer les relations clientélistes qui se retrouvent dans les liens étroits, mais aussi concurrentiels, entre ONG et Etat malien, pour l'accès à la rente internationale.¹²⁵³

Au Kenya, dans la même période s'opèrent également des changements politiques, mais qui restent plus limités qu'au Mali. Comment cela se répercute t'il sur le développement d'un mouvement de lutte contre les MGF au Kenya ?

ii. Au Kenya, l'impact d'une transition démocratique virtuelle.

Au Kenya, les signes d'une transition démocratique se limitent quasi exclusivement à l'instauration du multipartisme à la fin de l'année 1991. Contrairement au Mali, dont la

soucis d'efficacité proposant un mécanisme fondé la « participation » : ces nouvelles modalités bénéficient notamment à la société civile.

¹²⁴⁹ M. F. Lange, « Insoumission et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », *Autrepart*, n°10, 1999, pp 117-134.

¹²⁵⁰ Voir notre sous-partie consacrée à la lutte contre la pauvreté et l'internationalisation de la cause des MGF. Cf. *supra* dans ce chapitre I, C, 1, c.

¹²⁵¹ En 2006, il y a 8542 associations enregistrées au Mali, selon le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ; et chaque année plus de 700 associations nouvelles sont enregistrées.

¹²⁵² Rappelons que l'extraversion (J.F. Bayart, 1989, *op.cit*) renvoie aux relations avec l'extérieur comme formes constitutives des sociétés politiques africaines. Voir également le deuxième point ci-dessous sur les opportunités internationales (cf. *infra*, chapitre 1, II, B, 3).

¹²⁵³ Cette complexité des liens entre société civile et Etat sera étudiée en détails dans le cas de la lutte contre les MGF, dans le chapitre 3, cf *infra*.

transition politique est citée en exemple, la mise en place d'un régime multipartite au Kenya suscite plutôt le scepticisme sur les réalités du changement politique qu'il est censé inaugurer, à l'image de cet article de Denis Constant Martin, qui s'interrogeait en octobre 1991 (alors que D. A. Moi n'avait pas encore rétabli le multipartisme) sur l'*utilité* même du multipartisme dans le processus démocratique...¹²⁵⁴

- *Les années 1990 : entre changements à la marge et continuité du régime de D. A. Moi.*

En 1978, les Kenyans croient, pendant une courte période, que Daniel Arap Moi est l'homme du changement.¹²⁵⁵ Pourtant, rapidement, il va chercher à neutraliser tous ceux qui s'opposent à son *leadership* et il met en place un régime autoritaire, où le pouvoir est progressivement personnalisé et centralisé autour d'un parti (KANU) qui devient parti unique *de jure* en 1982.¹²⁵⁶ Le rôle du Parlement est strictement subordonné au Président, de même que le système judiciaire pour lequel D. A. Moi nomme les personnes aux postes clefs (*Act n° 4* de 1986 et *Act n°14* de 1988) et fait pression pour que les jugements qui impliquent l'Etat soient rendus de façon « favorable » ; empêchant ainsi toute séparation des pouvoirs. En 1986, le vote secret est aboli et remplacé par le vote par alignement derrière le candidat (et mis en place pour les élections de 1988). Le contrôle des ONG est renforcé en 1990 par le vote du *NGO Coordination Act*, que le gouvernement sera cependant contraint d'assouplir par la suite, car la contestation du régime prend de l'ampleur à la fin des années 1980.¹²⁵⁷

¹²⁵⁴ D. Constant Martin, « Le multipartisme pour quoi faire ? Les limites du débat politique. Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zimbabwe », *Politique Africaine*, n°43, octobre 1991, pp 21-30.

¹²⁵⁵ En effet, en décembre 1978, il fait libérer une vingtaine de prisonniers politiques, puis il déclare sa volonté ferme de lutter contre le « tribalisme » politique et la corruption.

¹²⁵⁶ En mai 1982, Oginga Odinga annonce sa volonté de créer un second parti politique. La semaine suivante, D.A. Moi fait voter au Parlement un amendement (section 2A) à la Constitution qui fait du Kenya un régime de parti unique *de jure*. Cette entreprise hégémonique de D. A. Moi va se renforcer un peu plus tard dans l'année, suite à une tentative de coup d'Etat, fomentée par de jeunes officiers de l'Armée de l'Air. D. A. Moi entreprend une « reprise en main autoritaire ». Voir par exemple : F. Grignon, « L'invention démocratique et le multipartisme en question (1992-1996) », in : F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.* pp 363-382.

¹²⁵⁷ Mais, dès le début des années 1980, une opposition avait commencé à se structurer ; notamment autour des Eglises (essentiellement protestantes), particulièrement actives pour demander le retrait du vote par alignement ; et de certains membres de la *Law Society of Kenya*, essentiellement des jeunes avocats issus de la région Centrale et spécialisés sur les questions des droits humains, qui demandent des procès sans interférences politiques. Le régime devient alors d'autant plus paranoïaque : les détentions, autorisées

En Juillet 1990, des émeutes, connues sous le nom de *Saba Saba* (septième jour du septième mois), rassemblent des centaines de milliers de manifestants dans les rues de Nairobi qui s'en prennent aux symboles du pouvoir. Pour toute réponse D. A. Moi met en place un Comité de Réforme du parti unique qui fait des auditions dans le pays pendant 5 semaines. Il en ressort quelques concessions à la marge, notamment concernant l'autonomie des magistrats, le vote secret... Mais, les partis politiques ne sont pas autorisés : le président considère au contraire que le multipartisme n'est pas possible au Kenya, car il exacerberait les tensions ethniques, déjà très fortes.

Mais, au début de l'année 1991, le scandale de l'assassinat de Robert Rouko,¹²⁵⁸ conduit au gel de l'aide internationale pendant 6 mois :¹²⁵⁹ c'est un coup dur pour le régime qui bénéficiait jusqu'à présent d'une rente internationale confortable, qu'il avait maintenu en valorisant d'une part sa position régionale exemplaire, et en affichant un alignement sans faille avec les intérêts occidentaux. Ce sont les Etats-Unis qui sont les plus virulents dans leur conditionnalité politique vis-à-vis du Kenya.¹²⁶⁰ Finalement, D. A. Moi est contraint d'accepter le multipartisme, abolissant l'amendement de 1982 et autorisant du même coup la formation de partis politiques pour les élections à venir (1992). Rapidement, plusieurs partis sont créés, dont FORD et le Democratic Party (DC).

Pour autant, D. A. Moi se maintient au pouvoir jusqu'en 2002. En effet, si le multipartisme autorise la création de partis politiques concurrents de la KANU, les pratiques politiques ne changent pas pour autant. Le multipartisme de 1991 constitue une ouverture politique minimale, instrumentalisé par le pouvoir en place pour son maintien. On ne peut parler que

pendant 14 jours pour les opposants au régime (*Act n°14* de 1988), constituent la principale arme de répression politique, y compris pour des députés, ce qui finit de ruiner le système de représentation. D'ailleurs, aux élections de 1988, nombre de députés sont en fait sélectionnés par le parti et non élus. A partir de 1986, des centaines d'opposants sont arrêtés et torturés au motif qu'ils appartenaient à un mouvement clandestin (*Mwakenya*), commandé depuis Londres, sans aucune preuve.

¹²⁵⁸ Ancien ministre des Affaires Etrangères, dans lequel est impliqué le bras droit du président (N. Bewott)

¹²⁵⁹ D. Bourmaud, « Kenya. Démocratie et dépendance », *Politique Africaine*, n°47, octobre 1992, pp 135-140.

¹²⁶⁰ A travers leur ambassadeur au Kenya, ils avaient déjà fait pression, sans succès, pour faire autoriser les réunions du parti clandestin FORD. Après l'affaire Rouko, le gouvernement américain décide de conditionner l'octroi de son aide à la réalisation de changements politiques. Décision votée par le Congrès en 1991 sous le *Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act of 1991*.

d'une « démocratie multipartite symbolique ».¹²⁶¹ Le déroulement et les résultats¹²⁶² des élections de décembre **1992** en donnent une illustration frappante. Les divisions ethniques, qui sont particulièrement importantes au Kenya, s'articulant régulièrement de façon très violente autour des questions foncières, sont instrumentalisées par le pouvoir en place, qui va mener une politique de nettoyage ethnique afin de s'assurer le soutien de « zones KANU » :¹²⁶³ le but est précisément la « kalenjinisation » de la Rift Valley, pour qu'elle soit un réservoir électoral pour la KANU.¹²⁶⁴ L'ethnicisation de la politique est confirmée en 1997, lors des élections générales : si les violences sont moins exacerbées qu'en 1992, il apparaît désormais que la mobilisation politique n'est pas possible en dehors des référents ethniques. Ce phénomène a donc été, en quelque sorte, institutionnalisé par l'introduction du multipartisme. Latent depuis la colonisation, reproduit par J. Kenyatta qui s'appuie sur une élite kikuyu formant la « mafia Kamba » (du nom du district qui constitue sa base électorale), ce phénomène a été renforcé par D. A. Moi dès les premières années de son régime autoritaire où il entreprend une « kalenjinisation » du pouvoir. A partir de 1991, ces stratégies se font ouvertement dans l'espace public, au travers des élections, et le comportement politique

¹²⁶¹ “symbolic multi-party democracy“, in: G. K. Adar et M. I. Munyae, “Human rights abuse under D. A. Moi, 1978-2001”, *African Studies Quarterly*, vol. 5 (1), 2001. [Disponible en ligne : <http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i1a1.htm>]

¹²⁶² Le gouvernement s'assure de sa victoire par une manipulation du Code électoral et des fraudes massives. Les partis d'opposition se divisent selon des lignes de clivage ethniques, avec le parti FORD qui se scinde en deux : FORD Asili (assurant la représentation des Luo) et FORD Kenya (pour les Kikuyu) ; face au Democracy Party de Mwai Kibaki. Enfin, le parti KANU bénéficie d'une assise territoriale importante, alors que les autres partis, encore jeunes, apparaissent comme des partis au service d'un seul homme (leur leader) ; ce qui contribue également à la victoire de la KANU et de D.A. Moi. Pourtant, la faiblesse de la participation électorale pour ces élections de 1992, et la mobilisation massive lors d'une grève générale organisée dans la même année, sont autant de signes positifs du soutien populaire pour le changement, sur lequel l'opposition ne parvient toutefois pas à s'arrimer; laissant le champ libre pour l'autoperpétuation du pouvoir en place.

¹²⁶³ Des enquêtes ultérieures permettent de mettre en cause le gouvernement dans les violences qui ont conduit à des centaines de mort dans la Rift Valley pendant la période électorale. Voir par exemple : E. S. Atieno Odhiambo, “Ethnic cleansing and civil society in Kenya, 1969-1992”, *Journal Of Contemporary African Studies*, vol. 22 (1), 2004, pp 29-42.

¹²⁶⁴ L'opération consiste à vider les circonscriptions de ceux qui ne sont pas KANU et Kalenjin. Il ne s'agit par simplement d'attaques spontanées de membres du groupe ethnique Kalenjin contre des Kikuyu, Luo, Kisii et Luya (qui sont les principaux opposants au régime), mais tolérées voire organisées et contrôlées par l'Etat au niveau central. Voir notamment : C. Médard, “Dispositifs électoraux et violences ethniques : réflexions sur quelques stratégies territoriales du régime kenyan”, *Politique Africaine*, n°70, juin 1998, pp 32.

s'ethnicise, si bien que le changement apporté par le multipartisme s'assimile plutôt à une forme d'« ethnicité libéralisée », ¹²⁶⁵ où les référents ethniques sont institutionnalisés dans la politique kenyane. Alors que l'ethnicité politique est traditionnellement associée à un système politique unipartisan, elle s'est accommodée et s'est même ancrée dans le nouveau système multipartisan.

Cependant, les élections de 2002 semblent offrir *a priori* un nouveau visage au Kenya : l'arrivée de Mwai Kibaki aux commandes du pays (62,3% des voix aux élections présidentielles) introduit une alternance au pouvoir, qui est également confirmée dans les élections législatives qui consacrent la victoire d'un front uni, la *National Rainbow Coalition* (NARC) face à la KANU. Si ces élections ont « révélé une maturation de la démocratie kenyane », ¹²⁶⁶ les attentes face à ce nouveau régime seront finalement assez vite déçues. La coalition vole peu à peu en éclat, notamment autour de la réforme constitutionnelle, dont le référendum, défavorable au gouvernement en place (le non l'emporte à 57%) organisé en novembre 2005 a fini par achever la décomposition de la NARC, et a réintroduit une forte ethnicisation des choix politiques. ¹²⁶⁷ En décembre 2005, il (re)compose un gouvernement d'unité nationale, en intégrant des éléments issus de l'ancien parti au pouvoir, KANU. Les scandales à répétition ¹²⁶⁸ et la persistance d'une ethnicisation de la politique, à travers la « mafia du Mont Kenya » ; ¹²⁶⁹ ainsi que les atteintes aux libertés fondamentales, avec par exemple les raids contre les organes de presse, ¹²⁷⁰ remettent quelque peu en cause l'optimisme d'une transition qui peine à s'achever. « La route vers une démocratie mature est

¹²⁶⁵ “liberalized ethnicity”, in: S. Orvis, « Moral Ethnicity and Political Tribalism in Kenya : Virtual Democracy », *African Issues*, vol. 29 (1 et 2), 2001, pp 8-13.

¹²⁶⁶ H. Maupeu, « Kenya : les élections de la transition », *Politique Africaine*, n°89, mars 2003, p 166.

¹²⁶⁷ Les opposants au projet constitutionnel défendu par l'équipe Kibaki (ou *Banana Team*) s'organisent de façon plus formelle après le référendum autour du *Orange Democratic Movement* (ODM), formant ainsi une opposition crédible pour la campagne qui s'ouvre. La campagne référendaire a participé de la polarisation du champ politique (pour ou contre M. Kibaki ?) mais aussi d'un point de vue ethnique (pour ou contre l'élite kikuyu au pouvoir ?).

¹²⁶⁸ Notamment le scandale *Anglo Leasing*, révélé en 2004, et qui implique des ministres. Les lenteurs dans le règlement de l'affaire a conduit les institutions financières internationales à geler leur aide en mars 2006.

¹²⁶⁹ *Africa Confidential*, vol.44 (19), september 2003.

¹²⁷⁰ Deux raids consécutifs opérés par la police, l'un au *Weekly Citizen* (20 février 2006), puis l'autre au siège d'un des deux principaux organes de presse, *The Standard* (1^{er} mars 2006), en réponse à des articles publiés jugés défavorables au président Kibaki.

encore rongée par des difficultés », affirment Philipp O. Nyinguro et Eric E. Otenyo en conclusion de leur étude sur la transition démocratique au Kenya.¹²⁷¹

Les élections de décembre 2007 confirmeront donc finalement ces craintes. De nombreuses violences pré électorales sont enregistrées dès les primaires (organisées pour la première fois). Les fraudes électorales sont flagrantes (des deux côtés cependant). La commission électorale a rendu ses résultats dans le chaos, et avec l'usage de la force militaire. Pourtant, lors de son discours au sommet de l'Union Africaine en janvier 2008 (Addis Abeba), M. Kibaki confirme qu'il est « vainqueur » des élections présidentielles.¹²⁷² Cela donnera lieu à plusieurs semaines de violences qui s'achèveront par un gouvernement de coalition, comprenant les deux candidats arrivés en tête, M. Kibaki et R. Odinga.

Donc, à partir de 1991, un espace politique a été ouvert : mais cela ne suffit pas à enraciner ni même à faire émerger des pratiques démocratiques. Les pratiques restent inchangées, et ce y compris dans les partis d'opposition : il en résulte une société plus « polarisée » que pluraliste. Deux éléments de cette « transition » vont marquer le développement de la lutte contre les MGF au Kenya, à savoir l'ethnicisation et le maintien (voire le renforcement) d'une centralisation du pouvoir, à travers notamment ses effets sur la société civile.

- *Une lutte contre les MGF « tolérée » par le pouvoir.*

Les mobilisations contre les MGF sont surtout organisées à partir des années 1990, ce qui coïncide avec l'ouverture au multipartisme. Mais la forme que la lutte prend dans ces premières années s'inscrit très bien dans les débats autour de l'étroitesse de l'espace public induit par le multipartisme, instrument de maintien au pouvoir plutôt que de changement. En effet, les prémices de la lutte sont le fait d'une seule organisation au statut politique ambigu : *Maendeleo Ya Wanawake Organization (MYWO)*.¹²⁷³

Cette organisation créée sous le pouvoir colonial connaît une autonomie relative sous le régime J. Kenyatta (son chairwoman, Jane Kiano est l'épouse d'un ministre d'Etat). Mais

¹²⁷¹ « The road to a mature democratic order is still riddled with difficulties » in: P.O. Nyinguro et E. E. Otenyo, « Social Movements and Transition Democracy in Kenya », *Journal of African and Asian Studies*, vol. 42 (5), 2007, p 20.

¹²⁷² F. B. Foucault et D. Conan, « L'alternance brisée et la colère politique au Kenya », *Mouvements*, 7 janvier 2008.

¹²⁷³ Littéralement : le « progrès des femmes » (en swahili).

sous le régime autoritaire de D. A. Moi, l'organisation est rapidement canalisée par le parti KANU, au point d'être officiellement affiliée par parti entre 1987 et 1991 : l'organisation devient alors K(ANU)-MYWO.¹²⁷⁴ MYWO peut ainsi être décrite comme une « Governmental NGO » (Organisation Non Gouvernementale Gouvernementale) ou GONGO, c'est-à-dire « une extension de l'autorité gouvernementale, créée pour promouvoir son agenda, et par voie de conséquence, les intérêts de ceux qui contrôlent les instruments du pouvoir ». ¹²⁷⁵

Notons qu'à partir de 1991, au moment où les premiers programmes contre les MGF sont mis en place, MYWO est faiblement autonome à la fois vis-à-vis du pouvoir mais également vis-à-vis de ces bailleurs, et cette double dépendance est également une source potentielle tensions. Elle est en effet dépendante du pouvoir en place, et des politiques de D. A. Moi dont certaines sont mises en œuvre par l'organisation. Mais en même temps, elle doit présenter une image séduisante pour les bailleurs (qui ont commencé à désertier), notamment en mettant en avant (voire en scène) ses rapports étroits avec la base et en se montrant flexible face aux projets plébiscités par les bailleurs. ¹²⁷⁶ Il semble toutefois que la lutte contre les MGF réconcilie ces deux exigences : d'une part, les déclarations de D. A. Moi montrent que celui-ci n'est pas hostile à la lutte contre les MGF, et d'autre part au début des années 1990 la cause des MGF est fortement internationalisée. C'est donc dans ce contexte favorable que les premières

¹²⁷⁴ Mais il ne s'agit en fin de compte que d'une institutionnalisation d'une politisation *de facto* de l'organisation déjà ancienne. Notons en effet que des tentatives d'affiliation de MYWO sous la houlette de la KANU avaient déjà commencé sous Kenyatta. Mais la présidente de l'époque, Jane Kiano (1971-1984), très charismatique et influente, est restée farouchement opposée à toute implication directe politique. En 1984, toutefois, elle démissionne. La présidente qui la remplace en attendant de nouvelles élections est largement critiquée et se retrouve au cœur d'une polémique de corruption et népotisme. Un comité d'investigation est mis en place au sein du Ministry of Culture and Social Services qui conclut qu'il faut que KANU reprenne en main MYWO afin de l'assainir. C'est ainsi que l'affiliation de MYWO est justifiée. Voir notamment l'étude de cas très fouillée de MYWO par Lisa Aubrey: L. Aubrey, *The Politics of Development and Cooperation. NGOs, Gender and Partnerships in Kenya*, Routledge, Londres, 1997.

¹²⁷⁵ "An extension of governmental authority, created to promote its agenda, and by implication, the interests of those who control its instruments of power", D.C. Korten (1993), cité par S. Nyancham-Okenwa, 2001, *op.cit.*

¹²⁷⁶ Lisa Aubrey décrit cela parfaitement lorsqu'elle présente les résultats de son enquête de terrain sur MYWO dans les années 1991-1992 : "MYWO elected officials focused more on 'getting money' from donors. As a result they did not lay a solid programmatic foundation for the organization. Instead, they uncritically embraced donors' programs and projects as long as donors 'brought money'." L. Aubrey, 1997, *op.cit.*, p 147

actions *contre* les MGF sont menées, en « partenariat » avec une ONG basée aux Etats-Unis (PATH). L'organisation devient même rapidement un exemple à suivre dans la sous région, du fait de sa stratégie innovante de « rites de passages alternatifs ». Ainsi, l'engagement de MYWO dans la lutte contre les MGF s'expliquerait par la conjonction de quatre facteurs : tout d'abord le contexte d'ouverture politique limitée fait de MYWO la seule organisation de défense des intérêts féminins qui bénéficie de l'appui nécessaire du parti au pouvoir pour mener des actions ; par ailleurs, les MGF semblent une question priorisée (de façon symbolique) par D. A. Moi dès 1982 ; et enfin la cause des MGF s'est progressivement internationalisée, offrant également des offres de financement ciblées inédites. Rappelons ainsi que MYWO bénéficie en 1991 d'un des premiers financements (après une organisation égyptienne) du *Population Crisis Committee* qui est l'un des tout premiers bailleurs de la lutte contre les MGF. Enfin et surtout, l'engagement de MYWO dans la lutte s'inscrit dans une critique modérée et prudente de la circoncision féminine : il ne s'agit pas de discours faisant de cette pratique une marque du patriarcat et de l'inégalité de genre.¹²⁷⁷ Son discours est plus consensuel, comme l'illustre d'ailleurs parfaitement la stratégie de lutte développée par les « rites de passage alternatifs » : il ne s'agit pas de condamner de front les MGF mais bien de chercher un moyen d'éliminer ses aspects néfastes *tout* en conservant cette pratique dans sa dimension sociale et traditionnelle. Cela explique donc le succès de cette organisation qui s'impose comme leader dans la lutte contre les MGF, et acquiert de ce fait un statut international reconnu.

A travers l'engagement pionnier de MYWO au début des années 1990, la question des MGF se trouve à la fois publicisée en interne, mais également vers l'extérieur, ce qui n'est pas sans déplaire au gouvernement. Néanmoins, l'espace politique qui a été ouvert – même si encore timidement -¹²⁷⁸ à partir des années 1990 va également bénéficier au niveau local, où les

¹²⁷⁷ MYWO reste une organisation féminine consensuelle, à l'inverse d'autres organisations qui vont au contraire se développer dans le courant des années 1990 (National Council of Women in Kenya, League of Kenyan Women Voters, Nation Commission for the Status of Women, Collaborative Center and Development etc.) avec un mandat plus réformiste. S. Wanjala Nasong'o et T. O. Ayot, « Women in Kenya's Politics of Transition and Democratisation », in: G.R. Murunga et S.W. Nasong'o (dir.), *Kenya, The Struggle for Democracy*, Codesria/Zed Books, New York, 2007, pp 164-196.

¹²⁷⁸ Comme le précisent à juste titre Hervé Maupeu et Jérôme Lafargue, « dans un pays où le processus d'acceptation idéologique du phénomène partisan est juste amorcé et où les partis restent peu et mal institutionnalisés, la différence entre les partis et certaines ONG est des plus tenues » in : H. Maupeu et J.

associations contre les MGF vont se développer à la base progressivement dans les années 1990, de façon plus autonome vis-à-vis du pouvoir.

Dans les deux cas, les mobilisations contre les MGF se sont développées dans un contexte politique, y compris en transition, où la cause était tolérée, voire servait d'une certaine manière le pouvoir politique. A travers l'émergence de la lutte contre les MGF se dessinent les contours incertains des transitions démocratiques, et les rapports complexes entre Etat et société civile qui en découlent. Cette hypothèse sera explorée dans la suite de cette recherche, où on tentera également d'en mesurer le changement et la dynamique.

Si les mobilisations nationales s'insèrent donc dans un espace national en transition(s), elles sont également en grande partie stimulées (comme dans le cas de MYWO), mais aussi contraintes (comme nous allons le voir) par l'internationalisation de la cause.

2. L'international comme structure d'opportunité ambivalente pour les mouvements de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya.

En retraçant le cheminement des mobilisations contre les MGF au Mali et au Kenya, on observe une interpénétration avec certains des éléments que nous avons décrits dans le sous-chapitre précédent concernant la généalogie de la cause au niveau international :¹²⁷⁹ que ce soit à travers l'influence de la colonisation (a), ou plus récemment à travers les effets locaux de l'internationalisation de la cause (injonctions, disponibilités de financement ciblés...) (b). Cette imbrication amène à s'interroger en termes de structures d'opportunité internationale :¹²⁸⁰ dans quelle mesure l'environnement international constitue-t-il une

Lafargue, "Société civile kenyane: entre résistance et résilience", in: F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.*, p 71.

¹²⁷⁹ Cf. *supra*, chapitre 1, I.

¹²⁸⁰ Les « structures des opportunités trans[inter]nationales » peuvent agir comme une contrainte ou une structure d'opportunité (comme par exemple dans le cas des grandes conférences onusiennes, ce qui met d'ailleurs en évidence le paradoxe des mouvements sociaux qui dépendent le plus souvent des institutions internationales). Ces structures d'opportunité internationale peuvent avoir des effets au niveau des

contrainte et/ou une ressource pour l'émergence et la consolidation de mouvements de lutte *contre* les MGF ? Est-ce que ce facteur joue de la même manière au Mali et au Kenya ? Dans quelle mesure cela peut-il expliquer certaines variations dans la généalogie de la cause ?

a. Impact différencié de la colonisation.

Comment expliquer que les premières mobilisations contre les MGF aient émergé dans le contexte colonial au Kenya, alors qu'au Mali cette question n'y a pas été soulevée ? La nature même de la colonisation peut permettre de dégager quelques pistes. Cette question est d'autant plus importante que cette première émergence de la cause au Kenya laisse de profondes stigmates, qui vont contraindre, ou tout du moins façonner toute(s) mobilisation(s) ultérieure(s), au Kenya (voire au-delà).

- *Différences de statut des colonies britanniques et françaises.*

Le Mali et le Kenya sous domination coloniale (respectivement française et britannique) ne disposent pas du même statut. En effet, le Mali est une colonie d'exploitation, tandis que le Kenya est une colonie d'implantation dans laquelle de nombreux colons (missionnaires religieux et exploitants terriens blancs) se sont physiquement installés, y compris avec leurs familles. Cela constitue une différence majeure qui peut expliquer en partie l'émergence de controverses comme celle autour de la circoncision féminine.

Le Soudan français est conquis en 1898, non sans résistances. Il devient alors une colonie d'exploitation de seconde importance. Dans le système colonial français, elle n'est une colonie stratégiquement prioritaire, notamment parce qu'elle ne bénéficie pas d'un accès à la mer : les colonies de Côte D'Ivoire, ou du Sénégal seront, elles, plus mises en valeur.¹²⁸¹ Au

mobilisations nationales. L. Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie des mouvements sociaux*, Textuel, Paris, 2004.

¹²⁸¹ Précisons que les premières incursions françaises au Mali datent des années 1850, mais la conquête coloniale n'a réellement débuté qu'en 1878 dirigée par Joseph Gallieni, puis plus tard Archinard. Après des combats très meurtriers, les troupes de l'armée coloniale française capture le leader de la résistance, Samory Touré, à Sikasso en 1898 ; et le territoire devient alors la *Colonie du Haut Sénégal Niger*. Après avoir changé plusieurs fois de noms (et de frontières), elle deviendra le *Soudan Français* en 1920. Un système d'administration directe est mis en place, dans lequel les chefs de canton et village (recrutés localement) ne disposent que de peu d'autonomie. Une politique de valorisation économique est entreprise, notamment

niveau social, les réalisations seront donc d'autant plus inexistantes. En 1920 toutefois le Plan Sarraut est mis en place par le gouvernement français afin d'améliorer sa politique coloniale sanitaire (en se concentrant sur la fourniture d'équipements). Mais l'objectif premier d'une telle politique était d'éviter le manque de main d'œuvre qui risquerait de compromettre l'entreprise coloniale.¹²⁸²

A l'inverse, le Kenya jouit d'un statut privilégié dans le système colonial britannique. La pénétration étrangère remonte au 16^{ème} siècle même si le Kenya ne devient véritablement un protectorat britannique qu'en 1885 après le partage opéré à la Conférence de Berlin. Il s'agit d'abord d'une exploitation économique. Mais dès le début du 20^{ème} siècle, les premiers colons commencent à s'installer sur place de façon durable et à l'intérieur du pays. Ils choisissent les terres les plus fertiles, dans l'ouest du Kenya (les terres hautes du Kenya « utile »),¹²⁸³ qui sont rapidement désignées sous le terme de « White Highlands ». Cela marque le début de la ségrégation raciale, et de la spoliation des terres. Les paysans noirs qui se retrouvent sans terre sont contraints de s'installer en tant que « squatters » sur ces terres qu'ils exploitent pour le compte des propriétaires blancs. Dès les années 1920, les premières résistances s'organisent, essentiellement parmi les Kikuyu qui sont particulièrement touchés par cette aliénation des terres.¹²⁸⁴

De plus, la pénétration à l'intérieur du pays est également religieuse. Les premiers missionnaires catholiques s'installent sur la côte (Mombasa) dès 1844, puis ils vont également progressivement s'étendre sur le territoire, non sans difficultés. Les paysans considèrent qu'ils viennent également pour leur confisquer des terres, et ils leur reprochent de ne pas les aider

pour fournir à la métropole des réserves suffisantes en riz et surtout en coton. En 1917, le travail forcé est institué. Il s'agit d'une colonie d'exploitation, ce qui signifie que peu de colons se sont installés sur place, et que la colonisation a eu peu d'impact en termes d'infrastructures : les deux seules réalisations concrètes ayant été la ligne de chemin de fer (Niger-Dakar) et l'Office du Niger, censé mettre en valeur la vallée du Niger. Voir par exemple : E. Yattara, *Une histoire du Mali. La période coloniale*, Fiche Pays Mali, Projet « Histoire Afrique de l'Ouest », Agence Universitaire de la Francophonie, 2004 [Disponible en ligne : <http://www.histoire-afrique.org>].

¹²⁸² G. Diallo, *L'action sanitaire à Bamako en faveur de la femme et de l'enfant de la période coloniale à l'indépendance (1895-1960)*, mémoire de maîtrise DER Histoire-Géographie, ENSUP, 1991.

¹²⁸³ B. Calas, « Des contrastes spatiaux aux inégalités territoriales : géographie d'un modèle de développement fatigué », in F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.*, pp 13-51.

¹²⁸⁴ F. Muchoki, « La période coloniale (1890-1940). De l'invasion de l'homme blanc à la révolte de l'homme noir », in : F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.*, pp 77-93.

face aux exactions des « nouveaux » propriétaires blancs. Mais dans les années 1920, la christianisation entre dans une nouvelle phase de « conquête » : les missions protestantes cherchent à s'étendre et à mettre en œuvre leur projet de réforme *profonde* des sociétés évangélisées.¹²⁸⁵

- *La colonisation et ses agents.*

Le statut colonial différencié du Mali et du Kenya explique également que les agents de la colonisation ne soient pas les mêmes dans les deux colonies : au Mali, ce sont essentiellement des hommes, d'abord militaires puis administratifs, mais physiquement peu nombreux et mus par des intérêts économiques (peu importants stratégiquement) ; tandis qu'au Kenya l'entreprise coloniale est de plus grande ampleur, incluant *également des femmes*. Outre les agents administratifs, le Kenya est colonisé par des exploitants terriens britanniques (qui s'installent avec leur famille) et par des missionnaires religieux en nombre très important, et qui s'impliquent directement dans la vie sociale (en matière d'éducation et de santé notamment) notamment au travers d'infrastructures importantes qu'ils gèrent. La proximité des colons et des colonisés dans le cas Kenyan, allié à la forte tonalité morale de l'entreprise coloniale, font que la colonisation du pays va bien au-delà de la simple exploitation économique : il s'agit bien ici aussi de chercher à *transformer* ces sociétés. La violence de la résistance de la lutte anti coloniale qui s'organise dans les années 1920 est la conséquence de la nature même de cette entreprise ; au Mali à l'inverse l'accès à l'indépendance a été beaucoup plus *négocié*.

Or, c'est aussi dans les années 1920 que la controverse autour de la circoncision féminine émerge au Kenya : dans un contexte (donc) d'exacerbation des tensions et des affrontements entre les paysans noirs et les colonisateurs expropriateurs blancs. Toutes ces tensions vont trouver à s'exprimer :

- d'une part à travers *la remise en cause violente de la pratique* de la circoncision, signe ultime de pouvoir de la part des (hommes) colons (religieux et administratifs, et y compris de leurs alliés locaux, comme on l'a vu), qui voient justement leur pouvoir de plus en plus contesté ;

¹²⁸⁵ H. Maupeu, « Eglises et société », in F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.*, pp 143-167.

- et d'autre part, à travers *la défense farouche de cette coutume*, qui prend une teinte nationaliste insérée dans les mouvements anti coloniaux qui se forment parmi les Kikuyu.

Si bien que la controverse autour de la circoncision féminine exprime bien les contradictions de l'entreprise coloniale britannique au Kenya, qui dans les années 1920 et 1930 est sérieusement remise en cause au niveau local. Elle est étroitement liée à la question foncière. Les Kikuyus trouvent à travers la « circoncision féminine » une résonance large et des soutiens pour leur cause principale, à savoir : la récupération des terres et l'accès à l'indépendance. Des années 1920 aux années 1950, cette lutte pour la terre prendra différentes formes, plus ou moins directe ; et la problématique de la circoncision féminine sera un *langage* mobilisé pendant toute cette période, y compris pendant la rébellion Mau Mau.¹²⁸⁶

Ces caractéristiques spécifiques expliquent d'ailleurs que la controverse coloniale autour de la circoncision ne se soit pas exprimée de cette façon dans l'ensemble des colonies britanniques (et notamment au Soudan, où la pratique est courante) : il n'y a pas eu de loi coloniale, et ce sont surtout les agents colonisateurs (religieux et administratifs) locaux qui ont été les instigateurs.

La colonisation beaucoup plus pacifique au Mali n'engendre pas des mouvements de résistance importants. Des révoltes émergent bien sûr également contre le pouvoir colonial en place, mais elles s'expriment principalement au travers de luttes contre les conditions du travail forcé.¹²⁸⁷ Il ne s'agit pas d'une lutte identitaire exacerbée comme cela a été le cas au Kenya.

- *Genre et politique(s) coloniale(s)*.

Enfin, une hypothèse complémentaire pourrait permettre d'expliquer le traitement différencié des « MGF » au Mali et Kenya sous domination coloniale : la nature différenciée de la politique coloniale française et britannique concernant les questions liées aux rapports sociaux de sexe, et notamment touchant à la vie privée et à la régulation de la reproduction (polygamie, mariage, dot...).

¹²⁸⁶ Voir L. Thomas, *op.cit*, 2003.

¹²⁸⁷ Voir notamment le récit de la grève des cheminots du Dakar Niger en 1948 : O. Sembene, *Les bouts de bois de dieu*, Le Livre Contemporain, Paris, 1960.

Mais il est difficile de véritablement étayer cette hypothèse, car on dispose finalement de peu de données historiographiques sur les politiques coloniales concernant le genre. Peu de recherches se sont penchées sur la comparaison des systèmes coloniaux à partir de leur traitement (ou prise en compte) du genre : les seules qui ont été menées tendent à montrer que les préjugés masculinistes qui prévalent (encore) dans (toutes) les métropoles se répercutent sur le statut et la prise en compte des intérêts et besoins des femmes dans les colonies.¹²⁸⁸ Les femmes colonisées ont un statut (légal) inférieur à celui des hommes, et elles sont marginalisées dans les politiques, malgré quelques exceptions qui ont pu permettre à certaines femmes africaines de s'émanciper, individuellement, notamment à travers l'accès (limité à certaines classes sociales) à l'enseignement. M. Adams met ainsi en évidence le fait que les politiques coloniales (au Cameroun) ont diffusé le concept de « domesticité », qui a confiné les femmes en dehors du champ politique.¹²⁸⁹

Dans ces recherches cependant, les femmes semblent plus marginalisées encore dans les colonies sous domination française : du fait de politiques nationales (françaises) peu favorables aux femmes d'une part, et d'autre part du fait que le colonisateur français met en place des politiques qui prennent moins en compte les données locales.¹²⁹⁰ Les priorités concernant les femmes dans les colonies se concentraient alors sur des enjeux reproductifs liés à l'accroissement continu de la main d'œuvre disponible. Ces questions reproductives étaient un moyen également de « passer par les femmes pour toucher la société dans son ensemble ».¹²⁹¹ Ainsi, l'Assistance Médicale indigène qui est mise en place dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française (AOF), cherche à améliorer les conditions de l'accouchement afin de promouvoir la natalité, en dénonçant l'interdit sexuel pendant l'allaitement (qui encourage l'espacement des naissances) et la polygamie. Au contraire, dans les colonies britanniques, ces questions sont traitées localement, au cas par cas.

¹²⁸⁸ Voir notamment : O. Goerg, « Femmes africaines et politique : les colonisées au féminin en Afrique occidentale », *Clio*, vol.6, 1997 ; P. Barthelemy, « La professionnalisation des femmes en AOF. 1920-1960 », *Vingtième Siècle Revue d'Histoire*, n°75, 2002-2003, pp 35-46 ; C. Coquery Vidrovitch, « La femme africaine : de la soumission à l'émancipation », *Géopolitique Africaine*, n°10, printemps 2003 ; M. Adams, « Colonial Policies and Women's Participation in Public Life : The Case of British Southern Cameroons », *African Studies Quarterly*, vol.8 (3), printemps 2006, pp 1-22.

¹²⁸⁹ M. Adams, 2006, *op.cit.*

¹²⁹⁰ O. Goerg, 1997, *op.cit.*

¹²⁹¹ O. Goerg, « Femmes africaines et pratique historique en France », *Politique Africaine*, 72, Décembre 1998, p 115.

Ces politiques dépendent également des mobilisations qui ont émergées (ou non) dans les métropoles en faveur des droits des colonisés de manière générale, et des (femmes) colonisées en particulier. Pour ce qui est du deuxième cas, ce genre de mobilisations est le plus souvent le fait de missionnaires (religieux) et de femmes intellectuelles en métropole. On a pu voir par exemple que la question de la circoncision féminine a fait son entrée dans le Parlement britannique en 1929-1930, à la faveur d'un lobby parlementaire composé de féministes et d'humanitaires. En France, des Etats Généraux du Féminisme sont organisés pendant l'exposition coloniale de 1931 : les questions liées aux femmes colonisées sont abordées. En 1937, un rapport commandité par le Front Populaire sur les femmes africaines est publié intitulé « *La famille en AOF : conditions de la femme* ». ¹²⁹² Mais la question de la circoncision féminine n'a pas pour autant spécifiquement émergé.

Une fois l'indépendance acquise, le « langage » de la circoncision féminine devient moins fondamental au Kenya, et la problématique est enterrée pour un long moment. Elle (ré)émerge dans les années 1980 et 1990, en même temps qu'au Mali. Or, comme on l'a montré dans la première partie de ce chapitre, c'est aussi à ce moment que la question s'inscrit sur l'agenda international. Doit-on interpréter les mobilisations maliennes et kenyanes postcoloniales comme de simples réponses à un environnement international changeant voire incitatif ? Et dans quelle mesure et comment ces mobilisations nationales influencent-elles, en retour, la forme que prennent les campagnes organisées à l'échelle internationale ?

b. Impact de l'internationalisation de la cause des MGF.

Les mouvements de lutte contre les MGF en Afrique sont le plus souvent considérés comme de simples réponses à des injonctions internationales. Pourtant la généalogie complexe que nous avons présentée infirme une telle hypothèse. En revanche le croisement entre les différentes généalogies de la cause (globale et locales) est évident, même s'il est difficile de déterminer *a priori* le sens (signification et direction) de l'influence, à l'instar de la « délocalisation » de la cause (du fait de l'immigration) qui semble révéler un certain effet de feed-back inversé (du local vers le global), illustrant alors une forme de *délocalisation*, autre

¹²⁹² Voir sur ces points : O. Goerg, 1998, *op.cit.*

expression finalement de la glocalisation telle que nous l'avons définie en introduction. Cette interrogation est bien sûr au cœur de notre recherche, et nous ne proposons ici de faire un premier éclairage sur ces questions concernant les mouvements de lutte contre les MGF spécifiquement (sans nous interroger, donc, au processus d'action publique en tant que tel), et en partant du matériau que nous venons d'exposer dans ce chapitre ci (à savoir concernant les généalogies croisées de la cause contre les MGF). Il s'agit d'abord de mettre en évidence des convergences entre les chronologies des mouvements de lutte à ces différents niveaux et d'identifier quelques hypothèses de travail, qui seront testées au cours de la recherche.

Les mobilisations nationales que nous avons décrites dans le précédent sous-chapitre n'émergent pas dans un vacuum : au contraire, elles s'inscrivent, en même temps qu'elles ne font échos, à la mise sur agenda international du problème des MGF. Afin de mieux saisir ces imbrications multiples, il apparaît nécessaire dans un premier temps de confronter les différentes chronologies que nous avons pu dégager au niveau international et national (*cf.* tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3 : **Chronologie croisée de la construction de la cause contre les MGF.**¹²⁹³

	NIVEAU INTERNATIONAL	NIVEAU NATIONAL MALI	NIVEAU NATIONAL KENYA
ANNEES 1960	<ul style="list-style-type: none"> - 1959 - 1962 : OMS est sollicitée mais refuse de se prononcer (pour la deuxième fois consécutive). 	<ul style="list-style-type: none"> - 1959 : Congrès UFAO - 1960 : indépendance. - 1962-1968 : Commission Sociale des Femmes de l'US RDA et actions contre l'excision (A. Keita) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1963 : indépendance.
ANNEES 1970	<ul style="list-style-type: none"> - 1974 : UNICEF également silencieuse. - 1975 : publication de <i>The Hosken Report, Genital and Sexual Mutilation of Females</i> et création de WIN. + Début de la Décennie pour les Femmes des Nations Unies (Mexico) - 1977 : conférence de presse de Terres de Hommes (Genève). + Mise en place du NGO Working Group on FGM (Genève). - 1979 : séminaire sous régional sur les pratiques traditionnelles affectant la santé de la femme et des enfants (Khartoum). OMS 	<ul style="list-style-type: none"> - 1974 : création UNFM - 1978 : premier mémoire (A. Diallo). + Projet UNFM (projet Mali 78-PO1) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1976 : création d'un Women's Bureau (sous Ministry of Culture and Social Affairs). - 1978 : publication d'articles sur la circoncision féminine dans la presse (<i>The Nation</i> et <i>Viva</i>).
ANNEES 1980	<ul style="list-style-type: none"> - 1980 : Résolution de l'UNICEF montrant son engagement dans la lutte. + Conférence internationale sur les femmes de Copenhague. Discussions tendues sur les MGF. + rédaction de la Convention des Nations Unies sur les Droits des Enfants (article 24.3). - 1982 : déclaration OMS (Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies) reprenant les recommandations de Khartoum) : confirmation de la condamnation de la médicalisation. - 1984 : mise en place d'un groupe d'experts sur les pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> - 1983 : prise de position Centre Djoliba (appui Save The Children, Suède). - 1984 : séminaire UNFM en régions 	<ul style="list-style-type: none"> - 1982 : premier presidential decree (D.A.Moi). + Director of Medical Services interdit la médicalisation.

¹²⁹³ Cette chronologie croisée (indicative) a été construite en croisant les chronologies que nous avons construites au cours de nos recherches à partir des données de terrain et de l'étude de la littérature, sur la lutte au Mali, au Kenya et au niveau international. Voir **annexes n° 8**.

	<p>traditionnelles (Commission DH). + deuxième séminaire sur les pratiques traditionnelles (Dakar) : création du Comité Inter Africain sur les pratiques traditionnelles affectant la santé de la femme et de l'enfant (CI AF). + premier procès (criminel) contre l'excision en France. - 1985 : <i>Prohibition of Female Circumcision Act</i> (Grande Bretagne).</p> <p>- 1989 : questionnaires sur les MGF inclus dans les EDS.</p>	<p>sur « excision, les filles mères et les infanticides ». + création du COMAPRAT.</p> <p>- 1985 : séminaire national UNFM</p> <p>- 1987 : premières activités du Centre Djoliba.</p>	<p>- 1989 : deuxième presidential decree (Meru District)</p>
<p>ANNEES 1990</p>	<p>- 1990 : Charte Africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples.</p> <p>- 1992 : OMS adopte la terminologie « MGF ».</p> <p>- 1993 : conférence internationale sur les droits de l'homme (Vienne). + Résolution OMS : les MGF sont (aussi) une atteinte aux droits humains.</p> <p>- 1994 : conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire).</p> <p>- 1995 : conférence internationale sur les femmes (Beijing). + UNICEF intègre les MGF dans son plan stratégique. + Groupe de Travail technique sur les MGF (OMS) : classification officielle. + Le comité international d' Amnesty International considère les MGF comme une violation des droits humains.</p> <p>- 1996 : UNIFEM met en place <i>Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violences against Women</i> + loi votée au Congrès américain interdisant la pratique, et conditionnant l'aide des IFI.</p> <p>- 1997 : Plan d'action régional de l'OMS pour l'élimination des MGF en Afrique. + Déclaration conjointe OMS/ UNICEF/ FNUAP contre les MGF. + US AID intègre la lutte contre les MGF dans ses programmes.</p>	<p>- 1990 : soutenance thèse doctorat médecine sur excision (H. Diallo) - 1991 : création AMSOPT et APDF.</p> <p>- 1993 : création ASDAP + Commissariat Promotion de la Femme.</p> <p>- 1995 : Projet MGF de Plan International Mali.</p> <p>- 1996 : EDS Mali II 94% de prévalence nationale. + création du CNAEPN (auprès du Commissariat Promotion de la Femme).</p> <p>- 1997 : Premier séminaire national sur l'excision (Population Council)</p>	<p>- 1991 : recherche quantitative de MYWO et PATH sur la prévalence des MGF dans 4 districts.</p> <p>- 1993 : recherche qualitative complémentaire (MYWO et PATH). + début du programme spécial de MYWO.</p> <p>- 1996 : premier rite de passage alternatif (MYWO) + motion rejetée au Parlement contre la circoncision féminine.</p> <p>- 1997 : Premier symposium national sur les MGF. Création du NFP on FGM</p> <p>- 1998 : 3^{ème} presidential decree (Kajiado)</p>

	<p>- 1999 : GTZ intègre la lutte contre les MGF dans ses programmes. + procès (2^{ème}) d'Hawa Gréou en France. + revue des programmes contre les MGF (OMS).</p>	<p>- 1999 : couverture médiatique procès Hawa Gréou. + lettre circulaire Ministère Santé contre la médicalisation. + nouveau décret pour réactualiser le CNAPN + plan quinquennal pour l'abandon de la pratique de l'excision (1999-2003).</p>	<p>District) + EDS Kenya : 38% de prévalence nationale. + deuxième symposium sur les MGF. - 1999 : National Plan of Action for the Elimination of FGM (MOH).</p>
<p>ANNEES 2000</p>	<p>- 2001 : revue de la littérature sur les conséquences de la pratique des MGF (OMS). + résolutions du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen contre les MGF.</p> <p>- 2003 : assemblée générale du CIAF décide du 6 février comme journée internationale « tolérance zéro aux MGF ». + Protocole de Maputo (relatif aux droits des femmes).</p>	<p>- 2000 : mise en place du PASAF (FNUAP) - 2001 : prise de position du président AOK à la télévision nationale (ORTM). - 2002 : EDS Mali III 91,6% de prévalence nationale. + avant projet de loi éducative sur l'excision. + création du PNLE + loi relative à la santé de la reproduction - 2003 : nouveau plan quinquennal d'action pour l'abandon de la pratique de l'excision (2003-2009) - 2004 : célébration de la journée internationale lutte contre l'excision</p> <p>- 2005 : signature du Protocole de Maputo (ordonnance). - 2006 : conférence internationale contre les MGF organisée à Bamako (NPWJ).</p>	<p>- 2001 : Children's Act. + directive du MOH contre la médicalisation.</p> <p>- 2004 : conférence internationale contre les MGF organisée à Nairobi (NPWJ).</p> <p>- 2005 : création d'un interministerial committee on FGM - 2006 : discussion sur la Sexual Offences Bill au Parlement, et retrait des dispositions concernant les MGF.</p>

L'étude de ce tableau permet en effet de mettre en évidence certaines convergences entre les chronologies, notamment en ce qui concerne le rythme et les moments clefs.

Ainsi par exemple, **le silence de la communauté internationale** (dans les années 1960) coïncide avec une inaction au niveau du Kenya, et dans une moindre mesure du Mali (ou la question est évoquée par A. Keita).

Dans les années 1970, on peut observer les **prémices** de la lutte, caractérisées par une médiatisation croissante et la constitution de réseaux ; tant au niveau international (médias occidentaux et entrepreneurs moraux, notamment féministes) que national : avec au Mali, l'UNFM qui se saisit de la question, et au Kenya, une lente et progressive médiatisation. Mais ces initiatives sont plus tardives dans le cas malien et kenyans, et aussi moins intensives qu'au niveau international.

A partir de 1979 et 1982, les prises de position de l'OMS marquent un tournant important dans la lutte à tous les niveaux. Au Kenya, D. A. Moi fait ses premières déclarations publiques ; au Mali, le Centre Djoliba (soutenu par *Save the Children*, Suède) se positionne également sur cette question. Dans le courant des années 1980, alors que la lutte se structure au niveau international, la conférence de Dakar instituant le Comité Inter Africain (à l'initiative des différentes agences onusiennes impliquées), ce qui conduit directement à la création de comité locaux. Le Mali est prompt à mettre en place le sien (le COMAPRAT) dès 1984. On ne retrouve toutefois pas le même engouement dans le cas kenyan.

Mais, c'est surtout **dans les années 1990**, que l'internationalisation de la cause est la plus évidente, et notamment à travers les grandes conférences internationales auxquelles le Mali et le Kenya participent directement. La CIPD du Caire (1994) permet à des programmes nationaux de trouver des financements internationaux désormais disponibles. Mais c'est surtout la Conférence de Beijing qui va marquer les luttes dans les deux pays. Par la suite, les mouvements de lutte ne cessent de prendre de l'ampleur dans les deux pays. En 1996, date à laquelle le Congrès américain vote une loi interdisant la pratique sur son territoire, et conditionne la part américaine de financement aux IFI pour les programmes dans les pays africains à la réalisation d'actions contre la pratique. En 1997, les premiers séminaires nationaux sont organisés au Mali (avec le soutien d'une ONG américaine – Population Council) et au Kenya (organisé par l'UNICEF). En 1999, le procès en France d'Awa Gréou

affecte directement les campagnes qui avaient mises en place au Mali et qui font l'objet d'un dénigrement à travers la presse notamment qui les assimile à des « luttes des Blancs ». ¹²⁹⁴

Dans les années 2000, la célébration de la journée internationale de lutte contre les MGF est répercutée au Mali, mais pas encore au Kenya, qui ne semble pas avoir de liens au niveau sous régional au sein du Comité Inter Africain, dans lequel le Mali apparaît comme beaucoup plus actif. Des conférences internationales d'un nouveau genre, organisées par No Peace Without Justice (ONG italienne) autour de l'application du Protocole de Maputo (2003) constituent des moments clefs dans la redynamisation des mouvements de lutte au Mali (2006) et au Kenya (2004).

Cette rapide confrontation des chronologies tend à montrer que les convergences se situent surtout au niveau du découpage du processus de mobilisation, qui semble suivre les mêmes étapes. L'« environnement international » progressivement sensibilisé et mobilisé sur la question constitue une toile de fond pour les mobilisations au Kenya et au Mali, mais d'autres facteurs entrent en jeu. Par ailleurs, il apparaît que les luttes sont de plus en plus connectées, ou « branchées », ¹²⁹⁵ à partir de la fin des années 1990, à la suite des conférences internationales (onusiennes puis organisées par NPWJ) qui constituent des lieux (physiques et symboliques) de rencontre de toutes ces luttes. Ces connections évoquent ainsi l'existence d'un *espace inter/transnationalisé de défense de la cause des MGF*, à savoir un univers de pratiques et de sens relativement autonome, c'est-à-dire doté de logiques, de temporalités et d'enjeux propres ; au sein duquel les enjeux et les acteurs sont liés par des rapports divers et fluctuants. Au sein de cet espace, des alliances se nouent, des ressources circulent... Il est intéressant d'observer comment cet espace émerge et s'autonomise (ou se singularise) en même temps qu'il n'entre en interaction (plus ou moins collaborative ou conflictuelle) avec d'autres espaces internationaux (mouvements de femmes, altermondialismes etc.). En réfléchissant ainsi à partir de la notion d'« espace », il ne s'agit pas *a priori* de se limiter à un lieu géographique ou à des rencontres physiques, même si cela en fait nécessairement aussi partie, et même si dans les faits cet espace voit une forte concentration de participants issus du Nord. Par ailleurs, cet espace (autour de la cause des MGF) est dominé par des acteurs

¹²⁹⁴ L'APDF organise ainsi une rencontre visant à clarifier le débat national. Voir : « L'excision en jugement », *L'Essor*, 27-28 février 1999.

¹²⁹⁵ A. Appadurai, *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation*, Bibliothèque Payot, Paris, 2005.

particuliers, les ONG (au Mali et au Kenya), c'est-à-dire des acteurs non étatiques ; et qui évoluent dans une sorte d'entre-deux international, si bien que l'on pourrait aussi bien parler en terme d'espace *transnational* de la cause des MGF, conformément à la définition donnée par Thomas Risse-Kappen.¹²⁹⁶ Différents acteurs gravitent dans cet espace, il convient donc de s'intéresser à la nature de leur(s) interaction(s), et à ses effets.

C'est précisément ce dernier point – à savoir les effets de cet espace en partie internationalisé de la cause des MGF – qui fera l'objet de notre questionnement au cours des prochains chapitres, où nous chercherons à comprendre les interactions locales/ globales et leur impact dans le processus de politique publique au Mali et au Kenya. Une première piste pourra alors être explorée, concernant l' « effet boomerang » de l'internationalisation de la cause.¹²⁹⁷ En effet, l'alliance (plus ou moins intensive) entre les mobilisations contre les MGF au Mali et des réseaux ou mouvements transnationaux (Win News, Comité Interafricain, plateforme d'ONG internationales etc.) *peut* avoir un effet boomerang et agir comme une pression en retour sur les autorités politiques nationales, favorisant leur prise de décision en la matière, court-circuitant du même coup toutefois le circuit plus classique en interne... Elisabeth Heger Boyle considère que ce phénomène expliquerait le succès de certains mouvements contre les MGF en Afrique dans la lutte institutionnelle : « les mouvements ont été effectifs [politiquement] non pas parce qu'ils se sont alliés avec des structures de pouvoir locales mais parce qu'ils avaient été formatés et qu'ils soutenaient un discours d'opposition aux 'FGC' au niveau international ». ¹²⁹⁸ Mais cet effet devra cependant être à la fois détaillé dans ses effets mais aussi nuancé par la suite. La notion d'espace internationalisé de défense de la cause permet de mettre en évidence le fait que l'inscription sur l'agenda international, tout autant que les leviers des mobilisations nationales contre la pratique, sont le produit d'acteurs multiples, mais qui évoluent dans un espace dont il reste à déterminer les contours et les hiérarchies. Les canaux de transmission sont ainsi plutôt des conditions d'accès à cet espace :

¹²⁹⁶ Les relations transnationales sont ainsi définies: “regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an international organization” (interactions régulières par delà les frontières nationales quand au moins un acteur est un agent non étatique ou qui n'opère pas au nom d'un gouvernement national ou d'une organisation internationale), in : T.Risse-Kappen, 1995, *op.cit.* p3.

¹²⁹⁷ K. Sikkink et M. Keck, 1998, *op.cit.*

¹²⁹⁸ « movements were effective not because of their standing within local power structures but because they tapped into and supported a discourse opposed to FGC at the international level » in: E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 95.

qui participe et comment ? A partir de quelles ressources ? La lutte contre les MGF semble ne pas pouvoir être analysée comme une pyramide, avec au sommet l'inscription sur l'agenda national et à la base des mobilisations nationales et locales comme réponse. Au contraire la notion d'espace introduit plutôt des rapports horizontaux entre des acteurs de nature hétérogène dont les interactions répétées créent et modèlent cet espace, ce qui n'empêche pas d'ailleurs des rapports de pouvoir et/ ou de collaboration. Ces éléments sont des pistes que nous évoquerons plus en détail dans les chapitres suivants.

Dans ces espaces, les mouvements de femme/féministes sont très impliqués. Croisant mobilisations nationales et internationales, ces mouvements semblent avoir tendance souvent à dramatiser les tensions à l'œuvre dans ces espaces. En ce sens, l'alliance entre les mouvements de femmes et la lutte contre les MGF peut à la fois constituer une ressources (mobilisation des réseaux féministes existants etc.), mais également une contrainte potentielle (du fait de la dramatisation des rapports Nord/ Sud qu'ils incarnent parfois, et notamment dans les Afriques). C'est le troisième élément que nous avons identifié dans nos recherches, comme facteur de mobilisation contre les MGF. En effet, les mouvements de lutte contre les MGF s'inscrivent également au cœur du changement social tel que matérialisé par *l'espace des mouvements sociaux*. Dans cet espace, il est un mouvement qui va particulièrement influencer la lutte contre les MGF, au niveau international notamment, mais de façon quelque peu bivalente : le mouvement de femmes. Comment est-il traduit au Mali et au Kenya ? Comment structure t-il la lutte contre les MGF ?

3. L'espace des mouvements sociaux : développement des mouvements de femmes et consolidation de la cause.

Les mouvements de lutte contre les MGF peuvent être considérés comme insérés théoriquement mais également de façon plus pragmatique dans l' « espace des mouvements sociaux ». ¹²⁹⁹ Les mouvements sociaux sont en effet constitutifs d'un espace, plus ou moins

¹²⁹⁹ En effet, les approches « classiques » des mouvements sociaux, à savoir notamment les approches marxistes d'une part, et post-matérialistes d'autre part, tendent *in fine* à opposer (voire à hiérarchiser) les différents

autonome (face à d'autres espaces, tels que l'espace politique ou médiatique notamment). Cela revient à s'interroger sur les interactions de nature diverse - de la coopération au conflit ouvert - qui peuvent se jouer entre les différentes causes et les organisations/ individus qui les portent, et qui évoluent dans un univers plus ou moins autonome face aux autres champs.¹³⁰⁰ Réfléchir en termes d' « espace des mouvements sociaux » pose aussi la question des interactions entre les mobilisations globales /locales.¹³⁰¹

Au sein de cet espace, les mouvements de femmes/féministes sont apparus en filigrane au cours de ce chapitre comme une des charnières des mobilisations *contre* les MGF. En effet, nous avons vu que l'internationalisation de la cause des MGF s'est initialement arrimée aux revendications formulées par les militantes féministes (occidentales) de la Deuxième Vague, en des termes qui n'ont cependant pas permis une inscription sur l'agenda international. Le lien entre les mouvements de femmes/féministes et la lutte *contre* les MGF reste donc à explorer, ce qui amène aussi indirectement une autre façon de s'interroger sur les interactions global/local. Plusieurs questions se posent alors : d'abord, si des mouvements de femmes/féministes constituent une opportunité pour la visibilisation de la question au niveau international, dans quelle mesure ont-ils permis ou contraint son internationalisation ? Et quel est / a été alors l'impact de cette internationalisation féministe pour l'émergence et la consolidation des mouvements de lutte contre les MGF sur nos deux terrains ? Les mobilisations autour de la cause des femmes¹³⁰² constituent –elles au final une opportunité ou une contrainte dans la formation d'une cause contre les MGF ?

types de mouvements sociaux, mettant implicitement en avant par exemple les mouvements ouvriers (pour la première approche), et à travers eux les syndicats qui les portent ; ou les causes dites « nouvelles » (comme l'écologie par exemple) à partir des années 1970, qui seraient elles plutôt portées par des associations.

¹³⁰⁰ Voir notamment L. Mathieu, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, éditions Textuel, Paris, 2004. Il propose quelques exemples d'interactions qui peuvent venir éclairer notre propos : les associations de lutte contre le VIH SIDA se sont alliées temporairement avec les collectifs pour les droits des étrangers, autour de la question de la prise en charge des malades étrangers. Dans un autre ordre d'idée, les mouvements « pro vie » et « pro choix » se sont au contraire affrontés en France (et ailleurs) autour de la cause de l'avortement.

¹³⁰¹ Pour une synthèse sur quelques ouvrages récents sur cette question : J. Siméant, 2005, *op.cit.*

¹³⁰² On définit *a minima* la cause des femmes comme un ensemble d'idées orientées en action fondées d'une part sur la reconnaissance d'une injustice, l'oppression des femmes et les inégalités qui en découlent ; et d'autre part sur la certitude que quelque chose peut être fait à son encontre. *Les militant-e-s de la cause des femmes*,

Ces questions sont d'autant plus complexes qu'elles s'insèrent dans une problématique plus large, concernant l'internationalisation du mouvement de femmes/féministes (lui-même) qui a pu sembler un projet fédérateur,¹³⁰³ mais qui se heurte de façon récurrente aux difficultés à penser sa (propre) *pluralité*.¹³⁰⁴ Comme pour les droits humains, dont l'universalité constitue plus aujourd'hui un requis plus qu'un acquis, « la » cause des femmes ne serait en fait que partiellement globalisée. L'insertion encore polémique des mouvements de femmes/féministes africains dans ce processus d'internationalisation de la cause en est l'expression la plus emblématique,¹³⁰⁵ à travers notamment le rejet du label « féministe » qui se veut une critique d'une cause dont la formulation et les mobilisations seraient en fait captées par des militantes occidentales blanches, à partir de leurs expériences de femmes spécifiques, mais (abusivement) généralisées.¹³⁰⁶ Et, cette insertion problématique trouve également une illustration, voire une cristallisation forte, à travers la lutte *contre* les MGF, considérée comme participant de façon spécifique à une internationalisation *arrogante* de la cause des femmes.

La prise en compte de la lutte contre les MGF par ces mouvements de femme (naissants) sur le continent africain offre certes à la cause une visibilité accrue et des réseaux constitués, mais elle l'insère aussi du même coup dans les tensions et contradictions qui parcourent l'internationalisation même des mouvements de femmes/féministes. Pour démêler ces enjeux

sont ainsi définies comme des individus qui développent des revendications et/ou organisent des actions orientées vers les objectifs décrits précédemment.

¹³⁰³ R. Morgan, *Sisterhood is Global. The International Women's Movement Anthology*, Double Day/Anchor Press, New York, 1984.

¹³⁰⁴ V. Amos et P. Parmar, "Challenging Imperial Feminism", *Feminist Review*, vol. 17, automne 1984 pp 3-19; C. Monhanty, « Under Western Eyes : Feminist Scholarship and Colonial Discourses », *Feminist Review*, n°30, automne 1988, pp 61-88. Voir également le numéro spécial: *Signs : Journal of Women in Culture and Society* : « Postcolonial, Indigenous and Emergent Feminism », vol. 20 (4), 1995.

¹³⁰⁵ Voir par exemple : G. Tshilombo Bombo, " Existe t'il un féminisme africain?", in : P.Denis et C. Sappia (dir.), *Femmes d'Afrique dans un monde en mutation*, Bruylant, Louvain-La-Neuve, 2004, pp 17-26; L. M. Habasonda, « The pitfalls of gender activism in Africa », *Agenda*, vol. 54, été 2002, pp 99-105.

¹³⁰⁶ Comme l'atteste symboliquement l'élaboration d'un vocabulaire spécifique pour définir la forme de l'engagement : allant du *womanism* de Alice Walker, au *Stiwanism (Social Transformation Including Women in Africa)* de Molara Ogundipe Leslie, en passant par le *negofeminism* (féminisme de négociation) de Obiera Nnaemeka, ou la *féminitude* de Calixthe Beyala.

complexes, il est donc indispensable dans un premier temps de replacer la cause des MGF dans le contexte des rapports conflictuels entre mouvements de femmes/féministes global et local, à partir du prisme africain (a) ; avant de restituer le rôle des mouvements de femmes/féministes dans les dynamiques spécifiques d'émergence et consolidation des mouvements de lutte contre les MGF au Mali et au Kenya (b).

a. Mouvements « féministes » en Afrique subsaharienne : une équation polémique qui s'incarne dans la cause des MGF.

Les mobilisations contre les MGF s'inscrivent dans un espace des mouvements sociaux parcouru de tensions internes, parmi lesquelles figure l'insertion problématique des revendications et mouvements de femmes africains dans le processus d'internationalisation de la cause des femmes. Cette tension s'exprime notamment à travers un certain rejet du « féminisme », et à travers des processus de construction de mouvements de femmes africains qui se consolident en se différenciant. Ces tensions matérialisent aussi et surtout les rapports inégaux Nord- Sud, que les mobilisations féministes n'épargnent pas : la remise en cause de l'internationalisation de la cause des femmes est aussi une critique de la représentativité et de la légitimité des groupes les plus visibles sur les scènes mondiales (qui sont en essentiellement nord américains, et issus des courants du féminisme libéral à parler au nom de la cause des femmes) à parler au nom de toutes.¹³⁰⁷

Dans un premier temps, à partir de la déconstruction du rejet du « féminisme » sur le continent africain, nous allons tenter de saisir les enjeux du débat autour d'un mouvement de femmes global (i) dont les limites s'expriment de façon particulièrement visible à travers la question des MGF, qui incarne les limites et les contradictions d'un mouvement de femmes/féministes global (ii).

¹³⁰⁷ Par exemple, lors des discussions qui ont émergées autour de l'organisation d'une conférence internationale des femmes pour 2005, des critiques ont été formulées concernant le leadership marqué des organisations américaines dans les forums des ONG – et notamment CWGL et WEDO. Voir : A. Druelle, "Que célébrer 30 ans après l'Année internationale de la femme : une crise au sein des mouvements internationaux de femmes », *Recherches Féministes*, 17 (2), 2004, pp 115-169.

i. L'impossible « féminisme » africain ?

« Nous, nous ne brûlons pas nos soutiens-gorge ! ». ¹³⁰⁸ Prononcée par Sira Diop Sissoko, intellectuelle malienne et présidente de l'UNFM, ¹³⁰⁹ cette phrase- slogan résume et symbolise bien la stratégie de différenciation qui caractérise (de façon générale) l'émergence des mouvements de femmes en Afrique subsaharienne, et marque également leur développement ultérieur. La destruction des soutiens-gorge dont il est question dans ce slogan fait explicitement référence au mouvement de contestation féministe qui s'est développé en Occident dans les années 1960 et 1970 (dit « féminisme de la Deuxième vague »), et dont un des éléments moteurs était l'émancipation des femmes. Le soutien-gorge servait alors de support pour dénoncer symboliquement l'oppression subie par les femmes. La destruction par le feu des soutiens gorge lors de manifestations publiques (qui aurait eu lieu notamment aux Etats-Unis dans les années 1960) est devenu un véritable mythe, sur lequel s'est cristallisé également (voire surtout) ¹³¹⁰ la critique contre ces mouvements, faisant alors de la « brûleuse de soutien-gorge », « *la* » figure (unique) de « *la* » féministe.

Mais, à travers cette image se cache surtout la critique d'un « féminisme » jugé trop radical, inadapté aux sociétés non occidentales. D'ailleurs, il est intéressant de noter – à l'inverse – que le soutien-gorge n'est pas un objet neutre : il est issu d'une histoire et d'une culture spécifique. Il constitue même l'avatar occidental moderne du corset, qui s'inscrit lui-même dans une longue évolution des normes vestimentaires associés aux sexes dans les sociétés occidentales. Si bien que la revendication qui se porte symboliquement sur le rejet d'un des instruments de contrainte exercée sur les corps des femmes, le soutien-gorge, ne peut prendre sens et « résonner » que dans un contexte culturel déterminé. En Afrique subsaharienne où le soutien-gorge n'a été importé que très récemment et reste encore un objet inégalement répandu en raison de son coût et de sa disponibilité, on comprend alors que la figure de la brûleuse de soutien-gorge offre une image immédiatement compréhensible du « féminisme » en tant qu'idéologie étrangère (donc peu en phase avec les réalités sociales vécues notamment

¹³⁰⁸ Sira Diop (présidente de l'Union Nationale des Femmes du Mali), citée par le journaliste Robert Bourgoing au cours d'un entretien avec la militante à Bamako dans les années 1970. Echange avec Robert Bourgoing par messagerie en mai 2008. Voir également son article dans : R. Bourgoing, « L'Afrique invente son féminisme », octobre 1994 [Disponible en ligne : <http://www.bourgoing.com>]

¹³⁰⁹ Rappelons qu'il s'agit de l'organe de représentation des femmes au sein du parti unique (UPDM) au Mali sous le régime de Moussa Traoré. Cf *supra* pour les détails.

¹³¹⁰ Dans la mesure où ce phénomène a été marginal, voire anecdotique dans les mouvements féministes des années 1960 et 1970.

par les femmes sur le continent), et à visée hégémonique. Cet exemple met en évidence les enjeux et contradictions principales du mouvement de femmes en Afrique subsaharienne que l'on retrouve dans un débat récurrent et dominant sur l'applicabilité du concept de « féminisme » sur le continent africain.¹³¹¹

- *Mouvements de femmes et féminisme(s) : au-delà des mots.*

Dans les études des mouvements sociaux (dominées par des recherches sur le Nord, par des auteur(e)s du Nord), les mouvements de femmes sont le plus souvent définis en opposition au « féminisme », le féminisme étant considéré comme l'expression *politique* des intérêts féminins. Mais cette dichotomie cache en réalité une opposition implicite plus profonde entre les intérêts dits « pratiques » (à savoir ceux qui vise l'amélioration immédiate des conditions de vie des femmes comme par exemple les aides aux femmes pour remplir leur rôle de mère) et les intérêts dits « stratégiques » (à savoir ceux qui engendrent des changements plus profonds et durables dans la société au niveau des rapports sociaux de sexe), tels que décrits par M. Molyneux.¹³¹² Ainsi, le féminisme serait l'expression de la prise en compte des intérêts stratégiques dans les luttes des femmes, c'est-à-dire dire qui vont au-delà de la survie des femmes.¹³¹³ Le féminisme serait en quelque sorte le stade ultime du mouvement de femmes, qui succéderait à des mouvements de femmes de type « mélioratif ».

Or, cette distinction entre mouvements de femmes et féminisme a été largement remise en cause à partir des années 1980, par des chercheur(e)s et militant(e)s issues des pays du Sud (ou des minorités visibles). Ces critiques ont contribué largement à une redéfinition du féminisme (essentiellement blanc, de classe moyenne et occidental) qui était conçu jusqu'alors comme *le* mouvement de femme global. La crispation des mouvements de femmes en Afrique subsaharienne prend racine (ou s'appuie) également sur une *critique*

¹³¹¹ A. Imam, A. Mama et F. Sow (dir.), *Sexe, genre et société. Engendrer les sciences sociales africaines*, Codesria/ Karthala Paris, 2004.

¹³¹² M. Molyneux, « Mobilization Without Emancipation. Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua », *Feminist Studies*, vol. 11 (2), 1985, pp 277-254.

¹³¹³ J.S. Chafetz et A. G. Dworkin, *Female Revolt. Women's Movement in an Historical Perspective*, Rowman and Allanheld, Totowa, 1986. Selon ces auteurs, le mouvement féministe se développerait automatiquement avec l'augmentation du niveau d'éducation des filles et l'augmentation du nombre de femmes mariées qui travaillent et occupent des fonctions à responsabilités. Ils proposent une vision linéaire et ethnocentrique du mouvement des femmes.

double du féminisme dominant, en termes de classe et de race. En effet, la distinction artificielle entre « mouvements de femmes » et « féminisme » est ici considéré comme une façon déguisée d'appréhender les mouvements à la base comme défendant des intérêts pratiques, qui ne pourraient aboutir à une émancipation des femmes que par le biais des mouvements dits féministes, portés par une élite sociale féminine.¹³¹⁴ Des « féministes » noires américaines (notamment et en premier lieu) dénoncent aussi une conception du mouvement féministe qui exclut la prise en compte non seulement des intérêts des femmes de classes sociales défavorisées (associées aux intérêts pratiques qu'il faudrait dépasser) mais également celles des femmes noires ou issues des minorités visibles. Ces critiques sont ensuite relayées par quelques activistes issues des pays du Sud, notamment en Inde mais également sur le continent africain : elles participent d'une remise en cause du postulat (implicite) de l'existence même d'un mouvement de femme global. Chandra Mohanty¹³¹⁵ est devenue la cheffe de file de ce mouvement critique du féminisme dominant : elle considère qu'un mouvement de femmes global peut émerger, mais que les expériences des femmes noires et/ou issues des sociétés du Sud doivent être prises en compte et que cela ne relève pas du simple processus d'addition : leur inclusion remet en cause radicalement les catégories et les fondements même de la pensée féministe dominante universaliste. Le mouvement des femmes doit être au contraire restituer dans sa diversité les différentes situations d'oppression des femmes, étudiées et analysées à partir des contextes sociaux, politiques, culturels et des trajectoires historiques différentes.

Le féminisme est donc essentiellement **pluriel**. Mais, le dialogue entre ces différents féminismes est contraint par la prétention hégémonique de certaines militantes féministes (blanches, occidentales et de classe moyenne) prétendant parler au nom d'une cause universelle des femmes.¹³¹⁶ Ce qui est dénoncé en pratique et en théorie par les activistes du Sud, ce n'est en fait que la critique d'un mouvement social issu d'un contexte historique spécifique mais qui s'est imposé comme « universel ». Il s'agit donc ici de la dénonciation

¹³¹⁴ Voir définition note 1157.

¹³¹⁵ Féministe d'origine indienne, elle a écrit de nombreux articles critiques dans les années 1980, dont un article désormais de référence : « Under Western Eyes : Feminist Scholarship and Colonial Discourses », *Feminist Review*, n°30, automne 1988, pp 61-88. Plus récemment, elle a également écrit : *Feminism Without Borders ? Decolonizing Theory. Practicing Solidarity*, Duke University Press, Durham, 2003.

¹³¹⁶ « Feminism came to be identified with 'the' west by 'the' west » in: Zillah Eisenstein, "What's In a Name ? Seeing Feminism, Universalism and Modernity", *Wagadu*, vol. 1, printemps 2004, p 1.

non pas « du » féminisme, mais bien d'un *féminisme occidental blanc hégémonique*, qui est une des expressions historiques des mouvements de femmes.

En Occident, le terme moderne de « *féminisme* » - qui aurait été forgé par Charles Fourier en 1837 pour désigner une doctrine qui proposait d'étendre le rôle des femmes dans la société, - ne constitue donc qu'un mouvement de femmes particulier, situé historiquement et donc sujet au changement : le terme générique de « féminisme » au singulier ne permet pas de rendre compte de cette histoire, ni du même coup de son hétérogénéité.¹³¹⁷ Or, plusieurs « féminismes » se sont succédés, s'inscrivant dans des histoires particulières tant au niveau économique, social que culturel au sens large. Par exemple, le féminisme de la première vague est le produit historique singulier des sociétés industrielles, tandis que le féminisme de la deuxième vague est l'expression au contraire des sociétés post industrielles. La troisième vagues, plus fluide, repose sur des sociétés post-modernes.¹³¹⁸ Par ailleurs, des tensions en interne révèlent également une pluralité synchronique de mouvements féministes (radicaux, marxistes, réformateurs, différentialistes...) qui évoluent à la fois dans le temps (comme le suggèrent l'existence de trois « vagues ») et dans l'espace. Cette pluralité suggère donc la

¹³¹⁷ Le début des féminismes peut être daté de la Révolution Française, avec Olympe de Gouges qui demande la reconnaissance des droits civils des femmes. Mais, ce n'est qu'au 19^{ème} siècle que le mouvement s'organise véritablement, autour de revendications sociales, économiques et politiques. Le contexte de la Révolution Industrielle favorise ces mobilisations partout en Europe ; même si elles prennent différentes formes, plutôt révolutionnaires par exemple en France, et plutôt réformatrices en Grande Bretagne. Au tournant du 20^{ème} siècle, des droits nouveaux sont ainsi reconnus : par exemple, en 1882 en Grande Bretagne et en 1907 en France, la femme est libre de disposer de son salaire. Les revendications se concentrent alors sur le droit de vote, qui sera accordé progressivement dans de nombreux pays. Puis, en 1949, Simone De Beauvoir publie le *Deuxième Sexe*, livre qui va servir de référence au nouveau féministe, aussi bien en Europe qu'au Etats-Unis : au-delà de l'égalité entre les sexes c'est la spécificité de l'identité féminine qui est en jeu. Différentes organisations émergent avec pour slogan « le privé est politique ». Ce mouvement a permis aux femmes d'obtenir la reconnaissance de l'égalité entre les sexes, l'accès aux postes supérieurs dans le milieu des affaires comme en politique, le choix d'avoir ou non des enfants, d'obtenir de meilleures salaires, une meilleure protection contre la violence conjugale et de meilleurs arrangements sociaux quant aux soins des enfants. On parle du féminisme de la deuxième vague. Il serait aujourd'hui dans sa « troisième vague », marquée par des tensions (notamment générationnelles) autour de la hiérarchisation des revendications. Voir par exemple : M. Riot-Sarcey, *Histoire du féminisme*, La Découverte, Paris, 2002.

¹³¹⁸ Par exemple, les théories *queer* (visant à dénaturiser les normes hétérosexuelles) par exemple ont conduit à reconsidérer les théories féministes pour s'intéresser aux multiples dimensions du genre. Ce nouveau théorique est incarné (en partie) par Judith Butler, notamment avec son ouvrage *Trouble dans le genre*. *Pour un féminisme de la subversion*, La Découverte, Paris, 1999 (1990 pour l'édition originale en anglais).

possibilité de mobilisations multiples autour de la cause des femmes/du genre, dans le temps et dans l'espace, qui ne coïncident pas nécessairement avec les revendications et formes d'engagement qui émergent ailleurs dans d'autres contextes historiques, sociaux et économiques.

- *Des mouvements de femmes en Afrique subsaharienne à replacer dans leur(s) historicité(s).*

Lors d'une conférence à Washington en 1994, Buchi Emecheta, romancière nigériane, affirme: "I have never called myself a feminist. Now, if you choose to call me a feminist, that is your business, but I don't subscribe to the idea that all men are brutal and repressive and we must reject them!"¹³¹⁹ A travers cette affirmation se profilent deux caractéristiques récurrentes des mouvements de femmes en Afrique subsaharienne. Tout d'abord, le rejet du label « féministe » est aussi et surtout une façon d'affirmer sa propre identité en revendiquant en creux une certaine spécificité (africaine), même si le « féminisme »¹³²⁰ dont il est question est en fin de compte une pure fiction, au même titre finalement que le mythe de la « brûleuse de soutien-gorge ». Par ailleurs, la promotion de la complémentarité entre les sexes, peut également être interprétée comme un moyen pour se différencier des mouvements « transformatifs » féministes occidentaux, tout en s'appropriant la cause des femmes. Cette appropriation passe par une modération dans la remise en cause des rapports sociaux de sexe inégaux, mais invite au contraire à la recherche d'une meilleure *complémentarité*.¹³²¹ Ainsi, un tel rejet du « féminisme » en Afrique ne s'apparenterait pas au final à une forme

¹³¹⁹ Buchi Emecheta, citée par G. Mikell, « African Feminism : Toward a New Politics of Representation », *Feminist Studies*, vol. 21 (2), summer 1995, p 406.

¹³²⁰ Il fait référence à un mouvement contestataire historique d'émancipation des femmes dont on peut difficilement postuler l'homogénéité tant d'un point de vue organisationnel que surtout idéologique : traversé de tendances politiques parfois contradictoires, on peut tout au plus parler des féminismes. De nombreuses typologies ont été élaborées, mais aucune ne fait consensus et aucune ne parvient non plus à l'exhaustivité (féminisme libéral, marxiste, radical, psychoanalytique, socialiste, existentialiste, postmoderne, essentialiste...). Voir par exemple R. Tong, *Feminist Thought. A comprehensive Introduction*, Westview Press, Boulder, 1989. Notons également par exemple le choix du pluriel dans l'ouvrage bilan : E. Goubin, C. Jacques, F. Rochefort, B. Struder, F. Thébaud, M. Zancarini-Fournel (dir.), *Le Siècle des Féminismes*, L'Atelier, Paris, 2004.

¹³²¹ Par exemple, la romancière sénégalaise Mariam Ba dans son célèbre ouvrage (en grande partie) biographique, *Une si longue lettre* (1980) considère que les transformations dans les relations de genre doivent se faire dans le cadre de la complémentarité.

d'anti-féminisme idéologique. Il ne remettrait pas en cause l'existence de *mouvements de femmes* centrés sur la cause des femmes,¹³²² mais s'opposerait simplement à certaines de ses formes historiques.

Pour comprendre les mouvements de femmes africains, il faut d'ailleurs les replacer dans leur historicité propre.¹³²³ Les trajectoires de ces mouvements coïncident avec celles des luttes de libération sur le continent (contre l'esclavage, contre la colonisation, contre l'apartheid, contre l'impérialisme...) avec lesquelles elles sont alors durablement associées. Pendant la colonisation, l'engagement des femmes se trouve ainsi étroitement lié au nationalisme : elles s'engagent *d'abord* pour la lutte pour l'Indépendance de leur pays. Cette alliance va d'ailleurs considérablement marquer le mouvement des femmes, qui vise à la fois la reconnaissance d'un certain nombre de droits, mais qui s'inscrit avant tout dans la recherche d'une autodétermination nationale. Des associations féminines traditionnelles (fondées sur les classes d'âge notamment) qui existaient avant la colonisation se trouvent progressivement transformées, et ce notamment dans le contexte de la Décennie des Femmes des Nations Unies, qui favorise le développement d'associations. Mais ces mouvements sont alors dans une situation potentiellement schizophrénique, écartelés entre les soutiens internationaux naissants pour la cause d'une part, et l'histoire spécifique de leur mobilisation, marqué par les luttes nationalistes et anti-impérialistes, qui les contraignent à *certaine* mise à distance vis à vis du féminisme identifié comme l'un des projets hégémoniques occidentaux. Le « féminisme » est ainsi devenu un langage (parmi d'autres) pour dénoncer l'acculturation de certaines élites féminines : être présenté(e) dans les sociétés du Sud comme « féministe », c'est souvent une façon d'être catégorisée comme « occidentalisée » (par ceux qui revendiquent à l'inverse une forme d'authenticité africaine).

Ces contradictions n'agissent cependant pas de la même façon sur les militantes féminines africaines, ni sur les mouvements qu'elles portent – qui sont eux aussi nécessairement pluriels. Ainsi, si on peut observer un courant féministe africain « décomplexé » - composé surtout d'intellectuelles africaines ou issues de diasporas, notamment anglophones ;¹³²⁴ dans

¹³²² Voir par exemple: R. Ray et A.C. Korteweg, "Women's Movements in the Third World: Identity, Mobilization and Autonomy", *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, pp 47-71.

¹³²³ A .Mama, "Women Mobilised!- Editorial", *Feminist Africa*, vol. 4, 2005.

¹³²⁴ Voir par exemple le 1^{er} Forum féministe africain à Accra en Novembre 2006. Dans sa charte, dont les participantes mettent en avant la nécessité de se penser *féministe* : "We recognize that [...] the process of naming is political too. Choosing to name ourselves Feminists places us in a clear ideological position [...]"

la majorité des cas, les mouvements de femmes africains se sont construits en cherchant à se différencier, parfois en affichant une critique virulente des mouvements de femmes occidentaux.¹³²⁵ Mais, le plus souvent, cette différenciation passe *a minima* par l'appropriation des cadres de mobilisation, comme l'atteste symboliquement l'élaboration d'un vocabulaire spécifique pour définir la forme de l'engagement : allant du *womanism* de Alice Walker, au *Stiwanism (Social Transformation Including Women in Africa)* de Molara Ogundipe Leslie, en passant par le *negofeminism* (féminisme de négociation) de Obiera Nnaemeka, ou la *féminitude* de la romancière Calixthe Beyala. Enfin, cette mise à distance critique vis-à-vis du « féminisme » occidental, peut s'exprimer également à travers la promotion d'un projet réformateur plus modéré qui ne remettrait pas en cause l'oppression masculine, et qui correspondrait (*a priori*) mieux aux spécificités des sociétés africaines.

Les mouvements de femmes africains posent donc la question de l'universalité de la cause des femmes, telle que défendue par certaines militantes et organisations issues des mouvements féministes occidentaux dits de la deuxième vague. Or, les campagnes de lutte contre les MGF sont souvent considérées comme l'un des exemples types de ce dialogue difficile entre les mouvements de femmes africains et les mouvements féministes occidentaux.¹³²⁶ En effet, la polémique autour de la pratique des MGF cristallise et révèle nombre des enjeux autour du « féminisme » en Afrique subsaharienne.

Our feminist identity is not qualified with “Ifs”, “Buts”, or “However”. We are feminists. Full stop” in: *Charter of Feminist Principles for African Feminists*, Préambule, Accra, Novembre 2006.

¹³²⁵ « It is seen as an elite bourgeois phenomenon, an invention of the West with no real value, or meaning for african women » in: S. Essof, “African Feminisms: histories, applications and projects”, *Agenda*, n°50, 2001, p 125.

¹³²⁶ Citons par exemple dans un article paru dans un numéro thématique sur les féminismes africains, Lee M. Habasonda qui met précisément en évidence les limites de l'importation du « féminisme » en Afrique à partir d'une dénonciation des campagnes de lutte contre la pratique des MGF. “This issue is being overblown, without understanding the custom's underlying value [...]. FGM serves to control sexual behaviour within the African context- which, for instance, had no prostitutes until western undermined this and other practices. FGM was augmented by polygamous marriages, which ensured there were no loose women on the streets to sell sex”, in: L.M. Habasonda, « The pitfalls of gender activism in Africa », *Agenda*, n°54, 2002, p 101.

ii. La problématique des MGF : une illustration des tensions entre branchements (internationaux) et enracinement (national) des mouvements de femmes.

Rappelons que le terme même de « mutilations génitales féminines » a été popularisé par la militante féministe américaine Fran Hosken à la fin des années 1979 : cette dénomination était déjà un outil (de mobilisation) pour dénoncer des pratiques traditionnelles considérées comme *une atteinte délibérée au corps de la femme*. Ce discours féministe dominant a progressivement été dénoncé pour ses biais ethnocentriques, voire racistes. Ces critiques sont également le fait de militantes féministes/femmes (y compris africaines), souvent convaincues par ailleurs du caractère néfaste de la pratique. Autour de la question des MGF se noue une véritable polémique qui révèle les contradictions des mouvements de femmes sur le continent africain, insérés dans des rapports Nord/Sud inégaux. Pour mieux en saisir les enjeux, il faut tout d'abord retracer le contenu du discours féministe dominant contre la pratique des MGF (1), afin de mieux comprendre la nature des critiques qui lui sont adressées (2) et les lieux d'expression de leur confrontation, comment par exemple la Conférence de Copenhague en 1980 (3).

(1). Les arguments féministes universalistes libéraux : un discours dominant contre les MGF.

A partir des années 1970, plusieurs militantes féministes (journalistes, écrivaines, universitaires...) dénoncent la pratique des MGF, contribuant à produire un discours féministe critique des MGF. Les écrits de Fran Hosken, Alice Walker aux Etats-Unis, ou de Benoîte Groult et Séverine Auffret en France, figurent parmi les exemples les plus aboutis.

Ces écrits féministes présentent les MGF comme une expression du système patriarcal, qui s'exercerait ici à travers le contrôle du corps des femmes : « les mutilations ne sont pas un phénomène aberrant, mais seulement une manière plus radicale et plus cruelle que les autres de maintenir les femmes dans un état de subordination », écrit ainsi Benoîte Groult.¹³²⁷ Ce contrôle du corps de la femme est d'autant plus « cruel » qu'il touche l'organe censé assurer à la fois autonomie et plaisir sexuel, le clitoris. Séverine Auffret, s'interrogeant sur les origines de la pratique, résume bien cela : « la clitoridectomie peut exactement se comprendre comme

¹³²⁷ Benoîte Groult dans la préface à la version française du Rapport Hosken. F. Hosken, 1982, *op.cit.*, p 8.

la suppression violente, sanglante de cette localisation du plaisir chez la femme, sans laquelle la pulsion libidinale ne trouve plus moyen de se satisfaire, si ce n'est amoindrie et déplacée, dans les activités reproductrices. Si la clitoridectomie s'accompagne d'une infibulation, la femme est réduite à son simple rôle reproducteur, et peut s'insérer sans plus de danger dans la structure familiale ; tout au plus gardera t-elle le souvenir qu'avant sa castration elle était, ô horreur, hypersexuée ».¹³²⁸ Fran Hosken reprend les mêmes arguments : « Car ces mutilations ravagent et tronquent sans rémission le potentiel naturel de la femme afin de l'asservir aux besoins des hommes, et de la conditionner à une meilleure exploitation ».¹³²⁹

Dans son roman *Possessing The Secret of Joy*, Alice Walker propose une critique virulente de cette pratique, à partir du récit d'une jeune femme « africaine » (Tashi), immigrée aux Etats-Unis, qui a subi une infibulation à l'adolescence dans son pays d'origine. Dans cette fiction, l'accent est mis sur les souffrances permanentes consécutives à cette pratique (y compris psychologiques), et notamment particulièrement sur la sexualité inexistante de Tashi. Mais, son contact avec la société américaine (où elle s'installe) lui permet de comprendre progressivement la fonction de cet organe tronqué. Pendant son procès (où elle est jugée pour le meurtre de son exciseuse), elle crie ainsi : « Voudriez vous vraiment savoir ce que j'ai perdu ? ».¹³³⁰ Le récit évoque également avec insistance la vie de son mari, « contraint » d'avoir une maîtresse (Lisette) : cette dernière est représentée, à l'inverse, comme une femme libérée sexuellement et épanouie.

Dans ces écrits féministes deux types d'arguments sont évoqués : les MGF sont une expression africaine du patriarcat universel, et ici la domination masculine se matérialise à travers la répression du potentiel orgasmique des femmes. Ce discours constitue à la fois une interprétation particulière des MGF, mais il repose également sur une interprétation particulière de l'oppression des femmes et des stratégies pour y mettre fin. En effet, ces discours s'inscrivent dans le courant féministe universaliste libéral, qui considère que les critères du juste de l'injuste ne s'arrêtent pas aux frontières (nationales), et qui met l'accent sur la femme en tant qu'individu, en lien avec son plaisir. Ce type de discours féministe va

¹³²⁸ S. Auffret, 1983, *op.cit.*, p 141.

¹³²⁹ F. Hosken, 1982, *op.cit.*, p 12.

¹³³⁰ « Can you bear to know what I have lost ? » in: A. Walker, 1992, *op.cit.*, p 35.

par exemple se matérialiser en France dans les années 1980 et 1990 à travers la revendication d'une criminalisation de la pratique des MGF.¹³³¹

La diffusion large de ces écrits féministes dans le courant des années 1980 tend à faire des arguments qu'ils contiennent, le discours féministe dominant *contre* les MGF. D'ailleurs d'autres arguments féministes viendront par la suite remettre en cause sinon du moins nuancer la vision parfois radicale des MGF qui est ainsi présentée - dénonçant d'ailleurs également les présupposés ethnocentriques, voire racistes de ce discours dominant.

(2). La critique du discours féministe dominant sur les MGF :
enjeux et acteurs.

Ce discours féministe dominant est progressivement remis en cause, à la fois dans le champ académique - essentiellement par des anthropologues (y compris par celles/ceux qui se réclament de l'anthropologie féministe)¹³³² qui dénoncent une vision tronquée et simpliste des origines et fonctions de ces pratiques - mais également dans le champ militant, essentiellement par le biais de féministes, pour beaucoup (mais pas seulement)¹³³³ noires américaines et africaines qui dénoncent la forme de racisme déguisé dans ces discours féministes occidentaux. Les arguments qu'ils proposent ne vont pas nécessairement non plus dans le sens d'une défense de la pratique, mais ils s'opposent surtout à la forme de la condamnation avancée par les discours féministes universalistes libéraux, et dénoncent du même coup le projet universalisant de « sororité globale » sous-jacent.

Obioma Nnaemeka, universitaire américaine d'origine nigériane,¹³³⁴ ou Rogaia Mustafa Abusharaf, féministe soudanaise, apparaissent comme des figures particulièrement

¹³³¹ Portée par des associations comme le CAMS (Comité pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles). Voir notamment B. Winter, 1994, *op.cit.*

¹³³² Voir par exemple une synthèse présentée par: Christine J. Walley, "Searching for "voices": feminism, anthropology and the global debate over female genital operations", *Cultural Anthropology*, vol.12 (3), Août 1997, pp 405-438.

¹³³³ Les procès en France dans les années 1980 et 1990 voient justement s'affronter directement les différents courants « féministes » nationaux autour de la criminalisation. Voir B. Winter, 1994, *op.cit.*

¹³³⁴ Elle a inventé le terme de « negofeminism », pour rendre compte de la spécificité du féminisme africain qui est fondé sur la négociation bien plus que la confrontation. Universitaire et militante féministe reconnue, elle a notamment publié un ouvrage collectif critique du discours féministe dominant contre les MGF : O. Nnaemeka (dir.), *Female Circumcision and the Politics of Knowledge. African Women in Imperialist Discourses*, Praeger, Westport, 2005.

représentatives de cette contre critique féministe du discours dominant contre les MGF. Ce qui est reproché à la littérature féministe dominante c'est avant tout de parler au nom des Africaines, c'est-à-dire « *sur* » les Africaines et non « *avec* » elles.

Plus précisément, cette contre- critique dénonce l'image simplifiée et fautive qui est donnée de l'*Autre*, en l'occurrence ici de l' « Afrique », et des femmes africaines en particulier à travers la dénonciation de la pratique des MGF. L'ouvrage d'Alice Walker apparaît alors comme particulièrement emblématique de cet **essentialisme** simplificateur sur lequel s'appuient les arguments féministes universalistes libéraux.¹³³⁵ En effet, son personnage (Tashi) est issu d'un pays imaginaire (Olinka), mais qui est censé incarner l'Afrique dans son ensemble.¹³³⁶ Dans son ouvrage, les femmes africaines sont décrites comme des **victimes** passives vis-à-vis de leur mise sous domination masculine, par opposition (implicite) aux femmes occidentales qui sont elles les actrices de leur destin : comme le suggère l'opposition entre Tashi (femme africaine soumise) et Lisette (jeune femme occidentale libérée). L'auteure considère ainsi implicitement que si les femmes africaines, et notamment les mères continuent à pratiquer les MGF, c'est avant tout parce qu'elles sont *ignorantes* ;¹³³⁷ et qu'elles doivent dès lors être éclairées par leurs « sœurs » occidentales, à l'image de Tashi qui parvient à comprendre le sens de la pratique qu'elle a subi, une fois aux Etats-Unis.¹³³⁸ L'image de l'Amérique salvatrice dans ce roman fait écho plus largement à ce que la sociologue nigérienne Oyeronke

¹³³⁵ Pour quelques critiques spécifiques sur les ouvrages et documentaires d'Alice Walker, voir notamment : O. Oyewumi, « Alice in Motherland. Reading Alice Walker on Africa and screening the colour 'black' » *Jenda*, vol.1 (2), 2001, pp 1-23; L. Amede Obiora, "The Anti Female Circumcision Campaign Deficit", in: O. Nnaemeka, 2005, *op.cit.*, pp 183-207; et R. M. Abusharaf, "Revisiting Feminist Discourses on Infibulation: Responses from Sudanese Feminists", in: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, 2000, *op.cit.* pp 151-166; S. James, "Shades of Othering: Reflection of Female Circumcision/Mutilation", *Signs*, vol. 3 (4), 1998, 1931-1048.

¹³³⁶ Notons que l'auteure précise en effet dans une note aux lecteurs : "I do not know from what part of Africa my African ancestors came, and so I claim the continent. I supposed I have created Olinka as my village, and the Olinkans as one of my ancient; ancestral tribal peoples. Certainly, I recognize Tashi as my sister" in: A. Walker, 1992, *op.cit.*, p 285.

¹³³⁷ Notons par exemple comment Tashi décrit sa mère : "In truth my mother was not equipped, there was not enough of her self left to her, to think about me. Or about my sister Dura who bled to death after a botched circumcision, or about any of her other children. She had just sunk into her role of 'She Who Prepares the Lambs for the Slaughter.'" in: A. Walker, 1992, *op.cit.*, p 275.

¹³³⁸ " It was only after I came to America [...] that I even knew what was supposed to be down there. [...]. My own body was a mystery to me, as was the female body, beyond the function of the breasts, to almost everyone I knew." in: A. Walker, 1992, *op.cit.*, p 123.

Oyewumi appelle l' « **évangélisme féministe** » (*feminist evangelism*)¹³³⁹ pour décrire l'ouvrage d'A. Walker - voire tout simplement une forme (plus) subtile d'impérialisme culturel, tel que le présente Stanley James¹³⁴⁰ - dénonçant du même compte et plus généralement les positions de nombres de féministes occidentales, y compris des femmes noires, vis-à-vis de la pratique des MGF. Au nom d'une sororité partagée, ces féministes se sentent investies d'une mission visant à libérer les femmes africaines du joug du patriarcat. Cette démarche arrogante nie implicitement toute capacité de résistance, voire même d'action des femmes africaines elles mêmes : celle-ci sont au contraire réduites à leur seul statut de « victime ».

Les MGF sont présentées dans ce contexte comme l'exemple même de l'oppression des femmes africaines, concourant à la production d'une véritable « mythologie » autour des MGF : en effet, la pratique, sortie de son contexte social, culturel, et économique perd son sens, mais devient alors une fiction commode pour représenter l'*Autre* ; et donc, en filigrane, Soi, c'est-à-dire les féministes occidentales, libérées et conscientes de leurs corps. Cette mythologie renforce la fiction des « MGF » jusqu'à la caricature, en ôtant totalement ces pratiques des contextes dans lesquelles elles prennent sens ; et en les homogénéisant, par exemple sans prendre en compte le fait que cette pratique peut donner aux femmes un *certain* pouvoir à *certaines* femmes.¹³⁴¹ D'autre part, la dramatisation du contexte entourant la pratique des MGF participe de cette représentation en creux de Soi : le caractère « primitif, sauvage et barbare »¹³⁴² des MGF est incarné à travers la mise en scène et les représentations des MGF, souvent empreintes d'un certain **voyeurisme**, affichant sans pudeur le corps des femmes africaines – ce qui n'est pas sans rappeler certaines questions autour de l'exposition de la Vénus des Hottentote... Le reportage de photojournalisme, *The Day Kadi Lost Part of Her Life*,¹³⁴³ primé par un prestigieux prix australien, ou la campagne publicitaire en

¹³³⁹ O.Oyewumi, 2001, *op.cit.*, p 9.

¹³⁴⁰ S. James, 1998, *op.cit.*, p 1036.

¹³⁴¹ Voir notamment A. Van der Kwaak, 1992, *op.cit.* ; J. Boddy, 1982, *op.cit.* Ce sont les femmes plus âgées qui ont généralement la charge de l'excision (opération, éducation etc.). Elles ont gagné prestige et statut social. La mère acquiert également un statut nouveau après l'excision de sa fille.

¹³⁴² Ce sont les termes utilisés par Pierre Leuliette dans son ouvrage controversé sur les MGF paru dans les années 1980 : P. Leuliette, *Le viol des viols*, R. Laffont, 1980, p 46.

¹³⁴³ I. Ramos Rioja et K. Manresa, *The Day Kadi Lost Part of Her Life*, Spinifex Press, Melbourne, 1998.

Allemagne du réseau Intact¹³⁴⁴ participent de ces représentations simplifiées de l'*Autre*. Les MGF peuvent constituer parfois un langage pour aborder le sous développement du continent africain ; mais également à l'inverse elles peuvent également constituer un langage pour les féministes africaines pour dénoncer le néo colonialisme de leurs « sœurs ».

Cette opposition s'exprime par exemple dans la « bataille des mots », dont nous avons déjà eu l'occasion de parler dans le précédent chapitre : le terme « mutilation génitale féminine », introduit par Fran Hosken au début des années 1980, a d'abord été un marqueur important du discours féministe dominant, par opposition au terme alors en vigueur de « circoncision féminine » jugé euphémisant, mais plébiscité à l'inverse (et encore aujourd'hui) par soucis de neutralité, notamment par les anthropologues.

Ces critiques concernant la « victimologie » et la tentation hégémonique du discours féministe dominant contre les MGF constituent la base d'une polémique au sein de l'internationalisation des mouvements des femmes, qui éclate au grand jour lors de la conférence de Copenhague en 1980.

(3). La Conférence de Copenhague (1980) : lieu d'expression des tensions au sein du mouvement de femmes à partir de la polémique des MGF.

Lors de la deuxième conférence onusienne internationale des femmes, organisée dans le cadre de la Décennie des Femmes (1975-1985), qui se tient à Copenhague en 1980, la question des « MGF » a été pour la première fois introduite, dans le Forum des ONG (c'est-à-dire en parallèle aux activités organisées pendant la conférence officielle). La confrontation entre les différentes conceptions, y compris féministes, autour de cette pratique a généré des tensions importantes. Cette *controverse* a souvent été présentée par la suite comme opposant d'un côté

¹³⁴⁴ Il s'agissait d'une campagne d'affichage en Allemagne visant à soulever des fonds pour la lutte contre les MGF en Afrique. Chacune des 4 affiches est composée d'une photo d'un instrument qui est le symbole de l'excision (un ciseau, une épingle, un couteau et une lame de rasoir), accompagnée d'un slogan visant à interroger un public occidental. Par exemple, le slogan accompagnant la photo d'un couteau : "Whoever thinks of peeling potatoes has never experienced the torment of a bride whose vagina is cut open on her weeding night". Cette campagne a été critiquée, du fait des parallèles ou juxtaposition ambigus (entre le corps d'une femme africaine ici et une « pomme de terre »). Voir une critique détaillée dans : O. Nnaemeka, « African Women, Colonial Discourses and Imperialist Interventions : Female Circumcision as an Impetus », in : O. Nnaemeka (dir.), 2005, *op.cit.*, pp 27-45.

les féministes « occidentales », condamnant radicalement la pratique des MGF, aux féministes « africaines », défendant cette pratique. Pourtant, cette dichotomie simpliste ne rend pas compte de la complexité des enjeux de la polémique, dans la mesure où dans le camp abolitionniste, plusieurs militantes féministes africaines étaient présentes (notamment Awa Thiam). Cette conférence de Copenhague a été le site du premier blocage dans l'internationalisation de la cause des femmes, impliquant des femmes africaines.¹³⁴⁵

Cette conférence avait pour objectif d'évaluer à mi parcours le Programme d'Action mis en place lors de la première conférence internationale des femmes en 1975 à Mexico. Cette deuxième conférence a été marquée par un climat particulièrement conflictuel, qui a d'ailleurs en partie remis en cause la continuation du cycle de conférences marquant la Décennie des Femmes (1975-1985), qui exacerberait les différences.¹³⁴⁶ C'est surtout dans le cadre du Forum des ONG que les confrontations ont été les plus virulentes.¹³⁴⁷ Deux approches de l'oppression des femmes s'affrontent alors : d'une part, un discours dominant féministe (universaliste et libéral) fondé sur le postulat selon lequel l'oppression est commune à toutes les femmes quelque soient leur classe, race ou nationalité. Ainsi, les discussions autour du Nouvel Ordre Economique, sur la situation en Palestine ou sur l'Apartheid en Afrique du Sud sont considérées négativement, comme détournant des « vraies » questions des femmes, ou les noyant. L'introduction de ces problématiques est même considérée comme une volonté de politiser la conférence au détriment des femmes. A l'inverse, d'autres participantes (issues du Nord et du Sud) considèrent que ces questions sont précisément au cœur des multiples oppressions des femmes, qui ne peuvent être comprises indépendamment des facteurs de classe, de race et de nationalité.

Dans ce contexte conflictuel, un groupe de militantes féministes (universalistes) a cherché à introduire la problématique des « MGF » en imposant une définition *via* la présentation d'un plan d'action visant son éradication. Il s'est heurté à de nombreuses autres militantes,

¹³⁴⁵ Voir: R. M. Abusharaf, « Virtuous Cuts : Female Genital Circumcision in an African Ontology », *Differences : A Journal of Feminist Cultural Studies*, 12 (1), 2001, pp 112-140.

¹³⁴⁶ A l'inverse, la troisième conférence internationale des femmes (Nairobi) en 1985 marque le début d'un dialogue entre les mouvements de femmes. Voir : N. Cagatay, C. Grown et A. Santiago, "The Nairobi Women's Conference: Toward a Global Feminism?", *Feminist Studies*, vol.12 (2), summer 1986, pp 401-412.

¹³⁴⁷ A la demande de nombreuses délégations africaines, la question des MGF ne figurait pas à l'ordre du jour de la conférence.

notamment africaines. Mais, plusieurs débats ont été consacrés aux MGF dans le Forum des ONG. L'un d'eux était animé par Renée Saurel. Fran Hosken a pu présenter également les résultats de ces recherches, à partir des informations qu'elle avait obtenues de l'OMS. Une table ronde avait également été organisée, rassemblant notamment Eddah Gachukia, membre du Parlement kenyan, Mary B. Assad d'Égypte et diverses personnalités soudanaises ou somaliennes. Enfin, la militante sénégalaise Awa Thiam a organisé une réunion pour présenter la création d'une commission pour l'abolition des pratiques néfastes, regroupant des femmes d'Afrique, de France, d'Italie, des États-Unis et des Îles Caraïbes. Elle appelle alors toutes les femmes à unir leurs efforts pour éradiquer cette pratique, quel que soit leur race, classe et milieu. Mais, les débats ont été perturbés à plusieurs reprises par des participantes africaines, à l'instar de Marie-Angélique Savané, présidente de l'Association des Femmes Africaines pour la Recherche et le Développement (AFARD) du Sénégal. Lors du discours de clôture de la 7^{ème} conférence africaine régionale sur les femmes (dans le cadre de la célébration de *Beijing +10*) à Addis Abeba, M. A. Savané est revenue sur les divergences entre les militantes africaines au cours de cette controverse, qu'elle résume ainsi : « Pour les unes, il fallait refuser d'en parler, et pour les autres, il fallait placer le débat dans le contexte socioculturel et proposer des raisons sociopolitiques et économiques pour les cesser ». ¹³⁴⁸ C'est cette deuxième position que prônait alors l'AFARD, *sans* pour autant faire de cette question une priorité sur le continent, traversé par des problèmes essentiellement économiques qui touchent les femmes africaines. Lors d'une réunion de présentation de son association, elle déclare que les femmes « blanches » ne pourraient plus désormais être membres de son organisation. ¹³⁴⁹ La position radicale de l'AFARD montre surtout que c'est la forme des discours contre les MGF qui sont remis en cause et non le fond. Dans un article publié quelques mois avant la conférence de Copenhague, Marie-Angélique Savané précise sa position : « Comme toutes les autres pratiques qui oppriment les femmes africaines, la mutilation génitale doit être combattue, mais les priorités et les armes utilisées dans cette bataille doivent être choisies par les Africaines elles-mêmes, et plus spécifiquement par les

¹³⁴⁸ Discours en intégralité sur le site de la Commission Economique pour l'Afrique : http://www.uneca.org/bejingplusten/Discours_SAVANE_Cloture.htm

¹³⁴⁹ Témoignage rapporté par Fran Hosken qui a participé à cette conférence internationale, et qui en rend compte dans son ouvrage : F. Hosken, 1983, *op.cit.*

femmes ». ¹³⁵⁰ Mais, elle dénonce aussi et surtout la nature agressive et paternaliste des discours contre les MGF. ¹³⁵¹

Lors de la troisième conférence internationale sur les femmes (Nairobi) en 1985 : le débat est réintroduit, mais sans donner lieu toutefois à une controverse. Des leçons semblent avoir été tirées de l'expérience de Copenhague, comme le rapporte Fatoumata Siré Diakité, militante féministe malienne présente lors de cette conférence : « les militantes africaines de la cause des femmes, présentes à Nairobi, ont refusé, presque à l'unanimité que d' 'autres' parlent du corps de la femme africaine à leur place quand ces dernières semblaient ne pas avoir mesuré la délicatesse qu'il fallait pour aborder un tel sujet à l'époque ». ¹³⁵² La conférence de Copenhague reste donc un traumatisme, au sein de l'internationalisation de la cause des femmes. Cette polémique a contribué à mettre en exergue toutes les difficultés d'une internationalisation de la cause et des mouvements de femmes. Par ailleurs, cette controverse a structuré de façon durable la lutte contre la pratique au niveau international, et elle constitue également indirectement une contrainte pour l'émergence et le développement de mouvements de lutte contre les MGF au niveau national (en Afrique subsaharienne), qui sont placés en permanence au cœur même des contradictions.

En effet, l'internationalisation de la cause des femmes est tout autant une ressource – consolidant les mouvements de femmes contre cette pratique – qu'une contrainte pour l'émergence et (surtout) d'un mouvement de lutte contre les MGF. Nous avons cherché à identifier et comparer les effets sur nos deux terrains de recherche au Mali et au Kenya.

¹³⁵⁰ "Like all other practices that oppress African women, genital mutilation must be fought against, but the priorities and the weapons used in the battle must be chosen by African themselves, and more especially by women." in: M.A. Savane, « Why Are We Against the International Campaign », *International Child Welfare Review*, vol. 40, 1979, pp 37-39.

¹³⁵¹ "The aggressive nature of the campaign, the insensitive attitude towards a different culture, the paternalism and activism displayed have left us shocked and enraged. The campaign have been undertaken on the basis of Western prejudices - the mentality of the "centre"- themselves founded uniquely on the morals and Culture of the Christian West. In their desire to stir passions of the general public in the West, the men and women responsible had forgotten that they might be damaging the self-respect of every woman that are setting out to 'save' by destroying the foundations of their beliefs." *Ibid.*

¹³⁵² F.Siré Diakité, « Les mutilations génitales féminines : une question de pouvoir plus qu'une tradition et une culture en Afrique », in : M.Pontault (dir.), *Femmes en Francophonie*, Haut Conseil de la Francophonie, L'Harmattan, Paris, 2000, p 37.

b. Mouvements de femmes au Mali et au Kenya : opportunité(s) et contrainte(s) contrastées dans l'émergence et la consolidation de mouvements de lutte contre les MGF.

Les revendications des féministes universalistes libérales des années 1970 et 1980, en Occident (et ailleurs) ont contribué dans une large mesure à l'émergence de la problématique des MGF à l'échelle internationale. Pourtant, le traitement de cette question délicate dans le cadre des mouvements de femmes ne s'est pas fait sans heurts, notamment du fait des contradictions dans le projet d'internationalisation des mouvements de femmes, dont l'insertion problématique des mouvements de femmes africains témoignent, et qui trouve une illustration à travers la cause des MGF. Dans ces contextes, l'alliance de ces deux causes (lutte contre les MGF et lutte des femmes) constitue donc tout autant une opportunité qu'une contrainte pour l'émergence et la consolidation de la cause des MGF en Afrique : les mouvements de femmes constituent autant une opportunité (en termes de disponibilité de réseaux notamment) qu'une contrainte dans l'émergence et la consolidation de la cause des MGF, du fait du caractère contesté voire polémique de ces mouvements dans les sociétés africaines post-coloniales. Les mouvements sociaux qui se mobilisent autour de la cause des femmes sont en effet souvent perçus comme l'incarnation d'une entreprise hégémonique visant l'imposition de changements dans les rapports sociaux de sexes en référence à des normes établies au Nord.

Nous ne pourrions cependant comparer la dynamique des interactions entre les deux causes (lutte des femmes et lutte contre les MGF) (ii), sans comprendre l'historicité singulière des mouvements de femmes au Mali et au Kenya et y compris leurs rapports différenciés à l'extraversion (i).

i. Des mouvements de femmes au Mali et au Kenya.

Partout les femmes s'organisent (et se sont organisées) et se mobilisent pour défendre leurs intérêts. Des mouvements de femmes ont ainsi progressivement émergé sur le continent africain (y compris avant les mouvements dits féministes occidentaux). Qui a porté/porté ces mouvements au Mali et au Kenya ? Comment se sont-ils développés ? Quels sont leurs enjeux, leurs ressources et leurs contraintes ?

- *Mouvement(s) de femmes au Kenya : politisation forte et expertise.*

La lutte pour l'indépendance a considérablement mobilisé les femmes kenyanes. Pourtant, une fois l'indépendance acquise, les femmes ont été durablement marginalisées de la sphère publique. Ce n'est véritablement qu'au tournant des années 1990 que le mouvement des femmes s'est consolidé, notamment autour de revendications démocratiques qui ont en partie porté leurs fruits.¹³⁵³ Ce mouvement est donc à la fois *ancien*, mais (nous allons le voir ici) profondément *pluriel*.

Ce mouvement prend racine avant la colonisation (où existaient des formes d'organisations localisées des femmes entre elles), mais surtout dans la période coloniale, notamment à travers MYWO. C'est en effet la première organisation féminine d'envergure nationale, créée par les épouses des administrateurs coloniaux britanniques, mais réappropriée progressivement par la suite, notamment avec l'élection en 1961 de Phoebe Asiyo comme première *chairwoman* africaine. Ce mouvement est également très tôt marqué par ses liens ambigus avec le pouvoir en place, notamment sous le régime autoritaire de Daniel Arap Moi, à l'instar justement de la politisation de MYWO. Cette politisation s'explique du fait qu'elle constitue à la fois un enjeu politique et international important : en effet, l'organisation de masse (avec des branches dans les districts) permet d'une part la mobilisation de l'électorat féminin ;¹³⁵⁴ et d'autre part, son mandat social lui assure des financements importants de plusieurs bailleurs internationaux. Cette absence d'autonomie (politique et vis-à-vis des bailleurs) fait de MYWO une organisation féminine assez consensuelle, qui ne défend pas des revendications féministes radicales.

Ce n'est que progressivement qu'un mouvement de femme se structure, à travers l'émergence d'autres organisations, plus ou moins influentes : National Council of Women in Kenya, League of Kenyan Women Voters, Nation Commission for the Status of Women, Collaborative Center and Development etc.¹³⁵⁵ et qui vont au contraire participer à la transformation des pratiques politiques dans les années 1990. Le mouvement des femmes est

¹³⁵³ S. Wanjala Nasong'o et T. O. Ayot, « Women in Kenya's Politics of Transition and Democratisation », in: G.R. Murunga et S.W. Nasong'o (dir.), *Kenya, The Struggle for Democracy*, Codesria/Zed Books, New York, 2007, pp 164-196.

¹³⁵⁴ Lors de la campagne électorale de 1997, Zipporah Kittony est placée à la tête de MYWO. Elle est la cousine de D. A. Moi.

¹³⁵⁵ S. Wanjala Nasong'o et T. O. Ayot, 2007, *op. cit.*

donc en partie divisé selon des lignes de clivages politiques, mais pas uniquement, les divisions sont également idéologiques.

En effet, on peut observer un mouvement de type « réformiste », fondé sur une vision plutôt conservatrice des relations de genre. Cette forme de militantisme féminin est incarné par MYWO, et plus spécifiquement par une de ses leaders historiques, **Jane Kiano** (présidente qui est restée en fonction de 1971 à 1984) qui s'intéresse à ce que Lisa Aubrey décrit comme des « questions féminines 'faites maison' et qui ne constituent pas une menace », ¹³⁵⁶ conforme aux représentations de *complémentarité* entre les sexes. Mais, d'autres organisations féminines se sont formées, avec des discours plus radicaux, mais aussi plus politiques.... Il s'agit notamment de la *National Council of Women in Kenya* (NCWK), à la tête de laquelle est placée **Wangari Maathai** dans les années 1970. Elle constitue l'autre « face » du mouvement de femmes au Kenya, notamment dans les années précédant l'ouverture au multipartisme. Après des études brillantes aux Etats-Unis, elle devient la première femme professeure des universités au Kenya (département vétérinaire). En 1977, elle fonde le *Green Belt Movement* (GBM) qui est une ONG visant la reforestation. A partir de ses programmes locaux de plantation d'arbre qui impliquent les femmes, elle se constitue un réseau étroit à travers le territoire national, bénéficiant ainsi de soutiens extérieurs importants ; deux éléments qui en font une concurrente (potentielle) de MYWO. En 1981, elle fait scandale suite à son divorce (demandé par son ex mari pour adultère) où elle revendique le droit à une sexualité libre et épanouie, offrant une image renouvelée de l'engagement féminin au Kenya. Dans les années 1990, elle émerge comme une des précurseurs dans la mobilisation contre D. A. Moi, notamment lorsqu'elle s'engage dans une bataille acharnée pour faire interdire la construction d'un immeuble en plein cœur du parc historique Uhuru en 1989. ¹³⁵⁷ Elle va également soutenir les mères des prisonniers politiques ou encore faire une grève de la faim. En 1997, elle se présente lors des élections présidentielles ; mais sans grand succès.

A partir des années 1980, des ONG féminines commencent à se multiplier. La troisième Conférence internationale sur les femmes est organisée en 1985 à Nairobi, ce qui contribue à renforcer le mouvement au niveau local. Des demandes sont spécifiquement adressées au

¹³⁵⁶ « Non-threatening feminine 'homemaking' issues » L. Aubrey, 1997, *op.cit.*, p 59.

¹³⁵⁷ H. Maupeu, « Wangari Maathai, femme de paix ou contestataire de choc », *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005, pp 131-141.

gouvernement pour des lois et des politiques visant à assurer la reconnaissance des droits des femmes.

Le mouvement des femmes en faveur de leurs *droits civils et politiques* en particulier, est très influent au Kenya. Il prend ses racines dans le mécontentement des femmes après l'indépendance. Les promesses faites par Jomo Kenyatta ne sont pas réalisées dans le nouveau gouvernement : les femmes sont incluses dans les sections des partis politiques, mais sans pouvoir de décision (la première femme membre du gouvernement, Julia Ojiambo- *assistant minister*, ne sera désignée que sous le régime de D. A. Moi). Dans les années post indépendance, **Margaret Koinange**, alors matrone en chef au sein du Ministère de la Santé et ancienne présidente du NCWK, est la première femme député élue au Parlement (1969). **Grace Onyango**, qui est active dans le Luo Union, constitue également une de ces figures pionnières du mouvement en faveur des droits politiques des femmes. Les pionnières de ce mouvement sont des femmes urbaines et éduquées, qui ont souvent suivi le même parcours scolaire (notamment la Jeanes School et des études à l'étranger) *et* qui sont en liens étroits avec des hommes politiques influents dans le pays.¹³⁵⁸

Dans le courant des années 1990, le mouvement de femmes kenyan a vu ses acteurs se démultiplier et se diversifier, ainsi que son agenda. Il faut alors replacer ces évolutions dans le contexte de l'inscription sur l'agenda international du développement de la problématique du « genre », qui a été consacré lors de la Conférence de Beijing en 1995. D'une part, l'acteur historique principal MYWO a connu une certaine inertie du fait de son manque d'autonomisation vis-à-vis des bailleurs mais également vis-à-vis du pouvoir en place.¹³⁵⁹ D'autres organisations ont occupé la place laissée vacante par cette organisation parapluie historique. Par ailleurs, le profil des acteurs s'est élargi, profitant d'un partenariat nouveau, notamment avec les médias, et quelques femmes députés ou membres du gouvernement. Parmi ces dernières, on peut citer par exemple : Charity Ngilu (qui a fait voter une motion après la Conférence de Beijing pour l'application de la Plateforme d'Action en 1996), Phoebe Asiyu (qui a présenté une motion en faveur d'une Affirmative Action Bill en 1997 demandant 1/3 de femmes au Parlement, qui a toutefois été rejetée), plus récemment Njoki Ndungu (qui a introduit la Sexual Offence Bill en 2006) ou encore Linah Jebii Kilimo, députée et Ministre d'Etat aux Affaires Intérieures. Ces dernières bénéficient de soutien important de la part des

¹³⁵⁸ Voir une étude des données sociographiques de cette nouvelle élite dans: A. Wipper, « Equal Rights for the Women in Kenya », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 9 (3), octobre 1971, pp 429-442.

¹³⁵⁹ L. Aubrey, 1997, *op.cit.* Pour des détails : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2, b, iii.

associations de défense des droits de la femme qui leur fournissent notamment une solide expertise. C'est le cas notamment avec FIDA- Kenya (*Federation of Women Lawyers in Kenya*), The Cradle (*Child Rights Advisory Documentation and Legal Centre*), à travers sa présidente Millie Akoth Odhiambo, ou encore COVAW (*Coalition on Violence Against Women*) qui ont largement participé à l'écriture des propositions de loi concernant des réformes de genre et/ou se sont impliquées pour soutenir telle ou telle initiative. Par exemple, en 2006 quand la *Sexual Offence Bill* était discutée en première lecture au Parlement (26-27 avril 2006), des propos sexistes ont conduit les femmes députés à quitter la session au Parlement : elles ont alors été rejointes à l'extérieur par ces associations, qui ont manifestées collectivement leur désapprobation face à l'attitude patriarcale de la majorité des députés.¹³⁶⁰

Le mouvement des femmes au Kenya est caractérisé par la présence d'une élite féminine éduquée et militante, mais il est profondément marquée par son au pouvoir. Il s'est toutefois considérablement diversifié avec certaines organisations féminines qui optent pour une stratégie de *confrontation* avec le gouvernement dans les années 1980 et 1990 à l'image de Wangari Maathai par exemple ; pour se concentrer actuellement sur une stratégie de *collaboration élargie*, notamment depuis 2002 (alternance) où 16 femmes députés ont été élues, où la liberté d'expression s'est relâchée et où des promesses nouvelles ont été formulées par M. Kibaki.¹³⁶¹

- *Mouvement(s) de femmes au Mali : structuration encore faible et dépendance forte à l'international.*

Historiquement, le mouvement des femmes au Mali a émergé timidement pendant la colonisation française. Puis, il a été rapidement coopté par l'Etat indépendant, ce qui va limiter sa consolidation dans le cadre du processus de démocratisation, où le mouvement est par ailleurs confronté aux contradictions de ses stratégies d'extraversion.¹³⁶²

Pendant la colonisation française, quelques femmes maliennes, essentiellement lettrées et urbanisées, créent des associations avec l'aide de quelques femmes blanches. Elles proposent

¹³⁶⁰ J. Mulama, "Kenya's Parliament Hears that Women Who Say 'No' Often Mean 'Yes' ", *Inter Press News Agency*, Nairobi, 27 avril 2006

¹³⁶¹ Notamment en ce qui concerne la proportion paritaire hommes-femmes au sein de la fonction publique qu'il a annoncé en 2006 ; mais qui reste encore un « presidential decree » non assorti de mesures législatives ou d'application précises.

¹³⁶² J.F. Bayart, 1999, *op.cit.*

une approche consensuelle de la femme et de son rôle dans la société, empruntant d'ailleurs beaucoup à la morale chrétienne, en instituant notamment des formations pour des métiers habituellement considérés comme « féminins ». Par exemple, l'association Rencontres Africaines, créée en 1954, rassemble des groupes d'élèves (filles) sous la houlette des religieux de Notre Dame d'Afrique. Elle édite une revue féminine, prépare à quelques examens, organise des cours de cuisine mais également des conférences débats sur la famille... Une autre organisation, l'Union des Femmes du Soudan est créée en 1958 par Mme Dembélé Bassata Djiré : elle constitue la branche locale de l'Organisation des Femmes d'Afrique de l'Ouest. Elle a notamment mis en place un centre de formation aux métiers féminins à Sikasso. La plupart de ces associations sont dissoutes après l'indépendance, car preuve qu'elles étaient organiquement liées à l'administration coloniale : il est donc encore difficile de parler d'un mouvement de femmes autonome au Soudan français.

Cependant, quelques unes de ces femmes lettrées et urbanisées militent également dans le mouvement indépendantiste. C'est le cas de la figure pionnière du mouvement de femmes au Mali, **Awa Keita**. Après des études secondaires brillantes, elle suit les cours de l'école de sages-femmes de Dakar, dirigée par l'administration coloniale. Alors qu'elle est en poste à Gao, elle commence à militer dans les premiers syndicats de travailleurs, avec son mari. Puis, en 1956 elle rejoint le parti nationaliste US RDA où elle fait une carrière fulgurante. Elle parvient à imposer la création d'un Bureau de Femmes de l'US RDA dans les principales villes du Mali (en 1958 est créé celui de Bamako par exemple). En 1959, elle est la première femme députée du Mali. A partir de 1963, elle est placée à la tête de la Commission Sociale des Femmes de l'US RDA, le parti au pouvoir une fois l'Indépendance acquise. Le gouvernement socialiste de Modibo Keita développe un discours officiel émancipateur des femmes. Mais, il faut distinguer à cette période deux types de mouvement d'émancipation des femmes au Mali:¹³⁶³ le mouvement dit « *féminin* » d'une part qui cherche à améliorer les conditions des femmes pour leur bien être ; et le mouvement dit « *masculin* », plus conservateur, qui vise surtout à améliorer les conditions des femmes afin de consolider la nation à travers le bien être de la famille, conformément à une vision de type nationaliste telle que prônée plus spécifiquement par l'US RDA mais également par le gouvernement militaire qui lui succèdera. Awa Keita représente *a priori* le premier courant, plus radical :

¹³⁶³ J. Turritin, « Awa Keita and the nascent's women's movement in the French Sudan », *African Studies Review*, vol. 36 (1), avril 1993, pp 59-89.

intellectuelle, divorcée, et sans enfant,¹³⁶⁴ elle affiche un mode de vie conforme aux revendications plus radicales en faveur des femmes. Mais ces engagements, y compris dans le cadre de la réforme du Code de la Famille, peuvent apparaître plus conservateurs. Dans ses discours et ses écrits, comme le rapporte Catherine Coquery-Vidrovitch, en effet « la femme doit être avant tout une bonne épouse, une bonne ménagère, et une bonne mère de famille, qui doit éviter à son mari la dépense d'une domestique ».¹³⁶⁵ Au final « son programme politique était en réalité un peu court ; il s'arrêtait à la libération du joug colonial, supposée entraîner dans son sillage l'émancipation féminine. Fière à juste titre de sa réussite, elle donne en définitive raison aux hommes qui avaient du mal à l'admettre d'une femme. Elle ne paraît pas elle-même convaincue de la possibilité pour les autres de ce qu'elle a su si bien réaliser elle-même. »¹³⁶⁶

Malgré ces contradictions, Awa Keita incarne la figure pionnière de la lutte contre le colonialisme et en faveur des femmes. Mais, après l'Indépendance, le mouvement de femmes a surtout et avant tout été coopté par le parti au pouvoir, à travers des structures qui servaient « plus de caisse de résonance aux mots d'ordre du parti unique qu'à l'amélioration ou au changement du statut de la femme ».¹³⁶⁷ Cela a été le cas, comme on vient de le voir à travers la Commission Sociale des Femmes de l'US RDA (1963-1968) ; mais également après le coup d'Etat militaire, à travers l'Union Nationale des Femmes du Mali (1974-1991) sous Moussa Traoré. Il s'agit de la seule structure d'organisation des femmes qui est autorisée par le parti unique. A sa tête, on retrouve Mariam Traoré, la femme du Président. Plus tard, Sira Diop Sissoko, historienne reconnue, lui succèdera. Ces structures valorisent la femme en tant que mère, conçue surtout en tant que *mère de la nation* : elles peuvent être actives au sein du parti, mais sont cantonnées à la distribution des cartes ou à l'organisation de performances folkloriques, c'est-à-dire à des activités conformes aux rôles traditionnels dévolus à la femme. Toutefois, quelques avancées importantes sont à retenir pendant cette période : un nouveau Code du Mariage et de la Famille est voté en 1962, après la pression faite par Awa Keita notamment : il instaure *plus* de droits pour la femme ; la même année l'enseignement supérieur est rendu accessible aux filles ; par ailleurs l'UNFM mène des campagnes particulièrement importantes en faveur de la planification familiale.

¹³⁶⁴ A. Keita, *Femme d'Afrique*, Présence Africaine, Paris, 1975, p 240.

¹³⁶⁵ C. Coquery Vidrovitch, 1994, *op.cit.*, p 286.

¹³⁶⁶ *Ibid.*

¹³⁶⁷ B.Sanankoua, « Femmes et Parlement au Mali », *Afrique Contemporaine*, été 2004, n°210, p 147.

Les femmes sont également très impliquées dans le mouvement démocratique à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Les femmes qui ont bravées la répression ont créé la COFEM (Collectif des Femmes du Mali) le 27 mars 1991. Avec l'ouverture démocratique dès 1991, un nombre croissant d'associations et ONG féminines, de taille, de nature et de durée de vie différentes, explosent au Mali. Cela constitue un secteur particulièrement dynamique, dans la mesure où des fonds sont disponibles sur la problématique « genre » qui est inscrite sur l'agenda international dans les années 1990. Néanmoins, la cooptation historique du mouvement des femmes (à travers l'UNFM notamment), depuis l'indépendance jusqu'à la démocratisation (l'UNFM est dissoute en 1991 à la chute de Moussa Traoré) a considérablement contraint le développement de ce mouvement associé irrémédiablement au pouvoir. Par exemple, les femmes députées (qui sont entrées massivement à l'Assemblée Nationale notamment aux élections de 1992), ne sont généralement pas considérées comme des alliées (à l'inverse de ce que nous avons décrit dans le cas kenyan) par les associations qui émergent : elles sont perçues comme suspectes car appartenant à l'élite au pouvoir et donc éloignées des intérêts des femmes maliennes à la base.¹³⁶⁸

Le mouvement est par ailleurs profondément divisé également et surtout autour de son rapport à l'extraversion. L'écart se creuse entre les deux tendances principales de ce mouvement lors de la préparation de la Conférence de Beijing de 1995 : les leaders féminines qui vont à cette conférence sont stigmatisées comme des « féministes » (c'est-à-dire des femmes « occidentalisées »), à qui on reproche de ne pas s'occuper des intérêts locaux des femmes. Pourtant, le mouvement de femmes malien dépend également particulièrement de l'aide internationale (notamment en termes financiers mais également pour l'échange d'expertise). Face à ce double dilemme, les acteur(ice)s dominant(e)s et influent(e)s du mouvement de femmes au Mali sont des associations qui sont caractérisées : d'une part, par des leaders qui ont un statut international reconnu, ce qui permet d'assurer le soutien (financier et technique) international de l'organisation. Mais cela s'accompagne d'une personnalisation très forte de ces organisations, avec faible rotation de leurs dirigeants. D'autre part, ces associations sont aussi caractérisées par des projets et programmes à la base, de préférence gérés et mis en œuvre par des branches locales d'associations implantées également à Bamako.

¹³⁶⁸ S. D. Wing, "Women Activism in Mali. The Global Discourse on Human Rights", in: N.A. Naples and M. Desai (eds), *Women's Activism and Globalization. Linking Local Struggles and Transnational Politics*, Routledge, 2002, Londres, pp 172-185.

L'exemple typique de ce type d'organisation leader dans le mouvement de femme est l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) dont la présidente est depuis 1991 Fatoumata Siré Diakité. Syndicaliste opposée au régime de Moussa Traoré, elle fonde son organisation le lendemain de la chute du régime dictatorial. Honorée Chevalier de la Légion d'Honneur en 1998 par le gouvernement français, elle milite au Mali en faveur de la reconnaissance des droits des femmes en réinvestissant les avantages dont elle bénéficie par des liens étroits entretenus avec l'international. Son association est implantée dans toutes les capitales de région et dans de nombreuses villes où des bureaux semi autonomes rassemblent de nombreux membres à travers tout le territoire. Elle constitue une association reconnue par le gouvernement, qui la consulte souvent sur des questions relatives au genre. Sa reconnaissance politique lui vaudra en 2004 d'être nommée ambassadrice du Mali en Allemagne. Mais, en même temps, cette leader féminine malienne exprime les limites de cette stratégie d'extraversion qu'elle a parfaitement intégrée : elle est quasi diabolisée au Mali notamment aussi en raison de son statut de femme divorcée... Ces tensions contraignent le mouvement des femmes au Mali. Par ailleurs, contrairement au Kenya, le mouvement ne peut pas s'appuyer sur une large élite formée aux questions de genre (souvent à l'international, voire dans les universités nationales), comme cela est le cas au Kenya. La situation *de jure* est plutôt globalement favorable aux femmes au Mali, mais des pesanteurs socio économiques, et notamment le faible taux de scolarisation des filles (54% ; contre 75% pour les garçons)¹³⁶⁹ ; et socio culturelles fortes contraignent également structurellement le mouvement des femmes au Mali.

Ce mouvement bénéficie de l'ouverture démocratique : les associations féminines se multiplient. Une organisation parapluie est créée, qui reste à ce jour la plus influente structure représentant les intérêts féminins, reconnue par le pouvoir : la CAFO (Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali). Elle regroupe plus de 500 à 600 organisations de femmes implantées le plus souvent en région. Organisation *a priori* a politique, elle est cependant une organisation clef dans la mobilisation des femmes, notamment en période électorale : elle organise des formations pour les femmes candidates, mais également pour inciter les femmes à aller voter, et elle participe activement également aux meetings de soutien envers ATT par exemple, et peut même à certaines candidatures, comme celle de

¹³⁶⁹ Taux de scolarisation net (c'est-à-dire rapport entre la population entre 7 et 12 ans scolarisée, et la population scolarisable du même âge) en 2001-2002 in : CPS/MEN, Bamako, 2002.

Bintou Sanankoua en 1997.¹³⁷⁰ En retour, elle est également membre de nombreuses commissions techniques nationales, de comités de pilotage et d'orientation. Par exemple, elle joue un rôle actif dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Même si elle affiche une certaine liberté de parole face au pouvoir : « Nous disons ce que nous voulons » affirme ainsi sa secrétaire exécutive, Traoré Oumou Touré.¹³⁷¹ Mais, la crise de l'organisation en 2007-8, suite à un scandale de gestion opaque de sa présidente et ses liens politiques, laisse plutôt l'image d'une *collaboration* étroite avec le pouvoir, qui ne va pas sans poser de problèmes.¹³⁷²

Pour conclure, on peut voir que des mouvements de femmes se sont développés tant au Mali qu'au Kenya, mais à un rythme et sous des formes différentes. Dans les deux cas toutefois, l'idéologie nationaliste a été une opportunité rapidement transformée en contrainte pour la consolidation des mouvements. Les régimes autoritaires qui ont émergés dans les deux pays ont également compris toute l'importance politique de coopter ce mouvement social naissant : directement à travers la Commission Sociale des Femmes de l'US RDA ou l'UNFM ; ou indirectement à travers l'affiliation de MYWO ; le militantisme féminin a été contrôlé et instrumentalisé à des fins politiques. La revitalisation du mouvement des femmes dans un contexte pluraliste dans les années 1990 dépend de ses capacités d'autonomisation, d'une part vis-à-vis du pouvoir, voire également d'une réflexion sur ses rapports à l'extérieur. Dans le cas kenyan, le mouvement offre l'image de rapports décomplexés avec l'international : le mouvement bénéficie de ressources financières et techniques, du fait de liens étroits avec des bailleurs (notamment américains) historiques, mais également de ressources cognitives importantes (formations en genre nationales et internationales). Dans le cas malien, le

¹³⁷⁰ Historienne de formation, elle est désormais députée. Elle fait partie également des leaders pionnières du mouvement de femmes au Mali : elle a fait partie des premières associations féminines, telles que Rencontres Africaines ; et a surtout milité très jeune pour l'Indépendance de son pays. Rapporté par S.D. Wing, 2002, *op.cit.*, p 178. Historienne de formation, elle est désormais députée.

¹³⁷¹ *Soir de Bamako*, 8 juin 2005 (entretien).

¹³⁷² Oumou Traoré critique à l'automne la composition du gouvernement (elle était pressentie pour y avoir une place) : A. Diakité, « Oumou coure t-elle derrière un poste ? », 8 novembre 2007, [Disponible en ligne : <http://www.rsibiko.com/>] Dans le courant du mois de décembre, le bureau national exécutif de la CAFO (23 membres) reproche une gestion personnalisée du pouvoir par sa présidente (terrains alloués à la CAFO qui lui seraient revenus etc.) Voir : « Crise à la CAFO : les femmes divisées », *L'Aube*, 3 décembre 2007 ; « Dissensions au sein de la CAFO », *L'Indépendant*, 5 décembre 2007. Un comité de crise a été mis en place en janvier 2008, avec de nouvelles élections en vue.

mouvement peine à se débarrasser de la schizophrénie potentielle de son rapport à l'extraversion, ce qui contribue à affaiblir plutôt qu'à consolider véritablement le mouvement.

Comment la problématique des MGF s'insère-t-elle dans ces mouvements naissants au Mali et au Kenya ? En quoi ces mouvements constituent-ils une opportunité ou au contraire une contrainte pour la visibilité de cette question ?

ii. Insertion différenciée de la problématique des MGF dans les agendas de ces mouvements de femmes.

Le traitement de la question des MGF par le mouvement de femmes a connu des trajectoires différentes au Mali et au Kenya, qui rendent compte des spécificités de ces mouvements dans ces deux pays.

Au Mali, la question a été investie très tôt par les figures et organisations pionnières du mouvement de femme naissant dans ce pays, tel que nous venons de les décrire.

En effet, la problématique est discutée lors du congrès constitutif de l'Organisation des Femmes d'Afrique de l'Ouest, qui se tient à Bamako en 1959. Sa présidente, **Sira Diop Sissoko**.¹³⁷³ **Awa Keita** se saisit également de la question dans le courant des années 1960, alors qu'elle est députée, elle propose une loi interdisant la pratique de l'excision : même si cette proposition n'aura pas d'échos, elle témoigne de l'engagement précoce des leaders pionnières féminines maliennes sur cette question, pourtant encore largement pratiquée dans le pays. Le « féminisme d'Etat » qui se développe dans les années 1970 et 1980 au Mali au travers de l'UNFM se saisit ensuite à son tour de cette question, dans une perspective de type « intégration des femmes au développement » et « femmes et développement » tels que présentés pendant la conférence de Mexico en 1975, centrée cependant autour d'une politique de population priorisant la santé de la mère. Un projet est formulé en 1978 et mis en place dès 1984.¹³⁷⁴

La question sera reformulée en des termes plus militants dans le courant des années 1990 ; mais non sans difficultés car elle s'insère dans les problèmes de consolidation du mouvement

¹³⁷³ Dans un entretien en 2006 où elle revient sur son parcours, elle souligne son engagement contre les MGF, et elle précise ainsi : « dans les axes de ce congrès, nous avons condamné l'excision. C'est vous dire que depuis cette date et sur les tribunes publiques, moi j'ai condamné le phénomène » *Soir de Bamako*, 8 mars 2006.

¹³⁷⁴ Pour une présentation plus détaillée : cf. *infra*, chapitre 2, I, 1.

de femmes, telles que nous les avons décrits précédemment, marqué par des rapports controversés à l'extraversion. En effet, la lutte contre la pratique des MGF, inscrite sur l'agenda international dans le courant des années 1990 et pour laquelle des fonds sont disponibles, est encore largement perçue comme une ingérence extérieure et donc jugée à la fois comme illégitime, mais également peu pertinente dans le contexte malien. La réception des prises de position de Fatoumata Siré Diakité est assez symptomatique de cette contrainte lourde qui pèse sur la lutte contre les MGF. Au travers de son association, l'APDF, elle s'est impliquée très tôt dans la condamnation de la pratique en demandant notamment le vote d'une loi interdisant les MGF au Mali. Cela lui vaudra d'être labellisée comme « féministe » par ses concitoyens, ce qui est un moyen de présenter cette cause comme « étrangère ». Elle ne démentira d'ailleurs pas ces « accusations », considérant qu'il faut bousculer les mentalités pour aboutir à des changements ; position qui ne lui apportera pas que des soutiens, y compris parmi les autres associations. En effet, certaines organisations impliquées dans la lutte critiquent souvent à demi mot de telles stratégies « radicales » qui décrédibilisent un mouvement de lutte qui peine déjà à se légitimer auprès de la population, à travers des formulations trop radicales.¹³⁷⁵ Les réactions violentes par exemple lors des procès contre les exciseuses maliennes (dont Awa Gréou par exemple) dans les années 1990 en France ont renforcé les contraintes de ce mouvement au Mali. Celui-ci ne dispose que d'une faible marge de manœuvre dans la mesure où il remet en cause une pratique encore largement non discutée : son traitement par le mouvement de femme lui permet de bénéficier de l'expérience et des réseaux de leaders féminines (notamment utiles pour la recherche de financement), mais il constitue également un lourd handicap par la radicalisation qu'il suscite à l'image du mouvement de femme au Mali dans son ensemble jugé « féministe »...

Dans le cas kenyan, la question n'a d'abord pas été abordée dans le cadre des revendications du mouvement de femmes. Comme nous avons pu le démontrer, la problématique s'inscrit au contraire dans le cadre de la politique coloniale imposée, ce qui va marquer considérablement les évolutions de la lutte au Kenya, et ce y compris pour le mouvement des femmes, qui doivent alors en quelque sorte arbitrer entre leur attachement identitaire communautaire et féministe. L'attitude de Wangari Maathai en 1980 lors de la Conférence de Copenhague est

¹³⁷⁵ Sentiment partagé par de nombreuses associations féminines (ou non) qui luttent contre les MGF que l'on a pu recueillir lors des entretiens et des diverses observations participatives de leurs activités au cours de nos enquêtes de terrain successives de 2002 à 2008.

assez emblématique : elle dénonce les campagnes internationales de lutte contre les MGF qui sont une forme d'ingérence, et refuse de considérer les MGF comme un problème.¹³⁷⁶

Par la suite, les liens étroits entretenus entre le mouvement de femme incarné par MYWO et le parti au pouvoir, laisse finalement une faible marge de manœuvre aux militantes féminines sur des questions jugées délicates, et sur lesquelles elles resteront donc silencieuses. Toutefois, quelques voix (minoritaires) vont se positionner contre la pratique, à l'image de Margaret Koinange dans les années 1960, au nom de la défense de la santé des femmes.¹³⁷⁷

Le mouvement des femmes est en effet contraint par l'ancrage nationaliste de ses débuts. Cela conduit à des contradictions dont la figure de **Wangari Maathai** est particulièrement représentative. Leader féminine pionnière et radicale, elle bénéficie de liens étroits entretenus à l'international qu'elle réinvestit au niveau national où elle tente de mener une carrière politique. Si au niveau international, elle présente une image « féministe » engagée auprès des femmes des communautés à la base ; au niveau national, elle s'appuie sur un discours néotraditionnaliste qui fait recette pour mobiliser la communauté kikuyu dont elle fait partie. Cela conduit à des tensions importantes qui sont particulièrement visibles dans ses positions face à la « circoncision féminine ». Elle considère cette pratique comme essentielle pour la construction (et la conservation) de l'identité kikuyu, reprenant à son compte les arguments de Jomo Kenyatta.¹³⁷⁸ C'est ainsi que l'on peut comprendre sa prise de position en 1980 lors de la Conférence de Copenhague, telle que nous venons de la décrire. Mais une telle position va en partie en contradiction avec sa stature internationale féministe qu'elle cultive également, où la défense d'une telle pratique pourtant discriminante pour les femmes paraît difficilement tenable. En 2004, lorsqu'elle reçoit le Prix Nobel de la Paix, elle prendra soin d'opérer un

¹³⁷⁶ Dans un atelier organisé en parallèle à la conférence internationale des femmes de Copenhague, un atelier traite de la question de la circoncision féminine. Eddah Gachukia (du Kenya) précise que la pratique n'est pas avérée et qu'il faudrait faire une enquête d'abord. Wangari Maathai (alors présidente du National Council for Women in Kenya) est encore plus directe, mettant en garde contre toute ingérence étrangère : « Le Kenya [est] parfaitement capable de mener cette enquête sans l'aide de personne » rapporte ainsi Fran Hosken qui a assisté à cet atelier en 1980, et qu'elle présente dans son rapport : F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 166.

¹³⁷⁷ A. Wiper, 1971, *op.cit.*

¹³⁷⁸ H. Maupeu, 2005, *op.cit.* ; J.P.Remy, « Wangari Maathai, l'incontrôlable », *Le Monde*, 9 octobre 2004.

léger repositionnement (tout du moins dans une arène internationale) en soulignant son rejet de la pratique dans son discours au moment de la remise de son prix.¹³⁷⁹

Mais, au cours des années 1990, le mouvement de femmes au Kenya se réoriente vers un traitement des questions d'inégalités formulées en terme de violences faites aux femmes, voire dans le contexte de la promotion de l'éducation des filles (les filles excisées étant également mariées rapidement, interrompant ainsi leur scolarité). Cela correspond d'ailleurs aux évolutions observées au niveau de l'agenda international.¹³⁸⁰ Cette redéfinition permet une insertion moins polémique de la question des MGF et contribue d'ailleurs à ne plus en fait un tabou, voire à la *dépolitiser*. En effet, le détour et l'emprunt (sélectif) à des cadres internationaux d'interprétation des MGF sont aussi un moyen d'extirper la question des tensions identitaires ethniques qui rend impossible tout positionnement. Les figures militantes féminines dominantes, notamment dans l'arène politique, se positionnent régulièrement contre cette pratique ; à l'image de Linah Jebi Kilimo (député), Charity Ngilu (Ministre de la Santé) ou Njoki Ndungu (député). Elles sont également relayées par une condamnation et des actions menées par les principales organisations centrées sur les violences contre les femmes, et notamment COVAW, The Cradle et FIDA...

Si au Kenya le traitement de la problématique des MGF par le mouvement des femmes n'a pas été prioritaire, il a toutefois permis depuis quelques années de briser le tabou qui entourait la question qui peut ainsi être traitée de façon (*a priori*) plus neutre ; même si cela ne veut pas dire pour autant qu'il y a consensus pour son interdiction, comme en témoignent les discussions autour de la *Sexual Offence Bill* en 2006.¹³⁸¹ Au Mali où le mouvement de femme peine à se consolider, son traitement exclusif tend au contraire à renforcer les attitudes de rejet à son encontre, même si des évolutions positives s'observent également.

¹³⁷⁹ "Culture plays a key role o the political, economical and social life of the communities. Indeed, culture be the missing link in the development in Africa. Culture is dynamic and evolves over time, consciously discarding retrogressive traditions, like female genital mutilation (FGM), and embracing aspects that are good and useful" in: Wangari Muta Maathai, "Nobel Lecture", Nobel Peace Prize Laureate 2004, Oslo December 10, 2004. [Disponible en ligne : <http://nobelprize.org>]

¹³⁸⁰ Voir par exemple, M. Keck et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

¹³⁸¹ Le vote de cette loi a été possible au prix d'une refonte importante du texte, qui a été « toilettée » d'articles importants, sur le viol conjugal, l'homosexualité ou encore les MGF. Voir *The Nation*, 31 mai 2006.

Transition :

Les « MGF », d'un objet politique au support de politiques.

Ce chapitre a mis en évidence le processus lent et erratique par lequel les « MGF », fiction globale, sont devenues une cause à vocation quasi universelle, qu'accompagne une forme de *globalisation* y compris de la pratique, du fait des migrations féminines par exemple. Dans les années 1990, alors que la question est inscrite sur l'agenda international de façon plus précise, notamment avec une série de conférences onusiennes (Vienne, Le Caire et Beijing) qui fixent le contenu de la lutte contre les MGF en tant que nouvelle norme internationale, des mobilisations *contre* ces pratiques se déploient également dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, parmi lesquels le Mali et le Kenya, selon des trajectoires (contenu, rythmes) cependant différentes.

La cause des MGF, du global au local, repose toutefois sur un substrat commun : ces pratiques (sociales et culturelles) sont néfastes et peuvent/doivent être abandonnées. Les généalogies croisées de cette cause ont révélé aussi et surtout la centralité des enjeux reproductifs, c'est-à-dire lié au vivant et au corps, dans les débats et les préoccupations des gouvernements des sociétés, depuis la colonisation jusqu'à nos jours, ou ce que Michel Foucault appelait le « *bio-pouvoir* ». ¹³⁸² Cependant, comme le souligne Lynn Thomas étudiant les controverses coloniales sur la circoncision féminine dans le Kenya colonial, le biopouvoir n'est pas ici le produit simple et univoque de politiques impérialistes ; ¹³⁸³ de la même façon, que les mobilisations contre les MGF ne sont pas uniquement une réaction à l'internationalisation de la cause des MGF. Cette auteure introduit la notion de « *politics of the womb* » (littéralement, politique du bas-ventre, de l'utérus), en référence à la politique du ventre (*politics of the belly*) de J.F. Bayart : ici le « ventre » n'est plus le symbole de l'acte de

¹³⁸² M. Foucault, *Histoire de la sexualité –tome 1 : La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976. Par la suite, plusieurs auteurs travaillant sur des époques et dans des configurations politiques différentes appliquent également cette notion : c'est le cas de Ann L. Stoler pour l'étude des politiques coloniales : A.L. Stoler, *Race and Education of Desire : Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*, Duke University Press, Durham, 1995 ; ou encore de Wendy Harcourt pour décrire la politique des corps (body politics) des Nations Unies: W. Harcourt, *The Global Women's Rights Movement. Power Politics around the United Nations and the World Social Forum*, Civil Society and Social Movements Programme- paper 25, UNRISD, Genève, août 2006; ou encore D. Fassin et M. Dominique (dir.), *Gouvernement des corps*, Editions EHESS, Paris, 2004.

¹³⁸³ L.M. Thomas, 2003, *op.cit.*

manger (associé au pouvoir caractérisé par l'accumulation) mais celui de la reproduction (et des enjeux de pouvoir cristallisé ici autour du genre et de la sexualité).

Ainsi avons-nous vu que la circoncision féminine est devenue par exemple au Kenya à la fois un gage de kikuyité tout autant qu'un vecteur de mobilisation contre la spoliation des terres pendant la période coloniale, avant que son abandon ne devienne à l'inverse une marque de modernité (à l'instar des déclarations de D. A. Moi), ou le symbole à la fois de l'impérialisme culturel post-colonial et de l'universalité des droits humains... A travers le « ventre », ou ici le « clitoris » pourrait-on dire, se donneraient donc également à voir des *modes de régulation* de l'ordre sexuel, moral à différents niveaux (communautaire, colonial, national, international etc.).¹³⁸⁴ C'est pour étayer et approfondir cette hypothèse, que nous proposons maintenant de réfléchir plus spécifiquement sur les mécanismes qui font des MGF l'enjeu de politiques publiques en Afrique subsaharienne. Il s'agit ainsi de comprendre *comment* la cause des MGF s'inscrit dans les champs politiques maliens et kenyans, et donc au-delà identifier les modalités à travers lesquelles le « corps » (féminin) est *régulé* par des injonctions, et des priorités différentes et contradictoires, pour donc au final saisir le politique.

.

¹³⁸⁴ Lynn M. Thomas résume cela en affirmant : "Reproductive controversies are especially illuminating sites through which to analyze state power because they reveal how officials have simultaneously sought to juggle the material and the moral obligations of rule. They also reveal how women's bodies and reputations have often provided the link between the two", in: L. Thomas, 2003, *op.cit.*, p 5.

CHAPITRE 2 : POLITISATION(S) ET DYNAMIQUE DE CADRAGES (*FRAMINGS*) DE LA CAUSE DES MGF.

Introduction.

La cause des MGF en tant qu'objet d'action(s) publique(s).

Au Mali comme au Kenya, dans le courant des années 1980 et 1990, les MGF font progressivement l'objet d'une attention particulière (débat, décisions etc.) dans le champ politique.¹³⁸⁵ Les « *presidential decrees* » émis par Daniel Arap Moi dans les années 1980 au Kenya, et leur médiatisation suscitant des réactions contradictoires ; ou les séminaires régionaux sur l'excision organisés par l'UNFM dans les années 1980 au Mali, et leur réception ambiguë, apparaissent comme autant de marqueurs de signes d'une *politisation* aux contours incertains. Nous poursuivons ainsi, dans cette deuxième partie, notre (en) quête sur l'appropriation de la cause des MGF au Mali et au Kenya : après avoir étudié *l'émergence du problème* des MGF (cf. chapitre 1) – à savoir la naissance de la cause - nous allons maintenant identifier les modalités de *l'émergence du problème dans le champ politique*.¹³⁸⁶

Comment un problème – qui a fait progressivement l'objet de mobilisations diverses naissantes contre les MGF au Mali et au Kenya et au niveau international - est-il considéré par

¹³⁸⁵ Rappelon (cf. *supra*, introduction générale) que le champ politique est défini ici en partie à travers les travaux de Pierre Bourdieu comme : un espace circonscrit, déterminé par des logiques propres, composé d'agents en interactions inégales (rapports de force), et qui est en contact avec d'autres champs (médiatiques, religieux, etc.) d'une part ; et dont la spécificité (par rapport aux autres champs) est qu'il vise l'imposition d'une vision du monde (social). Les idées y sont donc des « idées –forces ». Voir notamment : P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000.

¹³⁸⁶ Cette distinction s'inspire des travaux de Pierre Favre sur la politisation du sida en France, qui distingue entre l'émergence du problème du sida, et l'émergence du problème du sida dans le champ politique. P. Favre, Voir P. Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in : *Sida et politique, les premiers affrontements* (1981-1987), P. Favre (dir.), L'Harmattan, Paris, 1992, pp 5 et s.

le champ politique comme relevant de son domaine d'intervention ? Comment se fait l'articulation entre les différentes mobilisations *contre* les MGF (mobilisations collectives et action publique) ? Les généalogies croisées de la cause (objet du chapitre précédent) amènent ainsi à réfléchir sur une problématique souvent occultée dans l'étude des politiques publiques, à savoir l'articulation entre mouvements sociaux *et* politique publique.

Structures d'opportunité et lutte contre les MGF : jeux d'influence entre groupes mobilisés et acteurs publics.

Quels sont les effets de ces mobilisations (internationales et locales), et des revendications qu'elles portent dans le champ politique des pays concernés ? Dans quelle mesure le champ politique agit-il comme un « transmutateur »,¹³⁸⁷ c'est à dire participe t-il également de la traduction, et donc partant, de la construction et de l'appropriation du *problème public* des MGF ? Quel est le rôle précis joué par les mobilisations (nationales, internationales) contre les MGF, tels que nous les avons décrites précédemment ?

Réfléchir ici en termes de « champ politique », notion relativement fluide quant à ses frontières, permet justement d'interroger l'implication d'agents extérieurs (mouvements sociaux, acteurs internationaux) dans la transformation substantielle du champ politique.¹³⁸⁸

Comment les mouvements sociaux / acteurs internationaux s'inscrivent-ils dans les champs politiques nationaux, et à l'inverse comment les forces sociales et politiques sont-elles « actives » dans l'espace des mobilisations ? Comment se mêlent représentation des intérêts, expertise et mobilisations sociales et internationales ?¹³⁸⁹ Un cloisonnement disciplinaire, opposant sociologie (des mouvements sociaux) et analyse (classique) de politique publique, a pendant longtemps été aveugle à la part des mouvements sociaux dans la construction de l'action publique.¹³⁹⁰ Il est pourtant pertinent de penser l'articulation entre les mobilisations sociales et internationales contre les MGF, telles qu'elles sont ressorties dans cette première

¹³⁸⁷ Pierre Favre définit la « transmutation », comme la capacité du champ politique à changer la substance d'un problème qu'il prend en charge. Voir P. Favre, 1992, *op.cit.*, p 33.

¹³⁸⁸ P. Bourdieu, 2000, *op.cit.* Cf. *supra* introduction générale.

¹³⁸⁹ Voir sur ces points : E. Agrikolanski et O. Fillieule, I. Sommier, « Introduction », *Atelier Où en sont les théories de l'action collective ?*, 7^{ème} congrès de l'AFSP, Toulouse, 15-16 septembre 2005,

¹³⁹⁰ Ces questionnements « nouveaux » font d'ailleurs l'objet d'un atelier lors du prochain congrès de l'AFSP : « Penser l'articulation entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'action collective », C. Dupuy et C. Halpern, 9^{ème} congrès de l'AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007.

partie ; et les processus de politiques publiques sur lesquels nous allons maintenant nous pencher.

Il ne s'agit cependant pas de considérer que les demandes formulées par ces agents sont automatiquement prises en compte dans le champ politique, conformément à une analyse systémique.¹³⁹¹ Au contraire, il convient de s'interroger sur les *péripéties des controverses* qui dépendent notamment de la **structure des opportunités politiques**. Nous avons déjà en partie évoqué ce facteur dans le chapitre ci-dessus,¹³⁹² en prenant en compte la « réceptivité et [...] la vulnérabilité du système politique à l'action menée par un groupe contestataire donné »,¹³⁹³ qui agit comme un filtre favorisant ou au contraire contraignant les mobilisations. Mais, nous proposons ici d'approfondir l'analyse des liens entre mouvements sociaux et politiques publiques, en considérant également l'autre versant des structures d'opportunité politique, tel que le propose notamment H. P. Kitschelt dans sa comparaison des mouvements anti-nucléaires,¹³⁹⁴ à savoir donc la capacité des systèmes politiques à apporter des réponses aux mouvements sociaux, en définissant et en conduisant des politiques publiques notamment. Les acteurs publics ne sont plus alors considérés (dans notre analyse) comme de simples interlocuteurs, des facilitateurs ou des adversaires des groupes mobilisés, mais comme des enclencheurs de politiques publiques, modifiant la gestion d'un dossier ou d'un secteur social particulier, traduisant les demandes formulées ou au contraire les désamorçant. Ce que nous retenons surtout dans la démarche de H. P. Kitschelt, c'est l'accent mis sur les jeux d'influence réciproques entre les mobilisations et les acteurs publics.¹³⁹⁵

Une telle approche suppose également de rompre avec une opposition trop stricte et dichotomique entre les groupes mobilisés (y compris internationaux) et les acteurs publics :

¹³⁹¹ D. Easton, *Analyse du système politique*, Armand Colin, Paris, 1974 [1^{ère} édition : 1953].

¹³⁹² Cf. *supra*, chapitre 1, II. B. 1.

¹³⁹³ O. Fillieule et C. Péchu, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, L'Harmattan, Paris, 1993, p 74.

¹³⁹⁴ H.P. Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 16 (1), janvier 1986, pp 57-85.

¹³⁹⁵ Eric Neveu résume ainsi l'apport de H.P. Kitschelt : « La structure des opportunités politiques [n'est plus] un simple coefficient de probabilité pour la réussite des mouvements sociaux, mais [...] une médiation essentielle qui permet à la fois de relier les groupes mobilisés et leurs stratégies et de penser la capacité de l'Etat à canaliser les formes de la protestation », in : E. Neveu, 2005, *op.cit.*, p 93.

conformément à ce que nous avons précisé en introduction, nous suivons donc plutôt les pistes et méthodes de recherche proposés par la sociologie de l'action publique.¹³⁹⁶

Réfléchir en termes d'action publique.

Réfléchir en termes d'action publique évite tout d'abord de se concentrer uniquement sur les résultats (la politique publique), et de rigidifier les acteurs impliqués, en se démarquant ainsi surtout d'une conception figée des politiques publiques, souvent définies de façon stricte (par exemple) en tant qu' « ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique ».¹³⁹⁷ Au contraire, et suivant en cela un courant déjà reconnu de la science politique (française), nous privilégions une définition plus fluide de l'action publique, conçue plutôt comme un « assemblage d'éléments hétéroclites et recyclés ».¹³⁹⁸ Le choix de cette approche en termes d'*action publique* n'est donc pas qu'un choix sémantique, il s'agit également de se situer dans une perspective de recherche visant précisément à comprendre le *processus*, c'est-à-dire l' « action en train de se faire », sans postuler *a priori* le résultat. L'action publique est un ensemble de faits et pratiques, comprenant des décisions, auxquelles participent les acteurs publics, mais pas seulement (acteurs privés et acteurs publics au sens plus large). La notion d'action publique invite à se recentrer sur *l'action*, plutôt qu'exclusivement sur la décision en tant que telle, qui, sans être oubliée, n'est plus placée au centre de l'analyse.

Ainsi, nous allons tenter d'étudier l'action publique autour des MGF en cherchant à identifier et qualifier les mécanismes du traitement de la cause des MGF dans le champ politique, en déconstruisant ce processus.

Notre hypothèse de recherche dans ce chapitre repose sur l'importance du facteur « idées »¹³⁹⁹ dans les processus d'action publique. En effet, ce facteur permet à la fois de lier entre

¹³⁹⁶ La notion d'action publique rompt en effet avec une vision unitaire et hiérarchique du pouvoir, en cherchant à mettre l'accent sur les interactions entre des acteurs multiples dans un contexte de désordre institutionnel. Voir notamment : J. C. Thoenig, « Politique publique et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 5 (2), 1998, pp 295-314. Se référer pour des compléments plus précis aux éléments théoriques développés en introduction générale.

¹³⁹⁷ P. Braud, *Sociologie Politique*, LGDJ, 6^{ème} édition, Paris, 2002, p 543.

¹³⁹⁸ P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politique*, La Découverte, Paris, 1994.

¹³⁹⁹ Les idées sont un « ensemble de représentations, de grilles d'analyse et de schémas d'interprétations d'entendements divers qui font sens à travers leur incarnation dans des communautés d'acteurs spécifiques

mouvements sociaux, acteurs internationaux et champs politiques ; et de saisir le « sens » de l'action publique qui émerge progressivement. Conformément à la définition proposée par Pierre Muller, toute action publique ne vise à tant à *résoudre* un problème, qu'à construire une représentation de la réalité sur laquelle intervenir.¹⁴⁰⁰ C'est plus particulièrement à travers l'analyse des cadres (*frames*) que nous aborderons ici ces questionnements, et notamment dans le deuxième sous-chapitre.

Ainsi, après avoir dégagé les cheminements qui ont fait d'une pratique sociale et culturelle (les « MGF ») un problème (cf. *supra*, chapitre 1), nous allons donc nous interroger dans ce chapitre ci sur les modalités de politisation de la cause, c'est-à-dire les cheminements de l'émergence *du* problème *dans* le champ politique (I), à partir d'une approche centrée sur la sociologie des problèmes publics.¹⁴⁰¹ Il s'agit pourtant là de comprendre pourquoi et surtout comment certaines questions sont priorisées dans le champ politique.¹⁴⁰²

Cette approche part du postulat qu'aucun problème public n'existe en soi, mais qu'il repose sur des perceptions et des représentations.¹⁴⁰³ Ce n'est pas la nature intrinsèque du « problème » qui va automatiquement en assurer la traduction dans l'espace public, si bien qu'il faut s'attacher à comprendre comment ils sont construits. Tout problème public comporte par définition deux dimensions : il s'agit d'un *problème*, c'est-à-dire que « des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre de ce qui est, ce qui pourrait être et ce qui devrait être » ;¹⁴⁰⁴ et qui détient la caractéristique d'être *public* (à la différence d'un problème social par exemple), amenant un débat public et considéré comme relevant de la compétence des autorités publiques.¹⁴⁰⁵ Mais, il est important de noter que ce sont plus des processus que des

» in : E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la PAC », *RFSP*, vol.50 (2), 2000, pp 277-306.

¹⁴⁰⁰ P. Muller, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2003, 5^{ème} édition.

¹⁴⁰¹ La sociologie des problèmes publics regroupe un ensemble de recherches qui s'intéressent à une dimension particulière de la prise de décision, peu étudiée et/ou considérée comme une donnée exogène, les études sur les politiques publiques se concentrant le plus souvent sur les modalités de la décision.

¹⁴⁰² J.W. Kingdon résume ceci très bien en affirmant ainsi : « We knew something about how issues were decided, but [...] we know much less about how they got to be issues in the first place » in: J. W. Kingdon, *Agenda, alterBnatives and public policies*, Little Brown and Company, Boston, 1984.

¹⁴⁰³ P. Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », Philippe Garraud, *L'année Sociologique*, 1990 (40), pp 18-41.

¹⁴⁰⁴ J.G.Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

¹⁴⁰⁵ Ce sont les deux critères retenus par J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*

éléments objectifs, si bien qu'il convient plutôt de réfléchir en termes de *problématisation* et de *publicisation*. Par ailleurs, ces éléments sont le plus souvent bien plus enchevêtrés que distincts. Pour tenter de saisir ces mécanismes imbriqués, de nombreux auteurs proposent de réfléchir en termes d'agenda et de « mise sur agenda ». ¹⁴⁰⁶ Ce qui nous intéresse ce n'est pas tant le contenu de l'agenda, que les processus de *mise sur agenda* (ou *agenda setting*), qui limitent l'ensemble des questions qui le compose pour focaliser l'attention. Notons que la mise sur agenda n'est pas ici considérée comme une étape (au sens de Charles O. Jones), mais bien comme un processus (plus ou moins continu) : ¹⁴⁰⁷ les problèmes font le plus souvent faire l'objet de redéfinitions, reformulations successives, notamment en fonction des rapports de force en présence. ¹⁴⁰⁸ Ici nous tenterons donc d'en saisir les mécanismes et modalités (I), avant de chercher à déconstruire les structures symboliques qui sous-tendent les processus de formation d'une action publique, à partir d'une réflexion sur la dynamique des cadrages symbolique de la cause des MGF (II). En effet, dans la mesure où la réalité est complexe et ne peut être appréhendée dans sa totalité, la formulation d'un problème – à travers sa mise sur agenda - n'est qu'une image partielle de la réalité. Il nous faut donc tenter de saisir les différentes *formulations* du problème, dont la confrontation (ou l'alliance) consolide « le » problème public des MGF, problème dont la définition sera stabilisée à ce moment *t*. ¹⁴⁰⁹ Nous proposons ici d'identifier (et caractériser) la structure idéale des représentations qui fait que certains discours sur les MGF (en tant que problème) sont dominants (à un moment *t*), d'autres sont disponibles et d'autres enfin exclus et inaudibles ; et de comprendre la sélection

¹⁴⁰⁶ En science politique française, on peut citer notamment P. Garraud, 1990, *op.cit* ; et J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.* qui ont développé des « modèles » de mise sur agenda. Il faut distinguer deux types d'agenda : un agenda lié à la routine légale rationnelle, qui renvoie à des formes d'auto saisine obligatoire des autorités publiques ; puis, un agenda politique contingent, lié à des demandes sociales qui se *font* sentir. L'agenda comprend « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités publiques légitimes » in : J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25. Il est important de noter que la métaphore de l'agenda ne doit pas conduire à considérer la mise sur agenda comme une étape, mais bien plus réfléchir en termes de processus, conformément au programme de recherche que nous nous sommes assignés en parlant d'action publique.

¹⁴⁰⁷ Comme le souligne à juste titre Philippe Garraud, la mise sur agenda peut être postérieure à la prise de décision, , voire quasi absente d'une politique de routine par exemple.

¹⁴⁰⁸ P. Garraud, 1990, *op.cit.*

¹⁴⁰⁹ Ainsi, J.G. Padioleau affirme : « Les problèmes de l'agenda politique traduisent de façon continue des opérations de construction et de reconstruction symboliques- lesquelles bien souvent imposent des signifiants éloignés de la matérialité des faits ».in : J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 26.

qui est faite par la (ou les) inscription(s) sur l'agenda politique. De nombreux auteurs ont réfléchi sur cette question et ont développé des outils d'analyse particuliers : référentiel,¹⁴¹⁰ système de croyance,¹⁴¹¹ récits de politique publique,¹⁴¹² etc....Par souci de clarté dans notre propos, nous choisirons de réfléchir simplement en terme de cadres d'action publique (*policy frames*), qui désignent de façon spécifique les « cadres cognitifs et normatifs »¹⁴¹³ qui guident l'action publique. C'est à travers une étude de la construction, consolidation et évolution des cadres d'action du problème des MGF, que la politisation se donnera progressivement à voir.

I. Carrières de la controverse dans les champs politiques maliens et kenyans.

Dans le chapitre 1, nous avons retracé le cheminement de la cause des MGF, en cherchant à comprendre comme une pratique sociale et culturelle a progressivement été interprétée comme un « problème », pour lequel il était possible et recommandé de faire quelque chose,¹⁴¹⁴ devenant ainsi le support de mobilisations multiformes (internationales et nationales). Cependant, comme le souligne par exemple Calliope Spanou (qui étudie le processus de politisation de l'avortement en France dans les années 1970), « l'existence

¹⁴¹⁰ P. Muller et B. Jobert, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, collection *recherches politiques*, PUF, Paris, 1987.

¹⁴¹¹ P.A.Sabatier (dir.), *Theories of the political process*, Westview Press, Oxford, 1999.

¹⁴¹² C. Radaelli, « Logique de pouvoirs et récits de politiques publiques dans l'Union Européenne », *RFSP*, vol 50 (2), 2000, pp 255-267 ; E.Roe, « Narrative analysis for the policy analyst : a case study of the 1980-1982 Medfly controversy in California », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.8 (2), 1989, pp 251-273.

¹⁴¹³ Notons que cette expression est reprise de celle proposée par Yves Surel, également dans un esprit de synthèse. Il les définit comme des : « coherent systems of normative and cognitive elements which define, in a given field, worldviews, mechanisms of identity formation, principles of action, as well as methodological prescriptions and practices for actors subscribing to the same frame » in: Y. Surel, 2000, *op.cit.* , p 496.

¹⁴¹⁴ Ce qui correspond à la définition de J.W. Kingdon qui distingue entre les conditions et les problèmes : “ conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them”, in: J.W. Kingdon, 1984, *op.cit.*, p 115. Cela ne signifie par pour autant qu'il existe des solutions clefs en main, mais la situation est interprétée comme pouvant être solutionnée.

d'enjeux sociaux n'entraîne pas *automatiquement* leur conversion en enjeux politiques. Un processus de sélection, de filtrage, de codage intervient qui lui permet d'accéder sous certaines conditions au champ politique. »¹⁴¹⁵ C'est précisément ce processus de politisation que nous allons chercher à dégager dans ce chapitre - à savoir donc la conversion d'enjeux sociaux en enjeux politiques - à travers la mise en lumière du problème et sa mise en débat public. Cela revient donc à distinguer entre l'émergence *du* problème, et l'émergence *du* problème *dans* le champ politique.¹⁴¹⁶ L'émergence *du* problème a fait l'objet du chapitre précédent, il reste donc maintenant à déterminer les mécanismes et facteurs qui participent à son inscription dans le champ politique spécifiquement, ou ce que l'on peut appeler la carrière la *controverse* des MGF.

Une controverse correspond à l'ensemble des phases de problématisation et de publicisation d'une question.¹⁴¹⁷ Parler de *carrière* de controverse, c'est réfléchir à ces processus dans une perspective dynamique et non pas linéaire, et les inscrire dans le temps long afin de pouvoir en dégager les temps forts, mais aussi les pauses, voire les éclipses. Comment le problème des MGF s'est-il progressivement imposé comme matière à politique au Mali et au Kenya ?

J.G. Padioleau a identifié trois caractéristiques fondamentales permettant à un problème de s'inscrire sur l'agenda politique : la situation doit être définie comme problématique (par des élites, des citoyens ou tous autres acteurs sociaux), cette problématique doit être étiquetée comme relevant de la sphère de compétence des autorités publique, et enfin l'intervention des autorités publiques doit être attendue.¹⁴¹⁸ Ces conditions minimales ne suffisent cependant pas à ce que *tout* problème formulé en ces termes puisse accéder au champ politique, car deux variables pondèrent cet accès : la saillance du problème¹⁴¹⁹ et la légitimité du problème et des solutions proposées. L'auteur précise aussi que : « la carrière d'un problème risque d'être de

¹⁴¹⁵ C. Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, Paris, 1991, p 47.

¹⁴¹⁶ Dans ses analyses sur la politisation de la question du Sida en France dans les années 1980, Pierre Favre distingue en effet : l' « émergence de... » et l' « émergence dans... ». Voir : P. Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique, in : *Sida et politique, les premiers affrontements (1981-1987)*, P. Favre (dir.) L'Harmattan, Paris, 1992, pp 5-37.

¹⁴¹⁷ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit*

¹⁴¹⁸ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

¹⁴¹⁹ L'auteur identifie trois indicateurs de la saillance : l'attention, l'importance et l'intensité des jugements. J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, pp 32-33 (principalement).

courte durée si son objet ou les solutions sont perçues comme inadmissibles ». ¹⁴²⁰ Dans notre cas de recherche, la politisation s'inscrit dans le temps long : la comparaison de ces processus au Mali et au Kenya a permis d'identifier trois « moments » de la politisation du problème, plus ou moins différenciés entre nos deux cas étudiés. ¹⁴²¹

Le problème des MGF est d'abord caractérisé dans les deux cas par un moment (plus ou moins long) de « *non émergence* », ¹⁴²² c'est-à-dire une situation dans laquelle la question des MGF a pu être effectivement soulevée par certains acteurs, mais de façon timide sans permettre une véritable mise en débat. Ce premier moment recoupe des réalités très contrastées dans nos deux cas, car dans le cas kenyan l'histoire de l'opposition à la pratique a profondément imprégné les imaginaires, si bien que cette période de non émergence répond surtout à une première émergence (coloniale) radicale et violente. **(A)** Les conférences du Caire et de Beijing contribuent à ouvrir une « fenêtre d'opportunité » qui favorise une émergence, encore partielle, dans les champs politiques dans le courant des années 1990 **(B)**, qui est confirmée ensuite selon des modalités et en suivant des rythmes différents dans nos deux cas **(C)**.

¹⁴²⁰ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 33. Il cite ainsi l'exemple de l'usage légal de la marijuana dont le débat est considéré comme illégitime en France.

¹⁴²¹ Ce découpage ne correspond cependant pas à une analyse séquentielle, au sens de C. O. Jones. Rappelons en effet que dans son ouvrage *An Introduction to the Study of Public Policy* (1970), C. O. Jones avait mis en évidence l'existence de séquences (*stages*) de l'action publique qui seraient linéaires : identification d'un problème ; formulation d'une solution ou d'une action ; prise de décision ; application de l'action ; évaluation des résultats ; résolution d'un problème ou terminaison. Nous ne proposons pas ici de reprendre une telle analyse linéaire, mais il paraît difficile de mener à bien une comparaison de la politisation de la cause des MGF sans au préalable isoler des moments dans ce processus, et notamment l'émergence (voire les multiples émergences). Précisons cependant que ces *moments* matérialisent le passage d'une situation donnée à une autre : par exemple le changement peut être le résultat d'une modification dans la configuration d'acteurs, ou dans l'environnement extérieur, voire dans le champ politique lui-même du fait d'une alternance électorale par exemple. Ici, chacun des *moments* constitue un point de repère mais ne correspond pas à une séquence hermétique, dont la finalité (résolution du problème) n'est pas non plus pré-déterminée (c'est en effet un reproche que l'on peut faire à l'approche séquentielle qui tend à considérer que la dynamique sous-jacente de l'enchaînement des étapes est d'aboutir à la résolution du problème). Nous allons en effet mettre en évidence ici que ces processus sont marqués par la recomposition continue du problème des MGF, qui évolue dans un univers plus ou moins conflictuel.

¹⁴²² P. Favre, 1992, *op.cit.*, p 13.

A. D'un problème infra politique...

Les MGF relèvent en premier lieu de la décision familiale : ce sont des pratiques qui appartiennent à la sphère privée, ce qui rend *a priori* illégitime toute intervention publique à leur égard. Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, quelques militant(e)s ou organisations pionnières ont contribué à faire bouger progressivement les frontières public/privé, en prenant position *contre* ces pratiques dans l'espace public. Dans le cas malien, le secteur associatif joue un rôle clef dans cette phase initiale (1), alors qu'il semble beaucoup plus atone voire frileux dans le Kenya post-indépendance (2).

1. Au Mali, formulation progressive du problème par le champ associatif.

Au Mali, la question des MGF émerge très progressivement dans l'espace public.¹⁴²³

Les institutions du « féminisme d'Etat », telles que la Commission des Femmes de l'US RDA sous Modibo Keita dans les années 1960, ou l'UNFM sous Moussa Traoré dans les années 1970 et 1980 ont toutes deux soulevé la question de l'excision, de façon encore très timide et ponctuelle.

Les séminaires de sensibilisation contre l'excision, l'avortement, les « filles- mères » (grossesses précoces) et de l'infanticide organisés dans plusieurs régions du Mali en 1984 par l'UNFM, marquent une étape importante de la *publicisation* du problème. L'organisation justifie le thème de ce cycle de séminaires en ces termes : « ces quatre thèmes ont été choisis parce qu'ils constituent quatre gros problèmes qui se posent à la femme malienne et l'entravent dans son plein épanouissement et dans son intégration au processus de développement ».¹⁴²⁴ Cela traduit donc en partie une logique de type « femme et

¹⁴²³ Pour avoir des repères chronologiques permettant de mieux suivre l'analyse : voir **annexe n° 8** -Chronologie des luttes contre les MGF au Mali.

¹⁴²⁴ Présentation du projet de l'UNFM - MLI/78/PO lors du séminaire : *Séminaire National à caractère sous-régional sur l'excision, l'avortement, les filles-mères et l'infanticide, Rapport final*, Bamako, 21-25 janvier 1985, UNFM/ FNUAP/ UNESCO, p 22. [souligné par nous]

développement », ¹⁴²⁵ conforme aux approches développées notamment pendant la conférence internationale des femmes de Mexico en 1975 : ¹⁴²⁶ l'objectif est le développement économique, mais qui passe notamment par l'intégration des femmes dans ce processus de manière plus efficiente. Il ne s'agit pas alors de remettre en cause le statut de la femme, mais d'améliorer leur contribution au développement. Mais cette approche est ici également doublée d'une logique plus consensuelle de type « programmes *de* femmes » (ou « intégration des femmes au développement »), où l'accent est mis (encore) sur les rôles classiques dévolus aux femmes, ici notamment dans le domaine de la reproduction. ¹⁴²⁷ Ce programme vise ainsi

¹⁴²⁵ L'approche dite « femme et développement » FED (ou *women in development* – WID en anglais) est apparue dans les années 1970 : elle part du constat d'une faible intégration des femmes dans le processus de développement, qui est interprétée comme un facteur de non efficacité économique. L'idée était alors d'améliorer la contribution spécifique des femmes au développement, en vue d'un développement sain. Cette approche se nourrit d'études féministes qui montrent la pertinence de certaines de leur revendication dans le cadre des modèles d'économie néoclassiques (voir notamment l'ouvrage fondateur : E. Boserup, *Women.s Role in Economic Development* en 1970). Cette approche gagne en visibilité notamment lors de la conférence internationale des femmes de Mexico en 1975. Cette approche est donc centrée sur les besoins du développement, et non sur ceux des femmes, et elle montre rapidement ses limites (notamment dans les cercles féministes qui la critiquent) et s'y substitue progressivement une approche de type « genre et développement » où ce sont les mécanismes de la construction sociale des rapports entre les hommes et les femmes qui sont considérés dans l'analyse.

¹⁴²⁶ L'UNFM représente le Mali lors de cette conférence. Elle fait notamment une intervention dans laquelle elle met l'accent sur le fait que « la politique de population au Mali est orientée vers la lutte contre les principaux fléaux empêchant à l'homme de trouver la pleine mesure de ses capacités pour le renouvellement de son niveau de vie » (cité dans le chapitre 1 de l'EDS 2001). La priorité est alors portée sur la politique nutritionnelle et la santé maternelle. Il est intéressant de noter que le Mali opte pour une politique d'espacement des naissances dès les années 1970 et qu'une direction de la santé familiale en a la charge à partir de 1980.

¹⁴²⁷ L'approche FED est en théorie (car dans la pratique l'approche dite FED et IFD – toutes deux présentes à la conférence de Mexico sont parfois difficiles à différencier) construite contre une vision étroite de la contribution de la femme au développement (dite « intégration des femmes au développement ») par delà sa part « reproductive » il s'agissait notamment de reconnaître sa part productive. C'est en ce sens que le programme de l'UNFM ne répond pas à l'approche FED que de façon instrumentale et partielle. Shahrashoub Razavi et Carol Miller précisent bien la distinction – dans un papier revenant sur le passage de la stratégie FED à GED: “WID advocates rejected the narrow view of women.s roles (as mothers and wives) underlying much of development policy concerning women. In general, a great effort has been made to distinguish WID from women.s programmes carried out under the rubric of health or social welfare. Instead of characterizing women as .needy. beneficiaries, WID arguments represent women as .productive. members of society. No longer, therefore, should women be seen as passive recipients of welfare

à assurer un meilleur cycle de reproduction, comme base d'un développement sain, si bien que cette politique est bien l'expression d'une forme de « biopouvoir ».¹⁴²⁸

Ces séminaires constituent la première étape d'un plus vaste programme qui comprend – pour ce qui est de l'excision - deux volets. Le premier volet se concentre sur la « recherche » : il comprend la réalisation d'une enquête nationale, visant à comprendre la « manière dont les populations maliennes perçoivent et vivent la pratique de l'excision ».¹⁴²⁹ L'approche de l'UNFM reste ici assez prudente : dans un premier temps l'objectif est surtout de légitimer toute intervention à travers la production de données concrètes. Le deuxième volet s'articule autour de l'information et la sensibilisation : il comprend notamment l'organisation de séminaires régionaux au Mali. Confrontée à des résistances dans certaines régions où la pratique est généralisée, l'UNFM est contrainte de revoir ses objectifs initiaux - en prônant la médicalisation, le rajeunissement et la promotion des formes les moins extensives. Ces options s'inscrivent dans une logique de *régulation* plutôt que *d'éradication*, ce qui était pourtant l'objectif affiché au départ.

Un séminaire de synthèse est organisé à Bamako en janvier 1985, afin de présenter les résultats des séminaires régionaux et d'inviter également les représentants d'autres pays africains (Côte d'Ivoire, Guinée...) pour le partage d'expériences. C'est un événement important au cours duquel les principales questions entourant la *problématisation* des MGF sont formulées. Parmi elles, est évoquée notamment la délicate question du « phénomène des courants anti-excisionnistes nés en Occident » dont l'impact sur la conduite de luttes nationales est ici jugé comme une forme d'ingérence. La prise de position à cet égard est assez ferme : « *le séminaire estime qu'il appartient aux Africains de cerner les véritables termes du problème et d'adopter des solutions endogènes.* »¹⁴³⁰ L'UNFM va plus loin et

programmes but rather as active contributors to economic development. Women can thus be seen as a .missing link. in development, a hitherto undervalued economic resource in the development process". S. Razavi et C. Miller, *From WID to GAD. Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, Occasional Paper 1, février 1995, UNRISD, Genève, p 5. Voir également : M. D'Almeida, "Comprendre le concept de genre", *AWID Carrefour*, vol. 6 (8) [Disponible en ligne : <http://www.genreenaction.net>]

¹⁴²⁸ C'est une forme de pouvoir qui s'exerce sur la vie des corps et de la population (et qui fait suite historiquement au gouvernement des « âmes » par l'Eglise). M. Foucault, *Histoire de la sexualité, Tome I la volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976.

¹⁴²⁹ *Séminaire National à caractère sous-régional sur l'excision, l'avortement, les filles-mères et l'infanticide, Rapport final*, Bamako, 21-25 janvier 1985, UNFM/ FNUAP/ UNESCO, p 22.

¹⁴³⁰ *Séminaire national à caractère sous régionale sur l'exision, l'avortement, les filles-mères et l'infanticie, Rapport Final*, Bamako 21-25 janvier 1985, UNFM/ FNUAP/ UNESCO, p 6.

considère qu'il lui appartient « en tant qu'organisation unique de toutes les femmes du Mali, intégré au Parti, de cerner les véritables termes de ce problème et d'adopter des solutions endogènes. »¹⁴³¹ C'est justement l'objectif qu'elle s'est ainsi assignée en menant des recherches et des séminaires pionniers, visant ainsi indirectement l'imposition de nouvelles normes.

Précisons ici que l'UNFM est certes la seule organisation de femmes reconnue par le parti unique, mais son inféodation au pouvoir n'est pas totale : elle dispose d'une certaine marge de manœuvre lui permettant de traiter des questions relatives aux droits des femmes, à l'instar de l'excision – dans la mesure toutefois où (comme nous l'avons vu) cela s'inscrit également dans les objectifs affichés par le gouvernement notamment en terme de développement économique.¹⁴³² Notons à titre d'illustration qu'en 1976 (suite à la conférence internationale sur les femmes de Mexico), le parti voulait mettre en place une institution spécialisée chargée du suivi des recommandations de la conférence.¹⁴³³ Mais cet organe ne fonctionnera cependant pas en raison des blocages de l'UNFM qui entend bien garder le monopole de la question de la promotion des femmes. L'organisation bénéficie par ailleurs de financements extérieurs : par exemple, concernant le programme cité ici, le FNUAP et l'UNESCO étaient les deux principaux bailleurs. Ainsi, la lutte contre l'excision semble ainsi être beaucoup plus l'expression de la volonté et de l'engagement des intellectuelles membres de l'UNFM, plus qu'une volonté politique émanant du parti unique – mais cependant elle est rendue possible car elle ne va *pas en contradiction* avec les objectifs politiques. D'ailleurs, alors que l'UNFM perd progressivement de son autonomie dans le courant des années 1980, et que de nombreuses intellectuelles désertent la structure, le projet sur l'excision perd également en intensité.

Après cette série de séminaires, le programme se concentrera en effet sur une zone en particulier (Ouéléssébougou), où des résultats positifs ont été enregistrés suite à la mise en place d'un Centre de Formation des Animatrices Rurales (CFAR-UNFM), qui comprenait

¹⁴³¹ *Ibid*, p 23.

¹⁴³² Rappelons justement que l'approche FED permet de faire la jonction entre les revendications envers les femmes et l'efficacité économique

¹⁴³³ B. Beridogo et D. A. Thiero, *Etude sur la participation des femmes à la vie publique au Mali. Contraintes, stratégies pour améliorer la situation, Rapport Final*, MPFEF/ RECOFEM, février 2006, Bamako, p 21.

plus spécifiquement un volet d'information et sensibilisation des accoucheuses traditionnelles sur l'excision.¹⁴³⁴

Cependant même si ce programme n'a pas eu d'envergure nationale par la suite, il marque considérablement la publicisation de la question. Dans un rapport publié plus tard, le bilan de ces activités est en double teinte : si l'impact quant à la prévalence est assez faible, la médiatisation de la question a cependant été amorcée.¹⁴³⁵ En effet, les activités qui ont été menées notamment en 1984 et 1985 ont été relayées dans la presse nationale.¹⁴³⁶ Par ailleurs, ces efforts sont également précédés et accompagnés par les premières actions entreprises par les acteurs de la société civile, au premier rang desquels le Centre Djoliba, ONG malienne associée à la Pastorale Catholique. Dès 1982-83, soutenue par *Save the Children* (Suède), elle évoque la problématique de l'excision dans le cadre de son volet « Promotion Féminine ». Dans un premier temps, l'organisation cherche surtout à déterminer *comment* elle peut mener une lutte contre ces pratiques: des formations sont organisées pour que des intervenants préparent des séances de sensibilisation, et des outils pédagogiques adéquates sont développés. Surtout, en 1984, le COMAPRAT, comité malien relais du CI-AF, est créé : il mène des activités de recherche sur la prévalence de la pratique. Ce comité est composé de plusieurs organisations maliennes, chapeautées par la Croix Rouge malienne.

¹⁴³⁴ Les résultats sont présentés au cours d'une session du CI AF dont l'UNFM est membre : « UNFM : rapport d'activité du COMAPRAT et du CFAR-UNFM, », *Rapport de la conférence régionale sur les pratiques traditionnelles ayant un effet sur la santé des femmes et des enfants en Afrique, 19-24 novembre 1990*, Addis Abeba, CI-AF, 1991.

¹⁴³⁵ « D'une manière générale, les ONG féminines et les personnes ressources en matière de MGF au Mali ont une perception mitigée de l'impact des activités menées contre les MGF avant le changement social de mars 1991 [...] les activités de cette période-là étaient plus médiatisées que concrétisées » in : A. Diallo, *Mutilations génitales féminines au Mali : revue de la littérature et des actions menées*, Population Council, Projet de recherche opérationnelle et d'assistance technique en Afrique II, Bamako, 1997, p 23.

¹⁴³⁶ Par exemple, des articles sont parus dans le quotidien national l'Essor, faisant état des séminaires de Koulikoro (« L'excision, l'infanticide, et les filles-mères au centre des débats de l'UNFM », *Essor*, 10-11 novembre 1984), de Ségou (« Tenue d'un séminaire régional sur la condition féminine », *Essor*, 1-2 décembre 1984) de Gao (titré « Non à l'excision ! », *Essor*, 8-9 décembre 1984), de Mopti (« Réfléchir sur des sujets autrefois tabous », *Essor*, 1-2 décembre 1984) ; mais aussi du séminaire national de synthèse qui s'est ensuite tenu à Bamako, pour lequel l'Essor titre « Séminaire de l'UNFM sur l'excision, l'avortement, les problèmes des filles-mères et l'infanticide. Le choix de ces thèmes relève d'un acte de courage » (*Essor*, 28-30 décembre 1984).

Dès le milieu des années 1980, ces trois structures (UNFM, Centre Djoliba et COMAPRAT) constituent une plateforme organisationnelle qui constitue un « *incubateur* » à la fois favorisant *l'apprentissage et l'émergence de figures militantes pionnières* dans la lutte contre les MGF, comme nous l'avons vu à travers les leaders des organisations aujourd'hui leaders dans la lutte contre l'excision dont les présidentes ont souvent forgé leurs armes au sein de l'UNFM dans les années 1980.¹⁴³⁷ Mais, cette plateforme organisationnelle va également permettre les *premières (re) formulations des MGF en tant que « problème »*, essentiellement à partir de considérations ayant trait à la santé de la femme. La question n'est pas débattue dans l'espace public, mais des actions pionnières commencent à être menées par différentes institutions visant à convaincre des dangers de la pratique (pour la santé de la femme), ce qui rend alors *légitime* son abandon. Ces premières actions, si elles ont eu un impact finalement très limité en terme de changement de comportement, elles ont surtout permis de déterminer les contours du « problème » des MGF, ouvrant la voie ensuite pour dégager les stratégies les plus adaptées afin de promouvoir l'abandon de ces pratiques. Cette première phase a ainsi été marquée notamment par une série de recherches visant à cerner le problème qui ont été menées par les organisations pionnières (enquête de l'UNFM, mémoires l'Ecole Normale Supérieure soutenus par le Centre Djoliba, etc.). Cela correspond au premier critère établi par J.G. Padioleau pour l'insertion d'une question sur l'agenda politique : une situation (ici la pratique des MGF) est *définie* comme problématique par divers acteurs sociaux et/ou des élites. Le cas du Mali illustre bien le caractère processuel et erratique de cette démarche : par exemple, les difficultés rencontrées notamment par l'UNFM sur le terrain contraignent à une formulation plus prudente de la problématique, centrée sur sa régulation plutôt que son éradication.

Au Kenya, cette première phase reste plus timide, car elle mobilise moins d'acteurs.

2. Au Kenya, une première problématisation partielle et paternaliste.

¹⁴³⁷ Pour des détails, voir le chapitre 1 et la sous partie consacrée au secteur associatif dans le mouvement de lutte contre les MGF : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2. Voir également les récits de vie en **annexe n°7**.

Au Kenya, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 1, la lutte contre les MGF connaît une *controverse forte* pendant la période coloniale, qui conduit à un long silence autour de la question une fois l'indépendance acquise : la mise en cause radicale dont la question a fait l'objet, exacerbant les revendications identitaires ethniques, rend la problématique taboue (y compris pour les organisations de femmes, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent) pendant la période post-indépendance. L'histoire coloniale de la lutte contre les MGF joue comme un *stigmat*e profond dans le processus d'action publique contre les MGF.

Dans les années 1960 et 1970, sous le régime de Jomo Kenyatta, la question de la « circoncision féminine » a ainsi disparu de l'espace public. Les deux principales organisations féminines au Kenya dans les années 1970 et 1980 - MYWO et NCWK – refusent de se positionner face à cette question, malgré les interpellations extérieures, exprimées notamment à l'occasion des conférences internationales : elles considèrent que *le problème (des MGF) n'existe pas*, car la pratique a désormais disparu dans le Kenya moderne.¹⁴³⁸

Puis, dans les années 1980, avec l'arrivée de D. A. Moi à la tête de l'Etat (qui n'est pas Kikuyu),¹⁴³⁹ la situation change. Quelques articles évoquant les dangers de la circoncision féminine paraissent dans la presse (d'abord féminine), et le nouveau Président prend position contre ces pratiques à plusieurs reprises lors de discours en régions.

Quelle problématisation le Président donne-t-il alors de la circoncision féminine ? Dans son premiers discours, il considère que cette pratique est désormais *inutile*.¹⁴⁴⁰ Dans une logique de développement articulé autour d'une *modernisation économique et sociale*, il considère que le développement implique une renonciation à des pratiques « archaïques », dont font partie la circoncision féminine qui peut constituer un frein au développement. Il salue ainsi à l'inverse des évolutions positives comme la baisse du taux de natalité, la baisse de la

¹⁴³⁸ Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3, b pour des détails. Rappelons par exemple que les positions d'Eddah Gachukia (et Wangari Maathai qui refusent la problématisation des MGF dans leur pays lors de la conférence de Copenhague en 1980).

¹⁴³⁹ Rappelons que c'est précisément le groupe ethnique qui reste le plus marqué par le « stigmat » de la controverse coloniale autour de la circoncision féminine, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent : cf. *supra*, chapitre 1, II, a, i.

¹⁴⁴⁰ Un article dans *Daily Nation* précise : « the president advised kenyans to maintain cultural values beneficial to the nation and to discard those which were useless » in : « President condemns female circumcision », *The Daily Nation*, 27 juillet 1982.

consommation de l'alcool traditionnel frelaté...Il remet ainsi en cause les fondements sociaux et culturels de ces pratiques, ce qui avait été au cœur de la controverse coloniale et des résistances qui l'avait accompagnée.¹⁴⁴¹ La culture est ici présentée comme un frein potentiel au développement. Rappelons également que la même année le *Director of Mecdial Services* (branche technique du MOH) interdit aux professionnels de santé de pratiquer la circoncision, confirmant ainsi ce discours modernisateur.

Précisons toutefois que cette formulation du problème ne repose pas (à l'inverse du cas malien notamment, où des séminaires sont organisés) sur une mise en débat de la question. Elle apparaît ici plutôt comme le produit d'un engagement (probablement) personnel et stratégique (s'inscrivant dans une politique de dé-kikuyisation de la société, et d'une captation de la rente internationale),¹⁴⁴² sans répondre ni même s'inscrire dans une demande sociale formulée. En effet rappelons que les premières déclarations se font dans un contexte où les associations féminines restent silencieuses, les médias nationaux sont encore timides et largement pilotés de l'extérieur (comme dans le cas de l'article dans *The Daily Nation*), et quelques interventions publiques à caractère individuel, ne permettant donc pas la problématisation des MGF dans l'espace public. On peut d'ailleurs décrire ces déclarations comme reposant sur une logique paternaliste : le chef de l'Etat *impose* une vision de ces pratiques, qui ne sont assorties d'aucun type d'argumentation, exposant tout au plus des convictions personnelles (et des considérations stratégiques), suivant un modèle d'autorité patriarcale, qui s'imisce ici jusque dans la régulation du corps des femmes. On peut même parler d'une formulation quasi *paternaliste* autoritaire de la cause des MGF, où le Président se pose en chef de famille soucieux du bien être de la nation, qui veut et sait ce qui est bien pour elle. Au Kenya, la question des MGF est donc en partie *publicisée* mais à travers une problématisation tronquée.

Dans les deux cas, le problème reste encore « infra politique », mais la question des MGF est interprétée en des termes problématiques à travers quelques prises de positions publiques ponctuelles dans le cas kenyan, ou (encore) timides dans le cas malien, si bien que le problème est tout du moins *rendu visible* dans l'espace public (séminaires, déclarations...), même s'il ne fait pas l'objet d'un débat public (cas kenyan), ou alors de façon encore timide

¹⁴⁴¹ Cf. *surpra*, chapitre 1, II, A, 1, a.

¹⁴⁴² Nous reviendrons par la suite sur une analyse plus précise de ces prises de position (nature, origines et impact) dans le chapitre 4.

(cas malien). Dans le cas malien, les séminaires pionniers amorcent toutefois une lente problématisation de la question. Au Kenya, les déclarations autoritaires du Président participent d'une publicisation instrumentale même si peu problématisée.

A partir du milieu des années 1990, les conférences onusiennes qui font de la question des MGF une nouvelle priorité sur l'agenda international, contribuent à une émergence accélérée de la question dans le champ politique.

B...à une publicisation renforcée via les conférences du Caire et de Beijing.

A partir de la seconde moitié des années 1990, les prises de position des pouvoirs publics en faveur de l'abandon de la pratique des MGF se précisent au Mali et au Kenya. Or, cela coïncide avec la tenue des deux principales conférences internationales, qui ont participé à l'inscription de la question sur l'agenda international.¹⁴⁴³ Celui-ci s'articule autour de recommandations explicites qui encouragent l'implication des institutions politiques *contre* les MGF. En effet, pour la première fois, l'intervention des autorités publiques est considérée et présentée comme indispensable pour coordonner les efforts dans la lutte contre la pratique. Dans le programme d'action de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement, (CIPD), de 1994 (Le Caire), les MGF sont mentionnées en tant que violences faites aux femmes dans le domaine de la sexualité et de la santé de la reproduction ; mais surtout pour la première fois, cette condamnation s'accompagne également de recommandations précises en faveur de l'éradication de la pratique, parmi lesquelles l'implication du gouvernement est mise en avant à plusieurs reprises.¹⁴⁴⁴ Ces recommandations sont encore plus détaillées dans la Plateforme d'Action de la Conférence des Femmes de Beijing (1995) qui invite les gouvernements à prendre des mesures, y compris législatives en vue de l'interdiction de la pratique,¹⁴⁴⁵ et les encouragent à mettre en place des

¹⁴⁴³ CIPD en 1994 et Conférence de Beijing en 1995. Cf *supra*, chapitre 1 (I).

¹⁴⁴⁴ « governments are urged to prohibit female genital mutilation wherever it exists and to give vigorous support and efforts among nongovernmental and community organizations and religious institutions to eliminate such practices » (paragraphe 4.22), in: *Programme of Action of the ICPD*, Cairo, 1994.

¹⁴⁴⁵ governments [should] enact and enforce legislation against the perpetrators of practices and acts of violence against women such as female genital mutilation [...]” (paragraphe 124), et “governements [should] prohibit female genital mutilation wherever it exists [...]” (paragraphe 259), “governements [shoudl]

programmes nationaux complets d'accompagnement à l'abandon des MGF. Cette position est confirmée dans la déclaration commune prononcée par l'OMS, le FNUAP et l'UNICEF en 1997, dont la première recommandation d'action concerne l'adoption par les gouvernements nationaux de politiques claires en vue de l'abolition des MGF.¹⁴⁴⁶

Ces textes et recommandations internationales proposent ainsi une formulation du problème des MGF qui appelle l'intervention des autorités publiques. Cela correspond en partie à un processus d'étiquetage qui permet de « qualifier [le problème] comme relevant de la sphère de compétences des autorités publiques ».¹⁴⁴⁷ Mais cette opération a la particularité d'être orchestrées par des agents extérieurs, si bien que l'on pourrait dire que la question s'est trouvée en quelque sorte *propulsée* dans le champ politique malien et kenyan. Cette propulsion doit-elle être analysée en termes de diffusion ?¹⁴⁴⁸ Comment se manifeste-t-elle concrètement au Mali et au Kenya ?

1. Au Mali : une émergence du problème en partie *factice* dans les années 1990.

Au Mali, c'est surtout la conférence internationale sur les femmes de Beijing qui participe à la politisation du problème des MGF. En effet, elle a été un événement structurant des mouvements de femmes, permettant à la fois la mobilisation et la consolidation de la cause

develop policies and programmes giving priority to [...] the elimination of [...] female genital mutilation [...]” (paragraphe 277) in: *Beijing Platform of Action*, 4th World Conference on Women, 4-15 september 1995, Pékin. [Disponible en ligne: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html>]

¹⁴⁴⁶ « [the] adoption of clear national policies for the abolition of female mutilation including, where appropriate, the enactment of legislation to prohibit it. » in: *Female Genital Mutilation Joint Statement*, WHO/FNUAP/ UNICEF, WHO Publications, Genève, 1997, p 13.

¹⁴⁴⁷ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

¹⁴⁴⁸ Voir notamment: J. W. Meyer, J. Boli, G. M. Thomas et F. O. Ramirez, « World Society and the Nation-State », *American Journal Of Sociology*, vol. 103, 1997, pp 144-181.

des femmes au Mali,¹⁴⁴⁹ mais également la prise en charge institutionnelle de la « promotion féminine », à travers la création en 1993 du Commissariat à la Promotion de la Femme (CPF),¹⁴⁵⁰ qui avait justement pour objectif de préparer la participation du Mali à cette conférence.

Au retour de Beijing, le premier Plan National d'Action pour la Promotion de la femme (1996-2001) est rédigé, et le CPF a la charge de sa mise en œuvre. Ce plan reprend très largement les recommandations de la conférence de Beijing, et s'appuie également sur la CEDEF, même si les priorités sont quant à elles identifiées nationalement (développement économique et éducation).

Rappelons que la Conférence de Beijing a permis l'inscription de l'abandon des MGF sur l'agenda international.¹⁴⁵¹ Le Plan National pour le Promotion de la femme de 1996 au Mali prévoit ainsi la création d'un **Comité National pour l'Abandon et l'Éradication des Pratiques Néfastes** (ou CNPAEN), rattaché au CPF. Celui-ci sera mis en place assez rapidement en 1996 par décret.¹⁴⁵² Composé de représentants des départements interministériels, d'associations et ONG, et de membres de la société civile, il a pour mission de proposer au gouvernement des stratégies et actions contre les pratiques néfastes à la santé de la femme et de l'enfant, parmi lesquelles l'excision.¹⁴⁵³ Notons ici le choix du terme « pratique néfaste » (dans l'intitulé du comité), qui permet à la fois d'inclure la lutte contre l'excision dans un ensemble plus vaste, sans condamner pour autant radicalement toutes les pratiques culturelles (laissant la porte ouverte à la promotion de pratiques culturelles qui

¹⁴⁴⁹ Il y a réellement un « avant » et un « après » Beijing pour les militantes nationales : celles qui y ont activement participé seront (en partie) stigmatisées à leur retour, notamment par voie de presse ; et elles seront alors associées avec la politique nationale (naissante) qui fait de l'objectif de l'égalité entre les hommes et les femmes une priorité stratégique. Voir des éléments plus détaillés sur ce thème à la fin du chapitre 1 : cf. *supra*, chapitre 1, II, 3.

¹⁴⁵⁰ Décret n° 93-119/PM-RM du 4 Mai 1993.

¹⁴⁵¹ Cf détails *supra*, chapitre 1 (I).

¹⁴⁵² Décret n° 96-382/PM-RM portant création d'un Comité National d'Action pour l'abandon et l'éradication des Pratiques Néfastes (CNAEPN), 13 décembre 1996.

¹⁴⁵³ 16 pratiques néfastes sont répertoriées (et présentées dans un fascicule) : les scarifications, les tatouages, le gavage, les saignées, les mariages précoces/forcés, le lévirat/sororat, les tabous nutritionnels, les violences physiques faites aux femmes, l'utilisation de produits aphrodisiaques, la dépigmentation, les pratiques humiliantes envers les femmes lors des accouchements difficiles, l'infanticide des orphelins et des enfants naturels, l'ablation de la lchette, le limage des dents, la diète excessive en vue du mariage et l'excision.

peuvent également être positives),¹⁴⁵⁴ mais inclure également des pratiques qui n'ont rien de traditionnelles et qui sont négatives (comme la dépigmentation par exemple). Le recours à cette terminologie permet de contourner et neutraliser les référents explicitement « culturels » de la problématique.

En juin 1997, ce comité organise, sous le patronage de *Population Council*, le **premier séminaire national sur la question**, qui vise à définir une stratégie d'éradication de la pratique de l'excision et pose les bases pour un avant-projet de plan national d'action pour cinq ans.

Regroupant une soixantaine de participants,¹⁴⁵⁵ ce séminaire est l'occasion de faire un bilan des actions pionnières qui ont été menées au Mali, et de stratégiser pour les actions futures. Le séminaire s'ouvre par la présentation de la « situation actuelle de l'excision » : il permet de faire le point sur les recherches disponibles (revue de littérature et des actions financées par Population Council ; résultats de la première enquête EDS et présentation des conséquences néfastes de la pratique par deux gynécologues). Plusieurs associations et ONG impliquées depuis les années 1980 et 1990 présentent leurs activités : AMSOPT, APDF, AJM, ASDAP, CADEF. Les représentants religieux (protestants, catholiques et musulmans) sont également invités à se positionner vis-à-vis de la pratique. La position de l'AMUPI, en faveur de la médicalisation souligne l'absence de consensus lors de ce séminaire.

Mais le principal point de controverse tourne ici surtout autour de la *terminologie* à adopter (doit-on parler de « mutilation génitale féminine » ?), et sur *l'opportunité d'une loi* et de son contenu le cas échéant. Seule deux associations sont favorables au vote d'une loi (AJM et APDF), mais dont elles proposent une lecture différente : l'AJM considère que ce sont les exciseuses qui doivent être sanctionnées par la loi, tandis que l'APDF pense au contraire que ce sont uniquement les agents de santé qui doivent être sanctionnés. Dans l'avant-projet de Plan National qui est élaboré et validé par un « groupe restreint » au terme de ce séminaire, il n'est question de la « législation » que vaguement, parmi d'autres stratégies de lutte, sans préciser ni sa définition ni sa portée. Notons que cet avant-projet de loi sera finalement adopté

¹⁴⁵⁴ Parmi les pratiques traditionnelles positives, on peut notamment citer l'allaitement maternel. Sur les brochures de présentation du CNAEPN, on peut lire le slogan suivant : « Abandonnons la pratique de l'excision et les autres pratiques néfastes à la santé. Gardons les pratiques positives à la santé comme l'allaitement maternel ».

¹⁴⁵⁵ Commissariat à la Promotion de la Femme, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, CNAPN / Population Council / CEP, Bamako, juin 1998.

en 1999 par le Ministère de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille nouvellement créé (1997).

Jusqu'en 1999, ce comité restera d'ailleurs une institution quasi fantôme : aucune des réunions trimestrielles prévues ne seront organisées, ce comité reste sans ressources humaines, sans local et sans programme précis. Même symbolique, la création de ce comité a cependant été saluée par les acteurs internationaux, comme le signe d'un engagement politique dans la lutte.¹⁴⁵⁶

Il convient également de préciser que la mise en place de comité coïncide avec la publication de la première enquête démographique et de santé (financée par l'US AID),¹⁴⁵⁷ comportant des données relatives à l'« excision ». Le taux de prévalence nationale est alors évalué à 94% :¹⁴⁵⁸ la pratique apparaît donc comme systématique au Mali, rendant la problématique de son abandon d'autant plus « saillante ».

On observe ici cependant un certain décalage entre la réponse institutionnelle (CNAEPN) aux injonctions internationales en faveur d'un engagement des institutions publiques formulées lors des conférences onusiennes du milieu des années 1990 (parmi lesquelles Beijing a incontestablement joué un rôle moteur), et la faiblesse (pour ne pas dire l'absence) de moyens humains, financiers et programmatiques pour impulser ces initiatives. De façon assez symptomatique, en 1996, lors des débats autour de la réforme du Code Pénal, l'interdiction de l'excision est évoquée par quelques ONG impliquée dans le processus de rédaction d'un avant-projet de (nouveau) code, mais elle est écartée des discussions, au motif que le code pénal contient *déjà* des sanctions utilisables.¹⁴⁵⁹

¹⁴⁵⁶ Comme en atteste par exemple le rapport d'évaluation sur la lutte contre les MGF au Mali réalisé par *Population Council* (ONG américaine) en 1997 : « La relance de la campagne nationale (« officielle ») contre ces pratiques au Mali vient bien à propos. La mise en place du Comité National d'Action contre les pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant favorise une meilleure planification et une cohérence dans les actions menées contre l'excision au plan national. Elle profite aussi bien aux bailleurs de fonds qui s'intéressent aux pratiques des MGF qu'aux organes d'exécution qui ont intérêt à se présenter au public comme un force dynamique du changement. La présence d'une telle structure de coordination aidera à maintenir le momentum pour des interventions futures en vue de l'abolition de ces pratiques néfastes au bien être de la femme, de la fillette et de la société de manière générale. » in : A. Diallo, *Mutilations génitales féminines au Mali : revue de la littérature et des actions menées*, Population Council, Projet de recherche opérationnelle et d'assistance technique en Afrique II, Bamako, 1997, p 24.

¹⁴⁵⁷ Cf *supra*, chapitre préliminaire pour des détails.

¹⁴⁵⁸ EDS Mali, 1995-1996.

¹⁴⁵⁹ S. Malavoy, « Le combat des maliennes contre l'excision », *Interface*, mar-avril 1998.

Il semble que l'on puisse alors ici parler d'une **émergence « factice »**¹⁴⁶⁰ du problème des MGF sur l'agenda national : c'est-à-dire une émergence fugitive qui ne débouche pas sur une véritable mise en débat. La création du CNAEPN sans mise en œuvre, l'absence de processus d'approfondissement de la problématisation ; l'introduction de la question puis son retrait dans les discussions autour de réforme du Code Pénal confirment un débat public tronqué. Ces caractéristiques semblent ainsi répondre à ce que P. Favre a décrit comme une situation où : « le champ politique réagit avec force, mais très vite toute référence à la situation initiatrice disparaît ».¹⁴⁶¹ Cette émergence factice correspond à une mise sur agenda partielle et temporaire, qui ne peut déboucher sur aucun processus d'institutionnalisation de la lutte. Ce n'est d'ailleurs qu'après avoir été en quelque sorte « ré activée » que cette émergence inscrira plus durablement la question dans le champ politique. Cela confirme la nécessité de se détacher d'une analyse purement séquentielle de la politisation des MGF : la notion d' « agenda » et de « mise sur agenda » ne peuvent se comprendre comme un mécanisme linéaire. Au contraire, la question des MGF apparaît, puis disparaît dans le champ politique malien. Observe-t-on la même émergence « factice » au Kenya ?

2. Au Kenya : une émergence partielle et en partie captée.

Au Kenya, c'est surtout la conférence du Caire qui a eu un impact particulier dans la politisation du problème des MGF.

Cela se matérialise d'abord de façon indirecte par la disponibilité croissante de financements pour des projets notamment dans le cadre de la santé de la reproduction. Cela débouche (en

¹⁴⁶⁰ Pierre Favre dégage plusieurs modalités d'émergence dans le champ politique, et notamment il distingue entre une émergence « effective » et « factice ». L'émergence effective est caractérisée par un critère qualitatif : « dès lors qu'une prise de position s'exprime dans les termes ou dans des conditions telle qu'elle contraint une grande partie des acteurs du champ à prendre position » P. Favre, 1992, *op.cit.*, p 10. et quantitatif : « elle résulte de l'agrégation dans un temps cours d'actions d'origines diverses et non coordonnées : débats parlementaires, décisions gouvernementales, prises de position partisans, etc.. » (p 12) L'émergence dite factice, quant à elle, répond au critère qualitatif, mais pas quantitatif ; la prise de position est fugace et extraordinaire : « le champ politique réagit avec force, mais très vite toute référence à la situation initiatrice disparaît » (p 11).

¹⁴⁶¹ P. Favre, 1992, *op.cit.*, p 12.

partie) sur la mise en place d'un « modèle » de lutte contre les MGF au Kenya, saluée par la communauté internationale, et qui a contribué à structurer le champ national de la lutte contre les MGF, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Après le long silence des années post-indépendance, la question est à nouveau introduite mais aussi *reformulée* par quelques organisations parmi lesquelles MYWO mais aussi la *Family Planning Association of Kenya* (FPAK). Toutes deux sont financées par des ONGI impliquées dans la CIPD : PATH et International Planned Parenthood Federation (IPPF).¹⁴⁶² Rappelons que MYWO organise les premières actions de terrain contre les MGF (les cérémonies d'AROP) en 1996. Elles sont largement couvertes par la presse nationale. Ainsi entre 1994 et 1999, pas moins de 68 articles paraissent dans les 5 principaux journaux kenyans.¹⁴⁶³ Dans la même période, la *Family Planning Association of Kenya* (FPAK) lance son projet « Options for improving the status of women », qui comporte un volet important sur le plaidoyer à l'encontre des MGF. Il bénéficie également d'une couverture médiatique.¹⁴⁶⁴ L'implication médiatisée de ces deux organisations pionnières sur la question participe à la publicisation du problème des MGF.

Les conférences onusiennes contribuent à la structuration du champ de la lutte contre les MGF au Kenya, par la disponibilité croissante de fonds alloués à la lutte. Mais elles ont également favorisé l'émergence (encore partielle) de la question dans le champ politique, selon le principe d'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité ».¹⁴⁶⁵ Les associations que nous venons de citer commencent ainsi à faire pression sur le gouvernement national pour obtenir son soutien dans la lutte : cette revendication est à la fois encouragée et portée par les

¹⁴⁶² Entretien réalisé le 25 mai 2005 avec le programme manager for youth du FPAK, Nairobi, Kenya.

¹⁴⁶³ M. Folsom, *Building Community Commitment, Ntanira Na Mugambo, Circumcision with words. An alternative rite of passage*, PATH, 25 août 2003, p 20.

¹⁴⁶⁴ En 2000, plus de 7000 personnes ont ainsi été sensibilisées à travers les programmes qui s'orientent également rapidement vers des « *new non mutilating rite of passage* » sur le modèle des AROP de MYWO. M. Folsom, 2003, *ibid.*

¹⁴⁶⁵ J. W. Kingdon introduit la notion de « *policy window* » (ou fenêtre d'opportunité politique): « the political window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems. » (p 173). Plusieurs facteurs concourent à l'ouverture de telle fenêtre (de façon prévisible, ou non). Ici, la prise en compte de la question des MGF lors des conférences onusiennes du milieu des années 1990 contribue à accroître l'attention sur la problématique au niveau national, mais plus encore l'encouragement à l'implication politique au niveau national renforce (et suscite) les revendications des acteurs sociaux. J.W. Kingdon, 1984, *op.cit.*

recommandations issues des conférences internationales. Cela prend essentiellement la forme d'un plaidoyer en faveur d'une interdiction légale de la pratique.¹⁴⁶⁶

Plus précisément, les orientations de la CIPD font de la santé de la reproduction une priorité des gouvernements. Cela se traduit par une réforme institutionnelle (passage du département de *Maternal and Child Health*, MCH, à celui de « santé de la reproduction » en 1994), puis par la rédaction de la première *National Reproductive Health Strategy* (1997-2010), qui rompt avec les approches antérieures en matière de population. C'est aussi la première fois, que les MGF sont mentionnées dans un document officiel : la « circoncision féminine » est ainsi identifiée comme une composante de la santé de la reproduction. La pratique apparaît à la fois comme une composante de la santé des adolescents et des jeunes (composante stratégique 5) et des droits reproductifs et de genre (composante stratégique 7).¹⁴⁶⁷ Le document encourage le vote d'une loi spécifique contre ces pratiques.

Pourtant, la même année une **motion** est introduite au Parlement, demandant l'interdiction légale de la « circoncision féminine ». Cette motion, portée par deux députés, est rejetée mais elle reste significative, car elle permet à la fois de saisir la teneur et l'ampleur des débats autour du problème des MGF, ainsi que de rendre visibles les soutiens et les réseaux. Ainsi, cette motion met en évidence les liens étroits entre certains députés et le milieu associatif impliqué dans la lutte contre les MGF. C'est le cas notamment de Phoebe Asiyo qui introduit la motion, et qui a été la première chairwoman africaine de MYWO élue en 1961. Dans la discussion, les deux « movers » de la motion (John Kirore Mwaura, secondé de Phoebe Asiyo)¹⁴⁶⁸ ont salué les résultats positifs de l'engagement de cette organisation dans la lutte

¹⁴⁶⁶ Rappelons que les déclarations du président D.A. Moi de 1982 et 1989 n'ont pas été suivies de mesures législatives, comme cela est souligné dans la presse qui couvre largement les cas d'excisions massives à l'approche des vacances d'été. Voir notamment: « Mutilation of girls persist despite ban », *Sunday Nation*, 28 juillet 1996.

¹⁴⁶⁷ MOH, *National Reproductive Health Strategy*, 1997-2010, Nairobi, Novembre 1996.

¹⁴⁶⁸ « That given the fact that AIDS has become an epidemic all over the world and has affected thousands of Kenyans and given that AIDS can also spread through contact of blood passed through injury, and in view of the risk through girls' circumcision and considering that some girls have died after circumcision as a result of bleeding, this House urges the Attorney-General to introduce a Bill which will stamp out circumcision of girls and make it a crime punishable by law. », in: "Motions: Law against female circumcision", *Parliamentary Debates, Kenya Gazettes*, November 13 1996, pp 2622-2639.

(et notamment le rôle de son l'enquête pionnière qu'elle a menée en 1991), et suggèrent qu'elle soit mandatée pour investiguer d'avantage la question.

La mise en débat de ce problème au Parlement révèle les tensions autour des interprétations des MGF en tant que problème.¹⁴⁶⁹ L'échec de cette motion a souligné le paradoxe de la politique nationale à l'égard des femmes, qui est centrée sur les recommandations de la récente conférence de Beijing, mais qui ne soutient pas une motion qui visait précisément à faire appliquer une des dispositions de la conférence. Ce paradoxe est d'autant plus visible que quelques jours plus tôt, le même Parlement avait accepté sans discussion une motion en vue de l'application en droit interne des recommandations de la conférence internationale sur les femmes de Beijing,¹⁴⁷⁰ comme le dénoncent plusieurs députés (notamment Charity Ngilu et Phoebe Asiyo),¹⁴⁷¹ ainsi que l'ONG FIDA,¹⁴⁷² mais également quelques acteurs internationaux.¹⁴⁷³

Le rejet de cette motion et les tensions suscitées (certains députés auraient ainsi scandé : « Cut them ! Cut them ! »)¹⁴⁷⁴ ravivent le stigmate de la controverse coloniale dans le contexte du Kenya post-colonial étroitement lié aux injonctions des bailleurs. La position du procureur général lors de ces débats reste à cet égard assez emblématique : il cherche en effet à dépolitiser le débat, dès le départ en précisant que cette question doit être décidée en dehors des clivages politiques. Il prend d'ailleurs la parole immédiatement après les députés Mwaura et Asiyo (ce qui est inhabituel) pour préciser que le Gouvernement n'a pas accordé son soutien ni exprimé son désaccord vis-à-vis de la motion, et qu'il souhaite surtout que la

¹⁴⁶⁹ Pour des détails sur le contenu des débats, se reporter à la sous partie consacrée aux lieux de mise en sens de la cause des MGF dans le champ politique : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, a, ii.

¹⁴⁷⁰ Par cette motion, le gouvernement s'engageait à traduire, interpréter et disséminer les résolutions de la Plateforme d'Action de Beijing. La motion a été votée à la majorité, mais il faut également souligner qu'elle ne présentait aucun mécanisme d'application précis : la motion entérinait seulement des déclarations d'intention de nature généraliste. D'ailleurs aucune mesure ne sera prise afin de mettre en œuvre d'une quelconque manière que ce soit cette motion.

¹⁴⁷¹ *Weekly Review Magazine*, 22 novembre 1996, cité par *l'Eveil*, revue trimestrielle de l'ONG internationale Equality Now, basée à Nairobi et oeuvrant dans la lutte contre les MGF.

¹⁴⁷² FIDA, *Stating our claims. The 2002 FIDA Annual Report on the legal status of Kenyan Women*, Nairobi, décembre 2002, p 4.

¹⁴⁷³ Au Kenya, mais également au niveau international : voir par exemple U.S. Department of State, *Kenya Country Report on Human Rights Practices for 1996*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 30 janvier 1997.

¹⁴⁷⁴ FIDA, 2002, *op. cit.*

motion soit librement débattue au Parlement, dans un contexte de « *free voting* », en l'absence de position de la KANU. Il précise toutefois son opposition personnelle à la pratique, mais sa désapprobation du recours à la loi pour changer des comportements individuels.¹⁴⁷⁵

Ces débats autour de la motion (au Parlement et dans la presse) ont aussi contribué à mettre en évidence les conflits entre différentes formulations de la question des MGF et la réactivation potentielle du stigmate de la controverse coloniale. Ces prémices de discussions ne participent donc pas d'une émergence effective de la question dans le champ politique. D'ailleurs, lors de notre enquête de terrain, la grande majorité des personnes que nous avons interrogées ne connaissaient le plus souvent pas l'existence de cette motion.¹⁴⁷⁶ Cela peut d'ailleurs probablement s'expliquer du fait de la rotation importante des acteurs de la lutte, et de leur multiplication au tournant des années 1990-2000.

Cette émergence, de courte durée (le temps « médiatique » de la motion), semble *en partie* « *captée* »¹⁴⁷⁷ d'une part par les organisations de la société civile, et à travers elles, par les ONGI et bailleurs de fonds encore pionniers et peu nombreux sur la question.¹⁴⁷⁸ Mais ces débats mettent aussi en évidence *l'imbrication* entre plusieurs niveaux de lutte, mêlant députés (Ngilu, Mwaura et Asiyo), associations (MYWO, FPAK) et partenaires extérieurs (PATH).¹⁴⁷⁹ Ainsi la fenêtre d'opportunité ouverte par les conférences internationales a contribué à l'approfondissement de la problématisation de la question des MGF, sans toutefois que cela ne soit convertie en réponse(s) institutionnelle(s) de la part du gouvernement kenyan qui maintient une position prudente.

¹⁴⁷⁵ « Should we make the voluntary female circumcision illegal at this point in time in Kenya? In other words, should we use law as an instrument of social engineering? » in: Motions: Law against female circumcision”, Parliamentary Debates, *Kenya Gazettes*, Nov.13 1996, pp 2628.

¹⁴⁷⁶ Parmi les 70 entretiens semi dirigés, réalisés entre mai et août 2005 au Kenya, avec différents acteurs de la lutte contre les MGF (institutionnels, associatifs, religieux, ...), seule une poignée avait entendu parler de cette motion.

¹⁴⁷⁷ L'émergence « *captée* » correspondrait *a priori* assez bien à la configuration que nous rencontrons ici : des institutions extérieures au champ politique (qu'elles soient sociales, voire internationales) entreprennent de mettre en œuvre une gestion collective de certaines difficultés liées à un problème.

¹⁴⁷⁸ Fred Eboko, considère ainsi par exemple que « Le Sida en Afrique propose un modèle où l'action publique est née d'une sollicitation extérieure ». F. Eboko, 2005, *op.cit.*, p 367. Ce que résume également K. A. Kalu en affirmant: « The issues on the agenda table for transitional states are largely *ad hoc* and dictated by external constituencies without regard to the domestic realities. » K.A. Kalu, 2004, *op.cit.*, p 6

¹⁴⁷⁹ Les acteurs impliqués dans la politique de lutte feront l'objet d'une analyse spécifique dans le chapitre 3 (I). cf. *infra*.

Dans les deux cas (Mali et Kenya), la réponse institutionnelle aux injonctions internationales et aux demandes des acteurs sociaux locaux en faveur d'une implication politique dans la lutte vont surtout se matérialiser (dans le cas kenyan) et/ ou se renforcer (dans le cas malien) dans le courant des années 1990 et 2000. Des différences importantes sont alors clairement observables dans les formulations, les stratégies et les acteurs impliqués dans cette politisation au Mali ou au Kenya.

C. ... débouchant sur un processus de politisation contrastée.

La mise sur agenda apparaît donc bien ici comme un processus complexe et non linéaire.¹⁴⁸⁰ Il n'est en effet possible de saisir les chemins d'une lente problématisation et publicisation des MGF au Mali et au Kenya, qu'au travers d'une étude minutieuse et attentive aux différents « moments » de ces processus. Les signes d'une entrée plus ou moins formelle dans le champ politique sont observables dans le courant des années 1990 pour les deux cas étudiés. Cela s'accompagne à nouveau de reformulations de l'enjeu des MGF. La politisation de l'avortement en France avait suivi le même chemin : ¹⁴⁸¹ les décalages entre les revendications des mouvements sociaux et les réponses politiques apportées illustrent parfaitement le processus d'encodage qui accompagne la politisation : les élites politiques cherchant, à travers ces reformulations, à *s'approprier* la problématique (cela conduisant à autonomiser la problématique des mouvements qui l'ont porté dans le cas de l'avortement par exemple). Dans le courant des années 1990 et 2000, la question des MGF fait l'objet de plusieurs redéfinitions et reformulations, qui participent d'une inscription lente et différenciée sur l'agenda politique dans nos deux cas (1 et 2).

¹⁴⁸⁰ « La plupart des problèmes, pour ne pas dire la quasi-totalité, suivent à l'évidence un cheminement beaucoup plus complexe et tortueux, jalonné de temps forts et d'éclipses, de routines et de contingences qui conduisent à des réinscriptions permanentes », in : P. Garraud, 1990, *op.cit.*, p 29.

¹⁴⁸¹ Les mouvements sociaux qui avaient porté la question sur la scène publique considèrent que le vote de la loi Veil en 1974 est une demi victoire, dans la mesure où il n'est pas (encore) question de dépénalisation, ni de remboursement de l'acte par la sécurité sociale. C. Spanou, 1991, *op.cit.*

1. Une politisation fragile au Mali.

Dans le courant des années 1990, alors que le champ de la lutte contre les MGF s'est progressivement constitué autour des associations, ONG et divers partenaires techniques et financiers extérieurs,¹⁴⁸² nous pouvons observer l'amorce d'une politisation encore fragile et polémique : il est possible d'identifier deux tournants majeurs dans cette politisation, dont l'analyse nous paraît éclairer l'ensemble du processus : l'année 1999 et l'année 2002.¹⁴⁸³

a. 1999 : mesures réglementaires contre les MGF, créations institutionnelles et premières résistances.

1999 est une année charnière dans la politisation des MGF pour trois raisons : l'introduction d'une réglementation de la pratique, le renforcement des institutions en charge de la lutte, et ce malgré la visibilisation également croissante de résistances.

L'interdiction de la médicalisation : une première tentative de régulation de la pratique.

En janvier 1999, le Ministère de la Santé publie une **lettre-circulaire** à l'attention des directeurs régionaux de santé publique et les directeurs des hôpitaux de Bamako et Kati, condamnant la pratique des MGF dans les centres de santé : « compte tenu du rôle des établissements de santé dans la préservation de la santé de la population, la pratique de l'excision ne saurait y être tolérée ». ¹⁴⁸⁴

C'est la première forme de régulation de la pratique, qui se matérialise ici à travers la prévention de la médicalisation. Il faut toutefois nuancer sa portée : le texte ne prévoit pas de sanctions en cas de non respect des dispositions qui y sont évoquées, la lettre reste (mystérieusement) non signée par le Ministre de la Santé ; et elle n'a pas été correctement

¹⁴⁸² Cf *supra*, chapitre 2.

¹⁴⁸³ Pour des détails, se reporter à la chronologie détaillée en **annexe n° 8**.

¹⁴⁸⁴ Secrétariat Général du Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité (République du Mali), n° 0019/MSPAS-SG, 7 janvier 1999, Koulouba. NB : cette lettre-circulaire est souvent présentée comme « interdisant » la pratique ; mais en l'absence de mesures répressives, il s'agit plutôt d'une condamnation.

diffusée aux niveaux déconcentrés. Malgré ses insuffisances, elle représente un moment important de la lutte institutionnelle contre les MGF (la circulaire est régulièrement diffusée lors de la célébration du 6 février par exemple), et à ce titre, il est intéressant de s'interroger sur les mécanismes qui ont conduit à une telle décision. On ne peut d'ailleurs parler que d'un faisceau d'indices, car nos enquêtes de terrain nous ont (surtout) permis de révéler que divers acteurs de la lutte revendiquent la paternité de cette lettre-circulaire...

En tous états de cause, la lettre elle-même fait référence à « une récente enquête conduite par la Division de la Santé Familiale et Communautaire et ses partenaires ». Cette enquête correspond à un rapport publié en décembre 1998, intitulé : « *Etude de l'efficacité de la formation du personnel socio sanitaire dans l'éducation des client(e)s sur l'excision* », qui a été réalisée par Population Council, l'ASDAP et la Division Santé Familiale et Communautaire.¹⁴⁸⁵ Cette étude cherche à déterminer les stratégies pour impliquer le personnel socio sanitaire dans la lutte, conformément aux recommandations de l'OMS.¹⁴⁸⁶ Or les résultats de l'enquête ont mis en lumière l'ampleur de la médicalisation de l'excision, qui concernerait 13% des excisées.¹⁴⁸⁷ Cette tendance est interprétée comme les effets contreproductifs des premiers messages diffusés contre les MGF, où « les ONG et les associations ont recommandé des approches qui ont eu pour effet de rapprocher la pratique du milieu médical »,¹⁴⁸⁸ comme par exemple en faisant la promotion de formes moins extensives, ou encourageant la formation des exciseuses en vue d'améliorer les conditions d'asepsie, ou encore à travers des discours sanitaires simplificateurs.

Le taux de médicalisation rapportée par cette enquête a aussi suscité l'attention publique. Les résultats ont en effet été diffusés lors d'un atelier d'interprétation des données qui a eu lieu pendant deux jours en janvier 1999 : il a rassemblé plus de 80 participants dont le Ministère

¹⁴⁸⁵ Population Council/ ASDAP/ Division Santé Familiale et Communautaire *Etude de l'efficacité de la formation du personnel socio-sanitaire dans l'éducation des client(e)s sur l'excision*, Population Council - Recherches opérationnelles (Assistance technique projet II en Afrique), décembre 1998.

¹⁴⁸⁶ En 1994, lors de la 47^{ème} Assemblée Mondiale de la Santé (de l'OMS)- entièrement consacrée aux MGF, l'Organisation recommande que : le personnel médical doit être impliqué dans la recherche et la sensibilisation pour l'abandon de la pratique. Cela est d'ailleurs cité en introduction dans le document en question : Population Council/ ASDAP/ Division Santé Familiale et Communautaire, 1998, *op.cit.*, p 3.

¹⁴⁸⁷ « L'excision est pratiquée en milieu médical [...] 13% des prestataires ont reconnu sa pratique dans la structure où ils travaillent » in : Population Council/ ASDAP/ Division Santé Familiale et Communautaire, 1998, *op.cit.*, p 19.

¹⁴⁸⁸ *Ibid*, p 19.

de la Santé qui s'est alors engagé à interdire la pratique en milieu médical.¹⁴⁸⁹ Mais, lors de nos entretiens l'une des principales organisations de la société civile oeuvrant dans la lutte contre les MGF,¹⁴⁹⁰ affirmait que cette lettre-circulaire répondait au contraire à un courrier qu'elle avait elle-même envoyé au Ministère de la Santé dans lequel elle dénonçait la pratique des MGF dans l'Hôpital de Mopti...¹⁴⁹¹ Quelques soient ses canaux, cette lettre-circulaire témoigne d'une forme de **politisation par « réaction »**.

Toutefois, il est également intéressant de noter que la première décision relative aux MGF concerne sa médicalisation. En effet, même si ce phénomène tend en effet à prendre de l'ampleur au Mali, il reste dans des proportions encore marginales, notamment si on le compare avec le cas kenyan par exemple. Evoquer la médicalisation, c'est prendre position indirectement et de façon détournée – donc prudente - contre les MGF : il ne s'agit pas de dire que « les MGF sont une pratique mauvaise », mais simplement que « le personnel médical ne *devrait* pas pratiquer des opérations potentiellement néfastes ». Cette réglementation participe toutefois d'une politisation naissante de la problématique. D'autant que cette réglementation s'accompagne d'autres mesures, notamment une réactivation du CNAEPN.

La réactivation du Comité national de lutte contre les pratiques néfastes, créée en 1996.

En effet, la même année, et suite à la création d'un Ministère de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille (en 1997), les textes de création et d'organisation du CNAEPN sont relus, et le comité renouvelé est institué par un décret, signé le 16 juin 1999 par : la Premier Ministre (Ibrahim Boubacar Keita), la MPFEF (Diarra Afoussatou Thiero) et la Ministre de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité (Diakité Fatoumata N'Diaye) : il annule le précédent (1996).¹⁴⁹² La nouvelle version du comité a surtout permis un élargissement de sa composition (comprenant désormais deux parlementaires, des représentants des services techniques de l'Etat et des représentants religieux : catholiques, protestants et musulmans).

¹⁴⁸⁹ Entretien réalisé le 17 février 2005 avec Habibatou Diallo, coordinatrice de projet à l'ASDAP (qui a participé à l'étude), Bamako ; et voir aussi : *ibid*, p 10.

¹⁴⁹⁰ Cette association est l'APDF.

¹⁴⁹¹ Entretien le 26 février 2004 avec l'APDF, Bamako.

¹⁴⁹² Décret n° 157/PM-RM portant création du Comité National pour l'Eradication des Pratiques Néfastes (CNAPN) du 16 juin 1999.

¹⁴⁹³ Le 18 janvier 2000, l'arrêté n° 00209/MPFEF-RM fixe les modalités de fonctionnement du comité national et des comités régionaux (CRAPN) : ces comités ne seront opérationnels au mieux qu'en 2002).¹⁴⁹⁴ Il a essentiellement un rôle de coordination et de suivi évaluation.¹⁴⁹⁵ Cette fois-ci, la structure est réellement opérationnalisée : le 28 décembre 1999 est organisée la première réunion statutaire, et d'autres suivront au rythme d'une par trimestre. La même année est rédigée le premier **Plan d'Action National pour l'Élimination des Pratiques Traditionnelles Néfastes** (1999-2003), qui pose des objectifs chiffrés, dont la réduction de 40% de la pratique de l'excision sur la période.¹⁴⁹⁶ Ce plan sera toutefois faiblement opérationnalisé, par manque de moyens financiers notamment.

Rapidement, une autre structure vient en appui à ce comité, de façon permanente : c'est le Projet d'Appui à la lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la Santé de la Femme et de l'Enfant (**PASAF**). Ce projet, financé par le FNUAP, à travers l'ONG américaine PATH (qui est son agent d'exécution) est le bras permanent du CNAPN avec du personnel (financé par le FNUAP), un budget et des locaux ;¹⁴⁹⁷ mais c'est aussi son bras armé (financièrement, car le CNAPN - placé sous la houlette d'un ministère (MPFEF) - a un budget très faible. En théorie, il appuie ainsi le CNAPN dans ses activités de coordination, mais surtout de plaidoyer et communication. Dans les faits, le PASAF dirige un programme pilote dans le cercle de Bougouni. A travers le PASAF, le CNAPN entreprend ainsi aussi des actions de terrain, ce qui contribue à rendre finalement assez opaque son rôle institutionnel de coordination : comment coordonner et agir sur le terrain en même temps ? Certains acteurs associatifs ont ainsi été pendant longtemps assez réticents vis-à-vis du CNAPN, qu'ils percevaient comme

¹⁴⁹³ Notons que cela correspond à une période de réorganisation du MPFEF, marquée par la création de la direction nationale de la promotion de la femme et des directions régionales.

¹⁴⁹⁴ La première phase du programme d'action du CNAPN (1999- 2003) a pour objectif général la réduction de 40% de la pratique au Mali à l'horizon 2008, et comme objectifs spécifiques : constituer d'une base de données sur la pratique, rendre fonctionnel la coordination par le comité national ; former des intervenants ; établir des relations fonctionnelles avec les organismes nationaux et internationaux impliqués dans la lutte ; et enfin appuyer l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du plan d'action national.

¹⁴⁹⁵ PASAF/CNAPN, *L'excision au Mali : revue et analyse de la situation. Programmes, études et positions des religions*, PASAF, Bamako, avril 2002.

¹⁴⁹⁶ Pour une analyse détaillée du contenu de ce plan, se référer à la sous partie consacrée à la comparaison de la dimension programmatique de l'action publique contre les MGF : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1, b.

¹⁴⁹⁷ 8 personnes sont salariées (de la FNUAP) : un coordinateur, une assistante, un chauffeur, 4 animateurs et 1 superviseur des animateurs.

marquant une volonté de captation de la part du Gouvernement pour s'approprier la rente internationale procurée par la « lutte contre les MGF » qui commence à se constituer au niveau national, par la mise à disposition de fonds importants alloués à la cause.¹⁴⁹⁸

En effet, il est intéressant de préciser, sans toutefois développer¹⁴⁹⁹ que les ONG luttant contre les MGF au Mali s'étaient déjà regroupées depuis 1997 au sein d'un réseau, à l'existence fluide : le Réseau Malien de lutte contre l'excision, hébergé par le Centre Djoliba. Or, les associations qui animent ce réseau sont les mêmes que celles qui participent au CNAPN, si bien que de nombreux observateurs et acteurs ont souligné le double emploi du CNAPN : « cela multiplie les interlocuteurs pour les partenaires (bailleurs de fonds ou non), complique l'identification des différents acteurs et ralentit la mise en application du Plan National d'Action ». ¹⁵⁰⁰ D'ailleurs, les responsables du réseau affirment avoir eu des difficultés pour faire enregistrer légalement le réseau (qui est resté sans statut juridique pendant plusieurs années), analysant cela comme un blocage en raison de la concurrence d'un tel réseau avec les activités du CNAPN. Les conséquences sont importantes, dans la mesure où sans récépissé, et donc sans existence juridique, l'organisation ne peut pas demander de financements, ce qui a gelé ses activités jusqu'en 2002.¹⁵⁰¹

Néanmoins, le CNAPN, renforcé en 1999, reste le signe d'un *certain* engagement politique contre l'excision, encore imparfait et largement symbolique, Mais, alors que la question bénéficie en 1999 d'une publicisation croissante, la problématique est confrontée à ses premiers blocages, mais aussi à des formes de résistance.

Les signes des premières résistances contre la lutte abolitionniste.

En effet, rappelons que le 16 février 1999, la Cour d'Assise de Paris (en France) condamne Awa Gréou - pour avoir fait exciser 48 jeunes filles et fillettes sur le sol français - à 8 ans de prison ferme. Cette décision est largement diffusée et commentée au Mali (et ailleurs en

¹⁴⁹⁸ Voir notamment les entretiens réalisés en février 2004 au Mali avec les participants aux réunions du CNAPN.

¹⁴⁹⁹ Pour des détails, se reporter à la partie consacrée aux acteurs impliqués dans la politique de lutte (cf. *infra*, chapitre 3, II, C, 2) et celle sur la réponse bureaucratique face à la problématique des MGF, développée dans le chapitre 4 notamment (cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1).

¹⁵⁰⁰ I. Gillette-Faye, *Rapport du Groupe d'Action contre les Mutilations Sexuelles-GAMS*, Paris, 1999, p 42.

¹⁵⁰¹ Entretien réalisé 31 mars 2004 avec Emile Araman, Réseau Malien de Lutte contre l'excision, Bamako.

Afrique d'ailleurs) :¹⁵⁰² elle est interprétée le plus souvent comme le procès d'une culture (africaine), voire de l'émigration africaine. Ainsi dans un rapport sur l'opportunité d'une loi au Mali, l'auteur revient sur l'impact de ce procès où « au-delà de Gréou, les juges français condamnent tout un pays ».¹⁵⁰³ A l'inverse, la défense de la pratique est une forme de résistance culturelle face à ce qui est alors perçu comme une forme de néocolonialisme mal déguisé. La cause des MGF de manière générale se trouve alors qualifiée de lutte « importée ».¹⁵⁰⁴ Jusqu'à présent, de tels référents anti-impérialistes n'avaient pas réellement émergé au Mali, contrairement au Kenya qui a connu de telles formulations très tôt et ce pour des raisons historiques (la lutte ayant émergé *pendant* la colonisation). De l'avis de la majorité des acteurs associatifs rencontrés lors de nos enquêtes de terrain, le procès d'Awa Gréou a ainsi et paradoxalement eu des effets contreproductifs pour la lutte au niveau national, contribuant à l'insérer dans un débat polémique Universalisme/ Défense de la culture (malienne) auquel la problématisation de la question avait jusqu'à présent échappée.

Consciente des retombées négatives, les associations doivent alors s'adapter : en février 1999, l'APDF organise trois journées de sensibilisation et de discussion autour de la problématique de l'excision.¹⁵⁰⁵ Le secrétaire général du Ministère de la Justice (Cheik Traoré) prononce le discours inaugural félicitant l'APDF pour l'« actualité du thème », tout en soulignant qu'il s'agit d'une lutte de longue haleine tant les traditions sont enracinées. Des parlementaires, des représentants religieux (catholiques et musulmans), et des représentants de la société civile (notamment l'Association malienne pour la Promotion des droits de l'Homme- AMPDH) étaient ainsi réunis en vue de dégager un consensus pour élaborer un plan d'action concerté, dans le **contexte post-Gréou** qui a rendu toute position *contre* les MGF suspecte, contribuant à limiter les possibilités de lutte.

¹⁵⁰² P. Mbow, « Pénaliser un fait culturel : quelle solution à l'excision ? », *Présence Africaine*, vol. 160, 1999, pp 66-77.

¹⁵⁰³ Centre Djoliba, *Une loi contre l'excision au Mali : opportunités, obstacles et stratégies*, Bamako, Série études et recherches, octobre 1999, p 18.

¹⁵⁰⁴ K. Doumbia, « Excision, une indignation mal venue », *L'Essor*, 20-21 février 1999. Voir également dans le document de bilan et synthèse du PASAF (programme du FNUAP rattaché au PNLE) l'importance du procès dans la chronologie de la lutte au Mali : PASAF, *L'excision au Mali : revue et analyse de situation*, 2002.

¹⁵⁰⁵ « L'excision en jugement : journées de réflexion de l'APDF », *L'Essor*, 27-28 février 1999.

Naturellement, des résistances existaient déjà avant 1999 (et le procès Gréou), mais s'ils ont alors trouvé dans la dénonciation de ce procès un écho important. La principale organisation des femmes musulmanes du Mali (UNAFEM, Union Nationale des Femmes Musulmanes du Mali) propose un discours assez critique de la lutte contre les MGF au Mali, dès son congrès constitutif en 1997. Elle encourage la médicalisation de la pratique. A travers cette position, l'organisation affirme suivre les recommandations du Prophète qui préconise la pratique de la *sunna* (c'est-à-dire une forme *a minima*), tout en proposant d'en améliorer les modalités, en la médicalisant afin d'éviter les infections notamment.¹⁵⁰⁶ Cette position sera réaffirmée en 2001 dans un mémorandum adressé au Premier Ministre (Mandé Sidibé).¹⁵⁰⁷ Ce rapport permet de clarifier la définition de la *sunna*, les raisons du maintien de la pratique, la position en faveur de la médicalisation et de l'annulation de la réglementation de 1999.¹⁵⁰⁸ Au cours de l'argumentaire, l'organisation dénonce également les campagnes de « désinformation » menée par l'Occident, et elle dénonce notamment la pénalisation de la pratique en France faisant ainsi explicitement référence au procès A. Gréou et aux autres.¹⁵⁰⁹ Ce mémorandum donne lieu à une rencontre avec le Premier Ministre.¹⁵¹⁰

Au cours de cette même période, l'ORTM (la radio télévision malienne) opte pour une forme d'« autocensure ». Dans un entretien avec directeur de l'ORTM, revenant sur cette période

¹⁵⁰⁶ WHO, 1999, *op.cit.*

¹⁵⁰⁷ Collectif des Associations Islamiques du Mali/ UNAFEM, *Mémorandum sur la pratique de l'excision au Mali à l'adresse du Premier Ministre*, avril 2001.

¹⁵⁰⁸ La forme « *sunna* » est définie comme « une intervention consistant à enlever une petite partie du clitoris sans toucher aux lèvres, petites ou grandes » (*ibid* p 18). Le maintien d'une telle pratique est également clairement affiché « avec la pratique de la *sunna*, on le voit donc, l'objectif est moins de priver celle-ci de plaisir que de lui permettre de rester dans les limites fixées par Dieu » (*ibid*, p 22) « La *sunna* rend la femme plus sociable et lui permet de résister à l'appel de la chair ». (*Ibid*, p 29) et concluant d'ailleurs là aussi sans ambiguïté : « la *sunna* marque notre appartenance à notre religion » (*Ibid*, p 36) En conclusion, l'organisation recommande la « médicalisation de la pratique de la *sunna* pour résoudre toutes difficultés en la matière » (*Ibid*, p 36) et donc encourage « l'annulation de l'arrêté Ministériel du Département de la Santé qui interdirait la pratique dans les établissements sanitaires publics » (*Ibid*, p 36).

¹⁵⁰⁹ Le rapport dénonce ainsi : « le débat sur l'excision est imposé, on le voit, par l'Occident. Plus grave, il est posé sous l'angle du seul plaisir de la femme ». (*Ibid* p 23), mettant en cause la « désinformation » (*Ibid*, p 26) Il fait référence à l'affaire Gréou et de manière générale à la pénalisation de la pratique en France « au nom de quel droit et de quelle morale, l'Occident décrèterait-il aimer nos enfants mieux que nous-mêmes ? Les ONG à la solde de l'Occident qui se battent qu'à l'image de la France qui vient récemment de le faire, l'on pénalise la *sunna* au Mali ». (*Ibid*, p 28)

¹⁵¹⁰ Correspondance internet avec L. Boubacar Traoré (PASAF), mai 2007.

(1999- 2002) il affirme ainsi : « Nous avons voulu évité de prendre part au débat, quand il est arrivé sur le terrain religieux car c'est trop polémique. *On ne couvre pas quand c'est religieux...* On se méfie de cette appellation occidentale de « mutilation » car 80% des filles sont excisées, mais la forme diffère. On voit tout de suite la démarche qui vient d'ailleurs [...] En tant que media public, il ne faut pas nourrir la polémique sur le terrain religieux ... si les religieux ne se mettent pas d'accord, on ne peut pas prendre position, on ne peut pas donner la parole à tels ou tels religieux : ce n'est pas ici un débat intellectuel. *Le terrain religieux est toujours polémique*, on ne tranchera jamais. Il y a des débats dans les salles de conférence, mais il n'y a pas de couverture... ». ¹⁵¹¹ Le problème des MGF n'est pas évoqué, malgré les activités qui sont menées par les diverses associations et acteurs sur le terrain. Cependant depuis 2002, les activités des associations et des structures spécialisées sont (de nouveau) régulièrement rapportées dans le journal télévisé, voire même dans des émissions de divertissement comme la très célèbre émission Top Etoile (en 2007 et en 2008 : à l'occasion de la Journée Internationale de Lutte contre l'excision, une émission musicale thématique y est consacrée).

Ces résistances s'organisent progressivement au cours des années qui suivent, et constituent une *contrainte importante dans la publicisation* du problème des MGF au Mali. Par exemple, le 19 mars 2006 l'Association des Imams du Mali (IMAMA) a organisé un rassemblement contre « le dénigrement de l'islam », fustigeant la lutte contre les MGF comme portant atteinte de façon violente à l'intégrité de la religion musulmane. ¹⁵¹² L'ORTM a refusé de diffuser leur communiqué, cherchant à éviter de publiciser les mouvements de résistance dans un retournement d'autocensure, dont la cohérence repose toutefois sur une volonté de contenir toute polémique liée à une publicisation trop importante des débats.

¹⁵¹¹ Entretien 42 réalisé le 6 avril 2004 avec Manga Dembélé, directeur de l'ORTM, Bamako.

¹⁵¹² « Les associations musulmanes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », *L'Aurore*, 20 mars 2006.

b. 2002 : avant-projet de loi avorté et mise en place d'un Programme National : une politisation progressive.

En 2002 la politisation du problème des MGF connaît un nouvel élan – à travers la mise en place d'une agence gouvernementale spécialisée (le Programme National de Lutte contre l'Excision) et de la rédaction d'un avant-projet de loi - du fait de la conjonction de plusieurs facteurs favorables. Notons tout d'abord que 2002 est une année électorale, marquée toutefois par la fin du deuxième mandat d'AOK qui ne peut se représenter. Si quelques décisions sont prises à la fin de ce mandat, ATT (le nouveau président élu) va cependant participer à leur mise en œuvre effective dans le courant des années 2000. Ainsi, en 2002 le Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE) voulu par AOK, sera mis en œuvre sous ATT qui le dote surtout d'un budget. Par ailleurs également qu'en 2002 sont également publiés les résultats de la deuxième EDS :¹⁵¹³ la prévalence de la pratique au niveau national connaît une légère diminution, passant de 94% (EDS 1995-6) à 91,6% (EDS 2001), tout en restant à un niveau élevé, ce qui renforce l'acuité du problème et re-légitime du même coup les actions de lutte qui sont entreprises.

AOK et l'adoption de mesures législatives contre les MGF.

En 2002 un **avant-projet de loi éducative en faveur de l'abandon de l'excision** est rédigé, mais, il ne sera pas jamais discuté à l'Assemblée Nationale : le chef de l'Etat essaie cependant de le faire passer par ordonnance à la fin de son deuxième mandat (juin 2002), mais des pressions ont contraint à son retrait. Des informations divergentes circulent sur cet avant-projet de loi, sur sa rédaction (que beaucoup d'associations essaient, comme pour la lettre-circulaire, de s'approprier).et surtout sur les pressions qui auraient été exercées sur le chef de l'Etat.

Pour bien comprendre cet épisode majeur de la politisation du problème des MGF, et son échec, précisons d'abord que peu de propositions de loi sont déposées au Mali,¹⁵¹⁴ et ce « par

¹⁵¹³ Cela fait l'objet d'une campagne d'affichage (poster), dans les administrations notamment.

¹⁵¹⁴ Généralement, le processus législatif recoupe les étapes suivantes : le gouvernement rédige un projet de loi à partir d'un avant-projet de loi préparé par le personnel du département technique concerné. Le projet passe ensuite par le Cour Suprême avant d'être accepté en conseil des ministres. Puis le secrétariat général de l'Assemblée Nationale reçoit ce projet : le Bureau l'analyse et le distribue à une commission saisie au fond

manque de moyens » dont dispose l'Assemblée Nationale, où par exemple les ordinateurs sont rares.¹⁵¹⁵ Dans le cas qui nous intéresse ici, il semble clairement que l'initiative soit venue du Président de la République.

Il a en effet été sensibilisé sur cette question au cours d'une séance organisée par le PASAF en janvier 2001.¹⁵¹⁶ Le rapport de la rencontre fait état d'un chef de l'Etat très « étonné » de l'existence et des effets de la pratique au Mali. Il propose alors plusieurs pistes pour mettre fin à ces pratiques : la création de structures permettant la prise en charge médicale des victimes (que l'on retrouve dans l'avant-projet de loi), et la redynamisation des structures étatiques de lutte existantes (ce qui sera fait avec la création du PNLE en 2002). Il conclut en promettant la tenue d'une « réunion extraordinaire du Conseil des ministres sur la question de l'excision, probablement dans la dernière semaine du mois de février. »¹⁵¹⁷

Toutefois, ce Conseil des Ministres aura finalement lieu en avril 2001 : la question de l'excision aurait été discutée de façon informelle au cours de cette rencontre, sans compte-rendu. Le président aurait vivement recommandé la rédaction d'un avant-projet de loi. Mais rien ne se fait dans les mois qui suivent.

Toutefois, lors de son discours annuel (pour la célébration de son investiture), le 7 juin 2001, le chef de l'Etat fait une déclaration télévisée à l'ORTM dans laquelle il mentionne son opposition à la pratique des « MGF » (terme qu'il emploie), et parle de « l'intervention extérieure » dans cette lutte en des termes positifs, tout en soulignant les risques sur la santé de la femme, en prenant soin de préciser le fait que ce n'est pas un problème religieux. Il ne mentionne toutefois pas sa volonté de faire passer une loi interdisant la pratique : c'est donc

et d'autres commissions, pour avis. Un rapporteur est désigné, puis le rapport va être présenté en séance plénière.

¹⁵¹⁵ Voir entretien réalisé le 10 février 2005 avec N'Fa Zoumana Sangaré, député, responsable de la commission Santé, Bamako.

¹⁵¹⁶ En effet, le 29 janvier 2001, le PASAF organise une sensibilisation avec le Président AOK et 6 de ses ministres au cours de laquelle, après une courte présentation de la problématique, des images (photographies) mettant en scène les conséquences dramatiques de la pratique sont commentées au chef de l'Etat par l'anthropologue L. Boubacar Traoré, également coordinateur du PASAF ; et par l'un des ses proches collaborateurs, le gynécologue Moustapha Touré. Le Dr Moustapha Touré a pris ces photos dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de gynécologue au Centre de santé de référence de la commune 4, Bamako.

¹⁵¹⁷ In : *Compte rendu de la réunion avec le Chef de l'Etat - 29 janvier 2001*, Projet MLI/O4/03/01, janvier 2001, PASAF, Lamine B. Traoré (disponible au PASAF).

une déclaration individuelle contre l'excision, exprimant une condamnation personnelle de la pratique.¹⁵¹⁸

Ce n'est finalement que quelques semaines avant la fin de son mandat (en mai 2002) que le chef de l'Etat demande la rédaction d'un avant-projet de loi : celle-ci est confiée à Daouda Cissé, conseiller chargé des affaires techniques au MPFEF. Ce texte¹⁵¹⁹ a donc été préparé par une équipe technique très restreinte, sans consultation des associations, par manque de temps puisque le mandat parlementaire et le mandat présidentiel prenaient fin quelques mois plus tard. Cette précipitation explique en partie l'échec de ce projet de loi, qui n'a donc pas été soutenu et relayé activement par les acteurs de la lutte au niveau associatif notamment.¹⁵²⁰ Ce texte peut être interprété aussi comme la volonté d'AOK de marquer son mandat par un coup d'éclat symbolique. Notons d'ailleurs qu'AOK, qui bénéficie d'une image positive sur la scène internationale, grâce notamment à la stabilité de son pays pendant ses deux mandats consécutifs et son choix de se retirer au terme de ces deux mandats, espérait être Haut Commissaire aux Droits Humain.¹⁵²¹

Ainsi, lors du dernier Conseil des Ministres le 4 juin 2002, AOK aurait finalement signé cet avant-projet de loi par ordonnance,¹⁵²² en même temps que l'ordonnance portant création du PNLE.¹⁵²³ En effet, l'Assemblée Nationale ne pouvait plus prendre en charge des lois. Les décisions du Conseil des Ministres sont diffusées à la télévision nationale dans la foulée, et le

¹⁵¹⁸ Cette intervention télévisée est incluse dans le document vidéo : « Un pas vers l'abandon de l'excision », PASAF, document vidéo, 30 min : production PATH, 2001.

¹⁵¹⁹ Concernant le contenu de cet avant-projet (nous y reviendrons en détail), notons qu'il interdit la pratique dans les centres de santé et prévoit (surtout) des sanctions en application du code pénal. Par contre en ce qui concerne les personnes qui ne sont pas des agents de santé : il s'agit plutôt d'avertissements et en cas de récidive(s) des amendes sont prévues. Pour des précisions, voir la sous-partie consacrée au cadrage de l'action contre les MGF auquel cet avant-projet de loi participe : cf. *infra*, chapitre 3, II, B, 1, c. Pour une discussion sur son impact : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1, c.

¹⁵²⁰ Voir : « Pour une loi interdisant les MGF au Mali », *Actions Femmes*, n°25.1, juillet 2004 : sur le site d'Equality Now [Disponible en ligne : http://www.equalitynow.org.french/actions/action_daterev_fr.html]

¹⁵²¹ Ce poste a finalement été pourvu par Mary Robinson. AOK est élu, le 10 juillet 2003, président de la Commission de l'Union Africaine.

¹⁵²² Conformément à la loi n°02-012 du 3 juin 2002 autorisant le Gouvernement à prendre certaines mesures par ordonnances. Le mandat de l'assemblée étant clos.

¹⁵²³ Ordonnance n°02-053/P-RM du 4 juin 2002 portant création du Programme National de Lutte contre la pratique de l'excision.

5 juin le Président retire finalement son ordonnance concernant la « loi éducative sur l'excision ».

En effet, dès le lendemain du Conseil des Ministre, une délégation de religieux islamiques aurait demandé à être reçu par le Président, à Koulouba. Il apparaît *a posteriori* difficile d'établir qui est parti à Koulouba et quels ont été les effets de cette rencontre (si elle a bien eu lieu). Une autre délégation aurait également cherché à rencontrer ATT, le successeur d'AOK pour le menacer de représailles en cas de soutien à cette loi. Il aurait alors contacté lui-même AOK pour l'encourager à retirer cette ordonnance explosive...¹⁵²⁴ Mais, en tous cas, le texte sera finalement enterré : AOK ne peut pas se dédire publiquement, mais cette ordonnance (introuvable) sera mise de côté et l'alternance l'enterrera finalement.¹⁵²⁵ Le MPFEF aurait informé le CNAPN de façon verbale de l'abandon de ce projet quelques jours plus tard. Lors de nos recherches, nous n'avons pas trouvé traces de cet avant-projet de loi, ni de cette ordonnance, mais un document circule dans les cercles associatifs,¹⁵²⁶ sous le titre : « Loi n°02-...../AN : RM du Relative à l'abandon de la pratique de l'excision » : l'entête est ici incomplète, et le document n'est pas signé.¹⁵²⁷

Cependant la fin du mandat d'AOK est également marquée par le vote (effectif cette fois ci) d'une loi importante, portant sur la santé de la reproduction, qui autorise notamment les moyens de contraception, et qui mentionne indirectement les conséquences néfastes de l'excision, soulignant la nécessité de la prise en charge de ses victimes.¹⁵²⁸ Même si cette inclusion est symbolique, il n'en reste pas moins qu'elle témoigne d'une première inscription

¹⁵²⁴ Notons ici que les données concernant le contexte du retrait de l'ordonnance relèvent plutôt de l'ordre des rumeurs. En revanche le vote et le retrait de cette ordonnance sont une hypothèse qui a été confirmée à plusieurs reprises par les entretiens que nous avons menés : par exemple, le coordinateur du projet PASAF nous précise que l'ordonnance n'a pas été diffusée dans les différents départements, elle est restée bloquée au niveau de la présidence, sans même aller jusqu'au Secrétariat Général qui en assure normalement la diffusion. Entretien réalisé le 14 février 2005 avec Lamine B.Traoré, PASAF, Bamako.

¹⁵²⁵ Cette hypothèse a été confirmée à plusieurs reprises par les entretiens que nous avons menés : par exemple, L. Boubacar Traoré nous précise que l'ordonnance n'a pas été diffusée dans les différents départements, elle est restée bloquée au niveau de la présidence, sans même aller jusqu'au Secrétariat Général qui en assure normalement la diffusion. Entretien réalisé le 14 février 2005 avec Lamine B.Traoré, PASAF, Bamako.

¹⁵²⁶ Il nous a été fourni en premier par l'association AMSOPT.

¹⁵²⁷ Voir **annexe 9**.

¹⁵²⁸ Loi n° 02-044 relative à la santé de la reproduction du 24 juin 2002.

de la question des MGF sur l'agenda national, à partir d'un agenda connexe (ici la santé de la reproduction).

La création du premier Programme National de Lutte contre l'Excision.

Mais, un des acquis majeur du mandat d'AOK en ce qui concerne la lutte, sera le 4 juin 2002, sa signature de l'ordonnance portant création du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE). Il s'agit d'un service, qui a statut de direction nationale, rattaché au Secrétariat Général du MPFEF. Si la création de ce programme revient à AOK, il est intéressant de noter que le décret d'application fixant les modalités de fonctionnement sera quant à lui décidé en conseil des ministres après les élections de 2002 (en octobre 2002) ;¹⁵²⁹ ce qui montre une certaine continuité entre des mesures qui relèvent de prises de positions personnelles d'AOK, et des décisions renforcées par le nouveau président en place, ATT.

Le PNLE a pour mission « la coordination, le suivi et l'évaluation de la politique et des stratégies de lutte contre l'excision ». Des locaux sont mis à sa disposition, ainsi que du personnel qualifié (20 fonctionnaires). Contrairement au CNAPN qui ne mentionnait pas directement l'excision (même si le comité se concentrait essentiellement pourtant sur cette problématique), pour la première fois la question est ouvertement posée dans l'intitulé même de l'institution. De plus, la structure est permanente, elle dispose de locaux et d'un personnel propre, avec un mandat clair qui n'inclut pas des activités opérationnelles de sensibilisation sur le terrain, mais essentiellement la coordination des activités et l'orientation de la politique gouvernementale. Mais dans les faits, le PNLE n'est finalement réellement opérationnel qu'à partir de 2004, date à laquelle le Gouvernement lui accorde finalement une ligne budgétaire (300 000 000 FCFA). Avant cette période, les activités sont menées essentiellement à travers le PASAF,¹⁵³⁰ qui dispose quant à lui de financements importants... ce qui entretient un certain brouillage des frontières entre la « coordination » assurée par le PNLE d'actions sur le terrain menées par le secteur associatif. Par exemple, toute une série de formations sont

¹⁵²⁹ Le 12 octobre 2002, le décret n°02-492/P-RM fixant organisation et modalités de fonctionnement du PNLE est statué en conseil des ministres. Le cadre organique est également fixé à la même date Décret n°02-493/P-RM, 12 octobre 2002, déterminant le cadre organique du PNLE.

¹⁵³⁰ Le PASAF (Projet d'Appui à la Lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la Santé de la Femme et de l'Enfant) est un projet d'appui au PNLE financé par le FNUAP depuis 2000 et qui a notamment réalisé un projet pilote dans le cercle de Bougouni (sensibilisation).

organisées en 2003, pour les filles migrantes, les sages femmes, les enseignants à Bougouni, c'est-à-dire dans la zone d'intervention du PASAF...

Mais, à partir de 2004, le PNLE est doté d'un budget et d'un Plan d'action (2004-2007) qui a été rédigé en collaboration étroite avec les différents intervenants dans la lutte à l'issue du Forum National (organisé du 16 au 19 décembre 2003, au Palais des Congrès de Bamako). Financée par l'UNICEF et la Coopération française. Au cours de ce forum, le Plan d'Action a été validée par les 200 participants (après discussions en sessions, et amendements en séance plénière).¹⁵³¹ Les résultats de cette rencontre sont couverts par la presse nationale. La tenue de ce forum marque un tournant important dans les activités du PNLE : il s'agit en effet de sa première action, menée de façon « autonome » vis-à-vis du PASAF (même si le facilitateur de cette rencontre n'est autre que le responsable du PASAF).

Notons qu'au niveau du contenu, le Plan d'Action reste assez classique et consensuel : 8 objectifs sont identifiés : coordination, recherche, IEC, prise en charge des victimes, rédaction de curricula, appui des structures de lutte, la création d'un « environnement juridique favorable », et le suivi évaluation.¹⁵³² Cela reprend en effet point par point les attributions qui avaient été données au PNLE dans l'ordonnance n°02/053/P-RM du 4 juin 2002. Seule l'évocation d'une « loi éducative » est un élément nouveau. Mais ce document est cependant le premier texte de politique nationale de référence, avec une planification précise de la mise en œuvre. Notons cependant que dans la troisième partie de ce document, consacrée précisément à la planification des activités, il n'est fait mention à aucun moment des institutions qui ont la charge de l'exécution de ce programme, postulant ainsi implicitement que le PNLE serait le seul responsable...

Enfin, 2002 est également l'année où les structures déconcentrées de la lutte institutionnelle contre les MGF sont **réactivées** : à savoir à la fois les Comités régionaux de lutte contre les MGF (représentant le CNAPN) et les Points Focaux (représentant le PNLE). Lors de notre

¹⁵³¹ Après une introduction de la Ministre de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille, une dizaine d'associations maliennes ont fait le bilan de leurs activités contre les MGF, et ateliers ont ensuite été organisés : sur le plan d'action en tant que tel, mais aussi sur les exciseuses, les leaders religieux, les communicateurs traditionnels et enfin sur les « partenaires d'appui ».

¹⁵³² PNLE, *Politique et Plan d'Action en Faveur de l'Abandon de l'Excision*, SG-MPFEF, Bamako, 2004.

enquête de terrain en 2004 ils étaient effectivement mis en place au niveau des Directions Régionales de Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille.¹⁵³³

Ainsi, à partir de 2002 surtout, le problème des MGF s'inscrit progressivement sur l'agenda national, dans un contexte marqué également par la montée de résistances. Cette rétrospective sur le processus de politisation permet d'isoler quelques pistes de recherche que nous allons explorer par la suite :

1. La politisation des MGF est un processus conflictuel confrontant plusieurs interprétations évolutives de la pratique des MGF, du « problème » qu'elle engendre, et (surtout) des « solutions » (loi, messages sanitaires, éducation etc.)
2. Des résistances plus ou moins organisées contraignent parfois cette politisation, à partir d'arguments religieux et/ou anti-impérialistes (comme l'illustrent les discours autour du procès Awa Gréou et les discours d'une certaine élite islamisée actuelle).
3. Une multitude d'acteurs aux statuts (nationaux et internationaux) et intérêts variés gravitent autour de la cause des MGF, qui s'articule comme un champ avec ses logiques, ses représentations, et ses temporalités propres – différent du champ politique.

2. Une politisation lente et à éclipses au Kenya.

Au Kenya, la politisation apparaît plus diffuse qu'au Mali. En dehors du vote de dispositions législatives interdisant la pratique sur les mineures (moins de 18 ans), les décisions restent ponctuelles et éclatées, comme le déplorent nombre d'acteurs engagés dans la lutte au niveau national. La politisation est en effet faiblement articulée autour de plusieurs composantes : parmi lesquels : la rédaction d'un Plan National d'Action en 1999, le vote du Children's Act en 2001, et plus récemment la mise en place d'un *Interministerial Steering Committee*. Cet ensemble offre l'image d'un patchwork inachevé.

¹⁵³³ Pour des détails, voir la sous partie consacrée aux agences administratives spécialisées dans la lutte contre les MGF : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1, a.

a. La rédaction d'un Plan National (1999).

En 1999, un premier (et unique) Plan National d'Action pour l'Eradication des MGF est publié par le Ministry of Health (MOH), qui a également la charge de sa mise en œuvre. Ce document, résultat des deux symposiums, ne sera que partiellement mis en œuvre et avec l'appui technique de la GTZ.

Symposiums impulsés par les agences des Nations Unies : publicisation provoquée et création du NFP on FGM.

Deux symposiums organisés en 1997 et 1998 favorisent la publicisation de la question des MGF, et désignent les autorités publiques responsables de cette question. Ces premières rencontres coïncident avec la publication des premiers résultats de l'EDS Kenya, incluant des données sur les MGF : la prévalence nationale est alors établie à 38% (EDS 1998).

En mars 1997, le bureau kenyan de l'UNICEF avec la collaboration du PNUD, organisent à Nairobi un symposium national regroupant 62 organisations impliquées (directement ou indirectement) dans la lutte contre les MGF au Kenya (ONG nationales ou internationales, agences de coopération bilatérale ou multilatérale, etc...). Cette première rencontre marque un tournant important dans la lutte, et agit comme un « signal » de l'afflux de financements. L'année suivante un symposium de suivi est organisé : il rassemble cette fois ci pas moins de 96 organisations, soit 30% de participants supplémentaire.

A l'issue du premier symposium, une *task force* (devenue par la suite *Core Group on FGM*, puis National Focal Point on FGM) est mis en place, composée des principaux participants. Elle se réunit ensuite tous les mois, d'abord pour préparer le 2^{ème} symposium. Ces réunions sont également l'occasion d'affiner la *problématisation* des MGF.¹⁵³⁴

A l'issue du 2^{ème} symposium (relativement peu médiatisé), il est décidé de mettre en place un comité national de coordination. Des débats portent alors sur le statut de ce comité : faut-il le rattacher à un département ministériel, ou peut-il être une ONG ? Comment ne pas faire double emploi avec le *Kenya National Committee on Traditional Practices* qui avait été créé (avec les organisations de la société civile) en 1990 à l'initiative de l'UNICEF et du PNUD ?

¹⁵³⁴ Cf. *infra*, chapitre 3, II, B, 2.

Finally, the question is not resolved: the Core Group becomes the *National Focal Point on FGM* (NFP on FGM), and it does not have an autonomous legal status. Provisionally it is financially and logistically attached to an NGO (Northern Aid). Moreover, this question is still not resolved, UNICEF is progressively disengaging from the structure to which it reproaches the lack of transparency. The NFP on FGM includes an *Advisory Committee*, elected, which is composed of 19 members: ministerial departments, international NGOs, national NGOs, United Nations agencies...¹⁵³⁵ In December 2003, the committee is renewed: the number of national organizations represented has more than doubled, as well as that of ministerial departments.¹⁵³⁶ The committee meets every month, it approves the action plans of the National Focal Point (NFP) on FGM and mobilizes funds. The NFP on FGM essentially carries out advocacy activities, but also some information and sensitization activities, as well as trainings. It notably produced sensitization material, translating existing material into national languages for example.¹⁵³⁷ However, from 2004, the organization weakens: the meetings are progressively spaced out, until they are no longer organized at all since 2005. The coordinator Agnes MacAnthony leaves the NFP on FGM in 2004, which also contributes to the weakening of the structure, which no longer exists today except through its documentation center. However, between 1999 and 2003, the NFP on FGM constitutes undeniably an agent of the politicization of the problem. In 1999, a *National Plan for the Eradication of FGM* (1999-2019) is drafted, under the joint initiative of the MOH, of the OMS and of the NFP on FGM.

¹⁵³⁵ The first *Advisory Committee* includes: the Ministry of Health (MOH), Ministry of Education, AMREF, Center for the Study of Adolescents, El-Taller, FIDA, Julikei International, Lifespring Counseling Centre, Kenya National Committee on Traditional Practices, MYWO, Northern Aid, Supreme Council of Muslima in Kenya – SUPKEM, Care (international NGO), PATH, (American NGO), OMS, PNUD, UNICEF and FNUAP.

¹⁵³⁶ In December 2003, the second *Advisory Committee* includes, in addition, for the NGOs: AMWIK, Woman Kind, Samburu Girl Child Education Support Programme, Self Action for Empowerment, Friends of the Nomads International, Wajir Inter-religious Committee, The Cradle, Youth Education Network; and for the ministerial departments: Ministry of Home Affairs, Ministry of Gender, Ministry of Planning and National Development.

¹⁵³⁷ It works in close collaboration with certain public actors on specific projects, for example, with the *Kenya Institute of Education* in order to include MGF in the curricula of primary and secondary non-professional education; in Isiolo, it works in partnership with *Isiolo Catholic Diocese* and the Embassy of the United States to organize sensitization sessions in the district of Isiolo.

Ces deux symposiums (1997 et 1998) appellent à une intervention des autorités publiques, au-delà des déclarations incantatoires de D.A. Moi. Un Plan National d'action est ainsi rédigé, plaçant alors le MOH à la tête de la lutte institutionnelle contre les MGF.

La rédaction d'un Plan d'action National d'Eradication des MGF (1999)

La rédaction d'un Plan national d'action a été coordonnée par la Division of Primary Health Care du MOH, financée par l'OMS et facilitée par le *Anti-FGM Core Group* (qui devient plus tard le NFP on FGM) : ¹⁵³⁸ ce plan bénéficie donc d'une expertise importante.

C'est un document synthétique (35 pages), très précis faisant à la fois le bilan des actions menées, et proposant toute une série d'actions à mener dans une tonalité volontariste et ambitieuse. L'objectif général est de réduire la proportion de filles, de femmes et de familles qui sont touchées par les MGF dans les 20 prochaines années. Il est assorti d'une série d'indicateurs très précis.¹⁵³⁹ Cette longue liste de ces indicateurs est d'ailleurs à l'image du plan d'action, qui se présente comme un catalogue quasi exhaustif des stratégies *imaginables* contre les MGF, croisant l'ensemble des domaines (santé, éducation, égalité de genre, information etc...). Ce plan d'action témoigne donc à la fois d'une fine connaissance des enjeux des MGF, et de l'absence de priorité donnée à la lutte au niveau nationale (allant de la mise en place d'un centre d'écoute, à une approche intégrée du genre dans tous les programmes, en passant par la réalisation d'enquêtes sur le terrain, et la coordination de l'ensemble des intervenants au niveau national). Une telle profusion d'approches et de stratégies contribue à noyer l'ensemble dans un plan d'action peu cohérent.

Par ailleurs, l'exécution de ce plan est confiée prioritairement au MOH et plus spécifiquement à la *Division of Primary Health Care*. Il doit assurer la coordination des interventions pour l'éradication des MGF des départements gouvernementaux et des ONG, et faire le suivi des

¹⁵³⁸ Les membres de ce groupe qui sont mentionnés en introduction du document sont : UNICEF, FNUAP, PNUD, FIDA, Ministère de l'Education, Ministère de l'Information, Lifesprinc Counselling Center, National Committee against Harmful Practices, Julikei International ; auxquels il faut ajouter la participation soulignée de : MYWO, El-Taller, Northern Aid, PATH, MOH, Ministry of Home Affairs, Center for the Study of Adolescents et l'UNICEF.

¹⁵³⁹ Parmi lesquels la réduction de plus de 40% de la prévalence des MGF au niveau national d'ici 2019 ; mais également l'augmentation de 40% des communautés qui discutent librement de la question ; l'augmentation de 50% du budget alloué aux activités de lutte contre les MGF ; la baisse de 30% d'autres pratiques telles que les mariages précoces ou forcés ; l'augmentation de 50% des filles scolarisées et finissant le cycle primaire et secondaire dans les communautés excisantes...

mesures visant l'éradication des MGF. Pour réaliser cette tâche (lourde), le plan prévoit la mise en place d'un « *national multi-sectoral committee of stakeholders* », qui rassemblerait notamment divers départements ministériels (Ministry of Home Affairs, National Heritage, Culture and Social Services, Ministry of Education, Ministry of Planning and National Development), des ONG et associations ainsi que « tous ceux qui sont impliqués à la base dans le processus de démystification des fonctions sociales et culturelles des MGF ». ¹⁵⁴⁰ Ce comité doit conseiller le MOH sur l'application du Plan d'action, tandis que celui-ci en assurerait le soutien financier mais aussi logistique et technique.

Cependant, ce comité n'a pas été créé à ce jour, laissant donc au MOH seul la charge de la mise en œuvre de ce Plan. Celle-ci sera d'ailleurs très faible, à commencer par la dissémination du document : elle était censée constituer un des éléments forts de la première phase d'application, mais elle n'a été que très partiellement réalisée. Notons d'ailleurs à titre d'illustration que de manière générale, les interlocuteurs que nous avons rencontrés en régions ne disposaient pas du document, et très peu d'entre eux en connaissaient l'existence. La responsabilité exclusive de l'exécution du plan au MOH est indéniablement un facteur supplémentaire de blocage et inertie : la division qui aurait pu avoir la charge de la question est en fait également celle qui gère la politique de lutte contre le sida, qui est une priorité nationale depuis les années 1980. Par ailleurs, aucune ligne budgétaire spécifique n'est accordée à cette division, qui dépend donc des projets initiés par les bailleurs. ¹⁵⁴¹

Le rôle clef de la GTZ au sein du MOH.

C'est en effet la coopération allemande qui va prendre en charge la mise en œuvre d'une partie du Plan national d'action, dans le cadre de son programme de coopération de coopération d'appui au MOH dans le domaine de la santé de la reproduction. En 2000 la GTZ, initie un projet anti-MGF dans ce cadre ci. D'importants moyens humains sont déployés par la GTZ en vue de l'exécution de son projet : 10 salariés sont ainsi placés au niveau du MOH à Nairobi, et en régions spécifiquement. Cette structure lourde est justifiée car « le programme contre les MGF [...] est très sensible et que cela demande beaucoup de

¹⁵⁴⁰ “ those who have been involved on the ground with the process of demystifying the perceived social and cultural functions of FGM.” in: MOH, *National Plan of Action for the Eradication of FGM*, Nairobi, 1999, p 30.

¹⁵⁴¹ Entretien réalisé le 7 juin 2005 avec la Division de la Santé de la Reproduction (ex- Santé Primaire) à Nairobi.

travail. »¹⁵⁴² Le projet est d'abord initié dans une zone pilote (Transmara en 2000), avant de s'étendre ensuite à plusieurs zones d'intervention, encore ciblées (Tharaka, Daadab, Kajiado et Kuria en 2004).

Notons ici que, comme dans le cas du Mali, avec le projet PASAF financé par le FNUAP à travers le CNAPN, la prise en charge d'actions opérationnelles sur le terrain brouille les cartes des responsabilités de chacun des intervenants. Par ailleurs, et comme dans le cas du Mali, ces actions sont nécessairement centrées sur une zone et n'ont donc pas de dimension nationale (que l'on attendrait à l'inverse d'une agence gouvernementale spécifiquement). En effet, ce projet se concentre sur la mise en œuvre d'une portion du Plan d'action : il ne s'agit donc pas tant d'exécuter le plan d'action que finalement de mettre en place un programme de sensibilisation dans certaines communautés, répondant aux priorités du volet « plaidoyer » du Plan.¹⁵⁴³

La rédaction de ce Plan constitue un moment essentiel dans la politisation de la problématique : en retraçant son cheminement, nous avons pu observer les mécanismes qui ont conduit à sa rédaction, impulsée par les bailleurs qui organisent deux symposiums, et les tentatives de mise en application, à travers la GTZ qui prend en charge un agenda opérationnel.

Le vote de dispositions législatives interdisant la pratique pour les mineures constitue un deuxième moment fort dans ce processus, même si là encore l'application fait défaut.

b. Débats sur l'opportunité d'une interdiction légale des MGF.

Le Plan National ne considérait pas l'interdiction légale des MGF comme une stratégie adéquate. Pourtant, plusieurs organisations (notamment spécialisées sur l'approche *droit*) impliquées dans la lutte contre les MGF soutiennent cette position, et vont influencer la rédaction et le vote de ces dispositions. En 2001 (décembre) le Children's Act est en effet voté : il inclut des dispositions interdisant la pratique de la circoncision féminine sur les

¹⁵⁴² Entretien réalisé 1^{er} juillet 2005 avec la coordinatrice du Projet MGF, GTZ, Nairobi, Kenya.

¹⁵⁴³ Pour des détails, se référer à la sous partie consacrée aux acteurs internationaux dans la mise en action publique de la cause des MGF : cf. *infra*, chapitre 4, I, B.

mineures.¹⁵⁴⁴ Ce sont ici les premières dispositions législatives qui viennent interdire la pratique de la « circoncision féminine » (section 14) et prévoir des sanctions en cas de non respect des dispositions (section 20). Cependant, ce texte de loi n'est pas consacré exclusivement aux MGF : il vise au contraire à domestiquer la Convention sur les Droits des Enfants de 1989, et compiler (en un seul texte à l'ensemble de la législation relative aux enfants. Il s'agit donc d'un texte de loi très volumineux (493 pages).¹⁵⁴⁵ Les dispositions relatives à la « circoncision féminine » répondent spécifiquement aux obligations contenues à l'article 24.3 de la Convention internationale des Droits des Enfants (1989),¹⁵⁴⁶ même si la formulation y est plus vague. Comment expliquer cette insertion nominative dans le Children's Act ?

Tout d'abord, ce texte est l'aboutissement d'un long processus initié en 1991 avec la mise en place d'une *task force* nationale chargée du suivi de la ratification de la Convention sur les Droits des enfants : un premier rapport est remis à la Commission des Nations Unies chargée du suivi de la Convention en 1994 préconisant le vote d'un texte de loi spécifique sur les enfants. Mais des blocages importants émergent, notamment parce que les différentes versions de la loi qui sont proposées font référence à la responsabilité paternelle, qui reste encore un thème tabou dans la société patriarcale kenyane. Mais, en ce qui concerne les dispositions relatives aux MGF, elles n'ont en fait été introduites qu'à la fin du processus, quand la Children's Bill avait déjà recueilli un consensus minimum.

Plusieurs associations impliquées dans la lutte depuis les années 1990 ont fait pression pour l'inclusion de telles dispositions dans ce projet de loi. La *Federation of Women Lawyers-Kenya* (FIDA), forte d'une solide expertise légale et régulièrement impliquée dans le

¹⁵⁴⁴ "Children Act 2001" (n°8 of 2001), *Official Gazette*, 04-O1-2002, n°8, pp 493-680. Il est entré en vigueur en mars 2002. **Section 14.** *No person shall subject a child to female circumcision, early marriage or other cultural rites, customs or traditional practices that are likely to negatively affect the child's life, health, social welfare, dignity or physical or psychological development.* **Section 20.** *Notwithstanding penalties contained in any other law, where any person wilfully or as a consequence of culpable negligence infringes any of the rights of a child as specified in sections 5 to 19 such person shall be liable upon summary conviction to a term of imprisonment not exceeding twelve months, or to a fine not exceeding fifty thousand shillings or to both such imprisonment and fine.)*

¹⁵⁴⁵ L'intérêt suprême de l'enfant est ainsi affirmé, mais le texte rend l'école primaire gratuite pour tous et met en place toute un ensemble d'institutions visant à rendre la justice accessible et adaptée aux enfants.

¹⁵⁴⁶ **Article 24. 3 :** *Les États parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.*

processus législatif autour des questions de genre (et au-delà) avait déjà formulé des recommandations en ce sens dès 1998.¹⁵⁴⁷ Elle a ensuite été à la tête des revendications en 2001.¹⁵⁴⁸ Entre temps, le débat sur l'opportunité d'une loi s'était notamment matérialisé par tribunes de presse interposées, dans le courant de l'année 2001. Plusieurs camps se dessinent : d'un côté, le National Focal Point on FGM (à travers Agnes MacAnthony) qui se pose clairement *contre* toute interdiction des MGF :¹⁵⁴⁹ il préconise une approche plus prudente, présentée aussi comme plus « respectueuse » des cultures, en encourageant notamment la stratégie des rites de passage alternatifs.¹⁵⁵⁰ Sa directrice précise à plusieurs reprises sa position : si les MGF sont en effet un rite de passage de l'enfance à l'âge adulte, ses effets néfastes sur la santé (attestés par divers témoignages) nécessitent d'envisager son abandon, sans pour autant remettre en cause les raisons à l'origine de la pratique (à savoir l'initiation). Réitérant son adhésion aux stratégies de rites de passage alternatifs, Agnes MacAnthony affirme ainsi : « une loi contre les MGF [...] reviendrait à criminaliser la culture ». ¹⁵⁵¹ On retrouve d'ailleurs ici certains arguments qui avaient été évoqués par les députés lors de discussion de la motion en 1996 (cf. *supra*).

Les réunions du NFP on FGM ont cependant également été l'occasion de discuter de cette question, notamment entre 1997-1998 : un consensus minimum avait alors été trouvé sur la nécessité de développer des approches *alternatives* à la législation, ce qui avait d'ailleurs été repris dans le Plan National d'Action de 1999.

Cependant, cette position ne fait pas l'unanimité : d'autres organisations encouragent l'interdiction, dans la sillage des revendications de FIDA. C'est le cas notamment du *Center for Human Rights and Democracy* (CHRD), ONG kenyane basée à Eldoret,¹⁵⁵² qui affirme ainsi dans une lettre publiée par la presse : « Nous voulons une loi ». ¹⁵⁵³ MYWO soutient

¹⁵⁴⁷ *The Daily Nation*, 11 juin 1998.

¹⁵⁴⁸ *The East African Standard*, 4 juin 2001.

¹⁵⁴⁹ *The East African Standard*, 6 juin 2001.

¹⁵⁵⁰ «Eradication of FGM should be a process and not an ultimatum. Criminalisation is an ultimatum whose consequence must be adverse to the process of eradication.»in: A. MacAnthony, «Criminalising FGM is futile», *The East African Standard*, 7 juin 2001.

¹⁵⁵¹ « a law against FGM [...] will be like criminalising culture ! »A. MacAnthony, « Negative effects of female cut », *The East African Standard*, 4 juillet 2001.

¹⁵⁵² Cette organisation avait été à l'origine de l'ordre de protection délivré en 2000 pour deux fillettes qui risquaient d'être excisées. Cf. *supra*, chapitre 2 (II).

¹⁵⁵³ « We want a law » in: « FGM : legislation is the solution », *The East African Standard*, 9 juin 2001.

également une telle même position, ainsi que l'ONG Equality Now.¹⁵⁵⁴ Cette polémique autour de l'interdiction légale de la pratique est aussi l'occasion de voir à côté des anti- MGF mais aussi anti- loi des arguments proches des pro-MGF : certains remettent à cette occasion également en effet en cause l'intrusion dans une décision qui relèverait d'un choix individuel.¹⁵⁵⁵

A travers ces tensions, ce sont aussi deux approches de la lutte qui sont en conflit : la *régulation*, et l'*abolition* de la pratique.

- La première approche est présentée comme (plus) respectueuse des communautés et de leurs valeurs, privilégiant donc la régulation de la pratique à travers (notamment) les rites de passage alternatifs.

- Une autre approche, plus radicale, vise l'abolition de la pratique en proposant notamment son interdiction. Le vote du Children's Act ne met pas pour autant fin à ce débat,¹⁵⁵⁶ qui se déplace dans deux directions : ceux qui veulent une législation spécifique, qui interdirait la pratique pour toutes les femmes (et non les mineures exclusivement),¹⁵⁵⁷ et ceux qui demandent simplement l'application des dispositions déjà existantes. En effet, il faut pour cela que des plaintes soient déposées, par les filles, éventuellement contre leurs parents, ce qui pose la première difficulté ; et il faut également que la décision de justice leur soit favorable, ce qui nécessite que les magistrats soient correctement formés et informés sur cette disposition. Enfin, même en considérant ces dispositions dans une perspective dissuasive, ces dispositions ne peuvent avoir vocation à dissuader les parents de pratiquer les MGF, sans que des moyens précis soient consacrés à sa dissémination. Or, à ce jour, un seul cas a été soulevé où une exciseuse traditionnelle qui avait pratiqué les MGF sur une jeune fille (qui a alors eu

¹⁵⁵⁴ "Law has its uses in the war against FGM", *The Daily Nation*, 20 mai 2002.

¹⁵⁵⁵ A. Gati Bose, « Why call by organisation to abolish FGM should be rejected », *The East African Standard*, 30 juin 2001 [lettre]

¹⁵⁵⁶ « The anti-FGM activists from the Government side and the civil society appear to be trapped in a dilemma : to criminalise or not female circumcision as a cultural practice. » in: K. Wafula, « New law not specific on FGM », *The East African Standard*, 7 décembre 2001.

¹⁵⁵⁷ En 2008, par exemple le FNUAP a organisé un atelier de sensibilisation des députés, en vue de l'adoption d'une loi spécifique contre les MGF. Voir : *The Standard*, 6 juillet 2008. Cette position est notamment portée par la députée Jebii Kilimo qui a proposé de rédiger et présenter prochainement une motion relative à une loi spécifique contre les MGF. Voir « Government supports harsh penalties against communities practicing FGM », *The Standard*, 14 août 2008.

une hémorragie), a été jugée coupable d'homicide par imprudence et emprisonnée pendant trois mois.¹⁵⁵⁸ D'autres cas ont été présentés aux tribunaux, mais n'ont généralement pas abouti. Par ailleurs, l'ensemble des intervenants dans la lutte dénonce le fait que la loi n'a pas été assortie des mécanismes d'application nécessaires, notamment en termes de « policy guidelines » à l'attention notamment de la police, mais aussi de l'administration locale ; voire en termes de soutien aux jeunes filles qui ont eu le courage de porter plainte (et qui se retrouvent alors le plus souvent ostracisées de leur famille et communauté) qui pourrait prendre la forme de centres d'accueil et de conseil.¹⁵⁵⁹ De nombreux articles de presse parus dans les mois qui suivent le vote de la loi font au contraire état de l'absence d'effets dissuasifs, voire de la recrudescence de cas.¹⁵⁶⁰

Notons enfin que les dispositions législatives relatives à la « circoncision féminine » ont été saluées et réappropriées par le Président D. A. Moi. En effet, dans un discours adressé lors de la célébration de l'Indépendance, le 12 décembre (2001), il rappelle avec emphase l'interdiction de la pratique pour les mineures, et met en garde ses concitoyens sur le mode de ses déclarations précédentes : « quiconque serait pris en train d'exciser une fille de moins de 16 ans sera envoyé en prison ». ¹⁵⁶¹ Il promet la protection policière pour les filles qui courent un risque. Cela renforce en tous cas la publicisation de l'interdiction.

c. Une politisation à éclipses.

Le vote du *Children's Act* a été un moment important dans la politisation de la problématique des MGF, tant d'un point de vue formel (interdiction légale de la pratique), symbolique (interdiction d'une pratique culturelle) que pour les débats qu'elle a engendré au niveau national, et les prises de position qu'elle a suscitées (D. A. Moi) : la question est alors entrée

¹⁵⁵⁸ K. Wafula « Can the Law Stop FGM ? », *The Afro Arab Consultation on Legal Tools for the Prevention of FGM*, NPWJ, 21-23 juin 2003, Le Caire (Egypte). [Disponible en ligne : <http://www.npwj.org/No+Peace+Without+Justice/Female+Genital+Mutilation/Cairo+2003/Documentation>]

¹⁵⁵⁹ Voir entretien 29 avec Ken Wafula, Center for Human Rights and Democracy, réalisé le 4 juillet 2005 à Eldoret (Kenya).

¹⁵⁶⁰ Voir notamment: "Girls' circumcision continues", *The Daily Nation*, 14 décembre 2001; "Challenges abound over ban on cut", *The Daily Nation*, 21 décembre 2001; "FGM is now illegal but some still want it", *The East African Standard*, 16 janvier 2002.

¹⁵⁶¹ « anyone found circumcising a girl of 16 will be thrown to jail » in: D. A. Moi cité dans « Kenya Bans Circumcision Among Young », *BBC News*, 12 décembre 2001.

dans le champ politique national. Cependant, elle ne fera à nouveau l'objet d'une attention particulière que plusieurs années plus tard à la faveur d'une grande conférence internationale qui lui est consacrée (en 2004), et où les autorités politiques s'impliquent.

Une conférence internationale contre les MGF soutenue par le Président M. Kibaki (2004).

Cette conférence internationale, organisée à Nairobi, est impulsée par l'ONG italienne *No Peace Without Justice*,¹⁵⁶² qui cherche surtout à impliquer le gouvernement.¹⁵⁶³ Ainsi, la conférence s'ouvre t-elle par le discours de Mwai Kibaki (lu par son vice-président A. Moody Awory): il y affiche une prise de position ferme *contre* la pratique, s'inscrivant ainsi dans la continuité des engagements du président sortant (D.A. Moi). Il s'appuie toutefois beaucoup plus sur les discours et textes internationaux, cherchant ainsi des référents neutres pour traiter de la question.¹⁵⁶⁴ Cette approche lui permet de considérer la responsabilité du Gouvernement dans cette lutte dans une perspective plus large qu'un simple mandat national, se posant comme leader d'une lutte internationale grâce au vote du *Children's Act*.¹⁵⁶⁵ Par ailleurs, son approche de la problématique en tant que telle est articulée autour de la dichotomie classique, culture contre droits humains. Il considère avant tout les MGF comme une violation des droits de femme, des droits humains universels et des droits individuels.

Un Comité Interministériel thématique contre les MGF (2005- ...).

L'année suivante, en janvier 2005, la lutte institutionnelle contre les MGF est réactivée, en partit par la GTZ qui encourage à la création d'un *Interministerial Steering Committee on FGM*, permettant de transversaliser la charge de la lutte contre les MGF entre plusieurs

¹⁵⁶² International Conference on FGM : *Developing a Political, Legal and Social Environment to Implement the Maputo Protocol*, Nairobi 16-18 septembre 2004, Kenya International Conference Center, Nairobi.

¹⁵⁶³ L'organisation a en effet conçu une sorte de "modèle" de conférence, qu'elle duplique dans plusieurs pays africains, visant à susciter à la fois le débat autour des MGF au niveau national, et impliquer le gouvernement dans l'organisation même de la conférence. Voir entretien réalisé avec le coordinateur de la conférence (jumelle) qui s'est tenu au Mali en 2006 : entretien 6, NPWJ, 28 janvier 2006, Bamako.

¹⁵⁶⁴ Il présente les MGF comme « an issue of extreme national, regional, and international importance » qui concerne le monde entier, ou ce qu'il appelle la « global community », terme qu'il répète à plusieurs reprises. Il met en effet l'accent sur le fait que la pratique n'est pas spécifique au Kenya, ni même au continent africain : « it is not an isolated issue ». *Ibid.*

¹⁵⁶⁵ Il poursuit ainsi : « we need concerted effort by Government and civil society, local and regional efforts with support from our foreign friends ». *Ibid.*

départements coordonnés, et à faire du Département Genre (du *Ministry of Gender, Sports, Culture and Social Services*) le point focal (et non plus le MOH).

En janvier 2005, une rencontre est organisée entre plusieurs départements ministériels (agriculture, genre, santé et travail) et la GTZ, afin de clarifier et déterminer le rôle respectif de chacun dans l'élimination des MGF. Il ressort de cette rencontre la nécessité de créer un comité interministériel. Il est aussi décidé que le Ministère leader ne serait plus le MOH, et le choix s'est alors porté sur le Département Genre du *Ministry of Gender, Sports, Culture and Social Services*, « dans la mesure où son mandat est sur le genre, qui est une des enjeux des MGF ».¹⁵⁶⁶ L'absence de ressources financières (et organisationnelles) de ce nouveau ministère, créé en 2004, n'est pas alors considérée comme un handicap à ce transfert de compétences du MOH au Ministère du Genre.

L'initiative de cette rencontre n'est pas clairement établie : la responsable du Département Genre utilise des tournures impersonnelles, au cours de l'entretien, pour rapporter cette réunion.¹⁵⁶⁷ La responsable de la GTZ considérait quant à elle que l'initiative était venue du MOH qui cherchait à se décharger d'un « fardeau » difficile à porter seul.¹⁵⁶⁸ Dans le plan stratégique du *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services* (publié en mai 2006), la création d'un comité interministériel fait partie des objectifs.¹⁵⁶⁹

La première réunion de ce nouveau comité, longtemps repoussée, a finalement eu lieu le 28 juin 2005, regroupant 15 participants, et inaugurant la passation de pouvoir du MOH au Département Genre. Notons que c'est la représentante de la GTZ anime la séance de travail, en commençant par présenter le bilan de ce que le MOH a fait dans le domaine de la lutte contre les MGF.¹⁵⁷⁰ Le mot d'ordre est la ré-stratégisation de la lutte, en sortant du carcan de l'approche uniquement médicale. La question de l'inclusion des ONG est évoquée, mais

¹⁵⁶⁶ « Since its mandate on Gender, of which FGM is one of the issues ». in: GTZ, *Brainstorming meeting on FGM*: Minute of the meeting, Silver Spring Hotel, Nairobi, 27 janvier 2005 (document non publié).

¹⁵⁶⁷ « There was the realization that looking at it as a reproductive health issue might not be enough. And so it was felt that we should look at it from a broader spectrum. » in: Entretien réalisé le 15 juin 2005 avec la responsable du Gender Dptmt, Ministry of Gender, Sports, Culture and Social Services, Nairobi.

¹⁵⁶⁸ Entretien réalisé le 1^{er} juillet 2005 avec la responsable du projet MOH/GTZ sur les MGF, Nairobi.

¹⁵⁶⁹ Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services, *Strategic Plan 2005-2009*, mai 2006, Nairobi.

¹⁵⁷⁰ Elle commence ainsi: « very little has been done specifically on FGM. The major part was in partnership with GTZ » [Notes personnelles]

rapidement tranchée : il faut d'abord consolider ce comité.¹⁵⁷¹ La première activité qui doit être menée par le comité est la rédaction d'un *Draft Plan of Action*, de 5 ou 6 pages, afin de pouvoir médiatiser l'existence de ce comité. A ce jour, il n'a pas été rédigé et les réunions suivantes se sont considérablement espacées,¹⁵⁷²

La dynamique révélée par ces quelques réunions a permis de mettre en évidence d'une part l'absence de connaissance du Plan d'Action (y compris et surtout par le département Genre qui a la charge de la question), la mainmise de la GTZ sur le processus de passation de pouvoir, et les difficultés d'implication des acteurs sur une question jugée sensible.¹⁵⁷³

Quelques résistances, mais diffuses.

En effet, et cela sera notre dernier point, tous ces éléments de publicisation de la problématique des MGF au Kenya, ne doit pas masquer pour autant les **polémiques**, voire les **résistances** suscitées par cette politisation croissante de la question.

Tout d'abord, il convient de mentionner ici (mais nous y reviendrons) la forme la plus aboutie de résistances à la cause des MGF, à travers les discours de la secte Mungiki. En avril 2002, des tracts sont distribués par les membres de cette secte dans le district de Kiambu (Central Province) : il y est stipulé que les femmes âgées de 13 à 65 ans doivent se faire exciser avant le 7 juillet (ou *saba-saba*).¹⁵⁷⁴ Ils préviennent que des raids seront organisés afin de réaliser des excisions de force (ou « *cleansing ceremonies* » tel que cela est mentionné dans le tract) le cas échéant, et ce d'abord dans les zones de Mai-a-ihii, Gikambura, Kanyethi and Kangemi, qui correspondent précisément aux premiers endroits où se sont installés les missionnaires protestants de la *Church of Scotland* dans les années 1850.¹⁵⁷⁵ Il est important de noter que cette zone est également peuplée essentiellement de membres de l'ethnie Kikuyu. Or, d'une part, la controverse coloniale s'était concentrée sur cette zone ; et d'autre part, les Kikuyu ont progressivement abandonné la pratique des MGF dans le courant des années post-indépendance ; autant d'éléments qui en font la cible idéale pour le « revivalisme » des

¹⁵⁷¹ « The steering committee needs to be government only, to give guide-lines for NGOs [...] We need to coordinate », affirme ainsi une responsable du MOH. [Notes personnelles].

¹⁵⁷² Entretien réalisé le 29 janvier 2007 avec la nouvelle responsable du Gender Department (Mary Cheptoo Wambua), du *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services*, Nairobi.

¹⁵⁷³ Cf. *infra*, chapitre 3, II, B, 2 pour des détails sur les réunions.

¹⁵⁷⁴ Traditionnellement, c'est une journée de célébration de l'accession au multipartisme, en référence au 7 juillet 1992.

¹⁵⁷⁵ « Get circumcised, Mungiki sect tell women », *The East African Standard*, 23 avril 2002.

valeurs culturelles africaines, symbolisant à la fois l'oppression coloniale (avec la controverse des années 1930) et l'abandon des valeurs traditionnelles dans un contexte de modernisation (abandon de la pratique dans cette zone). Ils disent en effet chercher à débarrasser les Kikuyu des « démons sociaux qui ont envahis la communauté ». Ils attribuent ainsi par exemple la propagation du VIH/SIDA à l'absence de circoncision des jeunes filles. Par ailleurs, la secte a menacé directement plusieurs femmes politiques en vue, dont : Beth Mugo et Martha Karua, toutes deux députées ; et Wanjiku Kabira, qui est membre de la *Constitution of Kenya Review Commission*. Ils considèrent qu'elles ne peuvent pas avoir de postes à responsabilité si elles restent ainsi « immatures », c'est-à-dire non excisées. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces arguments d' « immaturité » seront également repris lors de la campagne législative de 2002, à l'encontre cette fois-ci de Linah Jebii Kilimo qui brigue le mandat à Marakwett.¹⁵⁷⁶ D'ailleurs, certains considèrent que ces menaces visent plus largement à déstabiliser les candidates féminines aux élections législatives... La secte avait déjà fait parlé d'elle plus tôt dans l'année, d'une part pour avoir battu dans la rue des femmes qui étaient considérées comme habillées de manière indécente (elles portaient un pantalon) ; puis surtout en mars 2002, quand elle a été tenue responsable de la mort de 20 personnes dans des affrontements qui l'ont opposé à un groupe Luo dans les environs de Nairobi.¹⁵⁷⁷ Le Gouvernement a demandé aux autorités locales (*district officers* et police) que les responsables soient appréhendés. Les principales associations féminines que nous avons déjà évoquées (COVAW et FIDA) ont fait pression sur le Gouvernement pour que des mesures soient prises en vue de l'interdiction effective de cette secte.¹⁵⁷⁸

A côté de résistances violentes mais ponctuelles à la cause des MGF, l'absence de consensus s'exprime le plus souvent de façon plus feutrée dans diverses controverses connexes qui ont agitées la vie politique kenyane dans les années 2000, où la problématique des MGF a été débattue (en dehors spécifiquement de la motion de 1996) : à l'instar de la révision de la Constitution, ou lors de la discussion de la *Sexual Offences Bill*.

En 2005, dans les débats qui agitent l'opinion publique en vue du référendum sur la nouvelle constitution (du 21 novembre 2005) plusieurs associations féminines impliquées dans la

¹⁵⁷⁶ *Razor's Edge- The Controversy of FGM*, IRIN Web Special, mars 2005.

¹⁵⁷⁷ « Rights Activists Decry Mungiki Circumcision Threat », *UNI Information Network* 25 avril 2002.

¹⁵⁷⁸ Aujourd'hui, cette secte semble s'être mue en groupe mafieu et violent, comme en attestent leur implication dans les violences pré et post électorales de 2007-8.

rédaction du projet de constitution, font pression pour que les MGF soient mentionnées directement dans le corps même de la constitution. Le *Children's Act* a été voté, interdisant la pratique sur des mineures, il s'agirait maintenant de l'étendre pour toutes les femmes, quelque soit leur âge. Le NFP on FGM qui siège à la *Constitutionnal Review Commission on Kenya* (CKRC), demande également à ce que des dispositions claires soient incluses concernant la protection des femmes et des enfants vis à vis des pratiques néfastes. En septembre 2002, dans le Rapport de cette Commission il est question d'élargir le champ des droits mentionnés dans la constitution actuelle, qui comprend seulement les droits civils et politiques, pour lesquels les limitations sont importantes et les mécanismes de protection faibles. Les droits des femmes et des enfants devaient ainsi être renforcés, notamment dans le sens d'une *affirmative action* pour les femmes.¹⁵⁷⁹ Le texte qui est présenté au référendum fait référence aux "harmful cultural practices" (pratiques culturelles néfastes) dans la partie *Fundamental Rights and Freedom*, concernant les droits des enfants (article 41).¹⁵⁸⁰

Les questions autour de l'égalité de genre, qui sont présentes dans le premier *draft* (ou : *Bomas Draft* de 2005) et dans la *Proposed New Constitution* (PNC, fondée sur le *Wako Draft*), ont d'ailleurs fait l'objet de discussions importantes lors de la campagne, divisant les camps du Oui et du Non au texte proposé. Selon FIDA, il est incontestable que la PNC est beaucoup moins volontariste sur les questions d'égalité de genre. Au-delà, les arguments autour des droits à l'égalité et notamment autour de l'accès à la terre ont mobilisé et démobilisé les deux camps. FIDA rapporte ainsi que : « certaines communautés ont invoqué leur pratiques culturelles répugnantes pour mobiliser leur communauté contre des avancées pour les questions de femmes ».¹⁵⁸¹

Enfin, en 2006 les discussions autour du vote de la *Sexual Offences Bill* permettent aussi de mesurer l'ampleur de la controverse que peut susciter la question des MGF : le vote du

¹⁵⁷⁹ "Recognize the right of affirmative action for women to redress imbalances created by reasons of history, tradition or law in particular by ensuring that [...] harmful cultural practices which undermine the dignity health and status of women are prohibited." in: *The main report of the Constitution of Kenya Review Commission*, 18th september 2002, Constitution of Kenya Review Commission (CKRC), Nairobi, p 87.

¹⁵⁸⁰ « Children [...] (d) to be protected from discrimination, harmful cultural rites and practices, exploitation, neglect or abuse ».

¹⁵⁸¹ « Certain communities invoked their repugnant cultural practices to mobilise their communities against some gains on women's issues » in: FIDA Kenya, *Towards the Promise of Gender Equality : Will the Millenium Development Goals take us there?*, Fida 2005 Annual Report, Nairobi, Décembre 2005, p 37.

Children's Act n'a pas permis de mettre fin aux controverses sur l'interdiction même de la pratique. Là encore certaines associations (FIDA, COVAW...) avaient fait pression pour confirmer et renforcer l'interdiction des MGF. Les discussions houleuses que cela a suscité sur les bancs du Parlement (et dans la presse) entre janvier et mai 2006 (la loi est votée le 31 mai) ont conduit finalement à retirer ces dispositions dans le texte final, qui offre au vote une version très édulcorée du projet de loi initial.¹⁵⁸² Alors même que les dispositions interdisant la pratique pour les mineures avaient été votées quelques années plus tôt, dans le *Children's Act* : les députés ont discuté de la pertinence du recours au droit pour lutter contre les MGF, voire même sur la pertinence d'une lutte contre les MGF dans son ensemble...

Ces tensions montrent bien que la politisation des MGF est un processus discontinu, conflictuel, traversé de pauses au Kenya – et surtout profondément marqué par le stigmate de la controverse coloniale qui agit régulièrement (du fait de l'ethnicisation de la politique, qui transforme nombre d'enjeux en clivages ethniques) comme un puissant butoir.

La politisation des MGF, à savoir donc son *émergence dans le champ politique*, apparaît ici, aussi bien au Mali qu'au Kenya, comme un processus complexe et non linéaire. Comme le souligne Pierre Favre toute émergence dans le champ politique est en fait le transfert d'un champ à un autre : dans nos deux cas, les MGF émergent d'abord dans le champ associatif, en connections plus ou moins directes avec les partenaires extérieurs, pour émerger dans un second temps dans le champ politique, on pourrait alors parler d'une politisation réactive, fondée sur le modèle de la « *mobilisation* » telle que le présente Philippe Garraud.¹⁵⁸³ Mais dans la mesure où cette mobilisation ne répond pas (comme dans le modèle précédent) à une véritable demande sociale, et qu'elle est en grande partie soutenue par des mobilisations y

¹⁵⁸² En effet, le 24 avril 2006, des députés se retrouvent à l'hôtel lors d'une rencontre organisée par les associations féminines pour discuter de ce projet de loi : ceux-ci avaient en effet souligné les blocages dus aux aspects culturels qui empêcheraient le vote de la loi. Ils précisent qu'ils risquent de perdre leur siège s'ils votent une telle loi. Deux points font débat : l'interdiction de la circoncision féminine et le viol conjugal. Ces deux éléments seront finalement enlevés du nouveau projet de loi. *The Daily Nation*, 31 mai 2006

¹⁵⁸³ Philippe Garraud a en effet cherché à identifier plusieurs idéaux types de mise sur agenda : parmi eux, le « modèle de mobilisation » est illustré par le cas de la libéralisation de l'avortement en France. Plusieurs caractéristiques semblent en effet communes : groupes organisés qui jouent un rôle moteur, forte médiatisation, création volontaire d'événements, ... Mais par contre, à la différence du cas cité, la « demande sociale forte » n'est pas présente dans notre cas de recherche. P. Garraud, 1990, *op.cit.*

compris inter/transnationales, elle se rapproche probablement plus du modèle de la « *dissonance* » proposé par Fred Eboko dans pour caractériser les premières années de la lutte contre le sida en Afrique subsaharienne.¹⁵⁸⁴ Mais là encore la comparaison ne peut pas être totale car – comme nous l’avons vu – des mobilisations contre les MGF se sont développées depuis les années 1990 et même souvent avant (contrairement au sida) : le problème s’articulant autant d’une historicité plus ancienne, qui va d’ailleurs modeler la suite du processus.

La comparaison de ces processus dans nos deux cas de recherche a révélé des différences significatives dans le *rythme*, mais aussi dans la *forme* même de la politisation. Ainsi, alors que dans le cas malien, la politisation semble de nature plutôt institutionnelle (avec la création d’une agence gouvernementale, le PNLE), au Kenya cette politisation plus diffuse repose en partie sur une option législative inachevée. Nous étudierons ces trajectoires différenciées plus en détail par la suite, et notamment dans le chapitre 4.

Par ailleurs, le processus à travers lequel une pratique sociale et culturelle devient un problème, qui se voit considérer dans le champ politique comme relevant de son domaine d’intervention – que nous venons de retracer - met également en exergue le fait que la **définition du problème** n’est pas une étape particulière dans ce processus, mais qu’elle en constitue au contraire l’ossature et la dynamique mêmes. Il est en effet difficile de véritablement dissocier la problématisation de la publicisation, car ce dernier processus ne repose pas pour autant sur des définitions définitivement stabilisées des « MGF », comme en attestent par exemple dans nos deux cas les multiples interprétations et positions vis-à-vis de la loi contre les MGF.

Les processus de politisation confrontent des interprétations variées des MGF en tant que « problème » qui se complètent mais aussi se contredisent parfois, et qui tendent à faire de la définition du problème une véritable lutte (plus ou moins conflictuelle) de pouvoir -

¹⁵⁸⁴ F. Eboko, 1999, *op.cit.* La politique de lutte contre le sida est en effet d’abord « *dissonante* », car elle n’est pas le produit de la mobilisation de groupes sociaux constitués autour de cet enjeu (contrairement aux situations du Nord, avec les associations de victimes, d’homosexuels etc.), mais elle est au contraire une réponse aux injonctions de l’OMS en la matière. Par la suite, l’émergence de tels groupes a changé la donne.

autrement dit la « lutte pour l'appropriation du problème ».¹⁵⁸⁵ Comment les MGF sont-ils construits en tant que problème ? Comment ces définitions se complètent-elles ou se contredisent-elles ? Quel sera l'impact de ces définitions sur la façon dont le problème sera pris en charge par les institutions publiques ?

Pour répondre à ces questions, il convient de réfléchir sur les constructions symboliques qui sous-tendent le(s) processus que nous venons de décrire ici. Comme toute politique publique ne cherche pas tant à résoudre un problème (ce qui supposerait justement un accord définitif, ici improbable, sur la définition même du problème et des solutions qui y sont attachées), qu'à construire surtout une réalité sur laquelle il est possible d'intervenir : il convient alors de déconstruire l'activité de production symbolique anime l'action publique.

Pour ce faire, nous allons procéder à une relecture des processus mis en lumière dans la sous-partie qui s'achève ici, à partir d'une analyse des « cadres » (ou : *frames*) d'action, qui a aussi l'avantage d'embrasser dans un même regard à la fois les mobilisations collectives et le processus de politique publique.

II. Une relecture du processus de politisation à partir de la *frame analysis*.

Dans le sous chapitre précédent, nous avons pu voir que la politisation des MGF s'inscrit dans un univers marqué par un « trop plein de sens »¹⁵⁸⁶ autour de la formulation du problème des

¹⁵⁸⁵ Ou « *struggle for problem ownership* » in : D.A. Rochefort et R.W. Cobb, « Problem Definition : an Emerging Perspective », *The Politics of Problem Definition. Shaping the Political Agenda*, D.A. Rochefort et R.W. Cobb (dir.), University Press of Kansas, 1994, pp 1-31.

¹⁵⁸⁶ La formule est empruntée ici à J. P. Dozon qui évoquait l'univers de sens brouillé dans la lutte contre le sida. Voir : J. P. Dozon, « Des appropriations sociales et culturelles à la nécessaire appropriation politique du sida : quelques éléments de synthèse », in : *Vivre et penser le sida en Afrique*, C. Becker, J.P. Dozon, C. Obbo et M. Touré (dir.), CODESRIA / Karthala/ IRD, Paris, 1998, pp 679-688.

MGF : pratique néfaste à la santé, frein au développement, obstacle à l'émancipation de la femme, violence, obligation religieuse etc. Or la définition de la réalité, ou plus précisément l'imposition d'une vision de la réalité est précisément au cœur du processus d'action publique.¹⁵⁸⁷ Cette définition n'est cependant que rarement figée, et c'est le plus souvent en *traitant* (ou non) cette réalité que la mise en sens se dessine, se transforme et (éventuellement) s'impose aux autres acteurs mobilisés, y compris après négociation ou collaboration entre eux. Comprendre ces « luttes » c'est donc commencer à démêler les jeux de pouvoirs qui s'en dégagent (ce qui que nous étudierons plus en détail dans le chapitre 3). La multiplicité de la problématisation des MGF rend d'autant plus pertinents ces questionnements.

Afin de rendre intelligible les mécanismes de régulation de ce débordement de sens, nous proposons ici de nous appuyer sur la *frame analysis* (ou : analyse de cadres), et notamment à partir de la perspective ouverte par D. Schön et M. Rein. Pour ces auteurs, « il n'y a pas une façon de percevoir et faire sens de la réalité sociale, excepté à travers un cadre, car cette tâche même de faire sens de situations riches en information et complexes nécessite une opération de sélectivité et d'organisation, ce qui signifie le cadrage. »¹⁵⁸⁸ Selon cette approche, l'action publique repose sur une activité de « mise en sens », de *framing* (ou : cadrage) concurrentielle, dans laquelle différents acteurs vont déployer des stratégies pour imposer leur interprétation.

Appliquer cette approche nous a conduit à déconstruire la *matrice de la cause des MGF* (contenant l'ensemble des cadres d'interprétations possibles de la cause des MGF). Il est ensuite plus facile d'identifier à la fois la/les configuration(s) évolutive(s) qu'elle prend dans la lutte contre les MGF à l'échelle internationale (**A**), et son implication dans le processus politisation des MGF tel que l'avons décrit précédemment (**B**).

¹⁵⁸⁷ L'action publique est en effet avant tout : « une opération de découpage à travers laquelle va être identifiée et formatée la substance des problèmes à traiter », P. Muller, 2005, *op.cit.*, p 180.

¹⁵⁸⁸ « there is no way of perceiving and making sense of social reality except through a frame, for this very task of making sense of complex, information - rich situations requires an operation of selectivity and organization, which is what framing means. » in: D. Schön et M. Rein, *Frame Reflection. Toward a Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York, 1994, p 30.

A. Une grille de relecture de la politisation des MGF : matrice de la cause, cadres d'action et circulation internationale des idées.

Afin de mieux comprendre la production du sens dans la politisation de la cause des MGF, nous proposons ici de déconstruire ces processus à partir des outils de la *frame analysis*. Nous avons ainsi forger une hypothèse secondaire de recherche : la cause des MGF est articulée autour d'une pluralité d'interprétations des MGF en tant que *problème*, qui forme une matrice, la « matrice de la cause des MGF ». (1) Cette matrice composée de cadres *génériques* d'interprétations des MGF, se décline différemment selon les contextes, les acteurs etc. Pour commencer, il est donc nécessaire de comprendre ses déclinaisons dans les mobilisations trans/internationales contre les MGF, ce qui nous conduira à une première relecture de la généalogie de la cause, telle que nous l'avons détaillée au chapitre 1. (2) Notons ici que ces éléments constituent la base de notre relecture de la politisation de la cause des MGF (qui fera l'objet de la sous- partie suivante).

1. Appliquer la *frame analysis* à la lutte contre les MGF.

Après avoir présenté l'intérêt de *frame analysis* pour l'étude des politiques publiques (a) d'un point de vue théorique ; nous mettrons en évidence son application à notre étude de cas en particulier, à savoir la cause des MGF. Cela nous conduira alors à réfléchir dans un deuxième temps sur la « matrice de la cause des MGF », comme toile de fonds des processus de mise en action publique (b).

a. L'analyse en termes de cadres (*frames*) dans notre recherche.

La notion de « *frames* » (ou cadres) est aujourd'hui très répandue en sciences humaines et sociales. On la retrouve d'abord en psychologie (dans les approches cognitives) dès les années 1970, mais également dans les analyses de discours, ainsi que dans les domaines de la communication ou de l'étude des médias. Edwin Goffman a toutefois été le premier à la conceptualiser dans le champ de la sociologie dans son ouvrage désormais célèbre paru en 1974.¹⁵⁸⁹ Dans les années 1980, la *frame analysis* (ou : analyse de cadres) a connu un large succès dans les études des mouvements sociaux.¹⁵⁹⁰

Des cadres d'expériences aux cadres d'action collective : les origines de la notion.

De manière générale, les *frames* sont des schémas d'interprétation qui donnent sens à la réalité (en la condensant, en la simplifiant...), et donc *de facto* l'orientent également d'une certaine manière. Suivant une perspective constructiviste,¹⁵⁹¹ cette approche cherche à comprendre les mécanismes de construction, déconstruction, reconstruction et négociation de la réalité par différents acteurs, à travers des matériaux symboliques.

Dans l'analyse des mouvements sociaux, les *collective action frames* (ou : cadres d'action collective) sont considérés par de nombreux auteurs comme l'un des ressorts de l'action collective. A travers ces cadres se joue un travail autour du sens, qui contient une virtualité mobilisatrice. En effet, ces schémas d'interprétation permettent aux agents de se repérer dans la réalité, et de rendre significatif certains événements, ce qui favorisera (ou non) la mobilisation.¹⁵⁹² Contrairement à d'autres types de schémas d'interprétations (notamment idéologiques), ces cadres ne sont pas un patchwork d'interprétations individuelles, mais bien le résultat de la négociation d'un *sens partagé*. Pour autant les cadres ne sont pas des entités figées, statiques, bien définies : elles sont au contraire en permanence recomposées,

¹⁵⁸⁹ E. Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harper, New York, 1974.

¹⁵⁹⁰ Pour une synthèse, voir: R. Benford et D. Snow, « Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 2000, pp 11-639.

¹⁵⁹¹ P. Berger et T. Luckman, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2000, 2^{ème} édition (1^{ère} édition : 1966).

¹⁵⁹² « Collective action frames are action-oriented set of beliefs and meanings that inspire and legitimate the activities and campaigns of social movement organization », R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 614.

contestées, transformées, déplacées à mesure que l'activité des mouvements sociaux se déploie. Si bien qu'il paraît d'ailleurs plus pertinent de considérer surtout l'activité de mise en cadre, c'est-à-dire le *framing* (ou : cadrage). Orienté vers l'action collective (l'ensemble des croyances et représentations qu'elle articule est censé inspirer et légitimer les activités des mouvements qui les portent), le *framing* est dynamique, concurrentiel et orchestré par des acteurs spécifiques.¹⁵⁹³

Ce processus comprend trois dimensions, qui ont été synthétisées par Robert Benford et David Snow: une dimension *discursive* (qui vise à donner du sens aux événements mobilisateurs, à travers des discussions, débats sur le contenu...), une dimension *stratégique* (s'allier avec d'autres mouvements, d'autres causes, exagérer certains événements etc. pour mobiliser d'avantage), et une dimension *concurrentielle* (des contre- cadres peuvent être déployés, et des conflits entre les cadres disponibles peuvent émerger). Ces processus de production de sens sont un des moteurs des mobilisations collectives, mais ils sont traversés de conflits (au sein même des cadres) qui structurent également le processus. Dans le cas de la lutte contre les MGF, des mécanismes de cadrage(s) *et* contre- cadrage(s) sont repérables, et participent de la genèse et maturation de la cause.¹⁵⁹⁴

Action publique et frames.

Dans l'étude des politiques publiques, ce n'est que récemment que la notion a été introduite, essentiellement par les tenants de l'approche cognitive des politiques publiques.

Rompant avec une vision des politiques publiques comme cherchant à résoudre de façon rationnelle des problèmes (analyse de type *problem-solving*), les auteurs qui se réclament de cette approche considèrent au contraire que les politiques publiques sont des entreprises de construction de la réalité. Pour tel ou tel domaine d'intervention, les politiques publiques produisent des **structures symboliques qui disent comment le monde fonctionne (dimension cognitive) et comme il devrait fonctionner (dimension normative)**. Ces

¹⁵⁹³ R. Benford et D. Snow la définisse de façon synthétique comme: « an *active, processual* phenomenon that implies *agency* and *contention* at the level of reality construct [...] The resultant products of this framing activity are referred to as collective action frames ». R. Bedford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 614. [souligné par nous]

¹⁵⁹⁴ Pour des détails, cf. *supra*, chapitre 1, II.

structures symboliques sont diversement désignées sous les termes de : « systèmes de croyances »¹⁵⁹⁵, de « référentiels »,¹⁵⁹⁶ les « paradigmes »,¹⁵⁹⁷ ou encore les « récits »,¹⁵⁹⁸ etc. Yves Surel propose quant à lui de se concentrer sur une notion plus explicite : les cadres cognitifs et normatifs (ou : *cognitive and normative frames*).¹⁵⁹⁹ Il suit en cela plusieurs auteurs qui ont dans le même temps transposé également certaines problématiques pertinentes issues de la sociologie des mouvements sociaux.¹⁶⁰⁰ La notion de *frame* paraît suffisamment claire et précise pour rendre compte de cette production symbolique dans les processus de politiques publiques : nous retiendrons ici en particulier la notion de **cadres d'action publique** (*policy frame*).¹⁶⁰¹ Les cadres d'action publique reposent donc sur un ensemble de principes généraux et de valeurs qui viennent définir des priorités d'action.¹⁶⁰² Mais en guidant de la sorte l'action publique, ces cadres masquent aussi dans le même temps les *autres* réalités (cadrages) possibles. Or, ces interprétations ne sont pas sans effets : par exemple, si dans le domaine de la santé, on attribue à telle maladie des causes biologiques ou à l'inverse sociales, les choix des méthodes d'intervention ne seront strictement pas les mêmes.

En effet, les politiques publiques constituent des espaces au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un « rapport au monde », qui renvoie à la

¹⁵⁹⁵ P. A. Sabatier (dir.), *Theories of the political process*, Westview Press, Oxford, 1999.

¹⁵⁹⁶ P. Muller et B. Jobert, 1987, *op.cit.*

¹⁵⁹⁷ P. Hall, « Policy paradigms, social learning and the State : the case of economic policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp 275-298.

¹⁵⁹⁸ C. Radaelli, « Logique de pouvoirs et récits de politiques publiques dans l'Union Européenne », *RFSP*, vol 50 (2), 2000, pp 255-267 ; E.Roe, « Narrative analysis for the policy analyst : a case study of the 1980-1982 Medfly controversy in California », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.8 (2), 1989, pp 251-273.

¹⁵⁹⁹ Y. Surel, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol.7 (4), octobre 2000, pp 495-512.

¹⁶⁰⁰ On peut citer à titre d'exemple : A. Tryandafyllidou et A. Fotiou, « Sustainability and Modernity in the European Union. A Frame Theory Approach to Policy-making », *Sociological Research Online*, vol. 3 (1), 1998. [Disponible en ligne: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>]

¹⁶⁰¹ « A policy frame is the frame an institutional actor uses to construct the problem of a specific situation », in : D. A. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 33.

¹⁶⁰² Y. Surel, 2000, *op.cit.*

manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être.¹⁶⁰³

Un cadre d'action publique est donc porteur d'une idée du problème, d'une représentation du problème (et de son environnement) et d'une « théorie du changement social », ou plus simplement de principes d'action.¹⁶⁰⁴ Tout processus de politique publique s'apparente donc en partie à un processus de négociation voire de lutte sur la manière légitime d'interpréter la réalité concernée. Les cadres d'action publique ne sont pas donc pas stables et figés une fois pour toutes, mais s'inscrivent dans le processus de politique publique. Les auteurs qui suivent cette approche cherchent à désagréger et explorer la formation, et l'évolution des cadres d'action publique dans la genèse et la transformation des politiques publiques.

Précisions ici cependant que les cadres d'action publique sont « tacites »,¹⁶⁰⁵ c'est-à-dire qu'ils ne sont pas directement observables, ce qui pose un problème méthodologique : **comment repérer les cadres d'action publique ?** David Schön et Martin Rein reviennent largement sur cette question dans leur ouvrage. Ils considèrent qu'il faut entreprendre de (re) construire les cadres à partir des matériaux (rhétoriques et pratiques) observés sur le terrain.¹⁶⁰⁶ Pour affiner notre déconstruction des cadres d'action publique, ces auteurs proposent d'analyser la dynamique des cadres qui implique notamment d'identifier :¹⁶⁰⁷

- les cadres rhétoriques et les cadres d'action à proprement parler : parfois les discours et les actes peuvent coïncider, mais ce n'est pas toujours le cas.
- plusieurs cadres qui peuvent se combiner dans le cours d'une même politique.
- les interprétations des cadres à tous les niveaux de la mise en œuvre, le sens pouvant alors également évoluer.

¹⁶⁰³ P. Muller, 2000, *op.cit.*, p 195.

¹⁶⁰⁴ M. Enguéléguélé, 2002, *op.cit.*

¹⁶⁰⁵ « Although frames exert a powerful influence on what we see and how we interpret what we see, they belong to the taken for granted world of policy making, and we are usually unaware of their role in organizing our actions, thoughts, and perceptions” D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 34.

¹⁶⁰⁶ D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, pp 34 -36.

¹⁶⁰⁷ “Sophisticated frame construction must attend to the differences between central and local policies, potential and actual changes of frame, the rhetorical frames implicit in espoused policies and the action frames implicit in policy-in-use, formal policies and the policies implicit in the practices of street-level bureaucrats, and visible shifts of policy and the cumulative effects of small changes of policy made in response to changing situations”, *Ibid*, p 36.

- les conflits au sein des cadres (plusieurs interprétations concurrentes), et les conflits entre les cadres (pour l'orientation de l'action publique)
- les changements (réels et/ ou potentiels) de cadres dominants au cours du temps.

Comme nous l'avons observé au cours de notre recherche des représentations et interprétations différentes du problème des MGF sont en conflit, si bien qu'on peut parler d'une *controverse insoluble* :¹⁶⁰⁸ chacun des acteurs mobilisés décodent de façon différente le problème des MGF, à partir de croyances, valeurs et perspectives hiérarchisées de façon différente. Les MGF constituent une question particulièrement complexe du fait d'un savoir sur les MGF qui reste éclaté et limité, comme nous l'avons vu dans le chapitre préliminaire. Toute action publique nécessite un travail de mise en sens, mais dans un contexte de forte incertitude comme ici, il va constituer un pivot du processus de politique publique : la formulation et la sélection entre des représentations et interprétations différentes des MGF est nécessaire en vue d'aboutir à une stabilisation qui rend possible l'identification de principes d'action.

Or, A. Tryandafyllidou et A. Fotiou, en étudiant les politiques environnementales européennes, affirment que quand les questions à traiter sont très controversées, les analyses classiques des politiques publiques ne fonctionnent plus. Quand les cadres d'action publique sont clairs et peu nombreux, les analyses de choix rationnel ou pluralistes peuvent éclairer la compréhension du phénomène ; mais elles sont incapables de prendre en compte les cas où des cadres nombreux sont en concurrence autour du même problème...¹⁶⁰⁹ Dans ces cas là, la *frame analysis* constitue un outil qui prend en compte et analyse la constitution d'un espace de conflits entre différentes représentations du problème. Cette approche conduit à déconstruire le processus d'action publique afin d'en dégager les cadres en tension.

¹⁶⁰⁸ On propose de suivre ici la définition des « policy controversy » de D. Schön et M. Rein qui distinguent les simples « désaccords », des véritables « controverses » (intractable controversies) : ces dernières sont en effet caractérisées d'une part par la prise en compte de faits différents pour saisir la question ; et d'autre part, par un profond désaccord quant à l'interprétation des faits même semblables. "By focusing our attention on different facts and by interpreting the same facts in different ways, we have a remarkable ability, when we are embroiled in a controversy, to dismiss the evidence adduced by our antagonists", in : D.A. Schon et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 5.

¹⁶⁰⁹ A. Tryandafyllidou et A. Fotiou, 1998, *op.cit.*

Les cadres d'action publique, les cadres génériques et la matrice : présentation de notre grille d'analyse.

David Schön et Martin Rein ont élaboré une théorie des *policy frames* qui offrent des perspectives d'analyse qui sont apparues pertinentes pour notre propre recherche. Ils distinguent plusieurs niveaux de cadres, en fonction de leur degré d'abstraction, qui s'inscrivent - de manière plus générale - sur une échelle de réflexion (*ladder of reflection*)¹⁶¹⁰ qui sous-tend le processus de politique publique : au bas de l'échelle (niveau le plus abstrait) se trouvent les « *metacultural frames* » (systèmes de croyances, culturellement partagées très vastes) puis les « *institutional action frames* » (valeurs, croyances et perspectives partagées au sein d'institutions), et enfin les « *policy frames* » (ensemble d'éléments utilisés pour construire un problème). Au final, l'action publique dérive plus ou moins directement de ces différents niveaux de cadres.

Dans notre recherche, nous avons distingué *trois types de cadres* (également classés en fonction de leur degré d'abstraction, et de leur proximité avec la pratique politique) : les cadres génériques, les cadres d'action, et les cadres d'action publique. Notons que cette distinction simple permet aussi bien d'analyser chacun de ces cadres à différents niveaux (national et international notamment). Nous allons brièvement définir chacun de ces termes, et les illustrer à partir de notre cas de recherche.

- ***Les cadres d'interprétation génériques.***

Ces cadres génériques sont les productions symboliques les plus abstraites. Ce ne sont pas ici des cadres d'action. Ils proposent des interprétations très générales et abstraites d'un problème, à partir de principes et/ou valeurs fondamentaux.¹⁶¹¹ Ces cadres d'interprétations se déclinent en une pluralité d'interprétations plus empiriques, qui s'y rattachent.

¹⁶¹⁰ « [The] ladder of reflection in which objects of policy-making thought are ordered by their abstractness and conceptual distance from concrete situations », in: D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p xii.

¹⁶¹¹ Ces "méga cadres" sont évoqués différemment par les auteurs. Par exemple, D. Schön et M. Rein parlent de "metacultural frames" qu'ils définissent comme: "the broadly shared beliefs, values and perspectives familiar to the members of a societal culture and likely to endure in that culture over a long periods of time, on which individuals and institutions draw in order to give meaning, sense, and normative direction to their thinking and action in policy matters", in: D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p xiii. Mais notre notion est cependant plus proche de celle proposée par R. Benford et D. Snow qui parlent quant à eux de « master frames », c'est-à-dire de cadres-maîtres (nous dirons génériques) d'où découlent des cadres spécifiques (à tel ou tel mouvement social) qu'ils décrivent comme « quite broad in term of scope, functioning as a kind of

Ces cadres d'interprétation génériques ont une vocation purement intellectuelle (dans notre analyse) : ils visent à simplifier la comparaison des cadrages du problème à différents niveaux. En effet, réfléchir à partir des cadres génériques fournit des points de repères qui permettent de mieux comprendre comment les cadres d'action évoluent, se combinent etc.

En ce qui concerne la lutte contre les MGF, notre hypothèse est que la cause des MGF est articulée autour de plusieurs cadres génériques identifiables qui forment la **matrice** du problème des MGF. Plus précisément, il est possible d'isoler quatre cadres génériques, qui sont en fait des idéaux-types reconstruits pour les besoins de la démonstration (nous étudierons cela en détail ci-dessous).

- *Les cadres d'action* (ou : *action frames*).

Composés de valeurs, croyances et perspectives partagées, ces cadres sont orientés vers l'action (*action-oriented*) : ils guident l'action (collective, publique, voire individuelle) d'une certaine manière. Les interprétations qu'ils proposent du problème offrent ainsi des orientations pratiques, des prescriptions, et des principes d'action.

Notons que dans notre recherche spécifiquement, nous étudions *plusieurs niveaux d'action*, et cherchons à mesurer leur imbrication ; si bien que la notion de cadre d'action recoupe à la fois les cadres d'action collective, les cadres d'action publique, mais également les **cadres d'action globaux** qui guident la lutte contre les MGF à l'échelle internationale. On les distinguera des cadres (d'action) locaux ou domestiques, qui guident l'action (collective / publique) au Kenya et / ou au Mali.

Ces différents cadres d'action sont les traductions empiriques de la matrice du problème des MGF. Il existe un nombre (potentiellement) important de cadres d'action : chacun donne une interprétation du problème des MGF, à partir de laquelle sont façonnés certains types de stratégies contre les MGF.

- *Les cadres d'action publique* (ou : *policy frames*).

Il s'agit ici d'un cadre d'action particulier orienté vers l'*action publique* spécifiquement. A travers ce cadre, les acteurs construisent leur représentation du problème, et dégagent les

master algorithm that colors and constrains the orientation and action of other movements », in : R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 618. Ces auteurs considèrent d'ailleurs que de cadres-mâtres vont découler ensuite des cadres stratégiques (ou ce que nous appelons des cadres d'action).

instruments d'action publique qui y sont attachés. Toute action publique est articulée autour d'un ou plusieurs cadres d'action publique, qui en définissent les contours.

Les cadres d'action publique matérialisent la transformation des MGF en problème *public*.

Pour résumer, retenons donc que les *cadres d'action publique dérivent en partie des cadres d'action, eux même étant des mises en action de cadres génériques du problème*. Les mécanismes de construction et d'interprétation de la réalité ne sont donc ici en rien le monopole de la puissance publique. Au contraire, tous les acteurs mobilisés (nationaux et internationaux) dans des luttes contre la pratique des MGF participent en théorie *également* à la construction du sens du problème (public) des MGF, et donc indirectement déblayent le champ des possibles de sa politisation. Réfléchir ainsi en termes de cadres permet de s'interroger sur les **relations complexes entre mouvements sociaux, circulation internationale des idées (des cadrages), et cadres d'action publique**. Si la politisation de la question passe nécessairement par une procédure d'encodage et de décodage du problème, cette activité s'inscrit dans un champ hétérogène et concurrentiel de production du sens de la pratique des MGF – traversé par des acteurs divers (nationaux, internationaux), dont il convient de mesurer l'influence réciproque dans ces processus.

Elizabeth Heger Boyle – qui travaille sur les politiques de lutte contre les MGF - a également appliqué une démarche fondée (en partie) sur la *frame analysis*, mais à partir d'une étude centrée principalement autour des cadres d'action globaux contre les MGF, cherchant ensuite à mesurer leur « résonance » au niveau des opinions individuelles des « femmes africaines ».¹⁶¹² Cette recherche pose des questions pertinentes, mais les réponses qui y sont apportées et notamment les méthodes d'investigation (dont la base est l'étude des croyances telles que développées dans les EDS) et les généralisations parfois abusives (sur « les femmes africaines ») nécessitent quelques précautions dans l'interprétation des résultats. Un élément

¹⁶¹² E.H. Boyle, "Movement Frames and African Women's Explanations for Opposing Female Genital Cutting", *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47 (6), pp 435-465. Elle en conclut que dans la majorité des cas, les femmes africaines qui sont opposées à la pratique ont tendance à expliquer leur choix en dehors des deux cadres globaux dominants (droits de la femme et santé) : elles vont plutôt évoquer la « mauvaise tradition » ou le fait que cela va à l'encontre de la religion. Par ailleurs, elle considère que le cadre médical résonne beaucoup plus que le cadre droits des femmes, qui est fondé sur des arguments élaborés peu accessibles immédiatement ; elle conclut en disant que l'exposition à l'international entraîne une adhésion plus large aux deux cadres globaux.

en particulier dans le raisonnement semble particulièrement discutable : pourquoi parler de cadres d'action de la lutte au niveau international, et ensuite leur résonance au niveau individuel ? Ce choix méthodologique repose sur le postulat implicite qu'il n'y aurait pas de mobilisations sociales (pour ou contre) autour des MGF. Pourquoi en effet ne pas étudier les correspondances et imbrications entre les cadres d'*action* au niveau international et ceux au niveau local ? Ne manque t-il pas une étape entre les cadres globaux, et les expériences et opinions individuelles des « femmes africaines » ?¹⁶¹³ L'enjeu de notre grille d'analyse théorique est précisément de s'interroger sur ce qui n'est pas étudié par cette auteure – à savoir les cadres d'action locaux et les cadres d'action publique.

Au final, l'analyse de cadre telle que nous venons de la présenter devrait nous permettre de déconstruire le processus de politisation des MGF, tout en prenant en compte les différents niveaux d'action (international, national ; action publique, mouvements sociaux etc.) et les jeux entre eux. La première étape de notre analyse concerne l'identification de la « *matrice du problème des MGF* ».

b. La matrice du problème des MGF.

Les généalogies de la cause des MGF, telle que nous l'avons analysée dans le chapitre 1, ont révélé la multitude des problématisations des MGF qui se succèdent, se complètent et se confrontent depuis la période coloniale. Notre hypothèse est que dans ce « trop plein de sens », il est cependant possible d'isoler quatre cadres génériques d'interprétations des MGF en tant que *problème*, dont l'agrégation forme la matrice de la cause des MGF.

Elle constitue en effet une sorte de « moule »¹⁶¹⁴ à partir duquel vont se construire les représentations et interprétations des MGF en tant que *problème* ; mais ce moule n'est pas univoque, c'est un prisme qui comprend (ici) quatre facettes distinctes. Une telle matrice n'a

¹⁶¹³ En conclusion, les auteures soulignent toutefois : « Local activists *may* choose to link their mobilization efforts into a unique script that appeals more to the individuals with whom they are interacting » in: E. Heger Boyle et K. Carbone Lopez, “Movement Frames and African Women’ Explanations for Opposing Female Genital Cutting”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47 (6), 2006, p 457. [souligné par nous]

¹⁶¹⁴ Selon le Larousse, la matrice désigne en effet « un moule en creux ou en relief servant à reproduire des objets » ou encore plus généralement « une zone génératrice (synonyme : utérus) ».

pas de réalité empirique, mais elle permet (dans notre analyse) d'ordonner quelque peu la nébuleuse de sens autour de la problématisation des MGF.

La cause des MGF serait ainsi articulée autour de quatre cadres génériques permettant chacun d'interpréter les MGF en tant que *problème*. Là aussi précisons que ces cadres génériques sont ici des idéaux-types,¹⁶¹⁵ que nous avons (re) construits à partir de la confrontation des données autour de la généalogie de la cause, mais qu'ils ne correspondent pas non plus à une réalité empiriquement observable : le plus souvent, les cadres d'action reposent d'ailleurs sur des combinaisons de ces cadres ci. Rappelons que ce ne sont pas ici des cadres d'*action*, mais des productions symboliques abstraites desquelles vont découler des cadres plus stratégiques, que sont eux observables (moyennant la mobilisation de certains outils, que nous avons détaillés précédemment). Ces quatre cadres génériques sont donc des modes d'interprétation *idéale-typique* des MGF en tant que problème. L'écart entre ce qui est et ce qui devrait s'articule autour d'une sorte de kit interprétatif mobilisant des principes, valeurs et croyances fondamentales, qui ne sont pas spécifiques aux MGF mais qui vont fournir des « lunettes » pour leur donner sens.

Ces cadres reposent chacun sur une logique interprétative particulière : le cadre *santé* formule les « MGF » comme un risque sanitaire ; le cadre *droit / éthique*, fait des « MGF » une atteinte aux droits humains ; le cadre *social/genre* interprète le problème des MGF dans le contexte des relations sociales (et notamment des rapports de genre) ; et le cadre *culturaliste*, fait des MGF le support d'une identité culturelle (voire religieuse).

En reprenant les éléments constitutifs des *frames* tels que les ont détaillés D. Schön et M. Rein (à savoir les valeurs, les croyances et les perspectives), nous pouvons détailler les cadres

¹⁶¹⁵ La notion d'idéal-type a été introduite et développée par Max Weber. Il s'agit d'un outil d'investigation en sociologie, qui correspond plus à une production idéalisée qu'à qu'une valeur logicienne, et qui est surtout et avant tout le support de réflexion, de comparaisons et de classements. « On obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes, donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle : il est une utopie. [...] Il n'a d'autre signification que d'un concept purement idéal, auquel on mesure la réalité pour clarifier le contenu empirique de certains de ses éléments importants, et avec lequel on la compare », M. Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Plon, Paris, 1965, pp 179-180.

génériques composant la matrice du problème des MGF, représentés dans le tableau ci-dessous (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : **Les cadres d'interprétations génériques composant la matrice du problème des MGF.**

Cadres d'interprétations génériques. / Contenu.	CULTUREL/ CULTURALISTE	DROIT / ETHIQUE	SANTE	SOCIAL/ GENRE
<i>Valeurs.</i>	Identité	Justice	Bien être	Egalité
<i>Croyances, principes</i>	Culture immuable, conflits des cultures, intégrité culturelle.	Humanité (partagée), individu, droits.	Science.	Changement social.
<i>Mise en perspective (problème des MGF).</i>	Les MGF sont un enjeu culturel (voire civilisationnel)	Les MGF sont une atteinte à l'intégrité humaine.	Les MGF constituent un risque pour la santé de la femme/fillette.	Les MGF sont l'expression de rapports sociaux/de genre
<u>Exemples de traductions</u> (en principes d'action)	<ul style="list-style-type: none"> - MGF comme pratique « barbare » - MGF et identité ethno nationale. - « Lutte des blancs » contre <i>nos</i> traditions. - Stratégies de rites de passages alternatifs. 	<ul style="list-style-type: none"> -éthique chrétienne et pratique « païenne » - Droit international des droits humains. - Recours au droit pour changer le comportement. 	<ul style="list-style-type: none"> - MGF comme pratique néfastes - Discours contre la médicalisation. - Discours ambigus sur les formes (plus ou moins extensives). 	<ul style="list-style-type: none"> - Discours féministes libéraux. - Stratégies de reconversions des exciseuses.

- *Le cadre générique culturel/ culturaliste.*

L'un des kits interprétatifs des MGF les plus courants et en même temps le plus controversé est sans doute le cadre générique culturel / culturaliste. Ce cadre propose des interprétations des MGF à partir d'un référent unique : la culture, conçue de façon figée, intangible et totale.¹⁶¹⁶ Ce cadrage joue en fait dans deux directions opposées :

¹⁶¹⁶ Dans une acception large, *la culture* désigne tout ce qui est produit par l'homme dans le cadre social, que ce soit la religion, la coutume, l'art ou la technique. Elle s'oppose alors à la nature. Mais, l'anthropologie a

- d'une part, il est le support d'arguments faisant de la culture une *justification* de la pratique, selon un discours de type relativiste (culturel). Ce sont ici les arguments les plus classiques qui se retrouvent condensés par exemple dans l'ouvrage anthropologique de Jomo Kenyatta, qui affirme que l'*irua* est à la base de la construction identitaire kikuyu, faisant de tout autre discours la marque d'une imposition d'une culture étrangère.¹⁶¹⁷

- Mais à l'inverse, ce cadre culturaliste peut également soutenir aussi des arguments faisant du rejet de la culture « Autre » (celle des communautés excisantes) le support même de la *condamnation* des MGF, à partir des discours libéraux à tendance ethnocentrique - faisant cette fois-ci de *sa* culture le point de référence pour juger celle des autres.

Dans les deux cas, « la » culture reste un horizon qui paraît indépassable. Cette dramatisation des référents culturels tend ainsi à polariser la problématisation des MGF, et à entretenir des deux interprétations extrêmes des MGF créant des frictions constantes, coloniales et post-coloniales ; **cette question devenant l'enjeu emblématique à la fois d'une certaine hégémonie (culturelle) occidentale, et (souvent par ricochée) de sa contestation.**

Ces arguments (de type culturalistes) se mêlent souvent à des arguments *religieux*, la religion restant une des composantes clefs de la culture. Ainsi, les discours chrétiens ont été les premiers à condamner violemment la pratique de la circoncision féminine, jugée comme une pratique « païenne ». Mais, des (contre)arguments religieux islamiques se sont également développés, faisant (à l'inverse) de la pratique des MGF le signe d'une résistance identitaire face aux ingérences et hégémonies occidentales, chrétiennes : on peut ainsi trouver dans l'argument selon lequel la pratique serait une obligation islamique, des éléments dénonçant à l'inverse la lutte contre les MGF comme une « croisade des Blancs ».

Notons cependant que cette polarisation ne suit pas nécessairement uniquement des lignes de clivages culturelles (ou religieuses) : ainsi, on trouve par exemple de nombreux arguments relativistes parmi les anthropologues américains, à l'instar de D. A. Shweder qui prône une plus grande tolérance vis-à-vis de cette pratique aux Etats-Unis.¹⁶¹⁸ Dans un autre ordre d'idée, les débats entre oulémas par exemple en Egypte autour des MGF, voient émerger des

développé une vision pluraliste de la culture, comme ensemble des valeurs, des idéaux, des caractéristiques intellectuelles et morales d'une société donnée. « Chaque société développe sa propre vision du monde et de l'homme, et à chaque culture correspond un système de valeur, une conception de l'homme, de ses droits et obligations dans la société » (in : R. Verdier, cité par K. M'Baye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Editions Pedone, Paris, 1992), si bien qu'on parle des cultures au pluriel.

¹⁶¹⁷ J. Kenyatta, *Facing Mount Kenya*, Vintage Books, New York, 1965 (1ère édition: 1938).

¹⁶¹⁸ D. A. Shweder, 2003, *op.cit.*

arguments qui font de la défense de la culture, et plus précisément de la religion islamique, un argument *en faveur de l'abandon* d'une pratique que le Prophète n'a pas recommandé.¹⁶¹⁹ Enfin, certaines stratégies dans la lutte contre les MGF ont cherché à défendre l'intégrité culturelle au-delà du changement de comportement que l'abandon de la pratique nécessite : les rites de passage alternatifs constituent l'un des ces *compromis culturels* par exemple.

Ce cadre générique culturel / culturaliste repose sur des interprétations souvent restrictives mais aussi exclusives, et qui sont fondées sur des éléments de nature identitaire, émotionnelle qui accentuent d'autant la polarisation en cadres et contre-cadres de la lutte contre les MGF.

- *Le cadre générique droits/ éthique.*

Un deuxième kit interprétatif des MGF peut être identifié : il repose sur l'éthique (en tant que recherche d'un système de principes visant une bonne existence) et sur une approche du droit par ses valeurs et sa finalité. La pratique des MGF est ici interprétée comme allant à l'encontre de principes fondamentaux supérieurs qui découlent soit des exigences de la morale (dans une perspective religieuse de recherche des fins ultimes); soit du droit (naturel) et la recherche de fins intermédiaires, à l'instar de l'idéologie des droits de l'homme (droits humains).¹⁶²⁰

Les missionnaires chrétiens par exemple se mobilisent contre la pratique de la circoncision féminine, au nom d'une conception du *juste* empreint de morale chrétienne, voire d'éthique protestante, avec laquelle cette pratique entre en contradiction ; et qu'ils cherchent alors à appliquer (ou plus exactement – dans le contexte de la « controverse coloniale » au Kenya - à imposer).

Mais, c'est surtout la perspective droits de l'homme qui marque le plus profondément les interprétations du problème des MGF, même si parfois certains arguments sont assez proches de la morale chrétienne (d'ailleurs, les Eglises chrétiennes sont des acteurs historiques et sont encore des acteurs clefs de la lutte, comme nous avons pu le voir au Kenya).

¹⁶¹⁹ Voir par exemple les débats à la télévision égyptienne (Al-Arabiya) le 12 février 2007, entre le scheik Mahmoud Ashur et le scheik Muhammad Al-Mussayar. de l'Université Al-Azar. La retranscription des débats est accessible sur : *Memri (Middle East Media Research Institute)*, Special Dispatch Series, n° 1483, March 1 2007 [Disponible en ligne : <http://www.memri.org>]

¹⁶²⁰ H. Battifol, *La philosophie du droit*, PUF, Paris, 2000.

Les MGF sont aussi très souvent interprétée au regard des droits humains, définis comme « un ensemble cohérent de principes juridiques fondamentaux qui s'appliquent partout dans le monde tant aux individus qu'aux peuples et qui ont pour but de protéger les prérogatives inhérentes à tout homme, et à tous les hommes pris collectivement, en raison de l'existence d'une dignité attachée à leur personne justifiée par leur condition humaine ». ¹⁶²¹ Ce sont donc des *prérogatives*, à savoir des privilèges qui seraient attachés à certaines conditions, ici la *condition humaine* partagée, répondant au principe : « les hommes ont des droits parce qu'ils sont libres et égaux, et ils sont libres et égaux parce que ce sont des hommes ». ¹⁶²²

C'est au nom de cette humanité partagée, et de cette « faculté d'indignation » ¹⁶²³ qui y est attachée, que les MGF sont ici interprétées comme un *problème*, car ces pratiques portent atteinte à l'intégrité humaine. Par la suite, le développement du droit international des droits humains constituera un support de plus en plus précis pour ce type d'arguments, faisant des MGF une atteinte au droit à la vie, au droit à l'éducation, au droit à la santé etc.

A partir de ces arguments, le droit peut constituer un outil d'ingénierie sociale, qui accompagnerait le changement de comportement. Cette croyance amène ainsi à favoriser par exemple la législation comme stratégie d'abandon des MGF.

Ce cadre générique repose sur des principes et idéaux qui sont présentés comme fondamentaux, voire universels (justice, humanité, intégrité physique...) et donc *a priori* a – culturels. Pourtant, ces conceptions particulières de l'éthique et du droit reposent pour l'essentiel sur une valeur accordée à l'individu, être un et unique : or cette notion n'est pas nécessairement universelle, comme l'ont fait remarqués plusieurs auteurs réfléchissant sur le dialogue interculturel en droit. ¹⁶²⁴ Ainsi, mettre l'accent sur les droits individuels dans la problématisation des MGF, c'est isoler la personne de son environnement. Au-delà de leur neutralité apparente, les mobilisations qui se fondent sur des interprétations issues de ce cadre générique « droit » sont également au cœur de plusieurs controverses, comme nous le verrons par la suite. Le caractère abstrait de l'argumentation en fait un cadre parfois difficilement manipulable, souvent technique.

¹⁶²¹ K. M' Baye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Editions A. Pedone, Paris, 1992, p 25.

¹⁶²² K. M' Baye, 1992, *op.cit.*, p 30.

¹⁶²³ J.Y. Morin (dir.), *Les défis des droits fondamentaux*, Bruylant/AUF, Bruxelles, 2000.

¹⁶²⁴ N. Rouland, *Aux confins du droit, anthropologie de la modernité*, Odile Jacob, Paris, 1997 ; P. Massina, *Droits de l'homme, libertés publiques et sous développement au Togo*, Les Nouvelles Editions Africaines du Togo, Lomé, 1997.

- *Le cadre générique santé.*

Un troisième kit interprétatif repose sur des considérations biomédicales, issues de la sphère scientifique. Les MGF sont interprétées à partir d'un lien de causalité établi entre l'opération et les risques occasionnés pour la santé de la femme, de la fillette, voire de la famille ou de la nation dans son ensemble. Les MGF posent problème en raison des effets de l'opération sur le bien être général de la femme.

Notons que dans les communautés excisantes, les conséquences dramatiques de la pratique sont interprétées comme relevant de la fatalité : à l'inverse ici, les risques sont établis (c'est à dire scientifiquement prouvés) connus et sont considérés comme pouvant être évités.

A partir de ce cadre *a priori* homogène, plusieurs interprétations des MGF comme problème à traiter sont en fait repérables :

- selon que l'accent est mis sur tel ou tel type de complications - infectieuses, gynécologiques et / ou psycho sexuelles ;
- mais aussi selon les conclusions qui en sont ensuite tirées : soit la *condamnation* de la pratique, soit sa *régulation* - à travers le recours au personnel médical qualifié par exemple, ce que l'on a désigné sous le terme de médicalisation.

Ce cadre ci repose sur des arguments présentés comme ayant une caution de scientificité. Pourtant, nous avons vu dans le chapitre préliminaire que le savoir y compris biomédical sur les MGF est limité voire parfois biaisé. La légitimité de ce cadre, comme des deux précédents reste donc potentiellement contestable.

- *Le cadre générique social / genre.*

Enfin, un dernier type de kit interprétatif peut être identifié : il repose sur des considérations mettant en avant l'être-en-relation (à l'inverse du cadre générique droit). Les MGF sont interprétées en tant que fait social : à partir d'une réflexion sur les origines de ces pratiques et leurs mécanismes de reproduction, il est établi que ces pratiques peuvent poser problème car elles s'inscrivent dans des rapports sociaux de sexe dont elles révèlent certaines inégalités.

Ce cadre peut être le support de plusieurs interprétations des MGF en tant que problème, selon la nature et l'ampleur des inégalités que la pratique amène à questionner.

Ainsi, dans une perspective restrictive, que l'on retrouve par exemple parmi certains discours féministes (universalistes) libéraux des années 1980, les MGF sont considérées comme

l'expression même de l'oppression patriarcale, en raison de la répression de la sexualité de la femme qu'elle induit.¹⁶²⁵

Mais d'autres types d'arguments peuvent au contraire insérer la pratique des MGF dans un ensemble d'inégalités sociales variées qui contribuent à la perpétuation de la pratique, et qui prennent leur origine dans des facteurs multiples (conséquences du sous développement, inégalités générationnelles, dans l'accès à l'éducation, à la terre etc.). C'est le cas par exemple avec des arguments fondés sur le consentement, voire l'empowerment des femmes, qui soulignent la nécessité pour les femmes de pouvoir faire des choix libres et non contraints, parmi lesquels par exemple celui de pratiquer (ou non) les MGF.¹⁶²⁶

Ce cadre ci a la particularité de reposer sur une théorie implicite du changement social, si bien qu'il sera nécessairement lui aussi au cœur de controverses importantes, tout changement pouvant créer un mécanisme de résistance, qui peut se manifester par la dénonciation de l'imposition de valeurs étrangères.

Cette présentation des cadres génériques amène quelques remarques transversales.

Chaque cadre fonde la légitimité de son interprétation du problème sur des arguments spécifiques (recours à la culture, au droit, à la science ou au progrès social), de nature particulière : mobilisant plutôt des éléments normatifs (valeurs, identité...) ou parfois cognitifs (les données médicales notamment). Ces caractéristiques intrinsèques des différents cadres auront un impact sur leur *résonance*, c'est-à-dire sur leur potentiel mobilisateur.¹⁶²⁷ La résonance d'un cadre dépendra non seulement du contexte (économique, politique, social, historique...) dans lequel il évolue, mais également de ses caractéristiques propres. Or, on peut supposer par exemple que, toutes choses égales par ailleurs, le cadre « santé » résonnera plus facilement que le cadre « genre », dans la mesure où le premier repose sur un savoir scientifique, qui lui donne une caution de légitimité bien supérieure au second fondé sur des considérations plus polémiques.¹⁶²⁸

¹⁶²⁵ F. Hosken, 1983, *op.cit.* ; M. Daly, 1978, *op. cit.*, S. Auffret, 1983, *op.cit.*

¹⁶²⁶ F. Ahmadu, "Ain't I a Woman Too? Challenging Myths of Sexual Dysfunction of Circumcised Women", in: Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), *Transcultural Bodies. Female Genital Cutting in a Global Context*, Rutgers University Press, 2007, pp 278-310.

¹⁶²⁷ R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 619.

¹⁶²⁸ Elizabeth Heger Boyle (2006) confirme cette hypothèse dans son étude, déjà citée (cf. *supra*, note 1612).

Ce faisant, chacun de ces cadres ne proposent qu'*une* réalité du problème des MGF et, à ce titre, peut donc être contesté. Chaque cadre reposant sur un principe minimal, il peut donner lieu à des réinterprétations multiples, qui peuvent déboucher sur des contradictions internes (à l'instar de la polarisation dans le cadre générique culturaliste, voir dans le cadre générique santé). Mais le plus souvent les contradictions se font entre les cadres, dont certains paraissent inconciliables (par exemple entre les cadres culturaliste et genre) ; même si parfois certains cadres peuvent se compléter (comme par exemple entre les interprétations genre et droit).¹⁶²⁹ Cette configuration interne de la matrice évolue en fonction des contextes, des acteurs qui se mobilisent à partir de telle ou telle interprétation, de leurs interactions, des données (connaissances, informations) etc.

Cette matrice va nous permettre de mieux opérer une relecture de la généalogie de la cause des MGF à l'échelle internationale, pour en faire ressortir la dynamique de cadrage global.

2. Matrice *globale* de la cause des MGF : une valse ordonnée de cadres d'action globaux, à prétention universaliste.

L'inscription de la cause des MGF sur l'agenda international n'est pas un processus linéaire : il est au contraire traversé de silences, de pauses et d'accélération successive, comme nous l'avons vu dans la chapitre 1. Une analyse en terme de *frames* va permettre de mieux saisir ces variations, qui correspondent à autant de tentatives de formulations, et reformulations *du* problème des MGF. Ce processus est essentiel à clarifier dans la mesure où il sert de toile de fond à la politisation de la cause au Mali et au Kenya. En effet, comprendre l'action publique sur les MGF revient à réfléchir à la fois sur les mécanismes par lesquels les idées façonnent l'action publique, mais également sur les mécanismes au travers desquels les idées circulent au niveau international, et influencent les mécanismes de politisation au niveau national.

¹⁶²⁹ L'imbrication entre les deux cadres génériques se retrouve dans les revendications en faveur des droits des femmes, mais des interprétations féministes du problème des MGF peuvent également aller également à l'encontre d'un cadre générique droit, dans la mesure où l'Etat est considéré comme reproduisant l'oppression patriarcale, si bien que ces interprétations féministes valoriseront plutôt les interventions des organisations de la société civile que celles de l'Etat. Voir : E. Heger Boyle et al. , 2001, *op.cit.*, 715.

Avant de saisir cette interaction, il faut bien comprendre *comment la cause elle-même se globalise*. Pour ce faire, nous proposons de relire la généalogie de la cause à travers l'analyse de la dynamique de cadrage de la cause qui la sous-tend.

Notre hypothèse est ici que la lutte contre les MGF se structure au niveau international à partir d'une succession de cadres d'action globaux, dont certains sont dominants à un moment donné. Après avoir retracé cette dynamique **(a)**, nous dégagerons quelques pistes pour interpréter sa logique intrinsèque **(b)**.

a. La dynamique de la matrice de la cause des MGF au niveau international.

La dynamique de la mise en cause des MGF peut être synthétisée brièvement comme suit : après une période polémique, où s'alternent cadres et contre-cadres du problème des MGF, la cause se stabilise et se consolide à la faveur de deux cadres d'action globaux qui sont successivement dominants : un cadre féministe d'abord sur une courte période, puis un cadre sanitaire, qui reste dominant pendant beaucoup plus longtemps. Puis, le cadre d'action global sanitaire est progressivement concurrencé par la multiplication de cadres d'action spécifiques, parmi lesquels un cadre d'action droit est transversal.

(1). Cadres et contre-cadres : une cause intenable.

Les débuts de la lutte contre les MGF (depuis la période coloniale jusqu'aux années 1980) sont caractérisés par des cadres d'action encore peu stabilisés et contradictoires qui dérivent le plus souvent de cadres génériques culturalistes. Cela explique d'ailleurs la polarisation et les résistances qui traversent cette période.

Tout d'abord, les cadres d'action coloniaux¹⁶³⁰ contre la « circoncision féminine » s'articulent autour d'interprétations encore peu stabilisées. Par exemple, les arguments déployés lors des débats à la Chambre des Communes britannique en 1929 croisent des interprétations **sanitaires, maternalistes et humanitaires** de la circoncision féminine. Ainsi, c'est à partir

¹⁶³⁰ Ce sont les prémices de cadres d'action globaux.

d'arguments sanitaires encore incertains que la Duchesse d'Atholl, députée, défend l'opposition à ces pratiques, en rapportant les propos d'un médecin exerçant au Kenya.¹⁶³¹

Elle est également soutenue par une autre députée femme, Eleanore Rathbone. Mais cet engagement n'est pas ici la manifestation précoce de revendications féministes relatives à l'émancipation du corps des femmes. Au contraire, ces prises de positions s'inscrivent dans les représentations dominantes de la femme dans la société britannique de l'entre-deux-guerres, c'est-à-dire en tant que mère. Ces députés ne mentionnent par exemple pas le clitoris (y compris dans la description de la pratique), ni encore la notion de plaisir : elles se concentrent au contraire sur des arguments maternalistes, mettant l'accent sur les effets néfastes de la circoncision féminine sur l'accouchement.

Enfin, des arguments complémentaires sont évoqués pendant ces débats, reposant sur des considérations d'ordre humanitaire à forte connotation culturaliste et morale : il s'agit d'« exterminer » cette pratique « barbare », responsable de nombreux décès, comme le résume assez bien l'intervention du député britannique William Ormsby-Gore en 1929.¹⁶³²

Cela correspond d'ailleurs aux nouvelles priorités du gouvernement travailliste dans l'entre-deux-guerres qui opte pour une politique de protection des droits des colonisés. Cependant, l'interdiction de la circoncision féminine confronte le gouvernement avec une contradiction majeure de sa politique : peut-on imposer par la force une protection ? Quels droits sont applicables ? Comment prendre en compte les revendications des colonisés qui affirment – à l'instar de Jomo Kenyatta que la pratique est un élément central de la construction de l'identité du groupe ? Ces contradictions ont contribué à un recadrage du problème des MGF et de sa prise en charge par le *Colonial Office* : en 1930, c'est finalement la régulation de la circoncision féminine (et non plus son éradication) qui devient l'objectif prioritaire.

Cadres et contre-cadres culturalistes s'affrontent donc pendant la (courte) controverse coloniale.

¹⁶³¹“A medical man told us that the operation leaves great scarring, contraction, and obstruction : natural eliminating processes are gravely interfered with, and there is reason to believe that much blood poisoning results. The obstruction causes terrible suffering at childbirth, and the first child is rarely born alive”, in: S. Pedersen, 1991, *op.cit.*, p 658.

¹⁶³² Il déclare en effet: “Government should publicly commit itself to the extermination of a native custom that is barbarous, intolerable in a British colony, and harmful to health and the race. It should tell the kikuyu in unmistakable terms that unless the Chiefs and Councils put down the practice the Government will use its full authority to intervene to end it” in: S. Pedersen, 1991, *op.cit.*, p 659.

Par la suite, ces cadrages culturalistes des MGF perdurent, sous des formes cependant atténuées, qui traduisent notamment une interprétation des MGF comme une pratique culturelle immuable. Ce cadre « droit à la différence » s'accompagne d'un désengagement de la communauté internationale (naissante) vis-à-vis de la question. Ce cadre d'action reste dominant parmi les principales organisations internationales dans les années 1960 et 1970, à l'instar de l'OMS qui affirme en 1958-9: « les pratiques en question résultent de *conception sociale et culturelle* dont l'étude n'est pas de la compétence de l'OMS ». ¹⁶³³

La militante féministe américaine Fran Hosken dénonce la « conspiration du silence » qui caractérise la période post indépendance. Elle décrit ainsi sa tournée des principales organisations internationales à la fin des années 1970 : « Partout on m'a fait la même réponse : 'Nous ne savons rien. C'est un problème culturel, cela ne nous regarde pas' ». ¹⁶³⁴ L'interprétation des MGF reste donc d'abord enfermée dans un cadre culturaliste, conduisant à des prises de position ethnocentriques (impérialistes), de résistance identitaire, voire de respect du relativisme culturel

(2). Cadres d'action globaux univoques (féministe/ sanitaire) et stabilisation de la cause.

Dans un deuxième temps, la cause des MGF se consolide à l'échelle internationale à la faveur de deux cadres d'action spécifiques, qui posent la question des MGF d'un point de vue d'abord **féministe**, puis **sanitaire**.

En effet, à la fin des années 1970 le cadre « droit à la différence » est progressivement remis en cause par des militantes féministes, d'abord essentiellement occidentales, qui considèrent que ces pratiques culturelles sont une forme de discrimination à l'égard des femmes, visant à contrôler leur sexualité, et à perpétuer la domination patriarcale : elles en appellent alors à l'abandon immédiat et total de la pratique. Ces interprétations, souvent fortement chargées émotionnellement, deviennent progressivement – mais pour une courte période – dominantes. Le changement de cadre d'action global se matérialise notamment par l'introduction et la généralisation d'un vocabulaire nouveau : les « mutilations génitales féminines ».

¹⁶³³ *United Nations Yearbook*, 1959 cité par L. Porgès, « Un thème sensible : l'excision en Afrique et dans les pays d'immigration africaine », *Afrique Contemporaine*, n° 196, 4^{ème} trimestre 2000, p 56. Voir aussi sur ce point : E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, pp 41 et s. (souligné par nous).

¹⁶³⁴ *Ibid*, p 259.

Cependant, ce cadre va être contesté en raison de ses interprétations jugées sensationnalistes, essentialistes et ethnocentriques. Fran Hosken (avec Alice Walker et Séverine Auffret) reste assez emblématique de ce féminisme messianique : « Les mutilations sexuelles représentent une atteinte intolérable aux droits de l'homme ; atteinte au droit à la santé des victimes d'abord, mais aussi à l'essence, à l'esprit même de la féminité. Car ces mutilations ravagent et tronquent sans rémission le potentiel naturel de la femme afin de l'asservir aux besoins des hommes et de la conditionner à une meilleure exploitation. Une opération équivalente pratiquée sur les hommes – penisectomie- serait aussitôt dénoncée dans le monde entier. »¹⁶³⁵ Lors de la Conférence de Copenhague (1980), de tels discours sont décriés comme racistes.¹⁶³⁶ Dès lors s'engage un débat, à la fois théorique et pratique, au sein de(s) féminisme(s), partagé(s) entre l'outrage moral contre une pratique interprétée comme le signe de la domination masculine, et les exigences du multiculturalisme...¹⁶³⁷ Ces tensions affaiblissent progressivement ce cadre d'action global « féministe », au profit d'un autre cadre qui émerge à partir d'arguments sanitaires, plus neutres.

Dans le courant des années 1990, un consensus global semble être atteint à partir d'arguments mettant en évidence les conséquences urologiques et gynécologiques des MGF sur la santé des femmes et des fillettes. Les MGF deviennent **un problème de santé**. Le changement de cadre d'action global dominant s'exprime là aussi à travers une évolution de la terminologie : les périphrases telles que « pratiques traditionnelles/ culturelles *néfastes* » font alors leur apparition, permettant de ne remettre en cause qu'un aspect de ces pratiques – à savoir le risque pour la santé – sans évoquer la signification socioculturelle de ces pratiques.¹⁶³⁸ Cela permet de rompre avec l'argument culturaliste qui empêchait tout positionnement des organisations internationales, en y substituant une interprétation de la pratique en tant que

¹⁶³⁵ F. Hosken, 1983, *op.cit.*, p 12. Pour des détails, on se reportera au chapitre préliminaire.

¹⁶³⁶ Cf. *supra*, chapitre 1, II, C.

¹⁶³⁷ Voir par exemple le débat dans la revue américaine de référence *Feminist Theory* en 2004 qui reprend ce débat, à partir de l'article de la kenyane Warimy Ngaruiya Njambi (excisée) : W.N. Njambi, « Dualisms and Female Bodies in the Representation of African Female Circumcision », *Feminist Theory*, vol. 5, 2004, pp 281-303.

¹⁶³⁸ Lors du séminaire inaugural de l'OMS en 1979 à Karthoum : les pratiques traditionnelles sont classées en trois catégories : « useful », « harmless » et « harmful ». Voir : WHO, 1979, *op.cit.*, p 1 (recommandations). Sur le modèle de ces recommandations, le Comité Inter africain sur les Pratiques Traditionnelles affectant la santé ds femmes et des enfants, a établi son mandat qui inclut aussi des actions de promotion de certaines pratiques traditionnelles. Cf *supra*.

problème de santé. Cette dénomination est par exemple retenue par l’OMS en 1979 lors du premier séminaire sur la question organisé à Addis Abeba.¹⁶³⁹ De façon assez significative, en 1986 le *UN Working Group on Traditional Practices*¹⁶⁴⁰ remet son premier rapport dans lequel il décide de présenter la pratique non comme une manifestation de l’oppression des femmes, ou une violation de ses droits ; mais propose au contraire de se concentrer principalement sur les effets potentiellement néfastes de la pratique.¹⁶⁴¹

Cette argumentation sanitaire repose sur un ensemble encore restreint de recherches épidémiologiques ou cliniques qui mettent en évidence les conséquences de la pratique sur la santé des femmes.¹⁶⁴² Certaines de ces études pionnières, notamment celles des Dr A. El Dareer et T. Al Basheer au Soudan, ont été présentées dès la première conférence internationale (de 1979) : la caution scientifique de la dénonciation des MGF permet le positionnement de l’OMS. Dans le courant des années 1980 et 1990, ces recherches vont se préciser, alimentant ainsi la lutte contre les MGF avec des arguments scientifiques¹⁶⁴³ qui ne sont cependant pas dénués de critiques.¹⁶⁴⁴ Ce savoir, encore limité, va constituer la base d’un argumentaire qui va permettre l’inscription de la question sur l’agenda international, en se démarquant des deux précédents cadrages, culturalistes et féministes

Ce « **compromis sanitaire** »¹⁶⁴⁵ présente les MGF comme un problème de santé, neutralisant ainsi les connotations culturelles, religieuses voire genrées de la pratique. Cette approche connaît alors un succès rapide.¹⁶⁴⁶ La lutte contre les MGF s’insère d’ailleurs parfaitement dans les efforts en faveur de la baisse de la mortalité maternelle et infantile, devenue une priorité au niveau international. Elle s’inscrit alors dans les priorités consensuelles placées sur

¹⁶³⁹ Cf *supra* : chapitre 1, I. Ce n’est qu’en 1992 que l’OMS adoptera la terminologie MGF.

¹⁶⁴⁰ Groupe d’expert des Nations Unies, mis en place en 1984. Cf. *supra*, chapitre 1, I.

¹⁶⁴¹ K. L. Savell, “Wrestling with Contradictions: Human Rights and Traditional Practices Affecting Women”, *MacGill Law Journal*, vol. 41, 1996, p 812.

¹⁶⁴² Cf. *supra*, chapitre préliminaire, I, B, 2.

¹⁶⁴³ En 1998, l’OMS publie un ouvrage de synthèse présentant les connaissances sur les conséquences de la pratique sur la santé des femmes : WHO, 1998, *op.cit.*

¹⁶⁴⁴ Voir chapitre préliminaire pour des détails: cf. *supra* chapitre préliminaire, I, B, 2.

¹⁶⁴⁵ “health compromise” in: E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 48.

¹⁶⁴⁶ “A number of scholars and activists have come to the conclusion that the most reasonable angle from which to argue for the elimination of genital cutting is that of health [...] [It] may be seen as less exclusive and more politically acceptable than any other approach.”in: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, 2000, *op.cit.*, p 31.

l'agenda international, notamment concernant la « maternité sans risque » dans les pays du Sud :¹⁶⁴⁷ l'accent est alors surtout mis sur les conséquences des MGF lors de l'accouchement.

Toutefois, cette approche qui se veut neutre repose sur une décontextualisation de la pratique, qui est progressivement critiquée par les divers acteurs impliqués dans la lutte : il apparaît alors de plus en plus difficile d'aborder la question des MGF *uniquement sous l'angle de santé*, en éludant ainsi totalement les aspects culturels de la pratique.

Ces critiques proviennent des pays où les premières campagnes d'abandon ont été évaluées, et en premier lieu de l'Égypte où les messages exclusivement sanitaires commencent à montrer leurs limites.¹⁶⁴⁸ Des données démographiques révèlent la tendance à la médicalisation de la pratique, et ou à la promotion de formes dites symboliques.¹⁶⁴⁹ En effet, cette médicalisation de la pratique est alors interprétée comme résultant de « messages d'IEC erronés, un personnel médical mal payé, une conduite non conforme à l'éthique, des services de santé de mauvaise qualité »¹⁶⁵⁰ Un message exclusivement sanitaire semble non seulement insuffisant mais également potentiellement contreproductif. Un message exclusivement centré sur les

¹⁶⁴⁷ En effet, au milieu des années 1980, l'attention internationale se porte sur la santé des femmes, ou tout du moins des *mères*. Ce changement s'inscrit dans la décennie des Nations Unies pour les femmes (1975-1985). En 1987, une conférence organisée à Nairobi (Kenya) marque le lancement d'une initiative internationale visant la diminution des risques liés à la maternité, soutenue par la Banque Mondiale, l'UNICEF et l'OMS. Notons cependant que lors du Sommet du Millénaire, en 2000, cette initiative internationale est évaluée négativement, ce qui donne lieu à une revitalisation des engagements, alors inclus dans les ODM – comme on le verra dans la suite de notre présentation.

¹⁶⁴⁸ Le taux de médicalisation est particulièrement élevé en Égypte (EDS 1994-5 : 94%). Les autorités publiques ont eu une attitude ambivalente face à la lutte, en préconisant dans un premier temps la médicalisation de la pratique, dans un contexte de fortes résistances islamiques : cela a alimenté le débat au niveau international, dans le milieu des années 1990 au moment de la conférence du Caire (1994) notamment. Un décret de 1959 autorisait la pratique des formes les moins extensives dans les hôpitaux publics ; et ce décret a été réactivé en 1994 par le Ministre de la Santé (mais retiré en 1995). Voir E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*

¹⁶⁴⁹ Cette tendance est mise en évidence par la rapporteur spéciale de la Sous Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies pour les Pratiques Traditionnelles Néfastes, Mme Halima Warzazi. En 1991, elle fait une de ses premières missions de terrain, à Djibouti, où elle découvre la politique de prévention mise en place notamment par l'Union Nationale des Femmes Djiboutiennes : elles proposent des opérations « sûres » de type II dans des centres de santé qu'elles ont mis en place, visant ainsi à diminuer la prévalence de l'infibulation et les conséquences qui y sont attachées. Par la suite, dans le courant des années 1990, l'UNFD sensibilisera contre « toutes » les formes.

¹⁶⁵⁰ GTZ, *La lutte contre les mutilations génitales féminines. Défis et perspectives pour les programmes de santé. Première partie : une sélection d'approches*, Novembre 2002, p 6.

conséquences néfastes dramatiques de la pratique peut avoir comme effet paradoxal de faire douter de la nocivité même des MGF, dans la mesure où de telles complications présentées comme courantes restent cependant assez exceptionnelles, ce qui tend alors à décrédibiliser l'ensemble de l'argumentation.¹⁶⁵¹ Un type de (contre) argument nouveau à ainsi vu le jour, faisant des opérations moins extensives (voire symboliques) réalisées par du personnel médical compétent et dans des conditions d'hygiène irréprochables, une opération inoffensive.

En 1995, un groupe de travail technique est mis en place par l'OMS : dans son rapport, il clarifie la position de l'OMS contre la modification (des formes) et/ ou la médicalisation de la pratique. L'OMS est contrainte de justifier qu'aucun argument médical ne peut venir légitimer la pratique, y compris par le personnel de santé ; et que l'absence de consentement de la petite fille (ou de la femme) confronte les agents de santé à la déontologie médicale qui voudrait qu'ils veillent à la protection de la vie humaine.¹⁶⁵²

Le cadre d'action global « sanitaire » est alors partiellement aménagé, afin de contrer les tendances à la médicalisation par une stratégie qui vise l'implication et la formation du personnel de santé.

L'affaiblissement de ce cadre d'action global est symbolisé par la déclaration conjointe de l'OMS, avec le FNUAP et l'UNICEF en 1997, dans laquelle l'approche sanitaire est considérée comme dépassée : il lui est alors préférée une approche « pluridisciplinaire ». ¹⁶⁵³ Le cadre biomédical perd ainsi son statut de cadre d'action global dominant, mais il reste toutefois un cadre structurant de la lutte au niveau international.

Face aux remises en cause dont il a pu faire l'objet, des stratégies spécifiques de recherche ont été déployées récemment afin justement de consolider la légitimité scientifique des arguments avancés. Ainsi, fin 2006, l'OMS présente les résultats d'une recherche réalisée dans 6 pays

¹⁶⁵¹ GTZ, 2002, *op.cit.* On pourrait avoir des illustrations avec le cas malien, cf. *infra* dans ce chapitre.

¹⁶⁵² Une section entière du document de synthèse de l'OMS de 1998 met l'accent sur des considérations éthiques. Voir OMS, 1998, *op.cit.* , pp 36-38.

¹⁶⁵³ "There is an increasing recognition that the cultural purpose of female genital mutilation varies as widely as the type of procedure performed and that a full understanding of women's position and of gender relations within the particular sociocultural and economic context is required in order to eliminate the practice. Efforts to stop it must therefore not be limited to the medical model of disease eradication but must be part of a multidisciplinary approach" in: *Female genital mutilation: a joint WHO/UNICEF/UNFPA statement.* World Health Organization, Genève, 1997

africains qui permettent de *confirmer* que la pratique des MGF accroît les risques obstétricaux, et que ces risques augmentent avec les formes de MGF les plus extensives.¹⁶⁵⁴ Pour les autres conséquences, c'est-à-dire celles pour lesquelles les données sont insuffisantes, l'OMS veille à préciser qu'elles dépendent de différents facteurs : le type de l'opération, les connaissances et habilités de l'opérateur, les conditions d'hygiène (matériel et environnement) et l'état de santé général de la petite fille.¹⁶⁵⁵ Ces précautions et la volonté de (re)légitimer les recherches épidémiologiques et cliniques illustrent la perte de résonance du cadre d'action global sanitaire.

(3). Vers des cadres d'action globaux pluralistes.

A mesure que le cadrage sanitaire des MGF est contesté, des cadres d'action globaux alternatifs sont mobilisés dans le courant des années 1990. Aucun ne parvient cependant à être dominant : il s'agit plutôt de *combinaisons* de cadres, parmi lesquels les interprétations en termes de droits humains sont particulièrement influentes.

En 1998, l'OMS rédige un ouvrage synthétique de référence sur les MGF qui commence ainsi : « la mutilation génitale féminine, une pratique traditionnelle qui peut avoir des conséquences sérieuses sur la santé, est une préoccupation majeure de l'OMS. En plus d'engendrer douleur et souffrance, c'est une violation des droits humains internationalement acceptés ».¹⁶⁵⁶ La prise en compte des MGF en tant que « violation des droits humains » s'est amorcée au début des années 1990. En 1993, dans la résolution WHA 46.18 lors de la 46^{ème} Assemblée Mondiale sur la Santé, l'OMS considère pour la première fois les MGF comme une atteinte aux droits humains. Le changement de cadre d'action global dominant est amorcé par les principales conférences onusiennes des années 1990 (Vienne, Le Caire, et Beijing) :

¹⁶⁵⁴ WHO, 2006, *op.cit.*

¹⁶⁵⁵ Cette entreprise prudente de justification et de légitimation de positions antérieures est particulièrement visible dans le dernier numéro de *Progress*, qui est un outil de communication de l'OMS, destiné à la fois aux bailleurs et bailleurs potentiels : "Female Genital Mutilation: New Knowledge Spurs Optimism", *Progress - in Sexual and Reproductive Health*, Human Reproduction Programme Newsletter, UNDP/UNFPA/WHO/World Bank, vol. 72, 2006.

¹⁶⁵⁶ "Female genital mutilation, a traditional practice that can have serious health consequences, is of great concern to the World Health Organization (WHO). In addition to causing pain and suffering, it is a violation of internationally accepted human rights." in: WHO, 1998, *op.cit.*, p 1.

les MGF sont alors internationalement reconnues comme une violation des droits reproductifs et de la femme en particulier.

Cette approche « violation des droits humains » est largement reprise par l'ensemble des intervenants (internationaux ou non) dans la lutte contre les MGF, s'appuyant sur les conventions internationales comme arguments supplémentaires, voire (plus rarement) principal, comme c'est le cas par exemple pour l'ONG TOSTAN au Sénégal.¹⁶⁵⁷ Cependant, comme dans le cas de l'approche sanitaire, rapidement l'argument des droits humains est apparu comme insuffisant s'il est mobilisé seul ; notamment du fait de sa dimension abstraite, voire technique.

Notons que cette approche s'accompagne également d'une *responsabilisation* des Etats africains : le cadrage des MGF en tant que violation des droits humains incite en effet à une implication des Etats dans la *protection* de ces droits. L'Etat est tenu de mettre en place un environnement protecteur des droits humains. Au début des années 1990, la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies organise un séminaire à Ouagadougou sur l'implication des pratiques traditionnelles pour les droits humains. Sur les bases de certaines de ses conclusions, un Plan d'Action contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes à la santé de la femme est rédigé en 1994 recommandant l'adoption de « législations » contre les MGF.¹⁶⁵⁸

Mais, c'est surtout le Programme d'Action de la CIPD (Le Caire) qui constitue ici un tournant majeur dans la mise en action de la lutte au niveau international, à partir de l'introduction d'une stratégie de promotion d'interdiction des MGF, notamment au travers de législations nationales.¹⁶⁵⁹ L'adoption de mesures législatives accompagne alors dès lors quasi

¹⁶⁵⁷ Elle a développé une stratégie de lutte articulée précisément autour d'un enseignement sur les droits humains, dans ses programmes intégrés de formation à base communautaire. TOSTAN, *Ecllosion au Sénégal. Pourquoi les populations abandonnent la pratique de l'excision ?*, TOSTAN, Dakar, janvier 1999.

¹⁶⁵⁸ "(3) Legislation prohibiting practices harmful to the health of women and children, particularly female circumcision, should be drafted." *Plan of action for the Elimination of Harmful Traditional Practices affecting the Health of Women and Children*, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, juillet 1994.

¹⁶⁵⁹ Rappelons en effet que dans son Programme d'Action, on peut ainsi lire que : « Governments are urged to prohibit female genital mutilation wherever it exists and to give vigorous support and efforts among nongovernmental and community organizations and religious institutions to eliminate such practices » in: *Programme of Action of the ICPD*, Cairo, 1994, paragraphe 4.22.

systématiquement toutes les déclarations internationales contre les MGF, à commencer par la Conférence de Beijing en 1995.¹⁶⁶⁰ En 1997, la Déclaration conjointe de l’OMS/ UNICEF et FNUAP confirme la priorité accordée à l’adoption de mesures d’interdiction légales.¹⁶⁶¹

Rapidement, ce cadre « violation des droits humains » se traduit par une pression envers les gouvernements africains pour mettre en place des mesures favorisant l’abandon de la pratique qu’elles soient législatives, judiciaires, administratives, éducatives, budgétaires etc. Ce cadre d’action global interventionniste se diffuse parmi la quasi-totalité des intervenants dans la lutte, y compris par le gouvernement américain, le principal contributeur bilatéral de la lutte.¹⁶⁶² Par la suite l’agence de coopération américaine (US AID), dans sa politique contre les MGF en 2000, souligne entre autres mesures l’importance de la législation.¹⁶⁶³ La politique américaine est en effet fondée sur deux arguments : les MGF sont un problème de santé, et ils violent les droits humains reconnus au niveau international. Elle s’articule autour de quatre priorités identifiées : l’éducation, l’empowerment des femmes, l’évaluation des programmes et l’application de lois anti-MGF.¹⁶⁶⁴

Ce cadre d’action global qui fait des MGF une « violation des droits humains » s’accompagne donc d’une stratégie visant à encourager les gouvernements nationaux à mettre en place des

¹⁶⁶⁰ “(124. i.) Actions to be taken by governments: Enact and enforce legislation against the perpetrators and acts of violence against women, such as female genital mutilation [...]”, *Beijing Platform of Action*, 4-15 september 1995.

¹⁶⁶¹ Le premier point mis en avant dans cette déclaration concernant les actions à entreprendre est: « Adoption of clear national policies for the abolition of female genital mutilation including, where appropriate the enactment of legislation to prohibit it », *Female Genital Mutilation: a Joint WHO/ UNICEF/UNFPA Statement*, Genève, 1997, p 13.

¹⁶⁶² Selon une étude de l’OMS publiée en 1999, 35% du financement de la lutte contre les MGF à l’échelle internationale provient des agences américaines. OMS, 1999, *op.cit.*, p 12. “Educational programs to eradicate FGC”, in: *Appropriation Spending Bill*, 1997. « US Aid supports host country legislation against the practice » in: *US AID Policy on Female Genital Cutting*, 09/01/2000.

¹⁶⁶³ « US Aid supports host country legislation against the practice » in: *US AID Policy on Female Genital Cutting*, 09/01/2000.

¹⁶⁶⁴ *Report on FGM (Foreign Operations Export Financing and Related Programs Appropriation Act 2001), Prevalence of the practice of FGM : Laws, prohibiting FGM and their enforcement. Recommendations on how to best work to eliminate FGM*, Office of the Senior Coordinator for International Women’s Issues Office of the Under Secretary for Global Affairs, US Department of States, 1er février 2000.

politiques contre les MGF. Parmi les mesures attendues, l'adoption de mesures visant l'interdiction (légale) de la pratique reste la plus répandue, mais aussi la plus controversée.

Ce cadre d'action global « *régulation par le droit* » fait ainsi de la promotion de l'adoption de législations anti-MGF une priorité dans la lutte, comme cela a été notamment posé lors de la Conférence de Beijing en 1995.¹⁶⁶⁵ Ce cadre d'action global repose sur un diagnostic considérant les MGF comme une violation des droits humains fondamentaux, reconnue par différents textes internationaux ratifiés par de nombreux pays africains; et sur un pronostic faisant de la régulation par le droit un instrument permettant d'aboutir à l'éradication de la pratique. Le recours au droit recoupe diverses réalités, cela passant soit par : le *droit constitutionnel* (inclure des dispositions relatives aux MGF dans le corps même de la constitution), le *droit pénal* (faire des MGF explicitement ou par jurisprudence, un crime), le *droit des enfants* (mesures assurant la protection des enfants, y compris contre les MGF), *droit civil* (permettant aux fillettes excisées de porter plainte), et enfin le *droit d'asile* (risque d'excision considérée comme ouvrant droit d'asile).

L'argument se fonde sur les effets induits d'une telle interdiction : qui aurait à la fois un effet dissuasif, et qui consoliderait la lutte en offrant un instrument supplémentaire aux groupes mobilisés contre cette pratique. Dans une étude réalisée par l'OMS faisant le bilan des actions entreprises au niveau international, l'Organisation rappelle l'importance accordée par l'ensemble des acteurs à l'adoption ou la mise en application de mesures légales contre les MGF. En effet, l'adoption d'une législation est considérée comme offrant à la fois une protection aux femmes/ enfants, favorisant également la mise en œuvre d'une plateforme légale officielle aux activités et projets existants, et décourageant les exciseuses et les familles.¹⁶⁶⁶ A l'inverse, la législation a l'inconvénient de constituer une menace, qui peut de ce fait être contournée, sans pour autant favoriser un changement de comportement, mais au contraire encourager surtout la clandestinité de la pratique pour échapper aux sanctions, ce qu'on peut résumer en affirmant : « les lois ne peuvent changer les traditions ». ¹⁶⁶⁷ En effet, plusieurs expériences de terrain montrent que les législations nationales ne s'accompagnent *a priori* pas d'un abandon de la pratique : par exemple, au Sénégal, le vote d'une loi en 1999 a donné lieu à une vague de résistance populaire, notamment avec l'excision massive d'une centaine de jeunes filles au lendemain du vote de la loi, qui a contribué également à exacerber

¹⁶⁶⁵ Cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 1, a.

¹⁶⁶⁶ OMS, 1999, *op.cit.*, p 14.

¹⁶⁶⁷ GTZ, 2002, *op.cit.*, p 10.

les tensions internes.¹⁶⁶⁸ Dans les pays où les lois ont été promulguées, rares sont les cas qui ont été portés devant la justice : seul le Burkina Faso (avec 36 cas reportés entre 1996 et 1999) peut se targuer de quelques effets de la loi.¹⁶⁶⁹ Des nouvelles données, notamment tendant à montrer un rajeunissement de la pratique attribuée également au vote de lois dans certains pays, qui ont contraint à plus de discrétion.¹⁶⁷⁰ Et même lorsque la pratique tend à diminuer, ce changement peut difficilement être attribué exclusivement au vote d'une loi, comme le précisait déjà en 1999 le rapport de l'OMS.

Ces inconvénients et incertitudes autour de la législation, empêchent ainsi à ce cadre de devenir véritablement dominant. Progressivement, un nouveau consensus émerge, que résume assez bien un récent rapport de l'une des principales organisations américaines impliquée dans la lutte, Plan International : « le fait de légiférer n'est pas suffisant en soi ».¹⁶⁷¹ Dans son rapport de synthèse sur les approches contre les MGF en 2005 l'UNICEF vient nuancer cette critique, en affirmant par exemple : « L'introduction d'une législation nationale qui interdise l'E/MGF est plus à même d'accélérer efficacement le changement quand un processus de revirement sociétal est déjà en cours et que les citoyens sont sensibilisés à la question [...] Il est important que la législation introduise ou comporte des dispositions de protection des enfants, des mécanismes généraux d'assistance sociale et des campagnes d'information et de sensibilisation, toutes mesures plus dissuasives que répressives. La seule menace des sanctions risque de faire basculer la pratique dans la clandestinité sans guère changer les comportements ».¹⁶⁷²

¹⁶⁶⁸ La criminalisation de l'excision a été décidée en Conseil des Ministres en Décembre 1998 (la loi a été votée en janvier 1999). En signe de protestation, 120 fillettes entre 8 et 10 ans ont été excisées (par un homme) dans la région du Kédougou (Sénégal Oriental). Les associations avaient demandé que la loi ne soit pas appliquée immédiatement en raison des résistances qui ont été très fortes avant le vote de la loi : mais le Président Diouf en a fait une décision importante de son mandat... Voir : entretien réalisé avec TOSTAN, 19 juillet 2004, Dakar. Voir également : *Femme-Afrique-Info*, 21 janvier 1999 (Enda Tiers Monde), cité dans : P. Herzberger Fofana, *Mutilations génitales féminines*, juillet 2000 [Disponible en ligne : <http://ww.arts.uwa.edu.au.AFLIT/MGF1.html>].

¹⁶⁶⁹ OMS, 1999, *op.cit.*

¹⁶⁷⁰ « This could be to some extent the result of anti-FGM legislation : the younger the girl, the easier it is to elude legal scrutiny » in: *Progress*, 2006, *op.cit.*, p 6.

¹⁶⁷¹ Plan International, *Tradition et droits : l'excision en Afrique de l'Ouest*, Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest Plan, Juillet 2006, p 30.

¹⁶⁷² *Changer une convention sociale néfaste. La pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Centre de Recherche Innocenti, UNICEF, Florence, 2005, p37.

Ainsi, le cadre d'action global « violation des droits humains », s'est d'abord accompagné d'une stratégie unique de promotion de législations nationales. Aujourd'hui cette stratégie est en partie remise en cause. Cela n'invalide pas pour autant le cadre d'action global, mais il ne peut toutefois pas être dominant à lui seul : le cadre « droits humains » tend surtout à se transversaliser dans les autres approches.

Il s'est notamment combiné avec des interprétations du problème des MGF *sensibles au genre*, à partir d'un recadrage du problème des MGF comme « **violation des droits des filles et des femmes** ». Ce nouveau cadre d'action global est le produit d'un alliage entre deux cadres générique d'interprétation des MGF : « droit » et « social/genre ». Il constitue aussi une revalorisation des arguments féministes des années 1970 et 1980 fondées sur la discrimination que représentent ces pratiques pour les femmes.

La Conférence de Beijing en 1995 inaugure ce cadre combiné : la pratique des MGF y est considérée comme une *violence faite aux femmes*.¹⁶⁷³ Cette formulation répond d'ailleurs à la Déclaration des Nations Unies sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, votée par l'Assemblée Générale des Nations Unies de 1993, qui considère les MGF comme partie intégrante des « violences faites aux femmes ». En 2006, un Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies est rédigé sur les violences faites aux femmes : les MGF sont mentionnées dans la partie consacrée aux violences familiales.¹⁶⁷⁴

Ce cadrage s'inscrit ainsi dans les nouvelles priorités de la cause des femmes à l'échelle internationale depuis le milieu des années 1990, formulées en termes de « violences ».¹⁶⁷⁵ M.

¹⁶⁷³ Précisions que La Déclaration sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1993) définit les violences à l'égard des femmes comme : « Tous actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée », Article 1 : *Déclaration sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Résolution 48/104 Assemblée Générale des Nations Unies, 1993.

¹⁶⁷⁴ Secrétaire Général des Nations Unies, *Etude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies, 61^{ème} session (promotion de la femme) 10 octobre 2006, A/61/122/Add.1, juillet 2006, pp 44-45.

¹⁶⁷⁵ La prise en compte des violences faites aux femmes comme une forme de discrimination et de violation des droits humains a été progressive. La décennie des Nations Unies sur les femmes a plutôt mis l'accent sur les droits des femmes comme droits humains universels ; comme cela sera consacré définitivement lors de la Conférence de Vienne (1993). La violence contre les femmes est alors comprise exclusivement comme la

Keck et K. Sikkink parlent des violences faites aux femmes comme d'un (nouveau) « *meta narrative* » (ou : méta-discours)¹⁶⁷⁶ Ainsi reformulée, la cause des MGF va alors bénéficier à la fois des plateformes organisationnelles existantes à la fois de défense des droits humains et de défense de la cause des femmes. Par exemple, on peut citer la campagne « Stoppons la violence contre les femmes » d'Amnesty International en 2004.¹⁶⁷⁷ Jusqu'alors la pratique des MGF était surtout formulée par cette organisation comme une atteinte aux droits humains, et notamment au droit à la santé.¹⁶⁷⁸ La campagne de l'Union Inter Parlementaire « Halte à la violence contre les Femmes -Mutilations sexuelles féminines » mise en place en 2001, suite à la 106^{ème} conférence de l'organisation, à Ouagadougou,¹⁶⁷⁹ est également articulée à partir de cette problématisation.

Notons qu'on peut observer une certaine déclinaison de ce cadre, à travers la prise en compte des *droits des enfants*, et donc de la *petite fille*. Pour la première fois, en 2006 a été publié un Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur les violences faites aux enfants : les MGF sont présentées dans les cadres des violences subies par les enfants au sein de la

violence familiale : elle est discutée dans les principales conférences de la décennie. Mais, la notion de « violences faites aux femmes » désigne (au-delà) un ensemble de mécanismes qui dépassent la violence dans le cercle privé familial, pour inclure la violence de la communauté, voire celle de l'Etat. En 1994, un Rapporteur spécial des Nations Unies est nommé pour les violences faites aux femmes. En 1995, lors de la Conférence de Beijing, les violences faites aux femmes font parties des domaines de préoccupation prioritaires cités dans le Programme d'Action. Depuis, elles constituent le cadre dominant de la cause des femmes.

¹⁶⁷⁶ M. Keck et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

¹⁶⁷⁷ Elle reprend la définition de la Déclaration sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les MGF sont très présentes dans le rapport lançant la campagne : « FGM is an extreme manifestation of violence used to curtail sexual oppression ». Amnesty International, *It's in Our Hand : Stop Violence Against Women*, AI Publications, Londres, Mars 2004.

¹⁶⁷⁸ Amnesty International, *Female Genital Mutilation. A Human Rights Information Pack*, Londres, 1997.

¹⁶⁷⁹ Elle organise régulièrement des rencontres afin de sensibiliser les députés sur la question des MGF et au-delà sur la façon dont les parlementaires peuvent combattre la violence contre les femmes dans tous les domaines, y compris en ce qui concerne les mutilations sexuelles, etc... La dernière réunion a eu lieu à Nairobi du 7 au 12 mai 2006. Voir : "World MP's told to put women and children first", *IRIN News*, 12 May 2006 [Disponible en ligne : <http://www.ipu.org>]

famille.¹⁶⁸⁰ L'UNICEF a également pleinement intégré depuis 2002 la lutte contre les MGF au sein de son objectif stratégique de « protection des enfants ».¹⁶⁸¹ Lors de la Commission des Nations Unies sur les Femmes de 2007, l'UNICEF a organisé une discussion sur les MGF à partir de cette entrée thématique.¹⁶⁸² La révision de la Déclaration Conjointe OMS-FNUAP-UNICEF de 1997 s'appuie d'ailleurs sur cette nouvelle approche, développée et dirigée principalement par l'UNICEF, l'agence aujourd'hui leader dans la lutte au niveau international.¹⁶⁸³ Si ce cadre d'action global « violence contre les femmes/petites filles » fait aujourd'hui consensus, il ne constitue par pour autant l'approche dominante.

Notons par ailleurs que cette formulation en termes de violences contre les femmes a pour conséquence de maintenir la responsabilité des Etats, qui se doivent d'assurer la protection *contre* les pratiques des MGF ; tout en plaçant la pratique dans un contexte plus large de multiples discriminations subies par les femmes. L'abandon de la pratique ne passe donc plus simplement par le vote d'une loi contre les MGF, mais par la mise en place d'un *environnement favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes*, auquel elle participe. Cette approche est par exemple développée dans la résolution sur les MGF qui a été votée à l'unanimité lors de la dernière Commission des Nations Unies sur la Statut des Femmes (26 février – 9 mars 2007) : « l'autonomisation des filles est essentielle si l'on veut rompre le cycle de la discrimination et de la violence dont elles sont victimes et protéger et promouvoir leurs droits fondamentaux ».¹⁶⁸⁴ Au-delà de mesures spécifiques, la lutte contre les MGF est ainsi pensée pour être intégrée dans le cadre de programmes en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, à tous les niveaux : éducation, pauvreté, prévention du VIH SIDA, etc.¹⁶⁸⁵ Un rapport de la GTZ faisant le bilan des approches résume ainsi assez bien

¹⁶⁸⁰ *Rapport Secrétaire Général des Nations Unies sur les violences sur les enfants*, A/61/299, Août 2006. Un site a été créé pour visibiliser cette recherche pionnière : [Disponible en ligne : <http://www.violencestudy.org>]

¹⁶⁸¹ *UNICEF Medium Term Strategic Plan 2002-2005 ; et 2005-2009*. [Disponible en ligne: <http://www.childinfo.org>]

¹⁶⁸² “Protecting Girls from Genital Mutilation: A Matter of Gender Equality and Social Change”, Panel Discussion, 27 février 2007, Commission des Nations Unies sur les Femmes, New York.

¹⁶⁸³ La déclaration conjointe renouvelée met l'accent sur les droits de l'enfant, dans la violation des droits humains. WHO et al. 2008, *op.cit.*, p 9-10.

¹⁶⁸⁴ Conseil Economique et Social, « Mettre fin à la mutilation génitale féminine », Résolution : E/CN.6/2007/L.3, 51^{ème} session Commission Condition de la Femme, point 3 de l'ordre du jour, mars 2007.

¹⁶⁸⁵ UNICEF, 2005, *op.cit.*, p 40.

l'approche désormais dominante : « la MGF est aujourd'hui considérée comme faisant partie d'un vaste ensemble de questions liées au développement comme par exemple les questions de l'éducation des filles et la prévention des mariages précoces ». ¹⁶⁸⁶

Enfin, la lutte contre les MGF est également **transversalisée dans l'ensemble des politiques de développement**, dont elle tend à constituer une composante en soi. Nous avons évoqué cette transversalisation au sein des politiques de lutte contre la pauvreté dans le chapitre 1. Ainsi, la quasi-totalité des agences de développement et des ONG internationales évoquent les Objectifs du Millénaire pour le Développement pour appuyer leurs arguments *contre* les MGF, à titre secondaire le plus souvent : cela devient un instrument supplémentaire permettant de faire pression sur les gouvernements nationaux afin de mettre en place des mesures effectives contre les MGF *pour se conformer aux ODM*. Ainsi, la déclaration conjointe des agences des Nations Unies de 2008 appelle-t-elle à l'élimination des MGF « en une génération », ce qui correspond précisément à l'horizon temporel des ODM (qui doivent être atteints d'ici 2015). ¹⁶⁸⁷ C'est alors à partir des ODM que les priorités de l'aide au développement sont formulées, et c'est donc à travers cette grille que les MGF ont également été re- problématisées. Cette re-problématisation à travers les ODM introduit surtout des *indicateurs* précis et chiffrés dans la lutte contre les MGF, faisant alors de la diminution de la prévalence nationale l'objectif principal. Cela aura des répercussions au niveau des politiques de lutte nationales, comme nous le verrons en étudiant nos cas de recherche kenyan et malien.

La lutte contre les MGF repose désormais sur de multiples cadrages plutôt que de la domination d'un cadre exclusif ; toutefois le cadre d'action global sanitaire, en partie contesté, reste encore largement prédominant dans les discours et stratégies de lutte – même s'il tend désormais à se combiner avec d'autres cadres. Dans les années 1990 et surtout 2000, la cause des MGF au niveau international est appréhendée à travers une diversité de mises en sens : ces reformulations successives affinées sont le produit d'un long processus d'institutionnalisation de la lutte contre les MGF à l'échelle internationale. En effet,

¹⁶⁸⁶ GTZ, 2002, *op.cit.*, p 6.

¹⁶⁸⁷ « common coordinated approach that promotes positive social change at community, national and international levels could lead to female genital mutilation being abandoned within a generation, with some of the main achievements obtained by 2015, in line with the Millenium Development Goals », in: WHO et al. 2008, *op.cit.*, p 21.

l'approche holistique désormais privilégiée, en cherchant à la fois à prendre en compte les MGF comme problème de santé, de droits, de discrimination faites aux femmes, aux enfants, de lutte contre la pauvreté etc.... peut être perçue comme le résultat d'un processus d'apprentissage, au cours duquel des cadrages plus polémiques sont mis de côté, de même que des cadres devenus controversés, produisant plus de consensus. Quels sont les facteurs de changement de cadres que l'on peut identifier ?

b. Comprendre la *logique* de cette dynamique : quelques points de repères.

L'étude des cadres d'action qui structurent la lutte contre les MGF au niveau international a permis de dégager la *matrice globale* du problème des MGF, composée de l'ensemble des cadres d'action globaux qui participent au processus d'inscription de la cause sur l'agenda international. Plusieurs cadres d'action globaux contre les MGF se succèdent, mais aussi se chevauchent depuis la période coloniale : ils correspondent chacun à des traductions nuancées des cadres génériques d'interprétation des MGF en tant que problème, que nous avons typifiés précédemment. Comment expliquer la domination quasi continue du cadre santé, et la valse des cadres d'action de manière générale ? Plusieurs facteurs expliquent les ressorts de la dynamique de cette matrice globale : les conflits de cadres, leur degré de résonance, leurs propriétés intrinsèques et les acteurs qui les portent.

- *Conflits et changements de cadres d'action.*

La matrice globale du problème des MGF est caractérisée par plusieurs cadres d'action, qui sont successivement dominants. Les changements de cadre sont progressifs : on observe un *processus* au cours duquel les cadres dominants ne disparaissent pas, mais laissent progressivement place à d'autres cadres, tout en se recomposant en interne (avec plus ou moins de succès). L'affaiblissement d'un cadre peut résulter :

- soit d'une contestation en interne, notamment quand le « diagnostic »¹⁶⁸⁸ proposé ne faisant plus consensus parmi ses partisans (c'est le cas notamment du cadre d'action sanitaire à la fin des années 1990)

¹⁶⁸⁸ En effet, les cadres proposent des diagnostics d'un problème, avant d'en tirer des pronostiques, qui orientent l'action (collective), selon : R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*

- soit d'une contestation externe, qu'elle soit indirecte - du fait de la publication de nouvelles données (démographiques, recherches...) rendant le diagnostic caduque ; ou directe, quand des interprétations sont remises en cause (comme c'est le cas avec le cadre d'action féministe libéral pendant la Conférence de Copenhague par exemple).

Les cadres d'action ne sont pas figés : ils évoluent et se réajustent en permanence. Un cadre tend à devenir dominant quand il a atteint un certain degré de *maturité*. Cette maturation se réalise d'abord en interne, par la consolidation de ses arguments ; mais aussi en externe, par le contact répété avec d'autres cadres (qui l'amène à se recomposer). C'est dans leur confrontation qu'ils évoluent, se consolidant pour certains (cadre d'action sanitaire) ou périliclitant pour d'autres (cadre d'action culturaliste, féministe), voire en se combinant (cadre d'action sanitaire et cadre d'action « violation des droits »). Le cadre d'action sanitaire illustre bien ce phénomène d'accumulation et de maturation interne des cadres. Le processus est marqué par une tendance actuelle au chevauchement des cadres, bien plus qu'à la domination de l'un deux ; mais le cadre d'action global sanitaire reste un pivot de la problématisation des MGF.

Le processus de cadrage (*framing*)¹⁶⁸⁹ est donc à la fois *processuel* et *conflictuel* (ou interactif). Ces deux éléments sont étroitement liés : les cadres d'action globaux sont le produit d'un temps et d'un espace, et ils évoluent en interaction entre eux, mais également avec leur environnement. C'est sur cette configuration évolutive que se développe l'action contre les MGF au niveau international. Comment expliquer cette configuration et ses évolutions ? Quelles sont les variables qui permettent de comprendre la domination d'un cadre à un moment *t* ?

- *Domination d'un cadre d'action et degré de résonance.*

R. Benford et D. Snow considèrent que la domination d'un cadre d'action à un moment donné dépend de son degré de « résonance ».¹⁶⁹⁰ Certains cadres apparaissent plus ou moins en concordance avec l'environnement culturel, politique ou historique dans lequel ils

¹⁶⁸⁹ “[Framing] denotes an active, processual phenomenon that implies agency and contention at the level of reality construction”, R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 5.

¹⁶⁹⁰ R. Benford et D. Snow, « Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization », *International Social Movement Research*, vol. 1, 1988, pp 197-218. De manière générale « successful movements must appeal to the existing values and beliefs of their target population ». in: K. Fisher, « Locating Frames in the Discursive Universe », *Sociological Research Online*, vol. 2 (3), 1997.

évoluent. Ce degré de résonance peut expliquer en partie qu'un cadre d'action deviennent dominant et/ ou décline.¹⁶⁹¹ Ainsi, l'environnement dans lequel les cadres évoluent constitue une « structure d'opportunité discursive » :¹⁶⁹² la résonance des cadres d'action dépend (en partie) de la concordance avec cette structure d'opportunité discursive.

Dans le cas de la lutte contre les MGF, les structures d'opportunité discursives sont en partie constituées par l'inscription d'autres priorités sur l'agenda international dans des domaines proches (santé de la reproduction, genre, développement etc.). La définition de ces priorités expliquerait ainsi le succès de tel ou tel cadrage du problème des MGF à un moment donné. Ainsi, le cadre d'action féministe dominerait dans les années 1970 et au début des années 1980 parce qu'il s'inscrit dans la consolidation du mouvement féministe de la deuxième vague qui se donne comme objectif la promotion d'une « sororité » universelle, et qui s'exprime lors de la Décennie des Femmes (1975-1985). De la même manière, le cadre santé dominerait dans les années 1990 aussi parce qu'il résonne avec une priorité donnée à la « maternité sans risque » par les grandes agences des Nations Unies. De la même manière le cadre « violation des droits » correspond à l'approfondissement de la globalisation de la problématique des MGF au milieu des années 1990 du fait de sa délocalisation dans les pays occidentaux, où l'approche juridique est développée (procès, octroi du statut de réfugiés etc.). Enfin, la transversalisation du problème des MGF dans les politiques de lutte contre la pauvreté dans les années 2000 peut aussi se comprendre comme un effet induit des changements dans les politiques d'aide internationale, qui font des ODM une sorte de conditionnalité implicite. Des variations dans les structures d'opportunité discursives expliqueraient ainsi en partie la dynamique des cadres dans la lutte contre les MGF au niveau international.

¹⁶⁹¹ E. Heger Boyle, citant W. J. Swart (1995), affirme : « A master frame is determined by its resonance with the cultural, political and historical milieu in which it emerges » in : E. H. Boyle et K. Carbone Lopez, 2006, *op.cit.*, p 441.

¹⁶⁹² Définie comme un ensemble de : « institutionnally anchored ways of thinking that provide a gradient of relative political acceptability to specific package of ideas ».in: M. Marx Feree, "Resonance and Radicalism: Feminist Framing in the Abortion Debates in the United States and in Germany", *American Journal of Sociology*, vol. 109 (2), septembre 2003, p 309. Un cadre dont les éléments constitutifs sont en contradiction avec la structure d'opportunité discursive sera ainsi un cadre « radical » ; tandis que si ces éléments apparaissent en concordance avec cette structure d'opportunité discursive, alors ce cadre résonnera.

- *La dimension cognitive des cadres d'action.*

Mais un autre facteur semble également expliquer la valse des cadres d'action global : leurs propriétés et caractéristiques intrinsèques. Rappelons que les cadres d'action comportent deux dimensions : une dimension cognitive (dire comment est le monde) et une dimension normative (dire comment il devrait être). Ces deux dimensions sont cependant plus ou moins accentuées dans chacun des cadres. Or, il apparaît que les cadres d'action qui sont plutôt articulés autour de considérations normatives - mobilisant par exemple moins des arguments que l'émotion, ou des idéaux, à l'instar des cadres d'action féministes ou violation des droits humains - auront plus tendance à se radicaliser au contact avec d'autres cadres. A l'inverse, les cadres qui reposent sur des considérations cognitives plus denses - se fondant par exemple sur des arguments scientifiques, sur l'information, à l'instar du cadre d'action sanitaire - auront plus tendance à se maintenir, moyennant quelques réaménagements en interne.

La valse des cadres dans la lutte contre les MGF peut ainsi (aussi) s'expliquer par le fait que les cadres en présence dans la matrice globale du problème des MGF sont fondés pour l'essentiel sur des considérations normatives, qui par nature sont plus susceptibles d'entrer en conflit violent les uns avec les autres. A l'inverse, la dimension cognitive peut favoriser une stabilisation des conflits.

Par exemple, les premières campagnes de lutte contre les MGF dans la période coloniale sont l'objet d'une véritable controverse, car les MGF sont interprétées à travers des cadres d'action dont les éléments normatifs s'entrechoquent, parfois violemment, comme cela est le cas avec les cadres et contre-cadres culturalistes que nous avons décrits. Le même phénomène se reproduit avec le cadre d'action féministe. A l'inverse les interprétations à partir du cadre d'action sanitaire stabilisent la lutte, en contournant des conflits normatifs inextricables par le recours à des éléments cognitifs relatifs à la santé de la femme, qui légitiment la remise en cause de la pratique. Le problème de santé posé par les MGF permet à la fois l'inscription de la cause sur l'agenda international, mais également son maintien.

Pour autant, ce cadre ne dispose pas d'une résonance constante car les éléments cognitifs sur lesquels il se fonde sont limités quantitativement, mais également qualitativement.... En effet, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre préliminaire, le savoir scientifique sur les MGF reste encore largement partiel (et partial), et notamment le savoir biomédical. Ainsi, un cadre peut résonner avec des structures d'opportunité discursive congruentes à un moment *t*, mais sur la longue durée, un cadre sera d'autant plus influent dans la lutte contre les MGF s'il dispose de ressources cognitives, aux effets potentiellement stabilisateurs des conflits

normatifs. La prédominance du cadre d'action global sanitaire s'explique ainsi par sa faculté à répondre à ces exigences, même si la contestation de la légitimité du savoir sur lequel il est fondé en a fait un cadre qui ne peut être mobilisé seul dans la lutte contre les MGF.

Il apparaît donc que le savoir, et l'information – de manière générale - constituent un enjeu central dans la dynamique de la matrice du problème des MGF. La maîtrise des ressources cognitives relatives aux MGF – dans un contexte où elles sont limitées - constitue l'un des principaux enjeux de pouvoir dans la lutte contre les MGF au niveau international. Ainsi, la recherche fondamentale et la recherche-action (donnant lieu à une vaste littérature grise sur la question des MGF) jouent un rôle essentiel dans la mise en jeu de la cause des MGF. Par exemple, la publication des enquêtes démographiques et santé, qui mettent en évidence un taux de médicalisation important des MGF en Egypte a conduit en partie à remettre en cause la domination du cadre d'action global sanitaire.

L'usage mais surtout la production du savoir et de l'information devient alors un enjeu clef. Les changements institutionnels récents de l'OMS le confirment : depuis 2004, la question des MGF est passée du département Genre, Femmes et Santé, aux Bureaux Régionaux pour des actions de terrain, *sauf* pour ce qui est de la recherche, qui reste l'unique responsabilité au niveau central.¹⁶⁹³ Le FNUAP, mais surtout l'UNICEF – nouveaux acteurs émergents dans la lutte contre les MGF - se lancent dans le courant des années 1990, et surtout 2000, également dans la production cognitive. L'US AID, à travers la maîtrise des enquêtes démographiques et de santé, restent également un acteur clef. La lutte contre les MGF (au niveau international) est en partie structurée par des conflits de pouvoir autour du savoir et de l'information. Cela pose alors la question des acteurs impliqués dans la lutte, de leur accès ou maîtrise aux ressources cognitives et de l'impact de leur configuration dans la valse des cadres d'action contre les MGF.¹⁶⁹⁴ En effet, les acteurs qui disposent d'importantes capacités / ressources cognitives vont pouvoir *orienter* la lutte: c'est ainsi que l'on peut comprendre que la lutte soit articulée pendant des années autour d'un cadre d'action global sanitaire, dominé par l'OMS. La multiplication des acteurs intervenant dans la lutte, et l'augmentation concomitante de données produites par ces organisations, ce que l'on appelle la littérature grise, participent également d'une démultiplication des cadres d'action globaux.

¹⁶⁹³ Entretien réalisé le 27 septembre 2006 avec Dr R. Elise B. Johansen, Technical Officer, Department of Reproductive Health and Research, Organisation Mondiale de la Santé, Genève.

¹⁶⁹⁴ Nous étudierons cette question en détails dans le chapitre suivant, cf. *infra* chapitre 3.

La matrice du problème des MGF n'est pas homogène, ni figée : elle est au contraire dynamique, traversée de conflits de sens et de pouvoir. Différents cadrages des MGF se sont développés, certains ont été dominants puis ont été concurrencés, générant des tensions induites par l'introduction de nouvelles informations, de nouvelles connaissances ou de nouveaux acteurs. Les cadres d'action globaux qui en découlent sont donc le produit de la dynamique propre de cette matrice - de son histoire, de ses enjeux et des acteurs qui la composent - générant des traductions spécifiques des cadres génériques d'interprétation des MGF.

Dans quelle mesure et comment la dynamique de la matrice globale du problème des MGF influence-t-elle la formulation de la cause dans les champs politiques maliens et kenyans ? Comment les cadres d'action globaux, pluriels et conflictuels, influencent-ils la formation des cadres d'action publique au Mali et au Kenya ? Comment se manifeste la tension autour des ressources cognitives limitées dans la formation et consolidation des cadres d'action publique contre les MGF au Mali et au Kenya ?

B. Des dynamiques de cadrage (*framing*) sous influences dans l'action publique contre les MGF au Mali et au Kenya.

Rappelons qu'il y a « problème » public quand des « acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être et ce qui devrait être ». ¹⁶⁹⁵ La diversité des enjeux et des sens sous-jacents au fait social que constituent les MGF rend ainsi sa problématisation et sa spécification ¹⁶⁹⁶ particulièrement complexes. Quelle(s) forme(s) prend le processus de cadrage du problème public des MGF au Mali et au Kenya ? Fondés sur une (ou plusieurs) interprétation du problème, les *cadres d'action publique* orientent l'action en définissant des principes d'action publique. ¹⁶⁹⁷ Ces cadres d'action publique sont des schémas

¹⁶⁹⁵ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

¹⁶⁹⁶ « Des projets plus ou moins rivaux, précis ou elliptiques définissent [le problème] ; ils précisent les modalités de l'intervention », J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 31.

¹⁶⁹⁷ Rappelons la définition des cadres cognitifs et normatifs proposée par Yves Surel : « coherent systems of normative elements which define, in a given field, 'world views', mechanisms of identity formation,

d'interprétation du problème des MGF qui vont lui donner un sens (signification et direction) transformant ainsi les idées en instruments d'intervention publique. Notons que ces cadres se distinguent à la fois des cadres génériques dans la mesure où ce ne sont pas de simples cadres d'interprétation (du problème) mais des cadres qui guident l'*action* ;¹⁶⁹⁸ et ils se distinguent également des cadres d'action dans la mesure où ils informent spécifiquement l'*action publique*, c'est-à-dire une action collective qui repose en partie sur des autorités investies d'une légitimité publique ou gouvernementale, à l'inverse des mouvements sociaux notamment. Mais la mise en sens du *problème* des MGF n'est pas le monopole de seules institutions publiques : si cette mise en sens constitue un élément central dans le processus de politique publique, elle évolue dans un univers concurrentiel et conflictuel, comme nous venons de le voir.

Relire la politisation des MGF à partir d'une analyse des cadres d'action publique amène à réfléchir spécifiquement sur le travail de mise en sens du problème, et ses implications dans le processus ; mais également sur l'imbrication entre la formation des cadres d'action publique et la matrice globale du problème telle que nous venons de l'analyser dans la sous partie précédente. Deux questions se posent : comment se forment les cadres d'action publique contre les MGF au Mali et au Kenya ? Dans quelle mesure les cadres d'action globaux influencent-ils ces processus ci ?

Après avoir comparée cette dynamique dans nos deux cas de recherche (1), nous chercherons à en comprendre sa logique, ce qui nous permettra de dégager quelques hypothèses pour affiner notre analyse de l'action publique contre les MGF (2).

1. Dynamique du cadrage (*framing*) des MGF comme problème public au Mali et au Kenya.

principles of action, as well as methodological prescriptions and practices for actors subscribing to the same frames" in: Y. Surel, 2000, *op.cit.*, p 497.

¹⁶⁹⁸ On retrouve ici la définition de D. Schön et M. Rein : « [action frames] inform policy practice », D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 32.

Pour comparer la dynamique de cadrage (*framing*) du problème public des MGF, il faut inscrire ces processus dans le temps long.¹⁶⁹⁹ En relisant les éléments dégagés dans le début de ce chapitre, relatifs à la carrière de la controverse, il apparaît alors que la mise en sens du problème public répond à un processus différencié de formation des cadres d'action publique, que l'on peut découper ici en trois moments. Après l'émergence du problème public, qui s'accompagne de cadres d'action publique peu consolidés qu'ils soient conflictuels (dans le cas kenyan) ou encore mous (dans le cas malien) (**a**), la spécification du problème répond à la domination d'un cadre d'action publique consensuel, le cadre sanitaire (**b**). Enfin, la consolidation du problème public se fait à partir de cadres et de processus différenciés dans les deux cas : dans le cas malien, il s'agit d'un cadre de compromis minimal stable, tandis que dans le cas kenyan il s'agit plutôt d'une succession de cadres pluralistes qui restent peu liés entre eux (**c**).

a. Emergence du problème public à partir de cadres d'action publics conflictuels ou mous.

Dans un premier temps, l'émergence du problème public est timide : elle repose sur des interprétations encore nombreuses, et parfois contradictoires du *problème*.

Au Kenya, des cadres et contre - cadres culturalistes en conflit.

Au Kenya, les premières formulations du problème de la « circoncision féminine » se font dans la période coloniale à partir de **cadres et contre-cadres culturalistes**.¹⁷⁰⁰ La pratique est interprétée par les missionnaires protestants, les administrateurs coloniaux avec le soutien ambigu du Colonial Office, à partir de référents religieux et éthiques occidentaux comme une pratique barbare qu'il est de leur devoir d'éliminer dans le cadre de leur mission « humanitaire », voire de « civilisation ». Ce cadre d'action publique *missionnaire* génère également un contre- cadre culturaliste qui fait de la circoncision féminine un symbole

¹⁶⁹⁹ Ainsi Chloé Vlassopoulou considère t-elle que « l'état d'une politique est conditionné par un long processus d'évolution dont il est l'émanation », in : C. Vlassopoulou, 2000, *op.cit.*, p 139.

¹⁷⁰⁰ Selon la définition que nous en avons donnée dans la typification des cadres génériques au début de cette section. Cf. *supra*, chapitre 2, II, A.

identitaire des populations colonisées. Ces arguments sont mobilisés par les leaders anti-coloniaux, et notamment parmi eux les leaders Kikuyus à l'instar de Jomo Kenyatta : on peut donc parler à cet égard d'un contre-cadre *nationaliste*, qui participe également à la consolidation du mouvement de lutte pour l'indépendance.

Après l'indépendance, les tensions qu'ont suscitées la problématisation coloniale des MGF en font une question taboue, voire un stigmate pour toute opposition ultérieure. Le problème des MGF est ainsi *nié* par les principales organisations féminines, qui justifient leur immobilisme au nom d'une pratique qui serait devenue résiduelle. Ce n'est que dans le courant des années 1980 que la question est à nouveau évoquée, à travers les déclarations publiques du Président Daniel Arap Moi qui condamne cette pratique à partir d'un cadre d'action publique *modernisateur*. Les MGF sont interprétées comme un frein au développement du Kenya « moderne », considérant donc implicitement que certains éléments culturels constituent un handicap pour le développement du pays. Ce cadre d'interprétation des MGF largement imposé selon une logique paternaliste, ne permet cependant pas la publicisation véritable de la question, comme nous l'avons mis en évidence au début de ce chapitre.

Dans cette période, les cadres et contre-cadres qui se succèdent formulant différemment le problème des MGF reposent en fait principalement sur des référents culturels et culturalistes, faisant du lien entre la pratique et la culture à la fois un problème (cadre missionnaire et cadre modernisateur), ou au contraire une dimension à valoriser, produisant alors des résistances (cadre nationaliste) ou un déni de la question (absence d'engagement des organisations féminines).

Au Mali, des cadres mous.

Au Mali, le problème des MGF est d'abord évoquée par les femmes maliennes issues d'une nouvelle élite ayant bénéficié de l'éducation coloniale, à l'instar de la première femme député malienne Awa Keita, qui a suivi une formation de sage-femme à Dakar. Mais les interprétations du problème, en terme de discrimination des femmes,¹⁷⁰¹ n'auront que peu d'écho.

C'est surtout sous le régime de Moussa Traoré que la problématisation va s'affiner. L'organe des femmes du parti unique, l'UNFM met en place un programme contre l'excision, qui

¹⁷⁰¹ Rappelons qu'en 1959 se réunit à Bamako le Congrès des Femmes d'Afrique de l'Ouest qui aborde les sujets relatifs à la condition des femmes, en tant que mère, épouse et fille. Cf. *supra*, chapitre 1, II.

s'inscrit dans la lutte contre la mortalité maternelle et infantile.¹⁷⁰² Le cycle de séminaires qui est organisé visait plutôt encore à mesurer les résistances pour un plus vaste projet (qui ne verra pas le jour précisément parce que des résistances ont été rencontrées dans certaines régions). Ainsi les objectifs d'éradication laissent place à une approche en termes de *régulation* de la pratique (tolérant notamment son rajeunissement, la promotion de formes moins extensives et voire la médicalisation de l'excision). Ces réajustements en interne du cadre d'action initial démontrent ainsi le caractère encore incertain de l'opposition à la pratique de l'excision. Il s'agit donc d'un cadre d'action publique encore *mou*.

Au Mali comme au Kenya, ce premier moment est contrasté (affrontements puis silence dans le cas kenyan, et mise en cause feutrée dans le cas malien) mais il est marqué dans chacun des cas par une pluralité d'interprétations du problème des MGF. Cela coïncide d'ailleurs avec une problématisation peu affirmée encore sur la scène internationale.¹⁷⁰³ Les cadres radicaux (cas du Kenya) ou de déni, voire mous (cas du Mali) ne créent pas les conditions pour la légitimation d'une intervention publique en la matière. Si toute question peut être *a priori* politisée, cette opération implique un processus d'étiquetage : la situation ou condition problématique doit être considérée comme relevant de la compétence des autorités publiques, de telle sorte qu'elle devienne un objet légitime d'action publique.¹⁷⁰⁴ L'intervention publique face à ce problème doit être considérée à la fois comme acceptable, mais aussi souhaitable. Cela nécessite un encodage particulier du problème.

Or, ce qui ressort de notre analyse de ce premier moment, c'est que l'émergence de la question des MGF dans le champ politique ne s'accompagne *pas encore d'un encodage stable du problème*. La problématisation reste encore incertaine, qu'elle soit articulée autour de considérations normatives exclusives (dans le cas kenyan), ou reposant sur des formulations encore floues (dans le cas malien). La publicisation du sida en France dans les années 1980

¹⁷⁰² La campagne vise en effet également d'autres pratiques qui nuisent à la santé génésique des femmes, et à la reproduction de manière générale : l'avortement, les grossesses précoces (hors mariages) et l'excision. La remise en cause de l'excision s'inscrit dans une interprétation spécifique qui est une déclinaison du cadre social/ genre générique, tel que nous l'avons décrit : il s'agit ici plutôt d'un cadre d'action publique *Femme et Développement*. Pour des détails et une discussion sur l'implication d'une telle perspective, se reporter au chapitre 2 sur la mise sur agenda de la cause et l'implication de l'UNFM : cf. *supra*, chapitre 2, I, A, 1.

¹⁷⁰³ Cf. *supra*, chapitre 1, I.

¹⁷⁰⁴ J. G. Padioleau, 1982, *op.cit.*

semble suivre un tel même chemin, comme l'analyse Pierre Favre, où l'encodage n'est pas encore stabilisé pour permettre un positionnement des institutions publiques.¹⁷⁰⁵

Une rupture s'opère dans le courant des années 1980 et 1990 avec la maturation d'un cadrage qui va permettre (dans les deux cas) l'émergence des MGF en tant que problème public légitime, et donc participer à la formation d'un cadre d'action orientant une politique *contre* les MGF.

b. Spécification du problème public à partir d'un cadre d'action publique consensuel, le cadre sanitaire.

Dans le courant des années 1990, un cadre d'action publique consensuel se développe au Mali comme au Kenya : il fait des MGF un problème de santé publique. La question, débarrassée de ses connotations polémiques (essentiellement culturelles et/ou religieuses, voire « féministes ») peut alors servir de base pour la formation d'actions publiques à son encontre. Quelques dispositifs tangibles d'action publique (créations institutionnelles, programmes d'action, etc.) se déploient même si encore timidement au Mali et au Kenya. Ces arguments sanitaires coïncident également avec la domination sur la même période d'un cadre d'action global sanitaire, que nous évoqué précédemment.

Un cadre d'action publique « pratique néfaste » au Mali.

Au Mali, au début des années 1990, l'excision est abordée sous l'angle de ses risques pour la santé. En effet, à partir de 1996 l'excision est d'abord considérée comme une composante des « pratiques traditionnelles *néfastes à la santé* de la mère et de l'enfant », qui prises en charge par le Comité national pour l'abandon et l'éradication des pratiques néfastes (CNAEPN). En 1999, ce comité rédige un premier Plan d'Action National contre les Pratiques Néfastes à la Santé de la Mère et de l'Enfant (1999-2003) qui met l'accent sur l'importance d'élaborer un

¹⁷⁰⁵ L'émergence du sida à partir du milieu des années 1980 est précédé d'une longue période de silence où le phénomène est pourtant connu et en partie médiatisé, mais où les controverses médicales, trop fortes, sont encore incapables de qualifier et expliquer la maladie qui vient d'apparaître, ce qui empêche la formulation d'un discours politique à son encontre. P. Favre, 1992, *op.cit.*

message de santé, et de former le personnel médical d'appui.¹⁷⁰⁶ La même année (1999), une lettre- circulaire est publiée par le Ministère de la Santé : elle condamne toute opération réalisée par le personnel de santé, et/ou dans les centres de soins. Cette décision s'appuie sur les résultats d'une étude réalisée au Mali (par l'ASDAP, Population Council et la Division de la Santé Familiale et Communautaire du Ministère de la Santé),¹⁷⁰⁷ pour justifier sa décision au nom des conséquences néfastes de la pratique sur la santé des femmes et sur des taux inquiétants de médicalisation. En effet, cette étude (dont les résultats avaient été présentés au Ministre de la Santé quelques mois plus tôt) met en évidence à la fois les conséquences néfastes de la pratique (affirmant que 29% des femmes ayant subi l'excision ont des difficultés à l'accouchement), et la tendance à la médicalisation de l'opération (affirmant que 13% [des professionnels] pratiquent l'excision dans les établissements sanitaires).¹⁷⁰⁸

Dans le courant des années 1990, les risques associés à la pratique ont en effet été progressivement mis à jour au Mali, à travers quelques recherches pionnières menées au Mali démontrant les conséquences néfastes de la pratique. Le Centre Djoliba impulse en partie cette dynamique, en finançant par exemple des mémoires notamment ceux de Agnès Koné Dembélé en 1985 en biologie, puis surtout la thèse de doctorat en médecine de Habibatou Diallo en médecine, qui ont tous deux mis en lumière les effets de la pratique sur la santé.¹⁷⁰⁹ Ces recherches pionnières seront complétées par la suite par une dizaine de travaux réalisés sur la question, qui participent à l'introduction d'un vocabulaire biomédical dans la lutte. De 1978 à 1999-2000, pas moins de 16 travaux universitaires réalisés par des étudiants maliens (au Mali ou ailleurs) ont traité des MGF au Mali. En dehors des travaux universitaires, ce sont aussi les recherches actions menées par les organisations pionnières impliquées dans la lutte qui fournissent des données importantes sur les conséquences de la pratique, à l'instar de celle réalisée par l'ASDAP/ Population Council et la Division de la Santé Familiale et

¹⁷⁰⁶ Pour des détails sur le contenu du plan, se reporter au chapitre 4 sur la dimension programmatique de l'action publique contre les MGF : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1.

¹⁷⁰⁷ N. J. Diop et al. *Etude de l'efficacité de la formation du personnel socio- sanitaire dans l'éducation des clients sur l'excision de Mali*. ASDAP / Population Council, Bamako, Mali, 1998.

¹⁷⁰⁸ Lettre circulaire N° 0019, S. G. Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité, 16 février 2001, Bamako, Mali.

¹⁷⁰⁹ Cette thèse est un document de recherche majeur : l'auteure a réalisé une enquête auprès de 500 femmes venues accoucher dans les maternités de différentes régions du Mali. Elle a également réalisé une étude comparative sur le déroulement des accouchements de 67 femmes excisées et 67 femmes non- excisées. Ceci est également complété par une enquête avec les agents de santé sur les conséquences immédiates des excisions.

Communautaire en 1997. La même année, le Centre Djoliba organise des « Journées médicales sur l'excision » visant à faire le point sur les données disponibles. Ces données (encore numériquement faibles) légitiment l'intervention publique contre les MGF, faisant du même coup de l'argument sanitaire le principal encodage du problème.

Au Kenya, une prise en charge explicite du problème des MGF par le Ministry of Health.

Au Kenya, le problème des MGF est très tôt considéré comme une composante de la santé de la reproduction, et le MOH est désigné comme ayant la charge de cette question.

Une lettre-circulaire interdit l'opération dans les centres de santé et par le personnel médical dès 1982. Elle se fonde sur des arguments éthiques beaucoup plus que strictement médicaux (contrairement au cas malien), ce qui s'explique aussi du fait que les données manquent encore à cette époque (y compris à l'échelle internationale) pour établir les risques associés à la pratique. Les « *presidential decrees* » ne reposent d'ailleurs pas non plus sur un argumentaire sanitaire, mais bien modernisateur (comme nous l'avons évoqué précédemment).

Mais, dans les années 1990 les MGF sont clairement érigées en problème de santé, et plus spécifiquement de santé de la reproduction. La question est introduite dans la première *National Reproductive Health Strategy* en 1996.¹⁷¹⁰ La même année, une motion est introduite au Parlement associant les MGF aux risques de transmission du VIH Sida. Mais, la question fera surtout l'objet d'un *National Plan for the Eradication of FGM* en 1999,¹⁷¹¹ rédigé par le MOH. Ce Plan ne fait toutefois pas nécessairement de l'approche sanitaire le seul argument, ni de la diffusion de messages sanitaires la seule stratégie de lutte contre les MGF : les rites de passage alternatifs, la recherche anthropologique, le gender mainstreaming... sont également privilégiés. Mais c'est le MOH qui a la charge de la question jusqu'en 2005, date à laquelle la question est transférée au tout nouveau département Genre, puis au Ministère du Genre en 2007.

Les cadres d'action publique sanitaire ont donc accompagné dans les deux cas l'inscription du problème des MGF sur l'agenda national, formulé en tant que problème de santé mais décliné cependant différemment en « pratique néfaste » au Mali, et en problème de « santé de la

¹⁷¹⁰ MOH, *National Reproductive Health Strategy* (1997-2010), Nairobi, Novembre 1996.

¹⁷¹¹ Ministry Of Health (Republic of Kenya), *National Plan of Action for the Elimination of FGM, 1999-2019*, Nairobi, juin 1999.

reproduction » (non exclusif) au Kenya. Par la suite, ce premier cadrage va être renforcé et affiné au Mali, alors qu'il sera plutôt diversifié au Kenya.

c. Consolidation du problème public à partir de cadres d'action publique différenciés, de compromis au Mali et pluralistes au Kenya.

La consolidation du problème public dans le courant des années 1990 et 2000 se fait à partir d'ajustements différenciés des problématiques initiales au Mali et au Kenya. Alors que dans le premier cas, le cadre d'action publique sanitaire reste dominant moyennant quelques réaménagements internes, au Kenya il se double d'une pluralité de cadres d'action plus ou moins élaborés.

Au Mali, la prédominance d'un cadre d'action publique maternaliste de compromis.

Au Mali, le cadre d'action publique sanitaire reste dominant, même si la question de l'excision est prise en charge par le Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (ce qui est d'ailleurs confirmé en 2002 à travers la création du PNLE qui lui est rattachée directement). Cette alliance – entre un cadre sanitaire, et une plateforme institutionnelle spécialisée dans l'égalité de genre - renforce progressivement un cadre d'action publique *maternaliste*, qui propose une formulation des MGF comme problème de santé de la femme en tant que mère, mettant notamment l'accent sur les difficultés à l'accouchement.

La référence aux conséquences médicales de la pratique des MGF constitue la justification principale de l'action publique sur les MGF au Mali. Dans le document de *Politique et Plan d'action stratégique du MPFEF (2002-2006)*, l'« excision » est mentionnée dans la partie consacrée à la promotion de la femme dans les axes prioritaires de « santé » (santé maternelle) ; et pour la promotion de l'enfant dans l'axe « survie », où sont mises en avant les conséquences pour la santé de la petite fille. En 2002 la loi sur la santé de la reproduction mentionne l'importance du « traitement des *conséquences* de l'excision ». ¹⁷¹²

¹⁷¹² La prise en charge médicale des victimes est mentionnée à l'article 7, relatif aux « Soins et Services de reproduction ».

De façon encore plus significative, lors du premier Forum National sur l'excision en décembre 2003, le cadrage *maternaliste* est réaffirmé à travers le discours de Berthé Aissata Bengaly, Ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille : elle met en avant les conséquences néfastes de la pratique sur la santé des filles et des femmes, et notamment à l'accouchement.¹⁷¹³ Plus récemment, en 2005, lors de la célébration de la journée internationale de lutte contre l'excision (6 février), c'est encore ce cadre *maternaliste* qui domine. La journée était centrée autour d'une cérémonie officielle où est intervenue la Première Dame. Elle a fait un discours très applaudi sur la « protection des mères », suivi par trois communications sur les conséquences médicales néfastes de l'excision, avec photographies à l'appui commentées par les Drs Maiga et Moustapha Touré, et le Pr Amadou Dolo. L'importance accordée aux photographies dans les outils de sensibilisation et de plaidoyer témoigne d'ailleurs également de la prédominance du cadre sanitaire dans la lutte institutionnelle contre les MGF. Ces photographies ont pour la plupart été prises par un gynécologue malien (Dr Moustafa Touré) dans l'exercice de sa profession : elles constituent une preuve tangible des conséquences néfastes de la pratique (*montrant* des kystes, des infections, des difficultés d'accouchement). La diffusion de ces nouveaux supports marque un moment important dans la lutte : avant, il était en effet difficile de parler des conséquences néfastes, car le plus souvent cela était remis en cause par les populations ; au contraire un tel support vise à « dé-montrer » les risques associés à la pratique, et permet de convaincre à partir de preuves visuelles. Ces images sont toutefois encore largement critiquées, considérées comme des montages, ou reposant des exceptions qu'on ne peut pas généraliser.¹⁷¹⁴ Mais

¹⁷¹³ Le rapport de ce forum précise ainsi : « Pour Mme Berthé, il ne s'agit pas pour son département de remettre en cause les convictions sur l'origine de l'excision, mais de considérer tout simplement les effets négatifs que peuvent causer cette pratique et les complications qui sont entre autres, les hémorragies, les difficultés d'accouchement, et les chocs psychologiques », in : RMCAEX, *Rapport du Forum National sur l'Excision*, 16-19 décembre 2003, Palais des Congrès de Bamako 19 décembre 2003 (document interne, non publié).

¹⁷¹⁴ Par exemple ces arguments ont été évoqués successivement lors de l'atelier de réflexion sur les stratégies de sensibilisation organisé par l'APDF le 11 février 2005 dans le Commune V de Bamako : une vidéo (« *Muso Bolokoli : l'excision, une souffrance injustifiée* ») était présentée mettant en scène les conséquences néfastes commentées par un gynécologue. Les réactions ne se sont pas faites attendre dans la salle, notamment de la part d'une ancienne exciseuse. « *Certains pensent que ces images sont des montages. Mais ce n'est pas le cas. Je connais personnellement une des femmes de la cassette : elle a été soignée à Lafiabougou [...]. Beaucoup de femmes ont des problèmes, mais elles viennent voir les médecins en cachette car elles ne veulent pas que cela se sache !* », commente Mariam Bagayoko, militante contre l'excision depuis la fin des années 80 dans son quartier (Kalabankoura). Une militante de l'APDF de Kayes précise : « *Nous avons*

surtout, ces images mettent surtout l'accent que sur les conséquences pour la santé reproductive.

Ce cadre d'action « maternaliste » domine l'action publique. Il se traduit par une attention portée aux stratégies d'éducation, de prévention voire (plus récemment) de prise en charge des victimes, à l'exclusion de stratégies répressives.

D'ailleurs, cette attitude prudente vis-à-vis notamment de la loi contre l'excision se retrouve également au niveau des associations impliquées dans la lutte : seule l'APDF s'est positionnée en faveur d'une interdiction légale de la pratique, menant un plaidoyer dès ses débuts. Ponctuellement, certaines autres associations organisent des séances de sensibilisation avec les députés ou les décideurs à différents niveaux (maires etc.), mais de manière générale les associations que nous avons rencontrées étaient assez hostiles au vote d'une loi.

Par exemple, lors d'une enquête de terrain, en 2005 (janvier- mars), nous avons procédé au suivi des associations ciblées dans notre recherche, à travers un questionnaire de suivi. Une des questions était : « Etes vous favorable au vote d'une loi contre l'excision au Mali ? ». Sur 10 questionnaires, seulement quatre associations se sont prononcées en faveur du vote immédiat d'une loi, en affirmant par exemple : « il est temps de légiférer contre l'excision au Mali. La loi a un effet de dissuasion et surtout de protection. Il y a des communautés qui ont abandonnées l'excision, les gens méritent d'être protégés par la loi ». ¹⁷¹⁵ Mais les raisons invoquées contre le vote d'une loi sont différentes : soit la loi en elle-même n'est pas considérée comme un *outil efficace* dans la lutte ; soit l'environnement socioculturel semble *inadapté*. Selon cette deuxième option, qui est aussi la plus répandue parmi les acteurs maliens de la lutte, le vote d'une loi est souvent considéré comme prématuré, il faut *d'abord* (voire essentiellement) se concentrer sur la sensibilisation et l'éducation des populations. La loi risquerait sinon d'être mal comprise, condamnant la pratique à la clandestinité et donc limitant les possibilités poursuite des stratégies de prévention et conduisant à des phénomène de rejet. ¹⁷¹⁶ La position la plus fréquente pourrait être résumée dans cette formule : « Je suis

converti des exciseuses dans notre région à partir de ces images ! ». Ces images permettent en effet de rendre concrètes les complications de l'excision : c'est sur cette base que le changement de comportement peut s'engager. Une autre femme prend la parole : « *Je suis exciseuse : c'est mon travail. Ces images qu'on a vues, c'est vrai, je connais ça. Depuis que j'ai été sensibilisée, j'ai décidé d'arrêter!* ». [Notes personnelles].

¹⁷¹⁵ Questionnaire suivi AMSOPT, 2005

¹⁷¹⁶ « La loi va aggraver la pratique », in : entretien 6 avec le député Sangaré, réalisé le 1^{er} février 2005, Bamako.

favorable, mais cela ne serait pas efficace ». ¹⁷¹⁷ Un compromis minimum se dessine toutefois autour d'une loi dite « *éducative* », comme cela était le cas dans la rédaction de l'avant-projet de loi de 2002. ¹⁷¹⁸ Dès le premier article de l'avant-projet de loi, le ton était ainsi donné : « La priorité est donnée aux moyens préventifs et éducatifs comme méthodes de lutte pour l'abandon de l'excision ». ¹⁷¹⁹ Puis, dans le chapitre consacré à la « responsabilité des parents, de la famille et de l'Etat », il est surtout question de « prévention », est présentée comme « une considération primordiale dans la lutte contre les MGF ». Dans ce cadre ci « les parents seront informés et sensibilisés par les structures habilitées à cet effet par l'Etat et les associations de la société civile suivant les programmes d'éducation pour le changement de comportement conçus à cet effet ». ¹⁷²⁰ Le volet répression de la loi est limité aux agents de santé : l'article 7 stipule que la pratique de l'excision est interdite dans les structures sanitaires. Les contrevenants seront punis par des sanctions administratives (article 10) si ce sont des membres du personnel médical. Pour ce qui est de la pratique en dehors des centres de santé, la loi prévoyait un mécanisme en deux étapes (article 11) : dans un premier temps, les contrevenants seraient « avertis » ; ¹⁷²¹ puis, dans le cas de récidive, ils seraient alors condamnés à payer une amende (25 000 à 150 000 FCFA), voire une deuxième amende plus forte en cas de deuxième récidive (50 000 à 300 000 FCFA).

Progressivement il semble même que l'absence de mesures législatives interdisant la pratique ait été érigée en spécificité malienne. La conférence sous régionale organisée par No Peace Without Justice en février 2006 à Bamako illustre parfaitement les blocages et réticences à l'encontre de tout cadrage répressif de la pratique des MGF, ¹⁷²² qui était pourtant l'objet de la conférence. Plusieurs mois après, le Secrétaire Général du MPFEF fait le constat sans appel :

¹⁷¹⁷ Voir entretien réalisé le 23 février 2005 avec AMPPF, Kayes, Mali.

¹⁷¹⁸ Pour des détails sur le contexte de cet avant-projet de loi : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, b. Pour une discussion sur son impact : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1, c.

¹⁷¹⁹ Article 1, *Avant-projet de loi relative à l'abandon de l'excision*, 2002.

¹⁷²⁰ Article 3, *Ibid.*

¹⁷²¹ « Toute personne autre que les agents visés à l'article 7, qui pratiquera l'excision, sera, pour une première fois, avertie solennellement par le Maire de la Commune, ou le Sous-Préfet de sa résidence » article 11 (*ibid.*).

¹⁷²² Conférence sous-régionale sur l'application du Protocole de Maputo et l'abandon des MGF, organisée par No Peace Without Justice, 21-22 février 2006, Bamako. Pour des détails sur cette conférence et les tensions qu'elle a suscitées, se reporter au chapitre suivant : cf. *infra*, chapitre 3, II, B.

« ce qui est sûr ce que nous étions conscient de ce que ce projet de loi n'allait pas venir dans les 6 mois.... ». ¹⁷²³

On peut en partie interpréter la domination du cadre d'action publique maternaliste comme un **compromis minimal**, produit du frottement avec des contre-cadrages émergents du problème des MGF. En effet, dans la même période, les premiers discours de résistance vis-à-vis de la lutte institutionnelle émergent et se consolident. Le congrès constitutif de l'Union Nationale de Femmes Musulmanes du Mali (UNAFEM) en 1997, marque un tournant dans la lutte : en effet, les participantes prônent une médicalisation de l'excision, plutôt que son abandon car la pratique est considérée comme obligatoire selon l'islam. Des contre arguments faisant de la pratique de l'excision une « obligation » religieuse, et fustigeant à l'inverse toute tentative pour favoriser son abandon comme une ingérence culturelle (occidentale) voire une menace contre l'islam, commencent à se développer. Le prêcheur Ousmane Chérif Haïdara reprend par exemple la thématique de la lutte contre l'excision décrite comme une « lutte des blancs » contre la culture malienne et la religion islamique, pour animer son discours réformiste. Ce détour par le langage de l' « excision » serait d'ailleurs symptomatique d'une nouvelle élite islamisée urbanisée qui tente de prendre le pas sur les marabouts ou les leaders soufis. ¹⁷²⁴ Ces discours se manifestent d'ailleurs le plus souvent *en réaction* à la visibilité des actions de lutte : par exemple, la journée du 6 février (déclarée Journée internationale de lutte contre l'excision) est généralement l'occasion d'une contre offensive, à travers les prêches du vendredi ou des rassemblements à l'appel de certaines associations islamiques. ¹⁷²⁵ Le mémorandum envoyé au Premier Ministre par l'UNAFEM en 2001 expliquerait ainsi en partie les blocages dans le processus législatif visant l'interdiction de la pratique en 2002. ¹⁷²⁶ Ainsi, le recours à un cadrage « maternaliste » du problème de l'excision permet d'atténuer la confrontation avec ce type de discours et arguments, en neutralisant tout référent explicitement culturel et/ou religieux dans la remise en cause. Il repose au contraire sur la promotion de la santé de la mère, qui reste un objectif consensuel également repris par les

¹⁷²³ Entretien réalisé les 26 et 27 janvier 2008 avec le SG du MPFEF, Bamako.

¹⁷²⁴ B. Soares, 2005, *op.cit.*.

¹⁷²⁵ Voir notamment : « Les associations islamiques maliennes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », B.S. Diarra, *L'aurore*, 20 mars 2006.

¹⁷²⁶ Collectif des Associations Islamiques du Mali et UNAFEM, *Mémorandum sur la pratique de l'excision au Mali à l'adresse de Monsieur le Premier Ministre, chef du gouvernement, Avril 2001*. Pour des détails, de report dans ce chapitre ci : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1.

leaders religieux. Par exemple, le Haut Conseil Islamique (qui n'a pas pris position contre l'excision) est favorable à l'espacement des naissances pour préserver la santé de la mère et de l'enfant.¹⁷²⁷

Au Kenya, des cadres pluralistes d'action publique.

Au Kenya, les cadres d'action publique contre les MGF sont pluralistes, même si certains cadres sont finalement peu opérationnalisés (c'est-à-dire faiblement traduits en instruments de politique publique), et restent donc des cadres essentiellement rhétoriques.¹⁷²⁸

Les déclarations publiques du Président D. A. Moi dans les années 1980 et 1990 suivent ce schéma de cadre d'action rhétorique. Des dispositions légales relatives à l'interdiction de la pratique seront finalement votées au Parlement dans le cadre du *Children's Act* en 2001. Mais l'introduction de ces dispositions ne permet toutefois pas pour autant de faire dominer ni même véritablement de consolider un cadre d'action publique droit répressif, car aucune mesure d'application n'est prévue, et quasiment aucun cas ne sera effectivement porté en justice. D'ailleurs, ce cadre d'action publique ne fait pas non plus consensus, en dépit du vote de ces dispositions : chaque fois que la question est discutée (que ce soit au cours de la rédaction de la nouvelle constitution en 2005, ou lors du vote de la Sexual Offences Bill en 2006), son interdiction fait encore débat.¹⁷²⁹ Toutefois le cadrage de la problématique des MGF comme une atteinte aux droits humains reste très présent dans l'action contre les MGF. On peut par exemple citer le dernier document publié par le MOH en 2007 concernant les complications liées aux MGF,¹⁷³⁰ et où un chapitre entier est consacré à la fin aux droits humains (santé, protection contre la torture, intégrité physique et sexuelle et reproduction) remis en cause par ces pratiques. Plus récemment, et compte tenu de l'absence d'impact visible du *Children's Act* (qui n'a pas vraiment permis notamment d'élaborer un débat public,

¹⁷²⁷ *Le Républicain*, 15 mars 2005 (lancement d'une campagne de planification familiale, soutenue publiquement par le HCI).

¹⁷²⁸ « By [rhetorical frames] we mean frames that underlie the persuasive use of story and argument in policy debate » D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 32. Ces cadres servent les fonctions de persuasion, de justification, de présentation symbolique etc.

¹⁷²⁹ Pour des détails : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2, c.

¹⁷³⁰ Ministry of Health, *Management of complications. Pregnancy, childbirth and the post-partum period in the presence of FGM/C. A reference manual for health service providers*. MOH. Population Council, Nairobi, 2007.

la question ayant été noyée dans d'autres problématiques contenues dans la loi), plusieurs acteurs associatifs désormais rejoints par la Ministre du Genre et soutenue par la député Linah Jebii Kilimo ont annoncé la rédaction et la présentation prochaines d'une motion spécifique contre les MGF.¹⁷³¹

Mais, la lutte contre les MGF est aussi transversalisée dans d'autres politiques priorisées, qui fonctionnent alors comme des fenêtres d'opportunité : santé de la reproduction, égalité de genre, éducation etc. Si le cadrage à partir de la santé de la reproduction s'est progressivement consolidé (comme l'atteste l'insertion de cette problématique dans l'*Adolescent Reproductive Health and Development Policy* de 2003), il n'est pas exclusif ni dominant.

Les MGF sont aussi présentées en parallèle comme une problématique liée à l'égalité de genre. Par exemple dans le Sesssionnal Paper n°5 on the *National Policy for Population and Sustainable Development*, l'article introduisant une perspective genre reconnaît que les MGF sont une pratique culturelle néfaste pour les filles et les femmes. Cela a été renforcé depuis l'alternance de 2002, où le nouveau Président (M. Kibaki) a opté pour un agenda priorisant les questions d'égalité de genre. Il a fait de nombreuses promesses durant sa campagne, en faveur de la réduction des inégalités de genre. En août 2002, un *Analytical Report On Gender Dimensions* est publié. La même année, le (premier) Département Genre est créé au niveau du Ministère du Genre, des Sports, de la Culture et des affaires sociales : il sera finalement opérationnel en 2003, et la problématique des MGF lui sera transférée en 2005, avec la mise en place de l'*Interministerial Steering Committee on FGM*.¹⁷³² Ce transfert participe d'un élargissement de la mise en sens du problème public des MGF à travers l'égalité de genre.¹⁷³³ Mais ce transfert peut également être interprété au contraire comme une certaine forme de dépolitisation prudente de la question des MGF : traitées en termes d'égalité de genre a l'avantage d'extirper la problématique de ses référents explicitement ethniques et identitaires et de l'amener sur un terrain plus « neutre » contournant le lourd héritage de la controverse coloniale – que nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises comme particulièrement contraignant. Cela peut également être interprété

¹⁷³¹ « Government supports harsh penalties against communities practicing FGM », *The Standard*, 14 juillet 2008; « Murugi proposes life term for FGM culprits », *The Daily Nation*, 8 septembre 2008.

¹⁷³² Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2 (pp 430 et s.), et également cf. *infra*, chapitre 3, II, B, 2 (pp 703 et s.).

¹⁷³³ Voir entretien réalisé le 1^{er} juillet 2005 avec la conseillère technique « MGF » (GTZ) auprès du Ministère de la Santé, Nairobi.

comme une forme d'enterrement de l'enjeu, attribué ici à un département jeune et sans budget. Cependant, ce cadre spécifique d'action publique « genre » se consolide, notamment du fait de l'implication de plusieurs femmes politiques au niveau national, à l'image de (dans le premier mandat de M. Kibaki) Linah Jebi Kilimo (députée, Ministère de l'Immigration, Office of the President), Charity Ngilu (Ministre de la Santé) ou encore Beth Mugo (Ministère Enseignement Supérieur et Technique), voire même la très médiatisée Première Dame Lucy Kibaki.¹⁷³⁴

Par ailleurs, ce cadre est également renforcée par une formulation des MGF en tant que « violences », thème qui est porté par les associations féminines : FIDA et COVAW ont ainsi cherché à introduire des dispositions interdisant la pratique de la « circoncision féminine » dans la *Sexual Offences Draft Bill* en 2005-6.

Mais, ce cadre trouve également un renforcement à travers la priorité accordée à l'éducation dans la politique de M. Kibaki, et à l'éducation des petites filles en particulier. Là encore, les MGF bénéficient indirectement de cette priorité nouvelle inscrite et légitimée sur l'agenda national kenyan : l'éducation pour tou(te)s. Cela constituait un des axes forts de la campagne de Mwai Kibaki en 2002,¹⁷³⁵ et une des premières réalisations de son premier mandat à travers des mesures visant la gratuité de l'école primaire. Le programme *Free Primary Education* a ainsi été officiellement lancé en 2003. Au-delà, il est surtout question de l'accès égal à l'éducation. Dans le cadre de cet objectif, la référence à l'éducation des petites filles est une composante essentielle.¹⁷³⁶ En effet, l'inscription brute des enfants à l'école est de 23% pour les garçons, contre 17% pour les filles. Cette disparité s'explique par des facteurs sociaux et culturels, parmi lesquels les MGF : elles sont considérées comme un frein à l'éducation.¹⁷³⁷ Cette dimension avait d'ailleurs déjà été prise en compte dans le *National*

¹⁷³⁴ Cf *infra* pour détails, chapitre 3, II, A, 1.

¹⁷³⁵ Voir : le NARC Manifesto de 2002, qui mentionne largement cet objectif.

¹⁷³⁶ « Notre ambition est d'augmenter de façon significative le taux de scolarité en mettant l'accent particulier sur l'égalité à l'école entre les filles et les garçons aux niveaux primaires et secondaires », affirme le ministre de l'éducation kenyan en octobre 2005 lors de la 33^{ème} conférence générale de l'UNESCO in : « Nairobi augmente de 7% son budget pour l'éducation », *Panapress*, 6 octobre 2005.

¹⁷³⁷ Rappelons (comme nous l'avons détaillé dans le chapitre préliminaire) qu'une fois excisées, les jeunes filles sont le plus souvent rapidement mariées, et quittent donc leur scolarité, mais de manière générale une fois excisée la petite fille est une « femme » et son éducation est alors considérée comme secondaire, les abandons même sans mariage sont alors nombreux. Voir entretien réalisé avec la coordinatrice de programme de la Girl Child Network, 9 juin 2005, Nairobi, Kenya.

*Plan of Action for the Eradication of FGM, 1999-2019.*¹⁷³⁸ Pour lutter contre tous ces facteurs culturels qui sapent la scolarité des petites filles, un des moyens passe par la rédaction de curricula dans les programmes scolaires sensibilisant aux méfaits de la pratique. La mise en place des « rescue center », pris en charge par des associations et ONG kenyanes, visant à recueillir les jeunes filles qui fuient les mariages précoces et les MGF forcées, sont également un élément mentionné dans le plan d'action de 1999. Mais à ce jour, le Gouvernement n'a pas pris en charge ces jeunes filles, ni soutenu les structures qui le font,¹⁷³⁹ ce qui a d'ailleurs donné lieu à une vive polémique : plusieurs fillettes avaient fui des excisions forcées dans le district de Marakwet. Elles ont reçu chacune un *protection order* du tribunal de Iten. Ces cas avaient été très médiatisés, et le Président s'était engagé à financer l'éducation de ces filles jusqu'à leur majorité : mais en 2005 rien n'avait encore été fait, si bien que certains organisations locales ont commencé à protester, dont une qui a fait une grève de la faim.¹⁷⁴⁰ Ce cadrage de la lutte contre les MGF résonne particulièrement au Kenya. Il est repris par la Première Dame qui s'engage contre les MGF au nom de la promotion de l'éducation des fillettes,¹⁷⁴¹ et cela est aussi repris dans les articles de presse, faisant le plus souvent le lien entre la faible éducation des fillettes et les pratiques traditionnelles.¹⁷⁴²

L'action publique contre les MGF est articulée autour de plusieurs cadres d'action, au risque de l'éclectisme. Cette approche pluraliste témoigne tout d'abord de la fluidité de la lutte institutionnelle contre les MGF, comparée au Mali où la consolidation de contre-cadres

¹⁷³⁸ Une des cibles est : « Increase by 50% the proportion of girls enrolled in and completing primary and secondary education in the FGM practicing communities ». Puis dans la présentation finale de la planification de mise en œuvre pour les intervention à moyen terme (2002-2008), où un des objectifs mis en avant est : « Target the promotion of girl's education as a way of elimination of FGM » ; in : MOH, *National Plan of Action for the Elimination of FGM, 1999-2019*, Nairobi, p 19

¹⁷³⁹ On peut citer notamment le *Tasaru Rescue Center* à Narok, dirigé par la très médiatiques Agnes Pareiyo; *l'Osovia Girls House* pris en charge par la Full Gospel of Church également à Narok; ou encore le centre géré par l'ONG américano-kenyane *Massai Education Discovery*.

¹⁷⁴⁰ Voir entretien réalisé le 4 juillet 2006 avec le responsable du Center for Human Rights and Democracy, Eldoret, Kenya. Cf. *infra* pour un récit plus détaillé : cf. *infra*, chapitre 4, I, B, 1, b.

¹⁷⁴¹ « Give poor students a chance, says First Lady », *The Standard*, 21 mai 2006.

¹⁷⁴² « Low education blamed for women suffering », *The Standard*, 26 avril 2007 (lors d'une session parlementaire, le débat porte sur le programme Education For All et ses limites : la prise en compte des effets des pratiques telles que les MGF sont évoquées, et reportées dans cet article de presse). Voir aussi : « Where many schoolgirls miss class over harmful ritual », *The Daily Nation*, 9 mai 2007. (dans la province de la Rift Valley).

contraint d'avantage la problématisation des MGF. D'autre part, cette approche pluraliste s'inscrit dans la dynamique des cadres d'action globaux (tels que nous les avons décrit dans la matrice globale du problème des MGF), suivant par exemple le cadre d'action global « violence faites aux femmes », ou « droit des enfants », et répondant également aux recommandations en faveur de mesures législatives. Ce détour par des cadrages globaux peut d'ailleurs s'interpréter comme un moyen de contourner les effets du stigmatisme de la controverse coloniale, en neutralisant les référents culturels.¹⁷⁴³ Au sein de ces cadres pluralistes, aucun n'émerge véritablement : ils se chevauchent et se combinent, sans toutefois se consolider, ne permettant pas de guider solidement l'action publique contre les MGF.

Comment expliquer la dynamique du cadrage différencié du problème public (*policy framing*) des MGF au Mali et au Kenya ? Comment expliquer le passage d'un cadre d'action publique à un autre, et la domination de certains ? Comment expliquer les différences de cadrage du problème des MGF, entre nos deux cas de recherche, mais également vis-à-vis de la matrice globale du problème ?

2. Logique complexe de la dynamique de cadrage.

La mise en sens du problème public, relue à travers la *frame analysis*, apparaît comme un processus au contenu différencié dans nos deux cas de recherche : alors que la politisation des MGF repose sur un cadre d'action publique de compromis, unique et stable au Mali (le cadre maternaliste), au Kenya, plusieurs cadres d'action publique se combinent et s'alternent. Trois facteurs principaux permettent de comprendre les variations dans le cadrage du problème public des MGF : la configuration de la matrice du problème des MGF, et notamment la nature des conflits entre les cadres (**a**), la nature des interactions avec les cadres d'action globaux (**b**), et les propriétés des différents cadres dominants (**c**).

¹⁷⁴³ Cette hypothèse sera étayée dans le chapitre 4 dans la partie consacrée aux trajectoires d'appropriation : cf. *infra*, chapitre 4, II, A, 2, a.

a. Nature et configuration de la matrice du problème des MGF.

Un premier facteur peut expliquer les variations dans la mise en sens du problème public des MGF : la configuration de la matrice du problème des MGF. Rappelons que nous avons défini la *matrice* comme l'agrégation des cadres d'interprétations des MGF en tant que problème. Précisons que cette problématisation dépasse la (simple) politisation : comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la politisation des MGF ne se fait pas dans un *vacuum*, mais s'inscrit au contraire dans un magma d'interprétations des MGF mobilisées par l'ensemble des acteurs et groupes impliqués, qui ne sont pas exclusivement issus du champ politique mais peuvent y être en interaction. Or, la configuration *différenciée* de la matrice du problème des MGF permet de comprendre les variations dans le cadrage du problème public des MGF.

Une matrice polarisée Vs. une matrice fluide.

Dans le cas malien, la matrice du problème des MGF est composée de cadres en nombre limité, dont certains sont en concurrence voire en contradiction. La matrice repose donc sur une configuration **polarisée**, où plusieurs interprétations des MGF sont en compétition. A l'inverse, dans le cas kenyan, la matrice est composée de cadres plus nombreux, qui se combinent ou se chevauchent. La matrice repose donc sur une configuration plus **fluide**, où plusieurs interprétations des MGF coexistent, sans ossature figée ni consolidée.

En effet au Mali, la matrice du problème des MGF est caractérisée par une tension importante, qui ne porte pas tant finalement sur le contenu de la problématisation (problème de santé, problème de genre etc.), que sur sa *finalité* (abandon, régulation ou statu quo). Elle voit se confronter des cadres qui peuvent être contradictoires (on parle alors de cadres et de contre-cadres). Les tensions s'articulent surtout autour des *risques* associés à la pratique de l'excision sont alternativement interprétés comme :

- suffisamment *graves* pour nécessiter l'abandon total de la pratique - à l'instar des messages sanitaires qui sont la base des campagnes de sensibilisation, orchestrées par le PNLE;
- potentiellement *perfectibles/ dé passables* nécessitant des stratégies d'amélioration des conditions de l'opération, avec par exemple la promotion de formes moins extensives, ou la médicalisation - à l'instar de la position de l'UNAFEM par exemple ;

- *aléatoires*, et répondant à la fatalité ; ce qui ne justifie aucune intervention - c'est la position de quelques leaders traditionalistes, et / ou organisations religieuses qui mettent à l'inverse en avant la dimension positive de la pratique, en terme de cohésion sociale, de contrôle par la femme de ses pulsions pour éviter la « débauche », voire d'obligation religieuse.

Cette pluralité d'interprétations du caractère problématique de la pratique tend à polariser la matrice autour de cadres et contre-cadres, c'est-à-dire autour d'interprétations des MGF auxquelles répondent des interprétations opposées. Dans ce contexte polarisé, d'une part les cadres tendent à se consolider par frottement corrosif les uns aux autres, ce qui accentue les tensions entre eux. D'autre part, la place pour des cadrages alternatifs de la problématique reste limitée : les interprétations faisant des MGF une violation des droits humains, voire des droits de la femme restent très peu audibles. Ces interprétations sont portées par quelques associations leaders historiques, à l'instar de l'APDF qui s'est positionnée sur ce créneau depuis sa création, organisant dès les années 1990 un plaidoyer en faveur de l'adoption de mesures législatives interdisant la pratique. Ponctuellement, d'autres organisations de la société civiles ont pu mobiliser des référents droits humains, mais cela ne fait pas l'objet d'une argumentation unique, et sont le plus souvent l'objet d'appuis secondaires. Il est ainsi assez significatif d'observer que dans la 2^{ème} Politique et Plan d'Action pour la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (2002-2006), l'excision n'est pas mentionnée dans les priorités consacrées aux droits (qui ne concerne d'ailleurs que les droits civils et politiques), mais dans celles consacrées à la santé. Dans les axes stratégiques, une « loi éducative » est simplement évoquée.

Au Kenya, la matrice du problème des MGF est articulée autour de plusieurs interprétations qui diffèrent quant à la *nature* de la problématisation qu'elles proposent. Rappelons que les tensions ont été très vives autour des premières campagnes de lutte, amenant à des confrontations ouvertes entre cadres et contre-cadres, qui ont conduit à l'explosion d'une controverse, suivie d'une longue période de silence. Depuis que ce silence a été rompu, les interprétations s'affinent, s'alternent et se succèdent de façon assez fluide *dans la mesure* où elles ne confortent pas le stigmate de la controverse coloniale par des référents culturels. En effet, plusieurs interprétations se sont déployées, faisant des MGF une question de modernisation, de droits, de genre, d'éducation, etc. Mais si ce stigmate est réactivé, les tensions (latentes) se réaffirment : les conflits récurrents autour du recours au droit pour accompagner le changement de comportement sont à cet égard assez représentatifs.

Cadres d'action publique de compromis Vs. cadres d'action publique consensuels et pluralistes.

La matrice du problème des MGF constitue en quelque sorte le *champ des possibles cognitif et normatif* dans lequel s'inscrit la politisation des MGF. On rejoint ici les développements de Donald Schön et Martin Rein sur le rôle des conflits de cadres dans la production de l'action publique.¹⁷⁴⁴ Une matrice polarisée va contraindre plus lourdement le cadrage du problème public des MGF, alors qu'une matrice plus fluide favorise sa démultiplication. C'est en effet ce que l'on observe *a priori* dans les cas malien et kenyan.

Selon cette lecture, le cadre d'action publique maternaliste serait à la fois stable et unique dans la conduite de l'action publique car il permet d'asseoir un **compromis minimal** réduisant la polarisation des interprétations du problème, et rendant ainsi l'*action* possible. Cela correspond ainsi bien à la nécessité de « la recherche d'un mode de définition de la réalité sociale qui rende l'obtention d'un compromis entre les différentes parties prenantes sur la politique à mettre en œuvre. »¹⁷⁴⁵ Rappelons en effet que les cadres d'action publique visent à « produire des formes de *régulation* es activités collectives ». ¹⁷⁴⁶ La formation d'un compromis est nécessaire mais rendue (ici) difficile du fait de la forte polarisation de la matrice du problème, où s'affrontent symboliquement plusieurs interprétations contradictoires des MGF (et plusieurs acteurs, comme nous le verrons dans le chapitre suivant). Le compromis repose ici sur le plus petit dénominateur commun à l'ensemble des cadres (et contre-cadres) composant la matrice : à savoir la préservation de la santé de la femme, en tant que mère. Ce cadre d'action publique repose ainsi à la fois sur des arguments biomédicaux, dont la légitimité s'appuie sur la caution de scientificité ; et sur des arguments socioculturels consensuels, renforçant le rôle attaché à la femme en tant que reproductrice. Cette remise en cause *a minima* des MGF permet l'action contre cette pratique, mais repose sur un compromis

¹⁷⁴⁴ "Two or more parties contend with one another over the definition of a problematic policy situation and vie for control of the policy-making process. Their struggles over the naming and framing of a policy situation are symbolic contests over the social meaning of an issue, where meaning implies not only what is at issue but what is to be done" D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 29

¹⁷⁴⁵ Eve Fouilleux étudiant la formation de la politique agricole commune en conclut que toute action publique repose sur un compromis. E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *RFSP*, vol. 50 (2), 2000, p 287.

¹⁷⁴⁶ J. Commaille, in : L. Bousquet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses Sciences Po, Paris, 2004, p 413.

étroit, et donc fragile. Ainsi, tout changement dans la configuration de la matrice et de l'équilibre qui a été établi) s'accompagne également d'une remise en cause du compromis, et donc de blocage de l'action. C'est dans cette optique que l'on peut interpréter à la fois l'échec de l'avant-projet de loi contre l'excision en 2002, qui matérialisait le changement vers un cadre plus radical (favorisant l'interdiction de la pratique) – mais aussi l'absence de législation (anticipant de tels déséquilibres). Pour affiner cette analyse, il faut alors également prendre en compte une autre variable : les rapports de force entre les porteurs de cadres. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

Au Kenya, les cadres d'action publique pluralistes (droit, genre, éducation notamment) reposent sur des positionnements multiples et variés rendus possibles par des rapports relativement fluides entre les cadres d'interprétation, à l'exclusion de cadres culturels. En effet, la matrice s'est fluidifiée autour de cadres ayant en commun en quelque sorte le « tout sauf des référents culturels ». Cette caractéristique s'explique du fait de l'historicité particulière de la lutte contre les MGF au Kenya. Les tensions exacerbées dans la période coloniale ont laissé des traces encore aujourd'hui (même si de façon indirecte) dans le processus de mise en sens de l'action contre les MGF. Les cadres culturalistes – latents – sont cependant devenus progressivement moins dominants au Kenya, la matrice s'est ainsi fluidifiée. De tels cadres sont toutefois encore mobilisés de façon ponctuelle (par exemple au cours de débats parlementaires, comme en 1996 ou 2006), dans des certains discours néo-traditionaliste d'opposition (à l'instar de Wangari Maathai)¹⁷⁴⁷ incarnés notamment par des groupes minoritaires à l'instar de la secte Mungiki.

Cependant, la pluralité du cadrage du problème public au Kenya s'accompagne aussi d'une politisation à éclipses : la question est en fin de compte le plus souvent évoquée en parallèle avec d'autres questions saillantes avec lesquelles elle s'allie : la lutte contre le sida (avec par exemple la motion de 1996), les violences contre les femmes (Sexual Offences Bill en 2006), les droits des enfants (Children's Act en 2001) etc. La question n'est finalement que rarement abordée de front en solo, ce qui ne favorise pas une mise en débat effective de la problématique. Ainsi, le processus d'apprentissage reste encore partiel, car il n'a pas débouché sur la consolidation d'aucun des cadres (pluriels) d'action publique. Au contraire au Mali, le problème des MGF fait l'objet d'un débat thématique spécifique, même s'il est aussi beaucoup plus controversé.

¹⁷⁴⁷ H. Maupeu, 2005, *op.cit.*

Notons ici que la comparaison a mis en évidence l'importance des cadres culturalistes : ils semblent constituer l'un des nœuds de la configuration des matrices du problème des MGF au Mali et au Kenya. Dans la mesure où les cadres culturalistes reposent principalement sur des éléments normatifs difficilement conciliables, on comprend donc que la polarisation soit plus forte si de tels cadres sont présents dans la matrice du problème (comme c'est le cas au Mali et de façon latente au Kenya). A l'inverse, s'ils restent marginaux, la matrice aura tendance à être fluidifiée (comme c'est le cas en situation de compromis au Mali et de consensus au Kenya), les autres interprétations ayant tendance à s'accorder plus facilement. Ici la différence dans la configuration de la matrice tient à l'historicité différenciée des politisations des MGF.

La politisation des MGF s'inscrit dans un espace de sens concurrentiel, marqué par une historicité et des enjeux propres, mais il ne faut pas non plus négliger *l'internationalisation* de cet espace. En effet, un deuxième facteur explique les variations dans le cadrage du problème public : les interactions avec la matrice globale des MGF.

b. Résonance et interactions avec les cadres d'action globaux.

Les interactions du cadrage du problème public des MGF avec la matrice globale du problème sont un de nos questionnements transversaux dans cette thèse. Notre recherche a permis de mettre en évidence un premier constat : l'imbrication entre cadres locaux et globaux, plus ou moins étroite, n'est pas continue et elle est également différenciée dans nos deux cas de recherche. On observe une perméabilité variable face à *certaines* cadres d'action globaux. La théorie des cadres propose une piste pour comprendre cette perméabilité, en l'analysant en terme de résonance.¹⁷⁴⁸ Dans quelle mesure et comment les cadres d'action globaux résonnent-ils dans le processus de politisation des MGF ? Si on reprend les éléments de la théorie des cadres développés par exemple par Robert Benford et David Snow, le degré de résonance des cadres d'action globaux dans la formation des cadres d'action publique pourrait être attribué d'une part à la *crédibilité* du cadre (dans quelle mesure le diagnostic proposé est-il valide – ou tout du moins perçu comme tel ?) et leur *saillance* dans les contextes potentiellement récepteurs. En fonction du degré de résonance vis-à-vis des cadres

¹⁷⁴⁸ La résonance d'un cadre d'action collective (*collective action frame*) peut être définie comme « effectiveness or mobilizing potency of preferred framings », R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 619.

d'action globaux nous proposons de distinguer plusieurs types de cadres d'action publique, qu'ils soient *globalisés* quand la résonance est forte ; *glocalisés*¹⁷⁴⁹ quand la résonance est moyenne ; et/ ou *localisés* quand la résonance est nulle.

Dans le cas malien, la résonance est forte avec le cadre d'action global sanitaire. Cependant, le cadre dominant d'action publique au Mali repose sur des *ré- interprétations* affinées de ce cadre, autour du cadre maternaliste, que l'on peut alors identifier comme un cadre d'action publique *glocalisé*. Il combine en effet à la fois les formulations globales du problème en terme de risque sanitaire ; tout en proposant une lecture particulière, à travers les enjeux pour la santé de la mère spécifiquement (mettant l'accent sur les risques à l'accouchement et sur l'enfant à naître). A l'inverse au Kenya, la résonance des cadres d'action globaux est plus diffuse mais aussi moins ciblée : les cadres d'action publique pluralistes apparaissent comme une succession de cadres *globalisés*, souvent rhétoriques.

Une première explication du degré de résonance variable des différents cadres d'action globaux tient aux propriétés des cadres. En effet, la résonance du cadre d'action global sanitaire est forte (à la fois au Mali et au Kenya) surtout du fait de la *crédibilité* du diagnostic qu'il propose, mobilisant l'information et les connaissances médicales. Elizabeth H. Boyle confirme cette hypothèse dans ses recherches : elle considère notamment que la résonance plus forte du cadre sanitaire ("*medical frame*") s'explique du fait de la spécificité des arguments sur lesquels il repose qui établissent le lien directement avec les risques pour la santé ; alors que le cadre « droits des femmes », par exemple, reste à un niveau de généralisation qui le rend moins mobilisable immédiatement.¹⁷⁵⁰ Cette hypothèse semble

¹⁷⁴⁹ Néologisme formé des termes « global » et « local », introduit notamment par Roland Robertson : R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, Londres, 1992. Il vise à rendre compte de la dimension avant tout relationnelle (et pas uniquement conflictuelle) des réalités globales et locales. Cette approche ne vise pas tant à valoriser (voire sacraliser) le « local » en tant que tel (thèse qui peut être défendue par certaines théories altermondialistes en signe de résistance), par opposition à une globalisation trop gourmande ; mais au contraire à proposer *in fine* une approche renouvelée de la globalisation en tant que « complex linking of socially constructed localities » in : R. Robertson, « The Conceptual Promise of Globalization : Commonality and Diversity », in : *Proceedings of the International Forum on Cultural Diversity and Common Values*, Seoul, 2003, pp 76-89.

¹⁷⁵⁰ Elle considère que : « By opposing FGC in technical medical terms, it does not address (or criticize) the history of the practice or the relationship of the practice to other aspects of local culture. » Et elle conclut en ce qui concerne la résonance des cadres au niveau individuel (objet de son étude) : « For example, a woman may be more persuaded to abandon the practice of female genital cutting if it is linked to serious and

vérifiée au Mali où le cadre d'action global sanitaire résonne particulièrement, car il permet d'asseoir un compromis minimal autour de la lutte contre les MGF. La mobilisation d'arguments faisant référence aux conséquences néfastes s'est cependant par la suite focalisée plus spécifiquement sur un type de conséquence en particulier : les conséquences à l'accouchement. Cette adaptation interne du cadrage peut être interprétée comme une stratégie d'amplification de cadre (*frame amplification*), telle que décrite par Robert Benford et David Snow.¹⁷⁵¹ Il s'agit ici d'adapter le cadre à des éléments qui font *sens* et qui permettent de maintenir le compromis minimal. Ainsi, le cadre sanitaire se focalise-t-il surtout sur les aspects néfastes à la santé maternelle et infantile, qui contourne ainsi toute (accusation de) remise en cause des fondements socioculturels de la pratique. L'amplification est en fait ici surtout une tentative de neutralisation des aspects potentiellement conflictuels du cadrage du problème des MGF. A l'inverse du cas kenyan, les cadres d'action globaux faisant des MGF une violation des droits humains/des femmes résonnent faiblement dans le processus de politisation des MGF au Mali. Cela s'explique ici par l'historicité différenciée des mouvements de femmes dans les deux pays.¹⁷⁵²

Mais, la *crédibilité* des cadres d'action globaux ne permet pas d'expliquer le différentiel de résonance pour les autres cadres. Une autre hypothèse peut être ici formulée, liée à la *saillance* de ces cadres dans l'environnement récepteur : il s'agit notamment ici de prendre en compte la **nature des interactions** avec les cadres d'action globaux pour mesurer la nature de la perméabilité aux cadrages globaux.

Dans le cas malien, la perméabilité reste *ciblée* (autour du cadre d'action global sanitaire) mais fortement généralisée (dans tous les dispositifs tangibles d'action publique) ; alors que dans le cas kenyan, cette perméabilité est à la fois plus large (plusieurs cadres d'action globaux résonnent) mais reste plus *diffuse*.

immediate physical harms rather than if it is linked to the general notion of women's dignity", E. Heger Boyle et K. Carbon-Lopez, 2006, *op.cit.*, p 444.

¹⁷⁵¹ "Frame amplification involves the idealization, embellishment, clarification or invigoration of existing values or beliefs. Given that one of the key factors affecting whether or not a proffered frame resonates with potential constituents has to do with the extent to which the frame taps into existing cultural values, beliefs, narratives, folk wisdom, and the like, it is not surprising to find that most movements seek to amplify extant beliefs and values", in: R. Benford et D. Snow, 2000, *op.cit.*, p 624.

¹⁷⁵² Pour des détails sur la comparaison des mouvements de femmes au Mali et au Kenya, se reporter au chapitre 1 : cf. *supra*, chapitre 1, II, C.

Au Mali, la perméabilité aux cadres d'action globaux se matérialise tout d'abord à travers les dispositions prises en conformité avec les recommandations de la Plateforme d'Action de Beijing. Un comité national spécialisé (le CNAPEN) est ainsi mis en place en 1996. Mais par la suite, le cadre d'action publique s'affine autour d'arguments essentiellement sanitaires, en dépit de la plateforme organisationnelle centrée sur l'égalité de genre. Le cadre glocalisé *maternaliste* oriente l'ensemble de l'action publique contre les MGF. Cette approche s'inscrit d'ailleurs également dans la transversalisation des MGF dans les politiques de lutte contre la pauvreté, à travers notamment la lutte contre la mortalité maternelle et infantile.¹⁷⁵³ En 2003, le gouvernement malien avait dégagé une stratégie nationale pour réaliser les ODM,¹⁷⁵⁴ articulée autour de 8 objectifs, 19 cibles et 61 indicateurs. L'objectif 5 concerne l'amélioration de la santé maternelle. Plusieurs indicateurs (6 au total) y sont assortis, dont un concernant la diminution de la prévalence de l'excision.¹⁷⁵⁵ C'est en suivant cette perspective que le problème des MGF a été introduit dans le Programme Quinquennal pour le Développement Sanitaire et Social (PRODESS) (2004-2008)¹⁷⁵⁶: des mesures visant la « diminution des pratiques néfastes », sont incluses dans les axes stratégiques correspondant à la priorité (du volet santé) de diminution de la mortalité maternelle et infantile.¹⁷⁵⁷ Cela est d'ailleurs confirmé en 2002 à travers le vote de la loi sur la santé de la reproduction, qui mentionne la prise en charge des victimes de l'excision. Cela correspond à la fois au compromis d'action publique telle que nous l'avons décrit précédemment, mais c'est aussi ici

¹⁷⁵³ Cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 1, c.

¹⁷⁵⁴ *Atelier de lancement des ODM*, Palais des Congrès de Bamako, 15-16 décembre 2003.

¹⁷⁵⁵ Indicateurs n° 28 : « pourcentage de femmes en âge de procréer excisées ». République du Mali, *Mali : synthèse rapport suivi du Millénaire pour le Développement*, Bamako, novembre 2007, p 10

¹⁷⁵⁶ Notons que le PRODESS correspond à une application de la « sector wide approach » (SWAP). Il s'agit d'un plan sectoriel (santé) qui répond aux nouvelles exigences de l'aide internationale développée dans les années 1990 pour plus d'efficacité. La SWAP (inspiré du Sector Investment Program développé par la Banque Mondiale dans les années 1990), vise à corriger les effets négatifs de l'absence de coordination dans les approches par projet. Avec la SWAP, tous les intervenants d'un secteur (extérieurs et nationaux) soient ainsi rassemblés, et planifient les grandes orientations pour les années à venir. Cela concerne surtout les secteurs de la santé, de l'éducation (au Mali en 2000 le PRODEC a été rédigé), des transports et plus rarement l'agriculture. Le Mali a ainsi rédigé son premier PRODESS en 1998, en partenariat avec les PTF. Le PRODESS actuel est donc la deuxième phase du Programme décennal en matière de santé. De ce cadre ci découlent ensuite des plans stratégiques.

¹⁷⁵⁷ *PRODESS 2004-2008*, Direction Nationale de la Santé/FNUAP, Mali, pp 22 - 23.

une traduction fidèle des indicateurs en matière de santé reproductive décidés suite à la conférence du Caire, et affinés depuis dans les Objectifs du Millénaire.¹⁷⁵⁸

Donc, *si cette perméabilité est particulièrement forte au Mali, elle reste cependant aussi très ciblée*. Les cadres d'action globaux centrés sur la violation des droits humains/de la femme par exemple n'ont à l'inverse quasiment pas d'échos dans la politisation des MGF, comme en atteste l'échec de la conférence sous régionale organisée en février 2006 à Bamako qui visait à accélérer le processus d'interdiction légale des MGF.¹⁷⁵⁹ Cependant, quelques acteurs locaux (essentiellement associatifs) défendent cette approche. Par ailleurs, très récemment, il est intéressant de noter que dans le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (2008-2012), rédigé par le gouvernement malien sous la houlette du PNUAD, les MGF sont mentionnées dans une perspective explicite de protection des droits humains : l'objectif est ici la « réduction des pratiques néfastes à la santé et l'épanouissement des femmes et des filles, en particulier l'excision ».¹⁷⁶⁰ Cependant, il ne s'agit pas ici d'une véritable amorce de changement de cadre d'action publique : le PNUAD reste en effet un acteur encore incertain des politiques d'aide internationale, faisant en partie double emploi avec les dispositifs déjà existants.¹⁷⁶¹ Ainsi, ce plan cadre n'a pas la portée du PRODESS par exemple, qui découle plus directement des CSLP.

La faible perméabilité peut s'expliquer du fait des propriétés intrinsèques de ce cadre « droits des femmes », qui repose sur une remise en cause implicite des rapports sociaux de sexe, et peut donc être considérée comme une atteinte à l'intégrité culturelle, qui romprait ainsi le compromis fragile de l'action publique. Cependant, une autre hypothèse peut également être ici avancée (qui sera étayée par la suite) concernant les « porteurs de cadres ». Le cadre

¹⁷⁵⁸ Lors des discussions autour des indicateurs pour les ODM (1999-2000), il a été décidé que la prévalence des MGF figurerait parmi les indicateurs optionnels attachés à l'objectif (numéro 5) de baisse de la mortalité maternelle. Voir notamment : *Intermediate determinants for measuring achievements in reaching the HNP MDG/IDG goals related to reproductive health*, World Bank, 2000 ; *Health Nutrition and Population Development Goals, Measuring Progress Using the Poverty Reduction Strategy Framework*, Report of the World Bank Consultation, 2002. Notons que l'indicateur repose alors sur les EDS. Voir également A. Wagstaff et M. Claseson, *MDGs for Health : Rising to the Challenge*, World Bank Publication, 2004.

¹⁷⁵⁹ Voir détails dans le chapitre 3, II, B, 1, a, ii.

¹⁷⁶⁰ République du Mali, *Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement – 2008-2012* (PNUAD), Bamako, Mars 2007, p 5. [souligné par nous]

¹⁷⁶¹ UNDAF /PNUAD, Programme des Nations Unies pour l'Aide au Développement. Cf. *supra*, chapitre 1.

d'action global sanitaire est consensuel, même s'il a été contesté à la fin des années 1990 il a (aussi) récemment été revitalisé à travers la transversalisation du problème des MGF dans les politiques de lutte contre la pauvreté, et plus spécifiquement en ce qui concerne la lutte contre la mortalité maternelle : ¹⁷⁶² et il est ainsi devenu une sorte de conditionnalité sociale implicite. Cette transformation du problème global des MGF a également étendu les acteurs mobilisés autour de cette formulation « ODM », aux acteurs internationaux généralistes – c'est-à-dire non spécialisés sur les questions de genre, de droits etc. (Banque Mondiale, FMI, coopération bilatérale, etc.). Cela renforce la perméabilité de la politisation des MGF au Mali. A l'inverse, les cadres violation des droits humains, ou féministes sont plutôt portés par des « *transnational advocacy networks* » (TANs), ¹⁷⁶³ plus fluides et qui disposent d'un poids plus faible que d'autres acteurs internationaux.

On retrouve d'ailleurs là également une explication quant à la perméabilité à la fois plus diffuse mais continue des cadres d'action globaux dans le cas kenyan : les liens et les connections avec ces TANs seraient en effet plus étroits, à travers les organisations de la société civile. Nous avons évoqué brièvement cela dans le chapitre 1, dans la présentation des associations et organisations impliquées dans la lutte au Kenya. Ce sont des organisations d'envergure internationale, à l'image par exemple de FIDA, ONG composée d'avocat(e)s et de juristes kenyan(e)s, formé(e)s et en lien étroit avec les réseaux de juristes internationaux. C'est à travers le lobbying de ces organisations fortement internationalisées que les dispositions relatives aux MGF ont été introduites dans le Children's Act avec succès en 2001, ou dans la Sexual Offences Bill sans succès en 2006.

Ces dernières hypothèses introduisent donc une autre variable clef dans notre analyse : *les porteurs de cadre*, que ce soit au niveau national ou international et aussi éventuellement entre les deux (niveaux). L'imbrication entre les problématisations globales et locales des MGF est observable dans nos deux cas de recherche, mais selon des degrés et à partir de canaux variables. Nous approfondirons ces idées dans le chapitre suivant - qui y est consacré.

Enfin, un troisième facteur est également déterminant pour expliquer la nature du cadrage du problème public des MGF : les propriétés intrinsèques des cadres qui sont formés.

¹⁷⁶² Cf, *supra*, chapitre 1, I, C, 1,c.

¹⁷⁶³ A l'inverse des autres types de réseaux, tels que les communautés épistémiques par exemple (P. Haas, 1992, *op.cit.*), les TANs s'articulent autour de principes et valeurs tels que les droits humains par exemple. Voir M. Keck et K. Sikkink, 1998, *op.cit.* Ces éléments seront développés dans le chapitre 3.

c. Propriétés cognitives et compositions symboliques des cadres.

La théorie des cadres souligne que la domination d'un cadrage dépend également de ses propriétés intrinsèques. Comme nous l'avons évoqué dans le cas du Mali, la domination sur une longue période du cadre d'action publique maternaliste, fondé exclusivement sur des arguments médicaux et des informations relatives aux risques associés à la pratique, s'explique en effet surtout du fait des propriétés de ce cadre, qui neutralisent les tensions. La dimension *cognitive* de ce cadre permet en effet de contenir les conflits normatifs des autres cadres composants la matrice du problème (cadres culturalistes/traditionalistes, cadres droits des femmes). On retrouve cela de façon implicite au Kenya, où la pluralité de cadres (notamment santé de la reproduction et genre) permet de contourner les référents culturels qui seraient potentiellement déstabilisateurs. Par ailleurs, la pluralité de ces cadres (consensuels) dans le cas kenyan s'explique également probablement du fait de l'existence de données, d'informations et de connaissances précises développées par les organisations dominantes dans la lutte contre les MGF au Kenya. Les organisations impliquées dans la lutte contre les MGF disposent en effet d'une envergure nationale et internationale et jouissent d'une solide expertise thématique, y compris de plaidoyer, dans le domaine des droits humains notamment. L'historicité longue de la lutte contre les MGF a permis à certaines organisations (dont MYWO) de consolider des ressources cognitives. Cela permet la consolidation de cadres pluraliste. Toutefois (et comme nous l'avons précisé dans le chapitre 1 en présentant ces associations), les organisations de la société civile sont peu spécialisées sur la question si bien que la maturation des cadres ne sera pas effective.

En tous cas, dans un contexte incertain comme celui de la lutte contre les MGF, où le savoir est limité, la maîtrise des (rares) ressources cognitives relatives à la problématisation des MGF constitue un élément structurant de la lutte institutionnelle contre la pratique. Les conflits de cadres (*frame disputes*) et entre les cadres (*frame contests*) sont en effet généralement articulés autour de la remise en cause du diagnostic (nature du problème) ou du pronostic (principes d'action, stratégies) relatif aux MGF, du fait de l'introduction de nouvelles informations ou connaissances. Par exemple, la publication des résultats des enquêtes démographiques et de santé est toujours un moment clef dans le cadrage du problème des MGF. La publication des premières EDS au Mali (1996) et au Kenya (1998) a

incontestablement accéléré la publicisation de la problématique. Les données relatives à la médicalisation au Mali ont contribué à affiner le cadre d'action publique sanitaire initial, par une lettre- circulaire condamnant la pratique par les agents de santé et/ou dans les établissements de santé en 1999. Par ailleurs, on peut également noter l'importance de l'UNFM comme incubateur des figures féminines aujourd'hui leaders dans la lutte, qui avaient pu forger leurs armes (consensuelles) de lutte contre les MGF au sein de cette organisation dans les années 1970.¹⁷⁶⁴

Ces derniers éléments soulignent là aussi la nécessité de compléter notre analyse des *mises en sens* des MGF par une étude précise des porteurs de cadres (nationaux/ internationaux/ transnationaux), et des ressources dont ils disposent. Les ressources cognitives, rares, apparaissent comme un élément clef, qu'il faudra prendre en compte dans cette perspective dans le chapitre suivant.

Enfin, les recadrages permanents du problème des MGF dans nos deux cas de recherche soulignent également la dimension symbolique « du » problème des MGF, qui confronte des conceptions et vision de l'ordre moral, du développement, voir des rapports Nord- Sud etc. – ce qui explique alors les tensions (latentes ou effectives) qui caractérisent la matrice du problème des MGF au Mali et au Kenya. On rejoint ici les analyses de L. Thomas qui avait mis en évidence la centralité des enjeux reproductifs dans l'histoire politique kenyane par exemple.¹⁷⁶⁵ De la même manière les « MGF » sont parfois devenues un *langage du politique*. Comme le précise Didier Fassin, « à travers le genre et la sexualité, c'est l'ensemble des enjeux sociaux qui trouvent leur formulation ».¹⁷⁶⁶ La controverse coloniale de la circoncision féminine au Kenya dans les années 1920 et 1930 dramatise mais (finalement) préfigure aussi l'imbrication d'enjeux politiques (autour de la colonisation/ décolonisation, mais aussi autour de l'identité ethnique voire religieuse) qui se sont cristallisés autour du clitoris, et qui s'y cristallisent encore dans les Afriques postcoloniales.

Au Kenya, le stigmate de la controverse coloniale forme un butoir dans le champ des possibles des mobilisations collectives et en termes d'action publique contre ces pratiques.

¹⁷⁶⁴ Pour des détails, se reporter à la présentation des organisations féminines dans le mouvement de lutte contre les MGF au Mali : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2.

¹⁷⁶⁵ L. M. Thomas, 2003, *op.cit.*,

¹⁷⁶⁶ Par exemple, dans les années 1990 en France, la question du « voile » était un langage pour traiter qu'autres questions sociales telles que l'intégration, l'immigration, et la laïcité. Voir : C. Fabre et D. Fassin, *Liberté, égalité, sexualités*, Belfond/ Le Monde, Paris, 2003.

Ces pratiques se concentrent en effet sur certaines communautés et toute remise en cause trop radicale pourrait être interprétée comme une atteinte à l'intégrité de ces communautés. L'instrumentalisation des référents culturels de cette pratique restent donc dangereuse : les déclarations de D. A. Moi contre une pratique qui est également courante dans une partie de son groupe ethnique d'origine (kalenjin) explique probablement l'absence de mécanismes législatifs ou réglementaires précis accompagnant ses « *presidential decrees* ». Dans le cas kenyan, les tensions de la matrice semblent toutefois plus internalisées que dans le cas malien, où elles sont *également* (mais pas exclusivement) indirectement le produit d'un frottement problématique avec l'extérieur, comme l'illustrent les discours de défense de la pratique.

En effet, au Mali, la question des « MGF » s'inscrit indirectement dans la problématique des rapports complexes entre la religion musulmane et un Etat qui se veut laïc (laïcité qui lui a été léguée par la colonisation), mais qui gère une population à majorité musulmane, dont certains représentants particulièrement vocaux développent des discours de contestation du pouvoir. En effet, à travers la remise en cause de la lutte contre les MGF, associée à un « dénigrement de l'islam », ¹⁷⁶⁷certains leaders et organisations islamiques s'en prennent indirectement au pouvoir en place. C'est un langage utilisé notamment par une nouvelle élite islamique, urbanisée, telle que décrite notamment par Benjamin Soares¹⁷⁶⁸ ou Victor Le Vine.¹⁷⁶⁹ Elle cherche à s'imposer face aux leaders islamiques soufis historiques, à l'instar du prêcheur Ousmane Chérif Haïdara. Les critiques adressées à l'Etat séculier étaient d'abord formulées en termes explicitement moraux (exigeant la fermeture des bars de nuit par exemple) ; mais depuis le milieu des années 1990, c'est à travers la problématique de l'égalité de genre que les débats s'articulent contre la lutte contre l'excision, mais aussi contre les concours de beauté, contre la planification familiale, contre la promotion du préservatif, et surtout contre la réforme du Code de la Famille.¹⁷⁷⁰ La critique de la lutte contre les MGF participe ainsi au

¹⁷⁶⁷ L'IMAMA, association malienne des imams du Mali et diverses associations musulmanes du Mali ont organisé un conclave fustigeant les campagnes de lutte contre l'excision qui dénigrent l'islam. Voir : B.S.Diarra, « Les associations islamiques maliennes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », *L'Aurore*, 20 mars 2006.

¹⁷⁶⁸ B. F. Soares, « Islam in the Neoliberal Era », *African Affairs*, vol. 105/418, 2005, pp 77-95.

¹⁷⁶⁹ V. Le Vine, « Mali : Accomodation or Coexistence », in : F. S.Miles, *Political Islam in West Africa, State Society Relations Transformed*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2007, pp 73-99.

¹⁷⁷⁰ D. E. Schultz, « Political Factions, Ideological Fictions : the Controversy over Family Law Reform in Democratic Mali », *Islamic Law and Society*, vol. 10 (1), 2003, pp 132-155.

Mali d'un nouveau discours sur l'*authenticité culturelle*, langage que l'on retrouve mais différemment au Kenya.

Transition:

*How much ideas matter...*¹⁷⁷¹

Au terme de cette odyssée dans la politisation des MGF, il apparaît que la *mise en sens* du problème public des MGF n'est pas qu'une étape ou un moment de la mise sur agenda, mais qu'il constitue au contraire un processus continu et concurrentiel, qui révèle l'action en train de se faire. Ainsi, plutôt que de parler de « réinscriptions permanentes sur l'agenda », comme le suggérait par exemple Philippe Garraud,¹⁷⁷² il s'agit plutôt de formations et transformations des cadres d'action publique. Ainsi, alors que les MGF ont véritablement émergé comme problème public dans le courant des années 1990 au Mali comme au Kenya, il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui la question suscite toujours des débats (plus ou moins) importants, y compris autour de la définition de ce problème public. Sa définition n'est en effet jamais totalement stabilisée, mais la recherche d'une certaine stabilisation dans un contexte d'incertitude, est précisément l'enjeu de toute action publique. Toute action publique vise en effet à réduire le climat d'incertitude :¹⁷⁷³ se fondant sur un savoir (limité), sur les croyances, les représentations, les discours et les symboles sur et autour des MGF, des choix pratiques sont ainsi formulés. « L'Etat en action [...] c'est la construction et la mise en œuvre d'un ensemble de normes en vue d'aboutir à une cohésion sociale. »¹⁷⁷⁴

Tout au long de ce chapitre, nous avons tenté de démêler la *nébuleuse de sens* autour de la cause des MGF. Des schémas d'interprétations variées et parfois contradictoires guident l'action contre les MGF. Cependant, « pour être transformées en programmes d'action concrets, les idées doivent 's'accrocher' à la politique ». ¹⁷⁷⁵ Denis Saint-Martin, étudiant l'évolution de l'Etat-providence au Canada et en Grande-Bretagne, identifie deux principaux facteurs favorisant l'*accrochage* d'un nouveau paradigme de la politique sociale (ici

¹⁷⁷¹ C. Parsons, "Showing Ideas as Causes. The Origins of the European Union", *International Organization*, vol.1, hiver 2002, p 48.

¹⁷⁷² P.Garraud. « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 1990 (40), p 29.

¹⁷⁷³ B. Jobert et P. Muller, 1987, *op.cit.*

¹⁷⁷⁴ B. Jobert, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *RFSP*, vol. 35 (4), 1985, p 655.

¹⁷⁷⁵ D. Saint Martin, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans l'enfance au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21 (3), 2002, p 67.

l'« investissement dans l'enfance ») : cela dépend d'une part de la nature des données et informations rendues disponibles (ou présentées) sur l'enfance par les différents experts et spécialistes nationaux et (surtout) internationaux ; mais *également* des stratégies politiques (formation d'alliances...) qui sont déployées. Nous avons évoqué ce deuxième point à plusieurs reprises au cours de ce chapitre ci : il apparaît en effet que les idées ne « parlent » pas seules, mais elles entrent en action au cours de processus politiques – impliquant des acteurs - qu'il convient maintenant de démêler.

Les cadres d'action (publique) que nous avons décrits ne flottent pas dans l'air : comme le souligne Eve Fouilleux, les idées sont avant tout « un ensemble de représentations, de grilles d'analyse et de schémas d'interprétations d'entendements divers qui font sens à *travers leur incarnation dans des communautés d'acteurs spécifiques.* »¹⁷⁷⁶ Les idées que nous avons décortiquées dans ce chapitre ci n'ont pas de sens en soi, si ce n'est au travers de leur intériorisation et leur revendication par des acteurs (individus ou groupes) spécifiques. Si une politique publique est le résultat instable d'une conciliation entre des représentations concurrentes du problème, dès lors se pose la question de savoir *qui* forge et modifie ces cadres normatifs et cognitifs, et *qui* en assure (ou tente d'en assurer) la sélection et la cohésion et comment ?

Par ailleurs, les idées ne peuvent rendre compte à elles *seules* du changement de politique publique (y compris de son émergence). Par exemple, notre analyse a permis de mettre en évidence le fait que la globalisation de la cause des MGF n'a pas pour autant vu émerger des politiques identiques au Mali et au Kenya. A la dynamique purement intellectuelle de l'action publique, il faut donc également ajouter la dynamique stratégique et institutionnelle, et prendre en compte d'une part la stratégie des acteurs, et également le contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent des systèmes d'acteurs particuliers.¹⁷⁷⁷

Poursuivons ainsi notre quête du sens de l'action publique contre les MGF et de ses *trajectoires* différenciées au Mali et au Kenya, inscrites dans le temps long : après avoir étudié sa signification, nous allons maintenant nous pencher donc plus spécifiquement sur sa direction : comment les idées se transforment-elles en action ?

*

¹⁷⁷⁶ E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *RFSP*, vol. 50 (2), 2000, pp 277-306.

¹⁷⁷⁷ B. Palier et Y. Surel, « Les trois 'I' et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol. 55 (1), février 2005, pp 7-32.

PARTIE 2 : MISE EN ACTION PUBLIQUE DE LA CAUSE DES MGF ET FORMES D'APPROPRIATION.

Introduction.

La cause des MGF : de la mise en problème à sa mise en action publique.

Dans notre thèse, nous cherchons à retracer les cheminements sinueux au travers desquels une pratique sociale et culturelle devient un problème public mobilisant – même de façon inégale – les pouvoirs publics à son encontre. Pour ce faire, nous avons choisi de découper le raisonnement en deux étapes successives : après avoir analysé la *mise en problème* – ce qui a fait ici l'objet de la première partie (cf. *supra*, Partie 1), nous allons maintenant (dans une deuxième partie) étudier la *mise en action publique* de ce problème. Notons que ce découpage ne correspond pas à un séquençage stricte de l'action publique, mais il vise surtout (ici pour les besoins de notre propre analyse) à déconstruire (pour mieux les reconstruire dans le dernier chapitre, cf. *infra* chapitre 4) les différentes composantes de l'action publique en train de se faire, ses acteurs et ses modalités.

Rappelons que dans la partie 1 de cette thèse, nous avons démêlé comment une pratique sociale et culturelle - que nous avons tenté de définir au préalable dans le chapitre préliminaire (ce qui avait permis de souligner la nécessité de réfléchir sur le passage de pratique à problème, qui était apparu pluriel et non automatique), *est transformée en problème* faisant l'objet de mobilisations multiformes, qui en ont fait une cause et un problème public. Dans la partie 2, nous allons ici chercher à analyser plus spécifiquement comment l'idée (les idées) du problème des MGF se transforme(nt) en principes d'action publique, c'est-à-dire comment la *mise en action publique* de la cause des MGF s'opère. Dans la mesure où les cadres que nous avons décrits ne flottent pas dans l'air, il faut donc dans un premier temps analyser *comment et par qui* les idées sont mobilisées. La mise en sens est une activité

concurrentielle, où les cadres d'action se confrontent à travers les interactions plus ou moins conflictuelles d'acteurs (nationaux et internationaux) disposant de ressources diverses, en situation de compétition (ou de collaboration) plus ou moins ouverte pour donner sens (signification et direction) à la cause. Dans le chapitre 3, nous étudierons les *misés en jeu* des idées, par les différents acteurs mobilisés. Ces éléments permettent de déconstruire la politisation des MGF, et d'affiner l'analyse des scénarios différenciés d'appropriation de la cause, ceci devant permettre surtout de cerner la *gouvernementalité* de la cause des MGF, dans le chapitre 4.

Pour résumer, deux questions principales animent la deuxième partie de notre thèse : par qui et comment se fait la *médiation* des idées à l'action publique d'une part ; et quelle(s) forme(s) de *gouvernementalité* s'en dégage(nt) d'autre part ? Rappelons en effet qu'à travers l'analyse de la mise en action publique de la cause des MGF nous cherchons surtout à saisir l'Etat en action dans les Afriques, ses modalités et ses acteurs.

La mise en jeu des cadres, une question de médiation.

Nos réflexions sur les *framings* amènent à poser la question de la production, de la transformation et de l'usage des cadres d'action publique. Pour que ces espaces de sens deviennent des espaces de sens communicable, sur lesquels l'action publique reposerait, il faut que les idées soient transformées en principes d'action. Cette activité de *médiation* implique donc le passage du champ intellectuel au champ décisionnel. Il s'agit également d'une prise de pouvoir, puisque la vision du monde ainsi mise en avant oriente l'action aux dépens d'autres visions. En ce sens, la médiation est au cœur du processus de politique publique, tel que décrit par exemple par Pierre Muller et Bruno Jobert, qui la définissent comme « la confrontation continue d'interprétations du réel et de propositions de réaction ».¹⁷⁷⁸ Pour Maurice Enguéléguélé : « chaque fois que l'on est en présence d'un processus de formulation d'une politique publique, on peut de fait identifier un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs, qui vont constituer une vision du monde pour les parties prenantes ».¹⁷⁷⁹ Parler de médiation pose une double question : celle de la nature du

¹⁷⁷⁸ A. Smith, "Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", in: A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995, p105.

¹⁷⁷⁹ M. Enguéléguélé, 2002, *op.cit.*, p 238.

processus de production de sens et de pouvoir ;¹⁷⁸⁰ mais également celle de la nature des agents impliqués dans ce processus. Il convient donc de déterminer maintenant d'une part qui sont ces « médiateurs », qu'ils soient désignés sous les termes de « *policy broker* » (pour Paul A. Sabatier),¹⁷⁸¹ de « traducteurs » (pour Michel Callon),¹⁷⁸² ou encore de « transcodeurs » (pour Pierre Lascoumes).¹⁷⁸³ Notons d'ailleurs que pour saisir ce processus de médiation dans sa totalité, il faut également considérer la traduction (ou non) des cadres d'action globaux, et le rôle des porteurs de cadre qui les mobilisent, en plaçant donc notre analyse *simultanément* sur plusieurs niveaux (international, national, transnational). Enfin, il conviendra de déterminer *comment* s'articule la nébuleuse des acteurs identifiés : quels sont ceux qui sont influents dans le processus de politique publique ? Plusieurs auteurs analysant les politiques publiques considèrent que l'action publique est le résultat d'une *collaboration* et d'un accord entre un nombre restreint de groupes ou individus, qui sont rassemblés dans un ou des réseaux.¹⁷⁸⁴ Différents types de réseaux peuvent lier les acteurs entre eux : ils sont plus ou moins fermés, plus ou moins autonomes et la « glue » est également différente. Mais, pour simplifier, il est possible surtout de distinguer entre :¹⁷⁸⁵ d'une part les *réseaux thématiques*

¹⁷⁸⁰ P. Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in : *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, 1995, pp 153-179.

¹⁷⁸¹ P. A. Sabatier, 1999, *op.cit.*

¹⁷⁸² P. Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année Sociologique*, 1986, p 168-207.

¹⁷⁸³ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in : *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, Paris, 1996, pp 325-338.

¹⁷⁸⁴ Les réseaux sont des espaces sociaux autonomes qui sont porteurs de solution de politique publique. Les premières analyses des réseaux (en Grande Bretagne) visaient à rompre avec les oppositions catégoriques entre Etat, société civile ou centre et périphérie, en postulant la complexité des regroupements d'acteurs. De nombreux auteurs ont développé (à titre principal ou comme support dans leurs théories) des analyses qui mettent en avant, au-delà de leur diversité, le rôle de tels réseaux comme espaces de discussions informels, mais qui ont tendance à être clos. Pour une présentation synthétique des théories des réseaux dans l'analyse des politiques publiques, voir : G. Massardier, 2003, *op.cit.*

¹⁷⁸⁵ Cette distinction a plutôt une valeur générique et peu empirique, dans la mesure où les caractéristiques des réseaux tendent à varier en fonction des enjeux considérés. On peut voir cette distinction avec W.Rhodes et D.Marsh, (voir : "Policy networks in British policies. A critic of existing approaches", in: *Policy Networks in British Government*, W. Rhodes et D. Marsh, Clarendon Press, 1992, pp 1-26) comme un continuum allant des réseaux les plus lâches (réseaux thématiques) aux réseaux plus fermés (les communautés de politique publique).

(ou « issue network »),¹⁷⁸⁶ qui émergent autour d'un projet. Ils sont lâches (on peut facilement entrer et sortir), mais fragmentés, et instables. Et d'autre part, on peut également distinguer les *communautés de politique publique* :¹⁷⁸⁷ ce sont des réseaux moins ouverts (car la participation demande notamment un investissement en temps), organisés autour de spécialistes, qui sont moins fragmentés et plus stables dans le temps, dans la mesure où les membres ne partagent pas seulement un projet, mais un savoir, des connaissances voire de l'information. Dans cette deuxième catégorie, on trouve (par exemple) les « advocacy coalitions » (ou : coalitions de cause)¹⁷⁸⁸ et les « epistemic communities » (ou : communautés épistémiques) de Peter Haas.¹⁷⁸⁹ Si les cadres que nous avons décrits plus haut ne flottent pas dans l'air : les médiateurs peuvent prendre la forme de tels réseaux thématiques et/ou basés sur le savoir, qui seraient alors les canaux principaux de la circulation des idées et du changement. En dehors d'une analyse en termes de réseaux, il convient également de s'interroger de manière plus générale sur les *lieux* où se croisent les acteurs et les cadres d'action mobilisés. Sur ce dernier point par exemple, Donald Schön et Martin Rein affirment que les conflits de cadres se jouent dans des « *policy forum* », qui sont des espaces où les débats sont institutionnalisés.¹⁷⁹⁰ Cela rejoint certaines analyses également proposées par Bruno Jobert.¹⁷⁹¹ Il conviendra donc de déterminer avec précision ces lieux de mise en débat et en forme des cadres d'action publique.

Enfin et surtout, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 2, la mise en sens est une activité concurrentielle qui se déroule *également* sur plusieurs niveaux : la circulation internationale des idées est un facteur qu'il faut donc prendre en compte également dans notre étude du processus de médiation,¹⁷⁹² en croisant notamment l'analyse des réseaux avec celles

¹⁷⁸⁶ Voir par exemple H.Hecl, « Issue networks and the executive establishment », in : *The new American political system*, A.King, American Enterprise Institute, Washington D.C, 1978.

¹⁷⁸⁷ A.G. Jordan et J.J. Richardson, « Policy communities: the British and European styles », *Policy Studies Journal*, 11, 1983, pp 605-615.

¹⁷⁸⁸ P. Sabatier, 1999, *op.cit.*

¹⁷⁸⁹ P. M. Haas, « Introduction : epistemic communities an international policy coordination », *International Organization*, vol.46 (1), hiver 1992, pp 1-35.

¹⁷⁹⁰ D. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 32. Ils considéraient que ces lieux étaient principalement : le tribunal, le Parlement, les commissions, ou la presse etc.

¹⁷⁹¹ Voir notamment : B. Jobert, « Introduction: le retour du politique », in: *Le tournant néolibéral en Europe*, B.Jobert (dir.), L'Harmattan, Paris, 1994, pp 9-20.

¹⁷⁹² Voir notamment: D. Stone, « Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp 545-566.

sur les analyses des relations transnationales.¹⁷⁹³ Une littérature bourgeonnante¹⁷⁹⁴ met en évidence le rôle déterminant de réseaux transnationaux dans la diffusion des idées. Ces *réseaux* prennent la forme de communautés épistémiques transnationales, de « global public policy networks », ¹⁷⁹⁵ c'est à dire des structures quasi officielles, institutionnalisées, chargées de formuler voire de mettre en œuvre des politiques (par exemple la Roll Back Malaria Initiative) ; voire de « coalitions de cause transnationales » (ou « transnational advocacy networks », TANs)¹⁷⁹⁶ qui sont plus étendues que les communautés épistémiques, car en leur sein on trouve aussi des militants. Il conviendra ainsi notamment de déterminer dans quelle mesure et comment des réseaux et forums internationaux de défense de la cause des MGF, plus ou moins fermés, influencent la formation des cadres d'action publique ? Répondre à cette question implique également au préalable de bien cerner la nature de tels réseaux, et des membres qui les composent. **(Chapitre 3)**

Une réflexion sur la gouvernamentalité de la cause des MGF.

Par ailleurs, rappelons que nous cherchons à comprendre comment la cause des MGF est gouvernée, et plus précisément, comment elle est *rendue gouvernable* - dans la mesure où elle constitue une controverse potentiellement forte. Au-delà, il s'agit donc de saisir le mode de *gouvernement* des MGF, ce qui reste le cœur (et le point d'aboutissement) de notre analyse. Précisons que par *gouvernement*, nous entendons ici la conduite (effective) des corps et des esprits, voire des affaires publiques au sein d'une société ou d'un territoire donné.¹⁷⁹⁷ Mais, pour interroger véritablement et de façon pertinente les modalités du gouvernement - en identifiant des mécanismes régulateurs et des contraintes - nous avons privilégié une analyse

¹⁷⁹³ T.Risse-Kappen dans les années 1990 a ainsi introduit la notion de relations transnationales comme étant des : « regular interactions across boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization », in: T.Risse Kappen, "Bringing transnational relations back in. Introduction", in: *Bringing transnational relations back in*, T.Risse Kappen (ed.), Cambridge University Press, 1995, p 3-33.

¹⁷⁹⁴ J. Siméant, « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux 'transnationaux' dans quelques ouvrages récents », Communication à la table ronde 1 *Où en sont les théories de l'action collective ?*, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, 2005.

¹⁷⁹⁵ D. Stone, "Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy", *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp 545-566.

¹⁷⁹⁶ M. Keck et K.Sikkink, 1998, *op.cit.*

¹⁷⁹⁷ On peut retenir également ici la définition large de M. Foucault : « Gouverner, c'est structurer le champ d'action des autres », M. Foucault, *Dits et écrits*, vol. 4, p 237.

en terme de **gouvernementalité**, telle que nous l'avons définie dans l'introduction générale de cette thèse, comme mode d'exercice du pouvoir qui va au-delà de l'Etat comme acteur institutionnel mais le replace dans une réflexion plus large sur les formes que prennent les relations de pouvoir pour assurer le gouvernement des sociétés africaines. Rappelons brièvement qu'une telle démarche offre d'une part un cadre d'analyse souple du pouvoir : il propose en effet de comprendre le pouvoir (d'Etat) dans sa quotidienneté, à travers l'ensemble des « *techniques de gouvernement* » observées, dont il n'a pas le monopole. Et d'autre part, il invite également à saisir les phénomènes de pouvoir à partir de la « multiplicité des rapports de force qui sont immanents au domaine où ils s'exercent et sont constitutifs de son organisation », ¹⁷⁹⁸ ce qui permet aussi de renouveler l'analyse du politique en situation d'extraversion ¹⁷⁹⁹ (qui caractérise nos deux cas de recherche) en postulant donc que *l'assujettissement n'exclut pas l'action des assujettis*, suivant en ce sens l'usage du concept foucauldien proposé par J. F. Bayart. ¹⁸⁰⁰ Cet outil d'analyse permet donc d'explorer l'action de l'Etat en situation d'extraversion à partir d'une étude plus large sur la nature et les modalités d'inflexion des conduites humaines – qu'il ne monopolise pas mais dont il n'est pas non plus exclu. Quelle forme de gouvernement cette (re)lecture de la mise en sens et en action de la cause des MGF révèle-t-elle ? C'est ce que nous déterminerons dans le dernier chapitre (**chapitre 4**).

¹⁷⁹⁸ M. Foucault, *Histoire de la sexualité : la volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976, p 121.

¹⁷⁹⁹ J. F. Bayart, 1999, *op.cit.* Rappelons ici que l'extraversion renvoie aux rapports constitutifs à l'extérieur qui caractériseraient les sociétés politiques africaines, ces rapports devant être replacés dans leur(s) historicité(s) propres (colonisation, et au-delà) et dans leurs modalités propres également – comme y invitent notamment les travaux fondateurs de J. F. Bayart.

¹⁸⁰⁰ J. F. Bayart, « Foucault au Congo », in : M.C. Granjon (dir.), *Penser avec Michel Foucault. Théorie critique et pratique politique*, Karthala-CERI, pp 183 et s.

CHAPITRE 3 : DE LA MISE EN SENS A LA MISE EN ACTION. DES ACTEURS AUX PRISES AVEC LES ENJEUX DE LA POLITISATION DE LA CAUSE DES MGF.

« [...] Mesdames et messieurs, au Mali, fort heureusement, nombreux sont aujourd’hui les acteurs qui, grâce à leurs convictions, se sont engagés aux côtés du gouvernement et des associations de défense des droits des femmes pour mettre fin à cette pratique nocive. La lutte a enregistré des résultats positifs dans le domaine de l’information, de l’éducation et de la communication, qui constituent un indicateur de performance. [...] Les autorités maliennes, quant à elles, privilégient pour le moment, une démarche plutôt pédagogique tendant à prouver les effets néfastes de cette pratique sur la santé de la fille et de la femme. Une telle approche basée sur le changement volontaire de comportement, est celle qui correspond le mieux à la culture de notre société et à notre culture millénaire. Je saisis cette occasion pour rendre un hommage aux services techniques de l’Etat, aux ONG, aux chercheurs et personnes ressources fortement et volontairement impliqués dans cette noble entreprise», Mme Touré Lobbo Traoré.¹⁸⁰¹

Introduction :

L’action publique analysée comme *théâtre* du politique.

Nous poursuivons ici la déconstruction de l’action publique autour des MGF à partir de la compréhension de la (les) mise(s) en action de la nébuleuse de sens que nous avons démêlée

¹⁸⁰¹ Discours de la Première Dame du Mali lors de la cérémonie d’ouverture de la *Conférence sous régionale pour l’élimination des MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo*, 21-22 février 2006, Bamako.

dans le chapitre précédent (cf. *supra*, chapitre 2). La métaphore du « théâtre »¹⁸⁰² permet de mieux saisir notre démarche : en effet, la politique de lutte contre les MGF apparaît comme un théâtre, c'est-à-dire à la fois espace de sens et d'action. La métaphore théâtrale est d'ailleurs également choisie par Pierre Bourdieu dans son analyse du champ politique, car elle permet de réfléchir sur les jeux de position au sein du champ, en décomposant notamment la scène et ses acteurs, et les coulisses.¹⁸⁰³

Le théâtre, tout comme l'action publique telle que l'avons définie (dans une perspective sociologique et constructiviste)¹⁸⁰⁴ jusqu'à présent, propose en effet **une représentation de la réalité, une vision du monde qui est mise en scène.**

La citation présentée en prologue à ce chapitre témoigne bien de la pertinence de la métaphore théâtrale. L'action publique contre les MGF se donne ici à voir à travers la confrontation :

- d'*acteurs* : (services techniques de l'Etat, ONG, chercheurs, « personnes ressources »...),
- qui sont eux –mêmes positionnés sur des *scènes* (ici une conférence, au statut hybride, à la fois national, sous régional et international),
- et qui *dialoguent* entre eux autour de la cause des MGF,
- suivant un *schéma narratif* (ou scénario- que l'on peut assimiler aux cadres d'action publique) plus ou moins déterminé,

¹⁸⁰² La notion de théâtre est polysémique : il désigne à la fois l'édifice où sont représentés des ouvrages dramatiques, la scène où jouent des acteurs, mais aussi l'ensemble des œuvres dramatiques (d'un auteur ou d'un genre). Mais, c'est surtout en tant qu' *art vivant*, qui cherche à représenter une action devant un public, en respectant certaines conventions, que la notion nous intéresse ici. En effet, « le théâtre est d'abord un spectacle, une performance éphémère, la prestation d'un comédien devant des spectateurs qui regardent, un travail corporel, un exercice vocal et gestuel adressés, le plus souvent dans un lieu particulier et dans un décor particulier. », in : C. Biet et C. Triau, *Qu'est-ce que le théâtre ?*, Gallimard, Paris, 2005.

¹⁸⁰³ P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000.

¹⁸⁰⁴ D'ailleurs, plusieurs des auteurs développant cette approche, puisent également dans l'art dramatique certains de leurs éléments d'analyse. C'est le cas notamment de Claudio Radaelli avec ses « récits » de politiques publiques s'articulant autour de « tensions dramatiques », voir : C. Radaelli, 2000, *op.cit* ; ou surtout avec Bruno Jobert, qui introduit les notions de « forums » et d' « arènes », pour rendre compte des mécanismes et lieux de production des idées dans le processus de politique publique, voir : B. Jobert, in : A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), 1995, *op.cit.*, pp 12-24.

- et devant un *public* (ici le parterre des « partenaires techniques et financiers », mais également indirectement les associations et ONG maliennes, et des femmes invitées).¹⁸⁰⁵

On se propose ici de saisir l'action publique à partir de trois dimensions, suggérées par la métaphore théâtrale.

Tout d'abord, si le théâtre peut s'assimiler à un « claquement de doigts », qui impliquerait le pouce (les comédiens) et le majeur (l'auteur de la pièce de théâtre) ; c'est pourtant et surtout l'ensemble de la main qui lui donne son sens, avec l'index (le metteur en scène) qui montre le chemin, l'annulaire (le public) et l'auriculaire (l'environnement, qui agit comme une opportunité ou une contrainte).¹⁸⁰⁶ Le théâtre est donc bien plus que le claquement de deux doigts : comme le souligne C. Biet et C. Triau « pour comprendre ce qu'est le théâtre [...], il convient [...] de mêler les points de vue qui le constituent- les spectateurs, les metteurs en scène, les dramaturges, les scénographes, les régisseurs, les acteurs, les lecteurs enfin. »¹⁸⁰⁷

Au théâtre, d'une part des personnages parlent entre eux, mais à travers eux c'est un auteur qui parle au public ; alors que d'autres points de vue se mêlent, ceux du metteur en scène et des techniciens notamment. Or, de la même façon, nous considérons que l'action publique ne peut se comprendre sans saisir la « **multiplicité** » des acteurs impliqués dans l'action, parmi lesquelles les institutions publiques apparaissent comme l'*un* des intervenants. Si l'Etat est donc en quelque sorte le « co auteur »¹⁸⁰⁸ de l'action publique, comme le suggèrent les travaux de sociologie de l'action publique ;¹⁸⁰⁹ il reste à déterminer qui sont les autres acteurs, où ils se situent (sur scène et/ou dans les coulisses ? sur quelles scènes ?), de quelles ressources ils disposent pour avoir cette /ces position(s), pour comprendre au final comment ils participent à l'élaboration et la définition des politiques publiques.

Deuxièmement, parler de théâtre conduit à s'interroger sur la dramaturgie, autrement dit sur la façon dont une pièce de théâtre est construite, et notamment sur les conditions de la représentation, que ce soit au niveau du jeu des acteurs, des décors, des costumes, de la

¹⁸⁰⁵ Voir photos en **annexe n° 9**.

¹⁸⁰⁶ « Le théâtre est une main... ». Discours de remise de prix lors de la cérémonie des Molières 2007.

¹⁸⁰⁷ C. Biet et C. Triau, *op.cit*, 2005.

¹⁸⁰⁸ M. Enguéléguélé, 2006, *op.cit*.

¹⁸⁰⁹ Voir notamment : P. Duran, 1999, *op.cit*. ; J.C. Thoenig, 1998, *op.cit*. ; P. Muller et Y. Surel, 1998, *op.cit*. ; J. Commaille et B. Jobert, 1999, *op.cit*.

scénographie, ou encore des dialogues, etc. De la même façon, l'interaction entre les acteurs (individus, groupes, associations, appareil administratif et politique...) dans l'action publique participe de la formation de la scène publique, c'est-à-dire de la structuration et de la mutation de l'espace public. Par exemple, Bruno Jobert a cherché à déterminer comment les idées circulent et surtout comment elles sont négociées et à travers quels espaces. Pour comprendre comment une nouvelle vision du monde (néolibérale) s'impose dans l'action publique dans les années 1980 en Europe, il a réfléchi sur la dialectique entre le changement de matrices cognitives et le jeu des acteurs dans ce processus. L'idée qui en ressort est que les formulations des politiques publiques se font dans des lieux d'échanges et de débats, les *forums* ; tandis que les *arènes* sont les lieux où les idées sont institutionnalisées en principes d'action publique.¹⁸¹⁰ Le lien entre les idées et les acteurs qui les mobilisent peut également se matérialiser sous la forme de coalitions de cause, (ou « *advocacy coalitions*») qui visent à modifier le comportement des institutions gouvernementales conformément aux croyances partagées par ses membres, qui sont alors transformées en principes d'action publique.¹⁸¹¹ Il nous faut donc chercher à déterminer la nature de la scène / des scènes, et la mise en scène qui s'y joue, c'est-à-dire des règles du jeu et les rapports entre les acteurs (collaboration, affrontements etc.). Nous chercherons à comprendre les mécanismes au travers desquels **les idées sont ainsi mises en scènes** sur nos deux terrains de recherche.

Troisièmement, le théâtre cherche à représenter une action, à savoir une suite d'événements plus ou moins programmés, comprenant (dans une version classique) une exposition, des péripéties et un dénouement : on parle de schéma narratif. Dans l'action publique, l'*action* correspond à la « recherche d'un ordre approprié à la solution des problèmes publics. »¹⁸¹² Mais, tout enchaînement d'actions résultant de stratégies de plusieurs acteurs n'est pas nécessairement une action publique : il faut pour cela que le résultat de l'interaction soit dotée d'une orientation cohérente (ou présentée comme telle) et que les institutions publiques soient tenues pour responsables des (ou d'une partie des) décisions prises. Cela revient donc à s'interroger sur la mise en cohérence globale des interactions observées d'une part, mais également sur le rôle spécifique joué par les institutions publiques dans ce processus d'autre

¹⁸¹⁰ B. Jobert, 1994, *op.cit.*, pp 9-20.

¹⁸¹¹ P. Sabatier, 1999, *op.cit.*

¹⁸¹² P. Duran, 1999, *op.cit.*, p 72.

part. Malgré la « polycentricité des formes de régulation du social et du politique»,¹⁸¹³ qui conduit nécessairement à relativiser le poids des autorités publiques dans ce processus ; même concurrencées, elles restent des acteurs clefs dans l'interaction qui se joue, dans la mesure où elles disposent (par définition mais en théorie) de la capacité d'octroyer des règlements faisant autorité pour l'ensemble de la société. Donc, même si l'action publique est négociée, il faut s'interroger sur la nature du (des) **processus de pilotage** qui fait tenir l'ensemble. Nous évoquerons ici quelques pistes qui seront ensuite explorées dans le chapitre suivant (cf. *infra*, chapitre 4).

La métaphore théâtrale invite à appréhender le politique en Afrique subsaharienne dans sa dimension *pluraliste* d'une part, les autorités publiques n'étant qu'*un* des acteurs de cette action collective hautement concurrentielle ; mais aussi dans sa dimension *processuelle*, l'action publique étant le produit des interactions continues, des échanges et des rapports de force ; et enfin dans une perspective *polycentrique*, ses logiques de fonctionnement étant multiples et déhiérarchisées.

Plus précisément, il s'agira dans ce chapitre d'étudier l'articulation entre les idées, les principes d'action et les configurations d'acteurs, afin de mieux saisir l'action en train de se faire. Cela amène deux questions spécifiques (qui vont constituer l'ossature de ce chapitre, et qui vont permettre d'une part de réfléchir sur l'articulation entre les cadres d'action publique et les acteurs), à savoir : tout d'abord, **qui** sont les acteurs en présence et quelle est leur position respective dans la configuration d'acteurs impliquée dans la lutte ? **(I)** Puis, d'autre part, il s'agit de s'interroger plus spécifiquement sur l'articulation entre les idées, les principes d'action et le rôle des pouvoirs publics : **comment** les idées y sont-elles mises en scènes ? Comment fonctionnent et évoluent les jeux d'acteurs ? **(II)**.

¹⁸¹³ J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, 1999, *op.cit.*, p 15.

I. Une nébuleuse d'acteurs : le théâtre éclaté de la *médiation*.

Les cadres d'action ne flottent pas dans l'air : c'est au contraire à travers la mobilisation qu'en font les acteurs que l'action se forme. Qui sont donc ces acteurs qui transforment (ou participent à la transformation) les idées en action publique ? Nos recherches ont révélé que cette médiation est surtout le produit de l'interaction entre des acteurs pluriels, disposant de ressources inégales, mais qui se trouvent en compétition pour le sens (signification et direction) à donner à la cause. En effet, la multiplicité du problème et l'historicité de la cause des MGF s'accompagnent d'un éclatement des acteurs impliqués dans la gestion publique de la question, repérable au Mali comme au Kenya. Les autorités investies d'une légitimité publique n'ont pas le monopole dans le traitement de la cause des MGF. Cela amène à s'interroger à partir d'une série de questions : dans quelle mesure l'action publique est-elle « conjointe » ?¹⁸¹⁴ Quels sont les acteurs qui participent à ces processus ? Dans quelle mesure est-elle « dissonante »,¹⁸¹⁵ c'est-à-dire marquée par les cadres et cadrages globaux contre les MGF (reste alors à déterminer dans quelle mesure) ?

Pour répondre à ces questions, nous allons isoler et décortiquer dans un premier temps les différents acteurs impliqués dans la mise en sens et en action de la cause des MGF.¹⁸¹⁶ Au sein de la pluralité d'acteurs mobilisés, il est possible d'isoler trois catégories d'acteurs :¹⁸¹⁷

¹⁸¹⁴ M. Enguéléguélé, 2006, *op.cit.*

¹⁸¹⁵ F. Eboko, 1999, *op.cit.*

¹⁸¹⁶ L'OMS a tenté de dresser un bilan des différentes mobilisations en faveur de l'abandon des MGF dans les pays d'Afrique subsaharienne : son rapport final met en évidence d'une part la pluralité des acteurs impliqués dans la lutte, tout en précisant que 65% des intervenants dans la lutte sont des « ONG nationales », contre 19% des « ONG internationales » et 11% des « gouvernements nationaux ». WHO, *Female Genital Mutilation : Programmes to Date. What Works and What Does Not. A Review*, Department of Women's Health Health Systems and Community Health World Health Organization, WHO/CHS/WMH/99.5, Genève, 1999. Cette étude est fondée sur une recherche documentaire, complétée par des visites de terrains et aussi des questionnaires envoyés à 365 intervenants dans la lutte contre les MGF sur le continent africain. 102 réponses ont été obtenues : les chiffres correspondent donc aux réponses données par ces acteurs.

¹⁸¹⁷ Un acteur, c'est celui qui agit : que ce soit un acteur individuel ou collectif. Dans l'analyse des politiques publiques, les acteurs sont ceux qui « participent » au processus de politique (directement ou non).

les organisations de la société civile, qui sont les acteurs historiques de la lutte contre les MGF, les acteurs internationaux, à la fois pourvoyeurs de fonds mais aussi de sens ; et enfin les pouvoirs publics qui restent encore largement « concurrencés » par l'implication des autres acteurs composant ce triptyque complexe. Pour mieux comprendre ce triptyque, il faut détailler chacune des catégories qui le composent : avec tout d'abord les organisations de la « société civile », (A) acteur historique mais bivalent de la lutte ; puis les acteurs internationaux, pourvoyeurs de fonds et de sens (B) ; et enfin les institutions publiques et politiques, impliquées inégalement (C).

A. Les organisations de la *société civile* : des acteurs sociaux pivots complexes et bivalents.

Comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 1 à travers la cartographie croisée des associations et ONG impliquées dans la lutte contre les MGF au Mali et au Kenya,¹⁸¹⁸ les organisations de la société civile sont les acteurs historiques de la lutte contre les MGF : ce sont les acteurs pionniers de la cause. Comme nous l'avons confirmé dans le chapitre 2, ce sont également eux qui participent à l'inscription de la cause sur l'agenda politique dans les années 1990, notamment du fait de leur multiplication.¹⁸¹⁹

Si les organisations de la société civile sont l'un des acteurs clefs de la politisation de la cause, il n'en reste pas moins que d'une part leur implication dans la lutte institutionnelle est différenciée dans nos deux cas de recherche (1), et que par ailleurs leur rôle d'intermédiation reste bivalent notamment pour ce qui est des associations féminines et religieuses, autour desquelles s'articulent aussi une contre-lutte (2).

¹⁸¹⁸ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2, b.

¹⁸¹⁹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, A.

1. Des acteurs sociaux aux ressources inégales, impliqués différemment dans le processus de politisation de la cause des MGF.

Les organisations de la société civile sont diversement impliquées dans la politisation de la cause des MGF au Mali et au Kenya. Ces différences peuvent en partie s'expliquer du fait de la réalité différente que recoupe la notion de « *société civile* » dans nos deux cas de recherche (a), qui se matérialise dans la formulation de demandes sociales, notamment dans la nature de l'appui et l'implication à la lutte contre les MGF (b).

a. Une ou des sociétés civiles ?

Rappelons que dans ce chapitre, nous proposons de décortiquer la nébuleuse d'acteurs impliqués dans la lutte contre les MGF : parmi eux, les organisations dites de la société civile constituent des acteurs majeurs. Cependant si la notion de société civile permet une catégorisation *a priori* claire, elle n'en reste pas moins une notion assez floue dont il convient ici de préciser brièvement les contours et l'usage que nous choisirons d'en faire précisément dans notre analyse.

Nous pouvons définir la société civile tout d'abord comme « une arène dans laquelle plusieurs mouvements sociaux [...] et organisations civiques de toutes classes sociales [...] essaient de se constituer en un ensemble d'arrangements afin de pouvoir s'exprimer et défendre leurs intérêts ». ¹⁸²⁰ On retient de cette définition *a minima* que la société civile est un espace organisé et structuré, orienté vers l'expression et/ou la défense des intérêts particuliers. Mais, la notion de société civile est largement marquée par ses origines dans la pensée occidentale

¹⁸²⁰ « An arena where manifold social movements [...] and civic organizations from all classes [...] attempt to constitute themselves in an ensemble of arrangements so that they can express themselves and advance their interest. » in: A. Stephan cité dans : M. Bratton, "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa", *World Politics*, 41 (3), 1989, p 417.

d'une part,¹⁸²¹ mais également par les considérations normatives dont elle fait le plus souvent l'objet.¹⁸²² Dans une perspective libérale, et placée dans le contexte africain, la notion de « société civile » est ainsi considérée comme une alternative à la crise de l'Etat (africain), notamment dans les discours de la Banque Mondiale, du FMI et de diverses organisations internationales qui ont récemment réorienté leur aide en s'affranchissant des canaux jugés corrompus et inefficaces de l'Etat.¹⁸²³ Dans une version radicale, voire utopique, la « société civile » est présentée comme une forme parfaite d'auto organisation citoyenne apolitique, qui joue un rôle essentiel dans les processus de démocratisation (dans les années 1990), puis dans le cadre de la résistance à la mondialisation néolibérale.

Ce concept, profondément normatif, permet cependant d'interroger les relations complexes entre Etat et société. En effet, des différents travaux et discours, un élément essentiel ressort : Etat et société civile sont à la fois autonomes mais inséparables. Céline Thiriot précise ainsi que : « la société civile désigne cet espace flou existant entre la sphère étatique et la sphère politique. Elle se caractérise par plusieurs traits : un retrait par rapport au politique, voire même une dénégarion du politique, elle est en dehors de l'Etat mais en interaction avec lui, souvent le principal interlocuteur, elle présente la pluralité de genres, mais toujours des mouvements de rassemblement et de mobilisation autour d'un objectif et d'une cause ».¹⁸²⁴

¹⁸²¹ A. Seligman, *The Idea of Civil Society*, PUP, Princeton, 1992. De nombreux auteurs considèrent aussi que les conditions socio-historiques qui ont participées à l'émergence de sociétés civiles en Occident, ne sont pas réunies ailleurs. Par exemple, A. Seligman considère que le lien entre individualisme et développement de la société civile empêche de penser le concept en dehors des sociétés occidentales. Pourtant, comment interpréter alors le dynamisme associatif sur le continent africain ?

¹⁸²² Le concept émerge en effet dans la philosophie occidentale (avec Hobbes pour qui la société civile est la condition de la paix, pour Locke, pour qui elle est la condition de la propriété, préfigurant ainsi la conception économique de la société civile en tant que « société marchande », approfondie par Adam Smith ; pour Hegel elle se caractérise par la primauté des intérêts particuliers, individuels ou collectifs, dont le dépassement ne peut se réaliser que par l'Etat ; et pour Tocqueville la société civile reste étroitement liée à la démocratie : à partir de l'expérience américaine, caractérisée par son dynamisme associatif, un pluralisme religieux et un appareil administratif moderne et décentralisé; il affirme que la société civile est le corrolaire d'une démocratie vigoureuse. Pour une synthèse et une mise en perspective, voir : R. Otayek, « Société civile. De l'utilité d'un regard décentré », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (2), 2002, pp 193-212.

¹⁸²³ B. Hibou, 1998, *op.cit.* Voir également : B.J. Lecomte et J.D. Naudet, 2000, *op.cit.*

¹⁸²⁴ C. Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.9 (2), 2002, p 280.

La société civile pourrait donc être considérée plus modestement en tant qu'« espace flou » qui existe au-delà de l'Etat, mais qui ne peut exister sans lui. Les relations Etat/société civile ne sont pas un jeu à somme nulle : l'affirmation de la société civile ne sonnait pas le glas de l'Etat, et inversement.¹⁸²⁵ L'intervention de la *société civile* médiatise la rencontre entre l'Etat et les demandes et/ou besoins de la société, en lui soumettant certaines préoccupations, et jouant également le rôle de facilitateur - voire d'auxiliaire de l'Etat dans les domaines où ce dernier est moins performant.

Mais, parler de « société civile » ne doit pas non plus conduire à tomber dans l'angélisme d'une vision de cet espace flou comme porteur d'un projet cohérent, autonome voire dépolitisé ; ni encore conduire à occulter le fait que le développement de la dite société civile dans les contextes africains est surtout le résultat combiné (et étroitement lié) de l'affaiblissement de l'Etat, et de l'affranchissement des canaux étatiques par les acteurs internationaux du développement à partir des années 1980.¹⁸²⁶ Au contraire, les sociétés civiles en Afrique en particulier restent encore largement « gélatineuses ».¹⁸²⁷ Cela amène d'ailleurs également à affiner notre appréhension de l'Etat, qui est autant une arène où différents secteurs de la société interagissent, qu'un acteur participant de ces processus. Réfléchir sur l'Etat nécessite de suivre une démarche de recherche qui permettrait que « sa pertinence dans divers aspects de la vie sociale soit empiriquement évaluée plutôt que considérée comme acquise ».¹⁸²⁸ Cela revient *in fine* à définir l'Etat, dans notre recherche, modestement mais fermement comme : « une organisation au sein de la société où elle

¹⁸²⁵ M. Bratton, 1989, *op.cit.*

¹⁸²⁶ La société civile émerge comme un acteur nécessaire, légitime et central dans le système d'aide. Cela conduit d'ailleurs à des programmes visant le « renforcement des capacités » de la société civile, et de « partenariat ». Voir A. Fowler, « Beyond Leadership : Getting Real about NGO Relationships in the Aid System », *IDS Bulletin*, vol. 31 (3), 2000, p 1-13 ; mais également : M. Tidjani Alou, « Globalisation: l'Etat africain en question », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial- troisième trimestre 2001, pp 11-24, sur l'Etat dépossédé et concurrencé ; ou encore B. Hibou, 1998, *op.cit.* , sur la privatisation de l'Etat en Afrique.

¹⁸²⁷ R. Otayek, 2002, *op.cit.*; Voir aussi: Goran Hyden qui considère que la société civile en Afrique est encore sous développée et encore incapable de mettre en œuvre des politiques (elle ne peut pas se substituer complétement à l'Etat comme certains auteurs le suggèrent), in : G. Hyden, D. Holow, H. W. Okoth Ogenjo, *African perspectives on governance*, African World Press, 2000.

¹⁸²⁸ « its [the state] relevance to various aspects of social life be empirically weighed rather than taken for granted » in: V. Azaria, «Reordering State-Society Relations: Incorporation and Disengagement», in: D. Rotchild and N. Chazan (dir.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Westview Press, Boulder et Londres, 1988, p 21.

coexiste et interagit avec des organisations formelles et informelles allant des familles aux entreprises économiques ou organisations religieuses. Elle se distingue toutefois de la myriade d'autres organisations du fait de sa recherche de domination et par sa volonté d'instituer des règles contraignantes pour les activités des autres organisations ».¹⁸²⁹

Pour éviter toutes confusions, il est probablement préférable de parler en termes d'*acteurs sociaux*, plutôt que de société civile en tant que telle ; par opposition aux acteurs gouvernementaux et aux acteurs du développement (ou partenaires au développement), qui eux feront l'objet d'une étude approfondie dans les parties suivantes de ce sous chapitre (2 et 3). En outre, la notion plus neutre d'« acteurs sociaux » permet aussi de restituer « la » société civile dans la **pluralité** et diversité des acteurs qui la composent, tant d'un point de vue organisationnel (associations, groupes religieux, médias...), qu'idéologique. Ce dernier point est particulièrement pertinent dans notre cas de recherche en effet, où il semble qu'il soit possible de distinguer entre « deux » sociétés civiles : l'une abolitionniste (c'est-à-dire impliquée dans la défense de la cause des MGF) et l'autre anti-abolitionniste (c'est-à-dire impliquée dans une forme de contre-lutte). Nous rejoignons en cela en partie les analyses de Stephen N. Ndegwa sur les « deux facettes » de la société civile dans le processus de transition démocratique.¹⁸³⁰ Cette approche permet de rompre avec la vision angélique d'une société civile forcément progressiste, et automatiquement engagée dans les combats en faveur de l'émancipation de la société (la démocratisation, la lutte contre les MGF etc.). Au contraire, certaines composantes de « la » *société civile* peuvent suivre des agendas conservateurs, ou être fondés sur la défense d'intérêts très localisés. J. F. Bayart souligne le potentiel de la société civile en Afrique, qui démontre que les sociétés ne sont pas passives :

¹⁸²⁹ an organisation within the society where it coexists and interacts with other formal and informal organizations from families to economic enterprises or religious organizations. It is however distinguished from the myriad of other organizations in seeking predominance over them, and in aiming to institute binding rules regarding the other organizations' activities" in: V. Azaria, 1988, *op.cit.*, p 10.

¹⁸³⁰ Stephen N. Ndegwa, *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*, Kumarian Press, West Hartford, 1996. De la même manière, K. A. Ninsin étudiant le processus démocratique au Ghana distingue *plusieurs* sociétés civiles (pro démocratie, alternative et hors du champ politique). K. A. Ninsin, « Civic associations and the transition to democracy », in K.A.Ninsin, *Transition to Democracy*, CODESRIA, Dakar, 1998.

mais il nuance lui aussi l'impact de cette société civile sur les processus démocratiques.¹⁸³¹ En d'autres termes, la société civile n'est pas coagulée autour de valeurs communes, qui seraient la base d'un projet global.

Quelle(s) réalité(s) le concept de « *société civile* » recouvre –t-il au Mali et au Kenya ? Comment la nature différenciée des relations entre Etat et société est-elle retranscrite et traduite dans la lutte contre les MGF et pour avec quels résultats ?

b. Des acteurs sociaux impliqués différemment au Mali et au Kenya.

La société civile ne recoupe pas la même réalité au Mali et au Kenya (1) ce qui se retranscrit dans la lutte contre les MGF (2).

i. Des sociétés civiles différenciées au Mali et au Kenya.

Rappelons qu'au Mali la démocratisation s'est accompagnée d'une explosion des organisations de la société civile, et de la mise en place d'un mode de gouvernance salué par la communauté internationale, dans lequel la société civile est régulièrement associée à la prise de décision. Cela fait d'ailleurs du Mali un exemple de démocratisation réussie.¹⁸³² Cependant cette « culture politique du dialogue »¹⁸³³ n'empêche pas de s'interroger également sur la porosité de la société civile vis-à-vis des injonctions des bailleurs, dont ces organisations dépendent largement, posant donc *in fine* toujours la question de leur autonomie.¹⁸³⁴ Ainsi, pour Séverine Bellina ce modèle est marqué en effet par l'« existence d'espaces d'interaction dans lesquels les individus [peuvent] développer un commun, sur la base d'actions concertées et négociées »;¹⁸³⁵ mais cet interstice ne relèverait pas de la

¹⁸³¹ J.F. Bayart, « Civil Society in Africa », in : P. Chabal, *Political Domination in Africa. Reflection on the Limits of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp 109-125.

¹⁸³² Cf. *supra*, chapitre 1, II, 1 (pp 322 et s.)

¹⁸³³ S. D. Wing, *Constitutional Dialogues: Participation and Citizenship in the Transition towards Democracy in Mali: 1991-1999*, University of California, Los Angeles, 2000.

¹⁸³⁴ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 1.

¹⁸³⁵ S. Bellina, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif. Le cas de l'Etat malien*, Thèse, Université Pierre Mendès France (droit) et CERDAP, Grenoble, 2001, p 398.

« société civile ». Elle récuse en effet l'emploi de ce terme dont l'usage pour le cas malien participerait du « leurre d'une cohésion sociale factice. »¹⁸³⁶ Elle parle plutôt d'un « espace public civique », qu'elle considère comme encore relativement faible au Mali, marqué par le *tiraillement* entre substrat culturel et désir de changement.

Par ailleurs, le « consensus politique » du président ATT depuis 2002,¹⁸³⁷ renforce la porosité politique de la société civile. Le Mouvement Citoyen constitue une illustration particulièrement intéressante de ce phénomène d'indifférenciation entre champ politique et associatif. Ayant statut d'association, cette structure hybride de soutien au président, est composée de membres éminents de la société civile (associations, religieux...), qui organisent le soutien en vue de la réélection d'ATT. En mai 2004, le MC accentue la confusion en présentant plusieurs candidats aux élections législatives, cherchant ainsi en quelque sorte à « surfer » sur l'image populaire de la société civile face à une classe politique jugée corrompue. La CAFO compte d'ailleurs parmi les membres les plus actifs et les plus visibles de cette « association politique ». La CAFO, Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali est souvent considérée comme l'unique interlocuteur sur la situation des femmes, si bien qu'elle est souvent appelée « MPFEF-bis ». Dans certains cas, la CAFO peut également être amenée à représenter la société civile dans son intégralité. Cela pose la question de la sélection, et de la représentativité, des acteurs sociaux *effectivement* impliqués dans le processus décisionnel. L'étude menée par Kama Cissoko et Ramatou Touré sur le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)¹⁸³⁸ permet ainsi de mettre en perspective l'implication croissante de la société civile plébiscitée par les bailleurs internationaux. Ils mettent en évidence le fait que les acteurs sociaux impliqués dans le processus participent finalement faiblement à la prise de décision (par manque de formation souvent et de maîtrise des enjeux des dossiers) ; et soulignent que ce sont toujours les mêmes acteurs, les plus visibles, et censés représenter l'ensemble d'une branche ou secteur de la

¹⁸³⁶ A. Roy, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XLV (2), 2005, pp 573-584.

¹⁸³⁷ V. Baudais et G. Chauzal, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'ATT », *Politique Africaine*, vol. 104, décembre 2006, pp 61-80.

¹⁸³⁸ K. Cissoko et R. Touré, « La participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat : le cas du CSLP au Mali », *Politique Africaine*, n°99, octobre 2005, pp 142-154.

société civile, qui sont inclus et le plus souvent à travers de large coalition dont les liens avec le pouvoir se sont renforcés avec le temps - à l'instar précisément de la CAFO.¹⁸³⁹

Certaines organisations de la société civile sont dépendantes d'un système clientéliste lié au pouvoir, ce qui va à l'encontre du rôle efficace de 'contre-pouvoir' que pourrait jouer cette société civile.¹⁸⁴⁰ Comment ne pas interpréter ainsi la nomination en 2006 en tant qu'ambassadrice du Mali en Allemagne, l'ex-présidente de l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits de la Femme (APDF), une des leaders historiques de la lutte contre les MGF ? Enfin, le « flou » de cette société civile se pose en contrepoint avec l'engouement qu'elle suscite parmi les acteurs internationaux.

Au Kenya, rappelons que la société civile a joué un rôle prépondérant dans la contestation du régime autoritaire de D.A. Moi, et que ses efforts ont ainsi ouvert progressivement le jeu politique, en contraignant le Président à introduire le multipartisme même si cela n'a toutefois pas mis fin à un autoritarisme persistant. Ce n'est qu'en partie avec l'alternance en 2002 que l'espace public se desserre : cependant la société civile reste étroitement contrôlée, comme en atteste par exemple les récents raids dans la presse privée.¹⁸⁴¹

Les organisations de la société civile sont donc profondément marquées par cette configuration particulière de **confrontation ou cooptation** avec le pouvoir. MYWO constitue une illustration intéressante : longtemps en partie inféodée au pouvoir (KANU), elle peine à se reconstituer après l'alternance de 2002.¹⁸⁴²

¹⁸³⁹ « Sous la tutelle de la cellule CSLP, le processus de sélection naturelle des OSC a irrémédiablement favorisé les acteurs sociaux forts, influents, ainsi que les organisations ancrées dans l'histoire politique du pays [...] », K. Cissoko et R. Touré, 2005, *op.cit.*, p 145.

¹⁸⁴⁰ A. Roy, 2005, *op. cit.*

¹⁸⁴¹ Le 20 février 2006, un premier raid de la police est mené contre l'hebdomadaire privé *Weekly Citizen*, suite à la publication d'un article s'interrogeant sur l'état de santé de Kibaki. Puis, le 1^{er} mars 2006, un deuxième raid de la police est organisé dans les bâtiments du groupe *The Standard* (qui détient la chaîne de télévision KTN et le quotidien *The Standard*) : du matériel d'impression a été brûlé et l'antenne coupée. Cela faisait suite à un article paru dans *The Standard* du 25 février, rapportant une rencontre secrète entre Kibaki et un membre de l'opposition qui a été limogé. Ces attaques ont été reconnues par la police qui déclare avoir agi dans un but de sécurité nationale.

¹⁸⁴² Cf. *supra*, chapitre 1, II, A.

Par ailleurs, deux caractéristiques majeures de la société civile au Kenya contrastent avec le cas malien : d'une part, **l'importance numérique des « ONG »** et d'autre part, le rôle prépondérant des **organisations religieuses**. En effet, le Kenya enregistre le nombre d'ONG le plus élevé d'Afrique subsaharienne, avec pas moins de 500 ONG enregistrées en 1990,¹⁸⁴³ contre 3400 en 2005.¹⁸⁴⁴ Au Mali, le chiffre est plutôt de l'ordre de la centaine...¹⁸⁴⁵ Trois facteurs expliquent cette importance : le statut sous régional de Nairobi, qui est devenue rapidement le centre de plusieurs organisations internationales notamment du fait de ses réseaux de communication bien développés ; la (relative) stabilité politique du pays (dans la sous région) ; et enfin sa tradition de *harambee*, une idéologie qui a donnée naissance à de nombreux groupes d'entraide à travers le pays.¹⁸⁴⁶ Cela ne se répercute cependant pas nécessairement dans la lutte contre les MGF, où un nombre limité d'organisations se sont spécialisées sur la question.

Par ailleurs, les Eglises ont un rôle essentiel dans l'espace public kenyan. Les relations avec l'Etat et le pouvoir sont complexes et souvent ambiguës. Pendant la période coloniale, les principales églises sont associées au processus politique. Mais, la NCCK a développé quant à elle des liens étroits avec le mouvement nationaliste, ce qui lui assure une certaine tolérance de la part du pouvoir une fois l'indépendance acquise. Pendant longtemps, les Eglises et l'Etat entretiennent des relations cordiales, mais à partir de 1982, le régime de D. A. Moi se durcissant, certaines églises commencent à entrer dans l'opposition. La réforme des élections législatives en 1985, qui met fin au vote secret, renforce l'engagement dans l'opposition des églises, notamment protestantes. Par ailleurs, des groupes (pseudo) religieux occupent également l'espace public, à l'instar des Mungiki d'abord présenté comme un mouvement prophétique, avant de devenir la mafia des années 2006-8.¹⁸⁴⁷

¹⁸⁴³ S. N. Nedgwa, 1996, *op.cit.*

¹⁸⁴⁴ Chiffre délivré lors de l'entretien 15 réalisé avec le National Council of NGOs, le 3 mars 2005 à Nairobi, Kenya. Ce chiffre correspond aux membres de cette structure représentant les ONG au niveau du Gouvernement. Notons que cela comprend les ONG nationales et internationales.

¹⁸⁴⁵ 163 ONG enregistrés dans la structure équivalente au Mali (CCA ONG), chiffre donné lors de l'entretien 14 réalisé avec CCA ONG le 27 février 2004 à Bamako, Mali.

¹⁸⁴⁶ S. N. Ndegwa, 1996, *op.cit.*

¹⁸⁴⁷ Créée en 1985, l'organisation est composée essentiellement des jeunes kikuyus, ce mouvement religieux a développé un agenda politique, social et culturel visant notamment à restaurer les valeurs africaines à travers la religion kikuyu. Mais, à partir de 2000, le mouvement se radicalise, se transformant progressivement en milice urbaine, instrumentalisée par certains hommes politiques, et à l'origine de violences importantes aux moments des élections, en 2002, mais également en 2007. Nous aurons

Enfin, la société civile kenyane apparaît comme moins « gélatineuse » qu’au Mali : les organisations qui la composent semblent en effet disposer de capacités institutionnelles plus importantes que dans le cas malien. Cela peut notamment s’expliquer, et c’est la dernière caractéristique différenciée, par les liens très étroits entretenus avec les partenaires au développement, qui sont très présents au Kenya. Dans son étude sur les ONG au Kenya, S. N. Ndegwa souligne ainsi toute l’ambiguïté des organisations de la société civile qui restent profondément dépendantes de « facilitateurs extérieurs », que ce soit pour les financements et le soutien technique. Par ailleurs, il met en évidence leur déconnection concomitante de leur base.¹⁸⁴⁸

Dans quelle mesure les contours contrastés de ces sociétés civiles marquent-ils l’implication des acteurs sociaux dans le processus de politique publique contre les MGF dans nos deux cas de recherche ?

ii. Des ressources cognitives différenciées des acteurs sociaux dans la lutte contre les MGF.

Si les organisations de la société civile (associations et ONG) sont des acteurs clefs dans la lutte contre les MGF, elles recourent en effet des réalités assez différentes au Mali et au Kenya, et cela est retranscrit dans la lutte contre les MGF.

En effet au Kenya, les organisations mobilisées dans la lutte sont peu nombreuses : ce sont le plus souvent des ONG généralistes, qui ont développées un volet excision. En effet, au Kenya, aucune organisation n’est véritablement spécialisée sur la thématique des MGF. Les organisations qui ont pris en charge la question sont cependant généralement dotées de ressources (symboliques et financières) substantielles, à l’instar de MYWO ou de l’ensemble des ONG spécialisées sur les questions de droits humains, droits des enfants etc. (FIDA, The Cradle, COVAW etc.). Ces organisations disposent notamment de ressources organisationnelles (des locaux, des relais internationaux etc.), humaines (personnel qualifié) et cognitives importantes (centre d’informations, etc.) qui seront alors mobilisées dans la lutte contre les MGF.

l’occasion de revenir sur cette composante de la société civile, qui corrobore en tous cas l’idée selon laquelle ses composantes n’ont pas nécessairement un agenda progressiste. Voir par exemple: G. Nyatagah Wamue, “Revisiting our indigeneous shrines through Mungiki”, *African Affairs*, 100, 2001, pp 453-467.

¹⁸⁴⁸ S.N. Ndegwa, 1996, *op.cit.*

A l'inverse dans le cas malien, les organisations mobilisées dans la lutte sont souvent spécialisées à titre principal ou secondaire dans la lutte contre les MGF, à l'instar des organisations pionnières telles que l'AMSOPT, l'APDF et l'ASDAP et dans une moindre mesure le Centre Djoliba. Ces organisations ont progressivement acquis une expertise dans le domaine de la lutte contre les MGF, mais leurs ressources (symboliques et financières) sont cependant limitées. Par ailleurs, les associations dites de la deuxième vague,¹⁸⁴⁹ sont moins spécialisées, mais disposent des ressources également plus faibles. Toutefois, le nombre d'organisations impliquées dans la lutte apparaît au total nettement plus important que dans le cas kenyan. Cette explosion des organisations mobilisées s'inscrit également dans la tendance au développement exponentiel de la société civile depuis le processus de transition politique, qui a également favorisé une démocratisation de l'accès à la rente internationale.¹⁸⁵⁰

Cette comparaison brièvement esquissée permet surtout de mettre en évidence le **différentiel de ressources cognitives** des organisations de la société civile mobilisées dans la lutte contre les MGF.

iii. Rôles différenciés en tant que « groupe de pression » au Mali et au Kenya.

Le différentiel de ressources cognitives peut expliquer en partie l'impact différencié de ces acteurs sociaux dans la politisation de la cause, et notamment concernant les demandes qui sont adressées par ces associations et ONG aux institutions publiques en faveur de la cause. Il s'agit donc de s'interroger sur le rôle en tant que *groupe de pression*¹⁸⁵¹ de ces acteurs sociaux ainsi identifiés et typifiés dans le chapitre 1. Cela invite à réfléchir sur la nature de l'influence (éventuellement) exercée sur le pouvoir, voire sur les décisions (surtout) qui sont prises sur la question.

¹⁸⁴⁹ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2.

¹⁸⁵⁰ Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 1, b.

¹⁸⁵¹ On peut définir le groupe de pression comme « toute organisation constituée qui cherche à influencer le pouvoir politique dans un sens favorable aux préoccupations sociales qu'elle prend en charge » in P. Braud, *Sociologie politique*, 6^{ème} édition, LGDJ, p 319. Notons toutefois que l'auteur précise que groupe d'intérêt et groupe de pression sont synonymes, mais que le vocable « pression » permet de mettre plus l'accent sur l'action dans le système politique (plutôt que sur les « intérêts » à connotation plus matérialiste).

Or, au Mali la pression exercée par les organisations de la société civile anti-FGM vis-à-vis des pouvoirs publics reste assez faible comparativement au cas kenyan. Cela s'explique notamment du fait du différentiel de ressources cognitives, dont disposent les principales organisations de la société civile mobilisées. En effet, seule une poignée d'organisations dispose de ressources nécessaires pour mener de telles activités de plaidoyer : ce sont essentiellement les associations pionnières-leaders (AMSOPT, ASDAP, APDF et Centre Djoliba principalement), voire quelques autres organisations comme le Groupe Pivot Santé Population, qui bénéficie du soutien de plusieurs bailleurs américains (US Aid, CEDPA, PAI, *Save The Children*), et fort de la mise en réseau des acteurs locaux (regroupant 160 ONG et associations maliennes). La grande majorité des autres organisations dispose de trop faibles capacités pour influencer le pouvoir... Les actions de plaidoyer prennent essentiellement la forme de sensibilisations, ou conscientisation des acteurs publics (députés, présidence, leaders religieux, maires,) qui sont identifiés comme pouvant prendre des décisions renforçant la lutte. Comme nous l'avons vu, le plaidoyer en faveur d'une interdiction légale des pratiques des MGF reste encore controversée y compris parmi les organisations de la société civile, ce qui affaiblit son impact.

Cette deuxième remarque soulève d'ailleurs la question de la nature des relations entre les différentes composantes de « la » société civile. La typologie des associations / ONG que l'on a mis en évidence dans le chapitre 1 tend à souligner la très forte hétérogénéité du secteur. De plus, comme on a eu l'occasion de le démontrer précédemment, le secteur de la lutte contre l'excision est devenu très concurrentiel : les associations se multiplient pour tenter d'avoir un accès aux fonds disponibles sur cette question. Elles travaillent ainsi le plus souvent en rangs dispersés car la priorité est précisément cette mobilisation des fonds, et surtout sa pérennisation. Donc le secteur associatif de lutte contre l'excision est caractérisé par un nombre croissant d'associations, de nature diverse, et qui mènent des actions individuellement. Le secteur associatif de la lutte contre l'excision est donc largement atomisé, sa structuration étant très faible.

Mais, il y a cependant quelques efforts de **mise en réseau**, qui sont théoriquement plus susceptibles d'influencer le pouvoir. La Coordination des Associations et ONG Féminines (CAFO),¹⁸⁵² reste le principal réseau d'organisations féminines, mais ne s'est pas impliqué

¹⁸⁵² Notons que la CAFO a été réée en 1991, elle regroupe toutes les associations féminines (c'est-à-dire qui ont été créées par des femmes) sur tout le territoire malien. Elle offre d'ailleurs un maillage très serré du territoire malien : elle est implantée au niveau des régions, des cercles et même des communes. Au fil des

prioritairement sur la thématique de l'excision. Deux autres réseaux sont en revanche spécialisés dans la lutte contre les MGF. Il s'agit tout d'abord du **Réseau Malien de lutte contre les MGF**. Il a été créé formellement en 1995, mais n'a reçu son statut officiel que en 1997. Il est hébergé et soutenu (financièrement) par le Centre Djoliba, mais à partir de 2004 il cherche à s'autonomiser. Il favorise l'échange entre les associations et ONG, mais cherche également à renforcer leurs capacités et à participer à la recherche de fonds. Il se veut d'envergure nationale, c'est pour cette raison qu'il a du mal à obtenir son récépissé, car il entre ouvertement en concurrence avec le CNAPN naissant.¹⁸⁵³

Le **Groupe Pivot Santé / Population** constitue un autre réseau actif dans la structuration du secteur associatif contre les MGF. Il a été créé en janvier 1992, à l'initiative de *Save The Children USA*, sous l'appellation : « Groupe Pivot pour la Survie de l'Enfant ». Il regroupe pas moins de 160 ONG impliquées dans la santé, l'action sociale et la nutrition.¹⁸⁵⁴ De 1995 à 2005, le Groupe Pivot S/P met en œuvre un programme de « Plaidoyer pour l'Abandon de l'Excision » dans le cadre d'un objectif de maternité saine. Financé par le CEDPA, PAI et réalisé en partenariat avec le CNAPN et PNLE : outre les activités classiques de sensibilisation, le Groupe Pivot publie aussi une brochure de référence¹⁸⁵⁵ sur la question au Mali, des affiches,¹⁸⁵⁶ une cassette vidéo expliquant les conséquences sanitaires de la pratique

années, elle a su s'imposer comme l'interlocuteur incontournable du Gouvernement pour toutes les questions de femme et de société civile. Elle est devenue un acteur incontournable de la scène politique trouvant aussi sa place dans les canaux institutionnels de participation au processus politique : elle est membre de très nombreuses commissions de travail au sein du gouvernement. C'est devenue le réseau le plus dynamique de la société civile.

¹⁸⁵³ Il fonctionne sur le principe de réunions trimestrielles regroupant ses membres (une soixantaine, essentiellement des associations mais aussi des individus principalement issus du domaine de la santé). Il a établi son premier plan d'action en 2003 mettant l'accent sur la formation, sur le suivi évaluation, et sur l'harmonisation des outils. Il dispose de peu de fonds, notamment depuis qu'il cherche à s'autonomiser du Centre Djoliba.

¹⁸⁵⁴ Ce réseau thématique bénéficie de fonds importants provenant de différents bailleurs américains, dont l'US AID qui cible à partir de 1994 des activités de planification familiale et de prévention du VIH SIDA au Mali. A partir de 2001, le réseau diversifie toutefois ses sources de financement, et obtient le soutien financier de la coopération française : le Groupe Pivot S/P est ainsi chargé de la mise en œuvre du Plan Concerté Santé Mali (PCSM), dont le deuxième volet finance l'accès aux soins à hauteur de 2,5 millions d'euros.

¹⁸⁵⁵ Groupe Pivot S/P, *Brochure de plaidoyer pour l'abandon de l'excision au Mali : l'excision, pourquoi ce mal de plus?*, Projets PAI/ CEDPA/ Groupe Pivot SP, Bamako, [non daté : 2001 ?].

¹⁸⁵⁶ Voir des exemples de matériel d'IEC dans la lutte contre les MGF en **annexe n° 10**.

et enfin rédige un curriculum pour l'Institut de Formation des Maîtres en 2003. C'est un réseau très dynamique dans le cadre de la lutte contre les MGF, même si ce n'est pas son mandat exclusif.

Il est intéressant de noter que le premier réseau connaît d'importantes difficultés de financement, ce qui limite ses capacités de coordination. Par ailleurs, au sein de ces réseaux, les associations / ONG s'investissent de façon inégales et ne sont pas toujours favorables à un partage du savoir-faire : cela souligne l'importance de la concurrence pour la mobilisation des fonds. Cette difficulté de coordination au sein du secteur associatif malien de lutte contre les MGF limite la pression que peut exercer le secteur associatif sur les pouvoirs publics.

C'est justement sur ce créneau de la *coordination* défailante que les pouvoirs publics vont se positionner à travers leurs premiers engagements dans la lutte : en effet, dès 1996, le CNAPN est initié, puis redynamisé en 1999. Il s'agit, rappelons-le, d'une structure qui vise à réunir les différents intervenants de la lutte contre les MGF, à savoir d'une part les associations et ONG et les départements ministériels concernés d'autre part. Mais le CNAPN se heurte d'abord aux difficultés que nous venons d'évoquer en terme de coordination : les intervenants associatifs montrent en effet peu d'enthousiasme vis-à-vis de cette structure, et plus encore vis-à-vis du PNLE (dès 2002), qu'ils considèrent comme des concurrents. Cela se manifeste par le biais d'une méfiance contre le CNAPN et le PNLE, qui se traduit par une faible implication dans les réunions : les associations et ONG ne participent pas de façon régulière à ces réunions. Le rattachement du PASAF (projet financé par le FNUAP) au CNAPN est souvent un prétexte (pour ces associations et ONG) pour décrédibiliser le CNAPN, dont le mandat est présenté comme obscur : fait-il de la coordination ou de la mise en œuvre de projets opérationnels ?¹⁸⁵⁷ Les associations et ONG se sentent donc concurrencées par cette structure dite de coordination, qui apparaît plutôt comme une volonté pour le Gouvernement de contrôler le secteur associatif, voire surtout ses fonds. Le responsable du Réseau Malien de Lutte contre les MGF synthétise bien cette méfiance des associations et ONG envers les structures de coordination mises en place par le Gouvernement (CNAPN, puis PNLE) quand il affirme : « Le CNAPN faisait des activités, sous forme de projet.... Puis, lentement, c'est devenu un programme [le PNLE]: c'est un grand pas ! [...] Mais ils manquent de financement de l'Etat ; alors ils font des activités avec des financements extérieurs, ils agissent sur le terrain : l'exécution [d'activités sur le terrain] leur permet de vivre. Alors que leur rôle devrait être de

¹⁸⁵⁷ En effet, rappelons que le PASAF est un projet important, financé par le FNUAP, et dont le volet principal est la mise en place d'un programme de sensibilisation dans une zone pilote (Bougouni).

coordonner et orienter. Pour l'instant, ils font certaines choses, mais ils ne contrôlent rien. [...] Les rôles ne sont pas bien répartis [...] il y a un conflit d'intérêt entre le PNLE et la société civile [...], une clarification est importante ! »¹⁸⁵⁸ Ce manque d'enthousiasme a été manifeste par exemple lors de la rédaction du Rapport National sur l'Excision qui a été publié en janvier 2006 : sa phase préparatoire a été ralentie par l'absence de coopération des associations et ONG. Elles devaient faire parvenir une présentation faisant le bilan de leurs activités (faites et à venir) dans la lutte. Mais, certaines associations que nous avons interviewées ont surtout perçu cette activité comme une énième volonté de « contrôler » les associations et ONG. D'ailleurs, il est intéressant de noter que les conflits entre les associations et ONG, et les structures de coordination gouvernementale sont marquées par des relations fortement personnalisées.¹⁸⁵⁹ Nous reviendrons sur ces ambiguïtés lorsque nous détaillerons les activités du CNAPN et du PNLE.¹⁸⁶⁰

A l'inverse au Kenya, peu d'associations ou ONG sont spécialisées dans la lutte contre les MGF, mais les organisations généralistes exercent une pression ponctuellement forte, à l'instar du plaidoyer mené en faveur d'une interdiction légale des pratiques des MGF, qui a abouti au vote des dispositions incluses dans le Children's Act. L'importance des ressources cognitives des organisations qui étaient à la tête de ce plaidoyer, essentiellement des organisations spécialisées sur le droit, explique en partie cette réussite. Mais, la faible structuration des organisations de la société civile autour de la thématique des MGF rend assez sporadique ce plaidoyer. D'ailleurs quand la lutte a été réactivée à l'initiative des agences des Nations Unies en 1997 (à travers le 1^{er} symposium)¹⁸⁶¹, l'une des principales recommandations a été précisément la mise en place d'un comité de coordination.

En 1990, le *Kenya National Committee on Traditional Practices* avait été créé et il représentait le Kenya lors des réunions du CI-AF. Il rassemblait alors les principaux intervenants dans la lutte (dont FIDA et MYWO), mais surtout des bailleurs (UNICEF, PNUD, Care, OMS, PATH,...). Il était chargé de mener des recherches sur la prévalence de la pratique au Kenya. Dans le courant des années 1990, ce comité (devenu *Kenya National*

¹⁸⁵⁸ Entretien réalisé le 31 mars 2005 avec Emile Araman, secrétaire administratif du Réseau Malien de Lutte contre les MGF, Bamako, Mali.

¹⁸⁵⁹ Pour des détails sur les associations, cf. *supra*, chapitre 1, II.

¹⁸⁶⁰ Cf *infra*, chapitre 4, I, A,1.

¹⁸⁶¹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2.

Council On Traditional Practices), perd son caractère national pour se concentrer dans la région Northern Rift Valley : à travers sa présidente Ines Ayala, il mène des activités autour de Kapenguria, donc de façon encore très localisée.

Par contre la création du **National Focal Point on FGM** en 1997 répondait à ce besoin de coordination. Ce réseau n'a pourtant pas de statut juridique jusqu'à ce jour. Dirigée jusqu'en 2003 par Agnes McAnthony, jeune femme kikuyu très impliquée dans la lutte (faisant régulièrement des tribunes dans la presse par exemple), le réseau regroupe une centaine d'organisations,¹⁸⁶² nationales mais aussi internationales, ainsi que des représentants des départements ministériels.¹⁸⁶³ Faute de financements publics, qui avaient pourtant été évoqués lors des deux premiers symposiums, le réseau est soutenu financièrement par l'UNICEF et l'Aide de l'Eglise Norvégienne, et logistiquement par l'ONG *Northern Aid*.¹⁸⁶⁴ Opérationnel dès 1998, le comité va organiser le deuxième symposium sur les MGF (en 1998) et surtout participé à la rédaction du Plan National d'Action de 1999.¹⁸⁶⁵ Son mandat est triple : coordonner, informer et soutenir les intervenants dans la lutte contre les MGF, dans un objectif d'éradication totale de la pratique. Il a rassemblé un ensemble de documents d'information sur la pratique et sur la lutte : cela a donné lieu à la rédaction d'un ouvrage de synthèse,¹⁸⁶⁶ et à la création d'une centre de documentation national inédit sur les MGF. Il publie également une newsletter trimestrielle *Mwanangu Hush Hush* (en swahili, littéralement : mon enfant, secret),¹⁸⁶⁷ diffusée au niveau international parmi ses membres. Pour ce qui est spécifiquement de la coordination, des réunions sont régulièrement organisées

¹⁸⁶² Lors de notre enquête de terrain, le NFP on FGM disposait d'une liste de membres (dont la cotation n'avait cependant pas été mise à jour depuis quelques temps) de 121 membres au niveau national et dans les différentes provinces (cela comprend des ONG internationales et nationales, ainsi que des CBOs, des organisations internationales et des départements ministériels).

¹⁸⁶³ Il faut distinguer l'ensemble des membres (voir note précédente), de l'Advisory Committee qui comprend 25 membres en 2005, parmi lesquels des représentants des départements ministériels (santé, éducation, culture/genre, planification, des ONG nationales (Northern Aid, The Cradle, WomanKind, FIDA, AMWIK, MYWO...) et des partenaires au développement (coopération italienne, UNICEF, PNUD, CIDA/GESP, Norwegian Church Aid, Coopération Autrichienne, et Rainbo).

¹⁸⁶⁴ Northern Aid est une ONG kenyane qui mène des activités favorisant le développement dans la région North Eastern du Kenya, où la prévalence des MGF (et en particulier de la forme la plus extensive) dépasse les 90%.

¹⁸⁶⁵ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2, a.

¹⁸⁶⁶ J. M. Olenja, 2002, *op.cit.*

¹⁸⁶⁷ Voir **annexe n°10**.

jusqu'en 2004 (date qui correspond à la passation de pouvoir entre les deux coordinatrices). Un calendrier trimestriel des activités menées dans la lutte a également été publié dans une courte période, ainsi qu'un répertoire des intervenants (mais non remis à jour), qui sont autant d'outils pour coordonner de façon efficace la lutte contre les MGF au Kenya. Le NFP on FGM rédige également régulièrement des articles dans la presse nationale pour rendre compte des activités de ses membres. Mais, en raison de ses liens étroits et opaques avec *Northern Aid*, et du fait du changement de coordinatrice à sa tête, ce comité est entré dans une période de dormance. Par exemple, la mise en place du Comité Interministériel sur les MGF n'a pas été suivie par la coordinatrice (actuelle) du NFP on FGM, qui n'était d'ailleurs pas même au courant de cette initiative...

Ainsi le plaidoyer perd en intensité. D'ailleurs, le vote du *Children's Act* en 2001 a suscité beaucoup de débats, divisant les principales associations et ONG impliquées dans la lutte. Dans le camp du rejet de la loi, on retrouve notamment la coordinatrice du NFP on FGM;¹⁸⁶⁸ face aux associations d'expertise juridique telles que FIDA ou le CHRD, qui encourageaient un tel vote. Une fois cette loi finalement votée, le plaidoyer des associations et ONG nationales se concentre alors sur l'application de la loi ; soit directement (demandant que les sanctions qui y sont mentionnées mais soient effectivement appliquées), soit indirectement en mettant en œuvre les mécanismes de diffusion et de suivi de cette mesure législative... Par exemple, en septembre 2004, alors que s'ouvre à Nairobi une conférence internationale sur la question des MGF, organisée par *No Peace Without Justice*, Agnes Pareyio (directrice du Tasuru Rescue Center) demande dans un communiqué de presse aux autorités kenyanes de faire appliquer la loi, afin de sanctionner les parents de deux jeunes filles massai qui ont été excisées de force quelques jours plus tôt et qui ont été recueillies dans le centre.¹⁸⁶⁹

De manière générale, on peut distinguer deux formes de liens avec le pouvoir, au sein de l'ensemble des intervenants associatifs ainsi décrits : les liens quasi organiques entretenus

¹⁸⁶⁸ « A law against FGM [...] will be like criminalising culture ! » écrivait-elle ainsi dans la presse nationale “ in: A. MacAnthony, « Negative effects of female cut », *The East African Standard*, 4 juillet 2001.

¹⁸⁶⁹ « I urge Kenyan authorities to be proactive and arrest all of the people who circumcised the Keiwau sisters. The Government should use this case to demonstrate that such a blatant violations of Kenya's anti-FGM law will not be tolerated”, affirme-t-elle ainsi dans un communiqué de presse diffusé à Nairobi par *Equality Now*. Voir: « Two Maasai Girls in Kenya Forced to Undergo Genital Mutilation: Equality Now Urges Kenyan Authority to Hold Perpetrators Accountable », *Equality Now press statement*, 17 septembre 2004, Nairobi, Kenya.

entre MYWO et le parti KANU d'une part, ce qui va d'ailleurs conduire PATH à mettre définitivement fin à son partenariat avec MYWO qu'elle juge trop « politisée ».¹⁸⁷⁰ Par contre, un trait général de ce secteur associatif semble surtout être ses liens très étroits avec les acteurs internationaux, qui sont très présents (depuis PATH comme partenaire technique dans les activités pionnières), aux agences des Nations Unies initiant les premiers symposiums. Ces liens forts établis avec les bailleurs internationaux par les autres associations peuvent également venir contrebalancer les liens au contraire très distendus entre les autres associations et le Gouvernement qui ne se matérialisent pas exemple pas (contrairement au cas malien) par la mise en place d'un comité de coordination national. Le seul organe de collaboration qui existe est issu de la société civile, même si certains départements y ont participé dans ses débuts

Si la nature de l'implication des sociétés civiles dans la politisation de la cause est d'intensité différente au Mali et au Kenya, il faut également prendre en compte la pluralité des composantes de la société civile y compris dans chacun des cas étudiés.

2. Des organisations de la société civile ambivalentes face à la politisation des MGF.

La société civile est plurielle, et certaines de ses composantes ont un rôle d'intermédiation complexe. Cela s'explique d'une part du fait de leur dépendance vis-à-vis des bailleurs, qui induit une logique de fonctionnement particulier : certaines organisations, à l'instar des associations féminines/féministes sont particulièrement marquées par ce rapport ambigu avec l'international ce qui peut avoir des répercussions au niveau de la politisation de la cause (a). D'autre part, certaines organisations de la société civile défendent des valeurs et des visions qui vont à l'encontre de la lutte contre les MGF, se mobilisant en défense de la pratique des MGF et contre la politisation de la cause (b). Enfin, les médias ont également une position ambiguë face à la lutte institutionnelle (c).

¹⁸⁷⁰ Entretien réalisé le 19 avril 2005 avec la responsable de PATH au Kenya, Nairobi. Notons toutefois que ce partenariat prend fin au moment de l'alternance, où justement MYWO peine à s'allier au nouveau parti au pouvoir.

a. Associations de femmes et soutien paradoxal à la politisation de la cause.

Dans le chapitre 1, nous avons mis en évidence le fait que les associations féminines sont parmi les acteurs pionniers de la lutte contre les MGF, que ce soit au Mali (avec notamment outre les structures du féminisme d'Etat dont l'UNFM, et les associations pionnières telles que l'AMSOPT, l'APDF et l'ASDAP fondées par des leaders féminines), ou au Kenya (à l'instar de MYWO). Dans quelle mesure cette implication des organisations féminines constitue-t-elle une ressource dans la politisation de la cause des MGF ?

Notre hypothèse est que *le rôle d'intermédiation de ces organisations reste ambivalent du fait précisément d'un rapport complexe des mouvements de femmes à l'extraversion*, notamment dans le cas du Mali. Ce sont donc les tensions entre les branchements internationaux et l'enracinement local des mouvements de femmes/féministes telles que nous les avons décrites dans le chapitre 1,¹⁸⁷¹ qui produisent une contrainte particulièrement plus ou moins importante dans le processus de politisation de la cause des MGF.

Les cadres d'action féministes contre les MGF résonnent peu dans le champ politique malien, et c'est au contraire à travers un contournement des référents « féministes » que la cause est rendue gouvernable. L'amplification¹⁸⁷² du cadre d'action publique, que les mobilisations de certaines de ces organisations féminines peuvent proposer par un détour par une interprétation « féministes », considérant les MGF comme un problème de discrimination envers les femmes,¹⁸⁷³ contraint la politisation. En effet tout cadrage des MGF comme problème de droits de la femme par exemple aura tendance à être associé à une revendication « féministe », langage visant à dénoncer surtout le caractère exogène de la problématisation. La politisation de la cause des MGF ne peut donc que difficilement s'appuyer sur un tel cadrage. Fatoumata Siré Diakité, ancienne présidente de l'APDF est l'une des rares leaders féminines à mobiliser un cadre explicitement genré : adoptant sans complexe la terminologie internationale

¹⁸⁷¹ Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3

¹⁸⁷² David Snow et al. décrivent ainsi plusieurs stratégies permettant le *frame alignment* (c'est à dire favorisant la mobilisation autour d'une cause ainsi cadrée), dont la *frame amplification* ainsi définie: "By frame amplification, we refer to the clarification and invigoration of an interpretive frame that bears on a particular issue, problem or set of events." in D. A. Snow, E. Burke Rochford, Jr., S. K. Worden, R. D. Benford, " Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation", *American Sociological Review*, Vol. 51, (4), Août 1986, p 469.

¹⁸⁷³ Cf. *supra*, chapitre 2, II pour les détails sur le contenu des cadres.

controversée de « MGF », elle considère en effet ces pratiques comme l'expression d'une « soumission de la femme au plaisir sexuel de l'homme, tout en évitant le risque de relations extraconjugales chez celle-ci ». ¹⁸⁷⁴ L'organisation dont elle est à la tête est d'ailleurs la première et la principale au Mali à faire un plaidoyer explicitement en faveur d'une loi interdisant la pratique des MGF au Mali depuis ses débuts. Cependant, ses prises de position ci ont pu avoir un impact négatif sur le processus de politisation de la cause, dans la mesure où cette militante et son organisation ont rapidement été taxées de « féministe(s) ». ¹⁸⁷⁵ Associées ainsi à une cause exogène voire imposée de l'extérieur, ce cadrage ci a contribué à stigmatiser et affaiblir la lutte dans son ensemble, mais aussi a ralenti et contraint l'insertion du problème des MGF dans le champ politique. C'est ainsi que l'on peut expliquer la stabilité d'un cadre d'action publique *maternaliste*, qui procède à un recadrage à travers des référents genrés traditionnels qui résonnent d'avantage, à partir d'une représentation de la femme en tant que mère. ¹⁸⁷⁶

Au Kenya, la situation est plus souple du fait d'une historicité différente des mouvements de femmes, (en partie) décomplexés dans leur rapport à une extraversion ancienne et historique. Des cadres « genre » des MGF (en terme de « violences contre les femmes » ou d'enjeu d'éducation des petites filles) sont portés par des organisations féminines dotées de ressources cognitives et réputationnelles importantes (FIDA, COVAW, The Cradle, Girl Child Network) qui leur permettent de développer une formulation précise et efficace de la cause. Ainsi, rappelons le plaidoyer de certaines de ces associations en faveur de l'inclusion de dispositions relatives aux MGF dans la Sexual Offences Bill en discussion en 2006. Ce cadrage a d'autant plus de succès au Kenya – comme nous l'avons dit – qu'il permet également de contourner les tensions ethniques sous jacentes à la problématique, en la traitant à partir de référents (ici le genre) qui sont en quelque sorte *ethniquement neutre*.

Ces différences entre le cas malien et kenyan peuvent se comprendre au regard de la structure différente des mouvements de femmes/féministes dans les deux pays. Alors qu'au Kenya, ces mouvements sont structurés, articulés autour d'une élite féminine éduquée et experte ; au

¹⁸⁷⁴ F. Siré Diakité, « Les mutilations génitales féminines : une question de pouvoir plus qu'une tradition et une culture en Afrique », in : M. Pontault (dir.), *Femmes en francophonie*, Haut Conseil de la Francophonie, L'Harmattan, 2000, p 40.

¹⁸⁷⁵ S. Wing, 2002, *op.cit.*

¹⁸⁷⁶ Pour les détails sur les cadres d'action publique : cf. *supra*, chapitre 2, II.

Mali, ces mouvements (plus récents du fait d'une cooptation avec le pouvoir politique) restent au contraire faiblement structuré, fortement personnalisé et dépendant largement de l'international du fait d'une faible légitimité nationale, qui est en retour contrainte par ce détour marqué par l'international qui peut s'avérer une contrainte.¹⁸⁷⁷

La politisation de la cause est également contrainte par certaines composantes des sociétés civiles qui ont développées un discours et des mobilisations allant à l'encontre d'une *certaine* politisation de la cause.

b. Associations et leaders religieux : une forme de critique de la politisation de la cause.

La société civile n'est pas homogène : ainsi observe t-on également des **contre-cadres (essentiellement culturalistes)** de la cause des MGF, traduits en termes religieux et/ou moraux, portés par *certaines* leaders et/ou organisations religieuses. Ces contre-cadres sont particulièrement influents notamment dans le cas malien : ils sont formulés et consolidés par quelques organisations islamiques qui font des MGF une quasi obligation islamique, s'opposant ainsi plus ou moins explicitement à l'insertion du problème des MGF dans le champ politique, ou tout du moins s'opposant à une *certaine* politisation de la cause.

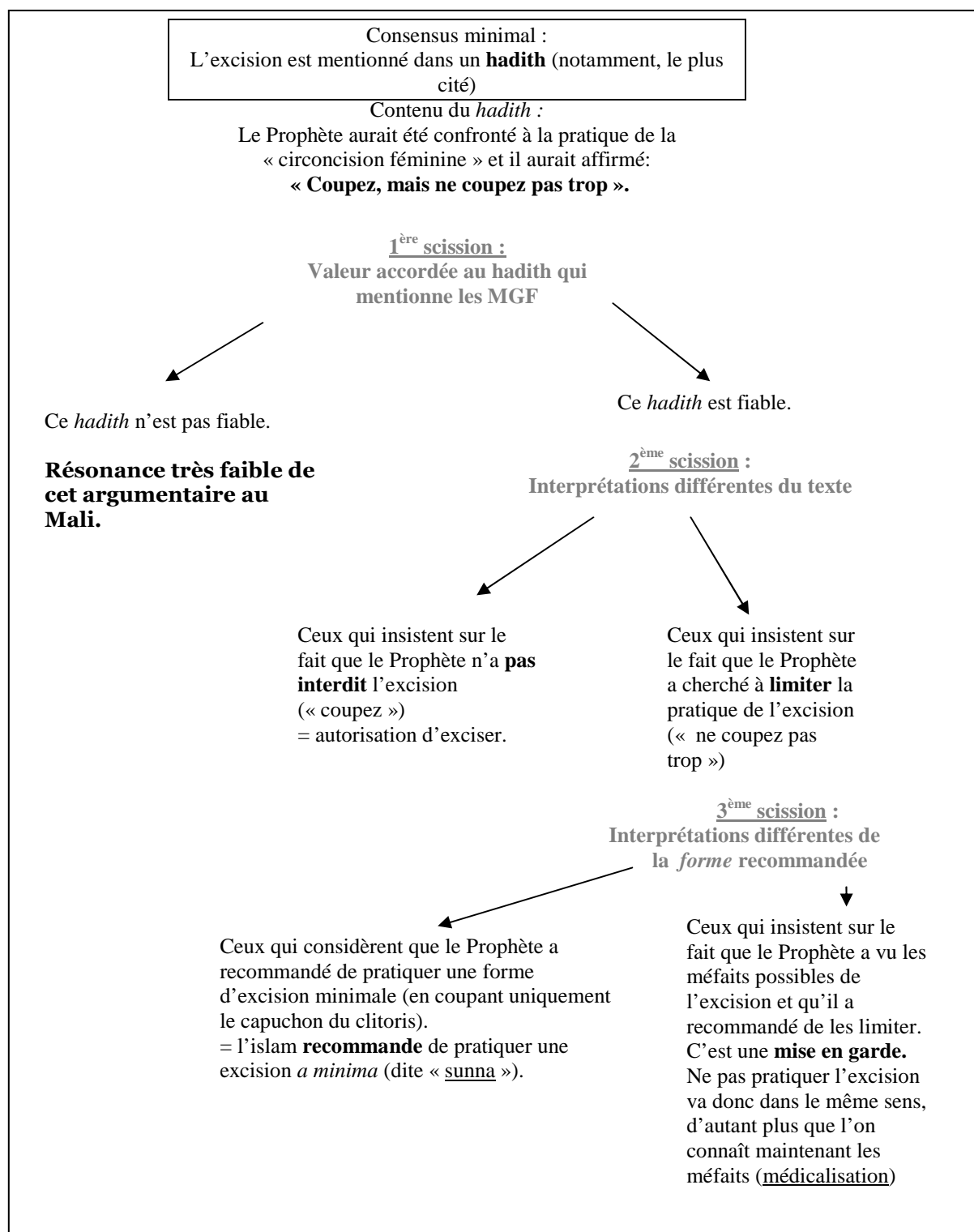
Notons que la communauté musulmane, à travers ses leaders, ses organisations et ses simples fidèles, offre une pluralité de positions vis-à-vis de la pratique de l'excision au Mali, allant de l'indifférence à la défense culturaliste farouche. Rappelons toutefois que la pratique de l'excision est préislamique, comme nous l'avions mis en évidence dans le chapitre préliminaire. Ce qui n'empêche pourtant pas 69,9% des femmes et 63,3% des hommes de considérer que l'excision est exigée par la religion islamique.¹⁸⁷⁸ Pour comprendre ce paradoxe, il convient de s'interroger tout d'abord sur la / les position(s) des leaders d'opinion de la communauté musulmane : que ce soient les leaders institutionnels (AMUPI et HCI), mais également les associations, voire des leaders individuels (prêcheurs et imams). Nos

¹⁸⁷⁷ Pour une discussion plus approfondie, se reporter à la partie consacrée aux mouvements de femmes dans le mouvement de lutte contre les MGF : cf. *supra*, chapitre 2, II, C.

¹⁸⁷⁸ EDS III Mali, 2001, tableau 12.11.

recherches nous ont permis d'identifier plusieurs positions des leaders d'opinion musulmans sur la pratique au Mali en rapport avec l'islam : l'islam *recommande* l'excision ; l'islam *réglemente* l'excision et/ou l'islam *interdit* l'excision. Cela constitue en quelque sorte la « matrice » de la problématique des MGF au prisme de l'islam au Mali, que nous avons cherché à synthétiser et représenter dans le schéma ci-dessous à partir des données récoltées (schéma 1).

Schéma 1 : **La matrice islamique d'interprétations des MGF (Mali).**



Cette matrice est ainsi le support de trois principaux argumentaires *mobilisés* au Mali.¹⁸⁷⁹

- *L'excision est « recommandée » par l'islam mais n'est pas rendue obligatoire (optionnelle).*

Ici, l'excision est considérée d'une part comme une pratique pré islamique mais sur laquelle le Prophète s'est prononcé : ce n'est pas obligatoire, mais recommandé. La pratiquer (ou pas) relèverait alors du choix individuel.

Par ailleurs, et compte tenu des avancées de la science, on sait maintenant que l'excision est néfaste à la santé de la femme. Or, l'islam ne s'oppose en rien à ce que cette pratique soit mise de côté, il est donc tout à fait possible de l'abandonner. C'est ici une position **modérée, argumentée** et fondée sur une connaissance des textes.

Cet argumentaire nie l'excision en tant que problème religieux. On le retrouve par exemple parmi certains jeunes membres de la Ligue Islamique des Elèves et Etudiants Musulmans du Mali (LIEEMA).¹⁸⁸⁰

- *L'excision est non seulement autorisée, mais encouragée par l'islam.*

Ici, l'argument pourrait être résumé ainsi : « **Le Prophète a été confronté à l'excision : il n'a pas dit non, donc c'est autorisé.** »¹⁸⁸¹ L'excision est une pratique préislamique à laquelle l'islam a été confrontée sans la condamner : elle n'a donc pas été considérée comme étant en contradiction avec l'islam. Il ne s'agit pas de dire que l'islam rend la pratique obligatoire : ici, l'argument n'est finalement pas non plus d'ordre religieux. La pratique est nécessaire pour « le salut de la communauté », car elle permet à la femme de « se contrôler ». Par un subtil détournement du savoir médical sur la pratique, le représentant de la LIEEMA affirme ainsi : « c'est prouvé que cela [l'excision] diminue leurs sensations ! [...] Au Mali, on voit bien que les femmes non excisées sont plus volages ». ¹⁸⁸²

Dans cet argumentaire, les avantages de la pratique sont supérieurs aux inconvénients, qui pourront éventuellement être aménagés. Les effets potentiellement néfastes de l'excision sont

¹⁸⁷⁹ Notons que l'argumentaire « interdiction » de la pratique, cité dans le tableau ci-dessus n'étant pas véritablement *mobilisé*, et tout du moins n'étant pas ressorti de nos enquêtes de terrain au Mali.

¹⁸⁸⁰ Entretien réalisé le 5 février 2005 avec un jeune membre de la LIEEMA, Bamako, Mali.

¹⁸⁸¹ Entretien réalisé le 14 février 2005 avec le président de la LIEEMA, Bamako, Mali.

¹⁸⁸² *Ibid.*

considérés comme exclusivement liées aux conditions d'hygiène, qui peuvent être améliorées. Ainsi, cette position encourage par exemple la **médicalisation** généralisée de la pratique, comme cela a été le cas de la circoncision masculine. Le représentant de la LIEEMA poursuit ainsi : « j'ai suivi une formation avec l'AMPPF sur la santé de la reproduction en général, mais ils ont mis l'accent sur l'excision. J'ai appris des choses nouvelles, et mes connaissances ont été approfondies. Mais je n'ai pas changé d'avis pour autant : il faut améliorer cette pratique par la médicalisation. Je suis pour l'excision. »¹⁸⁸³

Ce discours n'est donc pas tant fondé sur des arguments, mais sur des arguments moraux (autour du contrôle de la sexualité pour assurer l'ordre moral), doublés d'arguments médicaux *a minima*. L'Union Nationale des Femmes du Mali (UNAFEM) prône également la médicalisation de l'excision lors de son congrès constitutif, en 1997.¹⁸⁸⁴ De la même manière, le prêcheur Ousmane Haidara se positionne publiquement contre la lutte, et il propose de médicaliser la pratique à travers des cliniques qui seraient habilitées.¹⁸⁸⁵

- *L'excision est/doit être réglementée par l'islam.*

Ici une distinction est établie entre la pratique de l'excision telle que recommandée par l'islam, et celle qui ne correspond pas aux critères religieux. Il existerait ainsi une forme « islamique » de la pratique, qui serait en accord avec les recommandations du Prophète, qui avait mis en garde contre certaines pratiques *trop* extensives.¹⁸⁸⁶ Ainsi, l'excision est nécessaire (pour être une bonne musulmane) ; mais sous certaines formes. Il faudrait donc se limiter à une forme *a minima* de la pratique, souvent appelée « *sunna* ».

C'est la position (non officielle)¹⁸⁸⁷ du président du Haut Conseil Islamique du Mali, qui nous affirme ainsi : « [l'excision] n'est pas obligatoire dans l'islam, personne ne peut dire que c'est obligatoire. C'est une *sunna* : le Prophète a recommandé qu'on ne coupe pas beaucoup », puis

¹⁸⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁸⁴ WHO, 2001, *op.cit.*

¹⁸⁸⁵ Entretien réalisé le 25 janvier 2005 avec Moussa Adama, consultant genre indépendant, Bamako, Mali.

¹⁸⁸⁶ Entretien réalisé le 2 février 2005 avec l'imam de la mosquée Wayérema II, Sikasso, Mali.

¹⁸⁸⁷ Il nous confie ainsi qu'il est contre la pratique, mais ne peut pas se positionner ouvertement car sa fonction le lui « interdit »... (le HCI est composé de diverses tendances de l'islam et des prises de position comme celles-ci pourraient être jugées trop radicales, et donc lui valoir son siège).

poursuit : « l'excision se fait pour que la femme n'aie par trop de sensibilité, sinon elle va se donner à n'importe qui... »¹⁸⁸⁸

Ici, les effets néfastes de la pratique sont pris en compte : ils auraient été mis en évidence par le Prophète lui-même. L'excision est en quelque sorte *islamisée*, à travers une pratique moins extensive régulée pour répondre aux préceptes de l'islam. Cette position est aussi partagée par l'Union Nationale des Femmes Musulmanes du Mali (UNAFEM), qui prône la médicalisation d'une forme « *sunna* ».

Notons que dans ces trois types de discours, les arguments de types religieux ne sont finalement pas au centre des controverses : ce qui est en jeu, ce sont des arguments de dimension culturelle, traditionnelle et surtout morale. D'autre part, ces positions, même quand elles encouragent la pratique (argumentaires 2 et 3), ne sont pas des positions extrêmes, dans le sens où il y a une certaine prise de conscience des conséquences néfastes de l'excision sur la santé de la femme. Dans le cas 2, cela est résolu en *médicalisant* la pratique ; dans le cas 3 en *islamisant* la pratique (à travers une forme moins extensive). À côté de ces argumentaires, on retrouve parfois également des prises de position non spécifiquement argumentées de type « l'excision est obligatoire dans l'islam », sans référence aux textes.¹⁸⁸⁹ Ce type de discours non argumenté est essentiellement véhiculé par les prêches ou les émissions de radio (par exemple à la radio Dambé).¹⁸⁹⁰

Mais, si le schéma met ici en évidence les divergences fondées sur des interprétations différentes de l'islam et sur la conception même de l'islam (attachement ou non aux textes à la lettre de l'islam) ; il souligne aussi et surtout les arguments complémentaires, qui entrent en compte : qu'ils soient médicaux, mettant en avant les conséquences négatives globales de la

¹⁸⁸⁸ Entretien réalisé le 8 avril 2004, avec le président du HCI, Bamako, Mali.

¹⁸⁸⁹ C'est ce qui est dit à la radio islamique : cf entretiens avec AMSOPT.

¹⁸⁹⁰ L'animateur « Drago » dénonce les campagnes menées contre l'excision. Ces accusations (assorties d'un discours favorable à la pratique présentée comme une obligation islamique) est considérée comme de la « désinformation » par la plupart des intervenant(e)s associatif(ve)s contre l'excision. Cet animateur dénonce également les méfaits d'une « laïcité excessive » qui érige la corruption en valeur dans la société malienne. Par exemple, lors de la réunion trimestrielle du CNAPN en février 2004, les critiques et la désinformation de cet animateur ont été évoqués (par la Directrice du PNLE qui considère qu'il faut aller « doucement » face à la loi car il fait une campagne agressive, et l'AMSOPT interpele le réseau des journalistes contre l'excision, le RMCAEX pour faire quelque chose contre lui) : Réunion trimestrielle du CNAPN, 25 février 2004, 9h30 [Notes personnelles].

pratique (argumentaire 1), ou spécifiques (argumentaires 2 et 3) ; et/ou moraux, cherchant à éviter la débauche (argumentaire 3), en tentant de diminuer la sensibilité de la femme pour le « salut » de la communauté (argumentaire 2). Cela expliquerait donc l'amalgame entre excision et islam dans les croyances populaires. Cette ambiguïté est bien retranscrite dans cette déclaration - qui figure dans le rapport régional (Sikasso) de la journée internationale de lutte contre l'excision : « l'islam n'est ni pour ni contre l'excision, et que [affirme] celui qui ne pratique pas ne sera pas démerité. Mais la conception de la religion est de diminuer un peu la sensibilité sexuelle de la femme pour l'aider tout simplement à pouvoir se maintenir de l'adultère ». ¹⁸⁹¹

Certains de ces arguments forment la base de **contre-cadres culturalistes** de la cause articulés autour de référents religieux et moraux, qui servent de support pour des dénonciations de la lutte contre les MGF. Fondés sur un argumentaire qui reprend certains des éléments les plus radicaux que nous venons de présenter, ils sont complétés le plus souvent par un discours plus large relatif à la remise en cause de la domination post-coloniale (occidentale, chrétienne...). Ce double argumentaire reste assez diffus, mais on le retrouve par exemple dans certaines prêches ; notamment celles provenant de Chérif Ousmane Haidara : il a produit une cassette dans laquelle il accuse les leaders de la lutte contre l'excision au Mali d'être des « vendus des Blancs ». ¹⁸⁹² Ce prêcheur s'était fait remarqué car il a été le premier à critiquer ouvertement l'AMUPI pour être « le bras de l'Etat ». Il a développé un discours opportuniste et populiste, qui lui permet de remplir le stade Modibo Keita lors de la fête du Maouloud. Ses prêches ne sont d'ailleurs pas diffusées sur l'ORTM, ce qui a pu créer des critiques sur l'indépendance de l'ORTM vis-à-vis du Gouvernement... ¹⁸⁹³ De la même façon, « Drago », animateur de la radio Dambé affirme que la pratique est *demandée* par l'islam, sans jamais faire référence à aucun texte.

Il s'agit bien ici de *contre-cadrages*, qui se sont construits précisément en opposition aux cadres d'action contre les MGF. Ces contre-cadres sont une contrainte importante pour l'insertion de la cause dans le champ politique malien, car ils limitent le champ des possibles

¹⁸⁹¹ *Rapport de la journée internationale de lutte contre la pratique de l'excision 6 février*, MPFEF/DRPFEF Sikasso, février 2005, p 5.

¹⁸⁹² Informations données lors de correspondances (via Internet) avec Lamine Boubacar Traoré : correspondance reçue 1^{er} novembre 2006.

¹⁸⁹³ *Soir de Bamako*, 30 mars 2006.

de la lutte. Mais, en même temps ces contre-cadres peuvent également parfois servir d'épouvantail, justifiant le statu quo face au problème des MGF. Par exemple, un responsable associatif que l'on a rencontré est assez critique vis-à-vis de ce discours : « on fait des religieux un rideau ». ¹⁸⁹⁴ L'existence d'une contre-lutte islamique serait ainsi (en partie) survalorisée dans les discours de la lutte. Elle permet d'une part de diaboliser l'adversaire, mais également de justifier éventuellement (notamment vis-à-vis des intervenants extérieurs) certaines lenteurs dans la lutte institutionnelle. Nos recherches ont permis de valider partiellement cette hypothèse : nous avons en effet recensé quelques éléments participant des discours réducteurs qui parlent abondamment de l'islam comme du « problème » dans la lutte, et participent d'une forme de diabolisation stratégique des musulmans « fanatiques ». ¹⁸⁹⁵

Pourtant, comme nous l'avons souligné, ce ne sont pas tant des arguments religieux qui sont mise en avant (ni surtout un discours réformiste, qui serait en contradiction avec une pratique qui n'est pas mentionnée dans les textes) qu'un langage commun (un code), comme le précise l'un de nos interlocuteurs : « les gens utilisent le langage de l'islam car ils n'ont pas autre chose pour justifier leurs pratiques ». ¹⁸⁹⁶ Mais c'est aussi à travers la dénonciation de la lutte menée par le gouvernement –ou avec son aval– contre l'excision que certains leaders religieux, appartenant à une nouvelle élite, cherchent à s'affirmer. C'est ainsi que Benjamin Soares interprète les positions de Chérif Ousmane Haidara. ¹⁸⁹⁷ A l'inverse, certains autres leaders religieux qui sont au contraire impliqués dans la lutte, à l'instar de Kady Dramé, considèrent que les religieux musulmans qui sont pour la pratique, font surtout preuve d'« ignorance, en raison d'un faible bagage intellectuel sur l'islam ». ¹⁸⁹⁸ Il affirme être d'ailleurs très critiqué au sein même de l'AMUPI : « Ils ne critiquent pas mes arguments religieux, mais ils m'insultent à propos de l'argent des Blancs... [...] On me dit que ce sont les Blancs qui me donnent l'argent, ou Joséphine [Keita, présidente du PNLE, chrétienne] ». ¹⁸⁹⁹ On voit clairement ici qu'à travers la cause des MGF se profile (surtout) un enjeu de pouvoir, pour savoir *qui a le droit* de parler au nom de l'islam.

¹⁸⁹⁴ Entretien réalisé le 23 février 2005 avec un facilitateur du projet Rail Link, Kayes, Mali.

¹⁸⁹⁵ Entretien réalisé le 25 février 2005 avec la présidente de l'association Tagné, Kati, Mali. Notons que cette organisation (comme nous l'avons dit) est d'obédience chrétienne.

¹⁸⁹⁶ Entretien réalisé le 25 janvier 2005 avec Moussa Adama, consultant genre indépendant, Bamako, Mali.

¹⁸⁹⁷ B. F. Soares, « Islam in the Neoliberal Era », *African Affairs*, vol. 105/418, 2005, pp 77-95.

¹⁸⁹⁸ Entretien réalisé avec El Hadj Kady Dramé le 20 avril 2004, Bamako, Mali.

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*

Les principales organisations islamiques du Mali (HCI ou AMUPI) ne prennent pas position, mais uniquement à travers leurs membres qui affichent des positions parfois contradictoires. Ainsi, en 1997, invité à se positionner sur la question lors du séminaire national, le représentant de l'AMUPI précise que son organisation considère que la pratique doit être maintenue mais médicalisée, et affiche un engagement en faveur de la lutte.¹⁹⁰⁰ Pourtant, en 2001, la même organisation refuse de participer à un atelier de formation en communication pour le changement de comportement organisé par le CNAPN et PASAF (FNUAP), motivant son refus de façon en arguant que « la position de notre association étant connue par rapport à cette pratique. »¹⁹⁰¹

On retrouve cette ambivalence y compris avec l'UNAFEM, dont les membres affichent des positions parfois très hétérogènes. Jusqu'à récemment, sa présidente, Mme Tahara Dravé, réputée pour être traditionaliste, affichait un attachement important vis-à-vis de la pratique. En 1997, lors de son congrès constitutif, l'organisation se pose en faveur d'une médicalisation de la pratique de l'excision.¹⁹⁰² Ce qui ne l'empêche pas de s'impliquer dans plusieurs activités de lutte : par exemple, elle participe au colloque sur le point de vue de l'islam sur l'excision en 2004, et à de nombreuses réunions trimestrielles du CNAPN. Dans ces réunions, les représentantes de l'UNAFEM marquent toutefois systématiquement leur différence en s'exprimant en bambara, voire en affichant une position critique vis-à-vis de quelques activités qui ont une trop forte visibilité nationale. Tout comme l'AMUPI, elle décline l'invitation pour une formation organisée pour le changement de comportement autour de l'excision en 2001 : dans un courrier qu'elle adresse aux organisateurs (notamment PASAF et CNAPN), elle précise ainsi (de façon encore plus claire que pour l'AMUPI, cf. *supra*) : « J'ai

¹⁹⁰⁰ « L'excision est une vieille coutume dont il est difficile de situer l'origine. Cependant plusieurs hadiths du Prophète Mohamed (PSL) font référence à l'excision, notamment trois : « *quand deux circoncis ont des rapports, la grande ablution est obligatoire* » ; « *il y a cinq choses qui sont naturelles chez l'homme parmi les cinq figure l'excision* » ; « *à Oum Attiya le Prophète aurait recommandé de couper un tout petit peu et pas tout, parce que c'est une beauté pour la femme et un plaisir pour le mari* ». Selon l'Islam l'excision n'est pas une obligation et la non excision n'est pas un péché. Cependant l'AMUPI conseille de s'en tenir aux recommandations du prophète et de *consulter les médecins et les agents de santé* avant de procéder à l'excision. » in : Commissariat à la Promotion de la Femme, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, CNAPN / Population Council / CEP, Bamako, juin 1998, p 26.

¹⁹⁰¹ Extrait d'un courrier envoyé par l'AMUPI (El Hadj Mody Sylla) au CNAPN / PASAF, daté du 10 janvier 2001.

¹⁹⁰² Ce fait a été largement rapporté dans : WHO, 1999, *op.cit.*

le regret de vous dire que **l'UNAFEM ne peut pas participer à une telle formation, compte tenu du fait que l'excision est une pratique approuvée par notre Prophète (PSA) dont nous suivons l'exemple** ». ¹⁹⁰³ La même année, elle publie un mémorandum qu'elle transmet au Premier Ministre, dans lequel elle affiche son attachement à la pratique « sunna » des MGF : « la sunna marque notre appartenance à la religion. ». ¹⁹⁰⁴ En 2003, elle avait d'abord donné son accord pour participer au Forum National sur l'excision, mais elle s'est rétractée quelques jours avant le début des événements, considérant qu'elle ne pouvait être associée à une manifestation qu'elle considérée comme marquant la première étape vers le vote d'une loi, ce à quoi elle s'oppose radicalement. ¹⁹⁰⁵ Lors de différents ateliers, l'UNAFEM s'est en effet clairement positionnée *contre une loi* criminalisant les MGF, ¹⁹⁰⁶ ce qui nous est confirmé lors de notre entretien avec l'organisation, où les responsables affirment : « Nous sommes contre la prise de loi, car on ne peut pas annuler une sunna ». ¹⁹⁰⁷ En mars 2006, l'UNAFEM participe à la critique de la campagne contre l'excision, qui prend forme lors de la conférence annuelle de l'IMAMA le 18 mars 2006, où des discours dénoncent une lutte contre l'excision jugée « violente » et dirigée contre l'islam. Sa présidente y dénonce la « supercherie de nombre de ces *films de propagande* où l'on prêche à l'excision des accidents ou des séquelles qui n'ont rien à voir avec elle ». ¹⁹⁰⁸

De manière générale, ce qui semble donc poser problème c'est la publicisation de la lutte contre les MGF : de telle sorte que ces contre mobilisations n'empêche pas tant la lutte contre les MGF que (surtout) ses manifestations les plus directes, à l'instar de l'interdiction légale. On comprend ici donc comment ces organisations participent indirectement à la politisation de la cause, tout en la contraignant. De façon assez significative, le président du HCI se dit prêt à clarifier la position de l'islam par le biais de brochures (en arabe) basée sur les textes religieux, mais il conclut : « beaucoup sont réticents et beaucoup sont contre : *ce n'est pas le*

¹⁹⁰³ Extrait d'un courrier adressé au PASAF / MPFEF par l'UNAFEM, daté du 9 janvier 2001.

¹⁹⁰⁴ Collectif des Associations Islamiques du Mali et UNAFEM, *Mémorandum sur la pratique de l'excision au Mali à l'adresse de Monsieur le Premier Ministre, chef du gouvernement*, avril 2001, p 36.

¹⁹⁰⁵ Entretien réalisé le 20 avril 2004 avec avec Kady Dramé, secrétaire aux affaires sociales de l'AMUPI. En effet, quelques semaines avant la tenue de ce forum, un atelier de sensibilisation avait été organisé par une association malienne, avec les députés, et publicisée à la télévision...

¹⁹⁰⁶ Informations données lors de plusieurs entretiens réalisés avec Lamine Boubacar Traoré, février 2006.

¹⁹⁰⁷ Entretien réalisé avec trois responsables de l'UNAFEM, le 2 janvier 2008, Bamako, Mali.

¹⁹⁰⁸ *Soir de Bamako*, 30 mars 2006.

*moment de le faire publiquement. Mais, on peut le faire par écrit... »*¹⁹⁰⁹ Cela résume assez bien la position et la nature de l'engagement des leaders et organisations islamiques au Mali.

Au Kenya, la communauté musulmane est largement minoritaire sur le territoire national, mais elle se concentre sur la région Coast et aussi dans la région North Eastern (où se concentrent les plus forts taux de MGF) : on y retrouve alors (de façon localisée), les mêmes enjeux que ceux observés au Mali. Le hadith controversé autour duquel s'articule la matrice se retrouve dans les mêmes termes dans les entretiens que nous avons menés sur place. Les trois types d'argument sont présents, et c'est l'argument prônant la forme dite « *sunna* » qui reste largement dominant, même si pour des raisons différentes. Enfin, de la même façon qu'au Mali, « la religion est comme une coquille pour la pratique ». ¹⁹¹⁰

La promotion de la pratique dite « *sunna* » constitue l'ossature de la campagne contre les MGF dans la région North Eastern, dominée par la communauté somalie, à majorité musulmane. Cela crée des confusions, voire des contradictions dans la mesure où la définition d'une pratique dite *sunna* reste subjective, pour laquelle le hadith reste évasif (« coupez, mais ne coupez pas trop »). Par ailleurs, prôner la forme dite « *sunna* », c'est aussi participer de la confusion entre pratique culturelle et pratique religieuse, dans la mesure où aucun texte ne rend la circoncision féminine ainsi recommandée.

Mais, dans la région North Eastern les campagnes de lutte contre les MGF font généralement la promotion de la forme *sunna*, ce qui permet de rallier les imams à partir de référents minimums parfois contradictoires ou mal interprétés. Par exemple, le sheik Harun Rashid, de la mosquée d'Isiolo Rahma, encourage sa communauté à pratiquer la forme dite *sunna*, présentée comme la pratique prônée par le Prophète.¹⁹¹¹ Mais, son discours peut prêter à confusion dans la mesure où il fustige violemment la pratique des MGF, considérée comme un « péché ». Dans un article consacré aux leaders religieux dans la campagne contre les MGF au Kenya, réalisé par IRIN News (agence de presse des Nations Unies), le même imam est cité : « notre premier devoir était d'informer les parents que les textes sacrés enseignent

¹⁹⁰⁹ Entretien réalisé le 8 avril 2004 avec le président du HCI, Bamako, Mali.

¹⁹¹⁰ « Religion is like a shield for the practice » in : nretien réalisé le 22 juin 2005 avec le responsable du département Jeunesse du *Supreme Council of Muslims in Kenya* (SUPKEM), Nairobi, Kenya.

¹⁹¹¹ *The East African Standard*, 30 janvier 2005.

que l'acte douloureux n'est pas obligatoire ». ¹⁹¹² Mais à aucun moment l'article ne fait référence à la promotion alternative d'une forme recommandée par le Prophète... Nous avons été confrontés à cela lors de nos entretiens à Garissa (North Eastern) : l'imam que nous avons rencontré, est présenté comme très actif dans la lutte. En effet, il affiche un large : « we are against FGM ! » dans le cours de notre entretien, mais interrogé sur la signification de MGF, il poursuit : « but we are not necessarily against FGC, i.e. the sunna type ». ¹⁹¹³ Pour lui, les « MGF » sont une pratique préislamique, tandis que les « FGC » sont *shalafi* (islamique), mais cela reste optionnel et c'est pourquoi on ne le retrouve pas par exemple en Arabie Saoudite. Sa position se résume incite : « FGM should be stopped [c'est-à-dire l'infibulation] and we should teach that FGC is optionnal [c'est-à-dire la forme la moins extensive] ». ¹⁹¹⁴ Les activités menées par la branche locale de SUPKEM à Garissa sont financées par l'UNICEF, Woman Kind et soutenues par le MOH au Kenya.

Il semble donc y avoir un consensus mou parmi les leaders religieux musulmans dans cette zone, qui considèrent que l'infibulation n'est pas autorisée par l'Islam, mais que la forme dite *sunna* constituerait une pratique islamique (plus ou moins optionnelle). ¹⁹¹⁵ Le maintien de la pratique dite *sunna* reprend les arguments moraux que nous avons décrits dans le cas malien : le clitoris est considéré comme « *haraam* », c'est-à-dire impur et il convient donc de l'enlever. L'argument de pureté religieuse cache ici surtout un argument de « bonnes mœurs » : « la communauté doit combattre toutes tentatives d'introduire l'immoralité », ¹⁹¹⁶ affirme ainsi un jeune homme interrogé par un journaliste dans la région North Eastern. Mais cette forme *sunna* est surtout définie en négatif (ce n'est pas l'infibulation), sans jamais être véritablement décrite en tant que telle ; par ailleurs le choix du terme *sunna* prête à confusion dans la mesure où il évoque surtout une pratique optionnelle, sans présager de sa forme... Le représentant de

¹⁹¹² “our first assignement was to inform the parents that the holy book teaches that painful act is not an obligation”: “Kenya: religious leaders join anti-FGM fight”, *IRIN News*, 30 mars 2007.

¹⁹¹³ Entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec l'executive officer de SUPKEM – Garissa, Garissa, Kenya. Notons qu'il utilise et manie habilement ces sigles clairement établis dans la sphère internationale.

¹⁹¹⁴ *Ibid.*

¹⁹¹⁵ Un leader religieux du district de Mandera (région *North Eastern*) déclare ainsi : “The pharaonic circumcision [ou infibulation] which Somalis practice is not there in the Quran and the Sunna of the Prophet. The way the Somalis do it is very bad and this results in a lot of problems. It is a culture which is very far from the way Islam said, it is like slaughtering someone [...]”. *Irin News*, 1997, *op.cit.*

¹⁹¹⁶ « The community should fight any attempts to introduce immorality ! » *Ibid.*

local de la SUPKEM de Garissa nous précise : « c'est quelque chose comme une petite coupure sur le prépuce du clitoris uniquement... ».¹⁹¹⁷

La domination exclusive de ce type de discours dans la région a eu pour effet une diminution progressive des formes les plus extensives (c'est-à-dire l'infibulation), comme on peut l'observer à travers la pratique des formes de type 1 et 2 pour les jeunes filles qui semblent être devenue la norme dans la région désormais. C'est ce que confirme un rapport d'étude de *Population Council* en 2004.¹⁹¹⁸ Mais, de l'avis d'un médecin pratiquant depuis 10 ans dans la région, le passage de la forme III à la forme I est plutôt observable en ville qu'en zone rurale, où les changements sont plus lents.¹⁹¹⁹

L'appel à l'abolition de toutes les formes de MGF se retrouve toutefois au niveau des dirigeants *nationaux* de l'organisation musulmane parapluie, le *Supreme Council of Muslims in Kenya* (SUPKEM). Mohammed Dor, secrétaire général déclare lors d'un récent symposium (juin 2007) sur la question organisé à Mombasa : « les retours que nous avons donnent l'impression que l'Islam tolère la circoncision féminine. Nous voulons ôter toute connotation religieuse sur la pratique ». ¹⁹²⁰ Cela est confirmé dans l'entretien que nous avons mené avec le responsable du département Jeunesse du SUPKEM, qui considère que c'est une pratique préislamique qui doit être totalement abandonnée, et dont le maintien s'expliquerait surtout par l'ignorance.¹⁹²¹ Plusieurs initiatives ont été menées pour clarifier la position des leaders et associations musulmanes sur la question, au niveau local (notamment sous l'impulsion de l'ONG *Woman Kind* à Garissa),¹⁹²² mais aussi au niveau national sous l'impulsion du bureau nationale du SUPKEM, comme cela fut le cas en juin 2007 avec un symposium organisé sur la question à Mombasa.¹⁹²³ Par ailleurs, le NFP on FGM a organisé en mars 2003 un atelier

¹⁹¹⁷ Entretien réalisé le 25 juillet 2006 avec l'executive Officer du SUPKEM de Garissa, Garissa, Kenya.

¹⁹¹⁸ "there may be a trend toward a less severe form of cutting", in: G.W. Jaldesa, I. Askew, C. Njue et M. Wanjiru, *Female Genital Cutting among the Somali in Kenya and Management of its Complications*, Frontiers Final Report, Populatio Council, Washington, 2005.

¹⁹¹⁹ Entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec le Dr Mohammed Ishrat, médecin chef de la clinique privée *Al Shifaa*, Garissa, Kenya.

¹⁹²⁰ « The feedback we receive gives the impression that Islam condones female circumcision. We want to remove religious overtones about the practice. » in: "Muslims Condemn FGM Saturday", *AfricaNews*, 16 juin 2007.

¹⁹²¹ Entretien réalisé le 22 juin 2006 avec le responsable jeunesse de SUPKEM, Nairobi, Kenya.

¹⁹²² Voir une série d'entretiens réalisés avec *Woman Kind* à Garissa, en juillet 2006, Kenya.

¹⁹²³ *Africa News*, 16 juin 2007.

regroupant l'ensemble des organisations religieuses autour de la question des MGF, issues de la communauté chrétienne (notamment le *Catholic Secretariat, Anglican Church of Scotland, AIPCA...*) ou musulmane (SUPKEM).¹⁹²⁴ La déclaration finale souligne le silence des communautés religieuses sur la question des MGF, comparé à leur implication plus virulente sur des questions comme le sida, les violences domestiques ou l'éducation civique, etc. Proposant toutefois d'agir avec respect pour les traditions culturelles, ils soulignent qu'il est nécessaire qu'ils se réunissent pour tenter de faire une déclaration publique commune. Ainsi un *Inter-religious Steering Committee for the Elimination of FGM* est créée à l'issue de cette rencontre. Mais, aucune réunion ne permettra à ce réseau d'être opérationnel par la suite : la coordination qui aurait du être assurée par le NFP on FGM ne sera pas suffisante.¹⁹²⁵ Enfin, à côté des associations/ONG et des organisations religieuses, les médias constituent également un acteur social clef dans la politisation de la cause des MGF.

c. Les médias : entre information et communication sur les MGF.

Philippe Garraud, dans son analyse de la mise sur agenda, distingue les mises sur agenda « silencieuses » et « bruyantes »,¹⁹²⁶ les dernières impliquant les médias. De la même manière, Pierre Favre, dans son étude sur la politisation du sida, met en évidence l'interaction de multiples « champs » dans le processus au cours duquel un problème émerge spécifiquement dans le champ politique : il met notamment l'accent sur le « champ médiatique », à la fois autonome et imbriqué dans les logiques du champ politique.¹⁹²⁷ De nombreux auteurs ont également montré l'interaction entre la construction d'un problème

¹⁹²⁴ *All Africa News Agency*, 7 avril 2003.

¹⁹²⁵ Un autre acteur se mobilise à partir de référents en partie religieux en faveur de la défense de la pratique de la « circoncision féminine », en tant que drapeau identitaire de la communauté kikuyu : il s'agit des Mungiki. Précisons simplement ici que ce mouvement prophétique aux contours finalement assez flous et (surtout) évolutifs, a mené en 2002 une campagne de défense de la pratique des MGF, qui s'est matérialisée par la distribution de tracts dans le district de Kiambu (région Centrale) exhortant les femmes à se faire exciser avant l'été, sous peine d'être excisées de force en juillet.

¹⁹²⁶ P. Garraud, 1990, *op.cit.*

¹⁹²⁷ P. Favre, 1992, *op.cit.*

public et sa médiatisation.¹⁹²⁸ L'intensité, les formes et la réception de la médiatisation d'un problème peuvent influencer, voire conditionner certains choix politiques, en même temps que les effets d'information peuvent aussi être le résultat d'une certaine manipulation (directe ou indirecte) de la perception du problème par les pouvoirs publics.¹⁹²⁹ Dans nos cas de recherche, il semble toutefois difficile de parler de véritable « champ médiatique », dans la mesure où d'une part ce champ reste encore faiblement structuré ; et où le « public – cible » (notamment de la presse écrite, et encore plus au Mali) est parfois assez étroit (57 000 lecteurs environ, avec un profil urbain).¹⁹³⁰ Il ne s'agit donc pas ici de surinterpréter le rôle des médias au Mali (surtout) ou au Kenya, mais il est indéniable qu'ils participent à la diffusion du problème des MGF, voire à une *certaine* diffusion du problème. Il convient donc de s'interroger sur les effets de la diffusion de l'information sur les MGF – et indirectement sur la lutte- dans la formation d'une action publique au Mali et au Kenya.

- *Au Kenya : une médiatisation « à scandale » et à éclipses.*

Au Kenya, dans les années 1980, quelques articles de presse paraissent, reprenant notamment des articles publiés dans *Win News* (lettre d'information du réseau international initié par Fran Hosken), par exemple dans le magazine féminin *Viva* en 1978.¹⁹³¹ Mais, par la suite, la presse quotidienne généraliste, composée notamment de deux quotidiens à gros tirages *The Daily Nation* et *The Standard*, sans pour autant être les initiateurs de la lutte, vont largement la couvrir les « *presidential decrees* » de D. A. Moi, qui ont fait la première page des journaux (dès 1982). Par exemple, lors de sa première déclaration publique, le principal quotidien national, *The Daily Nation*, titrait (sur un quart de page) : « President Condemns Female Circumcision », alors même que l'article traitait pourtant d'un ensemble de questions (diverses) du discours. En 1989, la seconde déclaration du président fait cette fois-ci la une : plus de la moitié de la première page qui lui est consacrée dans le *Kenya Times* : « Moi : Stop Girl Circumcision ».

¹⁹²⁸ On peut définir la médiatisation comme un processus de diffusion et de cognition qui consiste à porter à la connaissance du public un situations qui resterait sinon invisible.

¹⁹²⁹ J. Gerstlé, *Les effets d'information en politique*, L'Harmattan, Paris, 2001.

¹⁹³⁰ Voir notamment : T. Perret, « Médias et démocratie au Mali : le journalisme dans son milieu », *Politique Africaine*, n°97, mars 2005, pp 18-32.

¹⁹³¹ F. Hosken, 1982, *op.cit.*, p 161. Cf *supra*, chapitre 1.

Elle couvre également largement les activités pionnières de MYWO. Les articles font le plus souvent le compte rendu des activités menées (conférences, séance de sensibilisation...), mais parfois des articles d'opinion paraissent à travers des éditoriaux ou la publication du courrier des lecteurs. La pluralité des opinions exprimées ne semble pas refléter une quelconque ligne éditoriale sur la question, mais il semble surtout que l'ensemble des journalistes soit généralement assez favorable à la lutte contre la pratique. Mais, cette sensibilité à la cause des MGF peut être attribuée à l'implication de réseaux de journalistes activistes (ou *advocacy journalism*) qui vont encourager la publication de tels articles. Ainsi, l'*Association of Women Media in Kenya* (AMWIK) joue un rôle indéniable dans le paysage médiatique kenyan.¹⁹³² Cette ONG a été créée en 1983 : elle est aujourd'hui composée de plus de 200 membres. Elle a été mise en place à l'initiative de femmes qui travaillent dans différentes entreprises de presse (ou autres média), dans un but corporatiste (à une période où être une femme journaliste n'était pas très bien vue), mais aussi afin de conscientiser la population aux questions de femmes en général par le biais des femmes journalistes membres. L'association a commencé à prendre en charge la question des MGF à partir de 2002 dans son mandat, mais ses membres étaient déjà impliqués depuis des années. Par exemple, la conférence internationale sur les MGF de 2004, qui s'est tenue à Nairobi, a été facilitée par AMWIK en partenariat avec *No Peace Without Justice*.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons procédé à une veille médiatique des deux principaux quotidiens nationaux - concernant la question des MGF, de 2000 jusqu'à 2007.¹⁹³³ Trois éléments peuvent être dégagés de cette étude : tout d'abord, il apparaît que la médiatisation de la question des MGF est assez forte au Kenya : il ne se passe pas un mois sans qu'un article ne traite de la question, directement ou indirectement. L'année 2001 connaît d'ailleurs un pic de médiatisation, avec la discussion (au Parlement mais aussi dans les colonnes même des journaux) du *Children's Act*, puis son vote.¹⁹³⁴ Au niveau du contenu, il s'agit le plus souvent d'articles « à scandale », c'est-à-dire révélant une situation tragique (des jeunes filles excisées de force, des excisions collectives qui tournent mal, des conséquences

¹⁹³² Entretien réalisé le 30 mai 2005 avec une programme officer de l'AMWIK, Nairobi, Kenya.

¹⁹³³ De 2005 à 2007 nous avons réalisé cette veille à partir des sites internet des journaux en question ; et pour la période précédente, nous avons utilisé les coupures de journaux archivées par plusieurs associations kenyanes (consultées lors de nos enquêtes de terrain) : FIDA et The Cradle.

¹⁹³⁴ Cf. *supra*, chapitre 2 : la controverse sur l'opportunité d'une loi qui s'est jouée à travers des lettres envoyées par les représentant-e-s des principales associations et ONG.

tragiques suite à une excision ...).¹⁹³⁵ Ce sont souvent des articles courts et factuels. On rapporte aussi assez souvent les cas de jeunes filles qui se sont enfuies de chez elles (pour éviter un mariage ou excision forcé(e)s) et qui ont été recueillies par des associations.¹⁹³⁶ Le plus souvent d'ailleurs, ces articles mettent en lumière l'action d'une association (centre d'accueil ou ONG plus classique), si bien qu'on peut penser qu'il s'agit parfois de commandes. Cette profusion d'articles « à scandale » participe (en creux) aussi à une sorte de campagne de décrédibilisation des mesures prises par le Gouvernement, et notamment le vote du *Children's Act*, dont on se rend compte en ouvrant le journal, qu'il n'est pas appliqué.¹⁹³⁷ Mais, les journaux sont aussi une tribune pour des associations ou des femmes/hommes politiques engagées dans la lutte.¹⁹³⁸

Par ailleurs, nous avons également pu noter une périodisation particulière de la médiatisation : elle semble se concentrer notamment autour des mois d'août et de décembre, qui correspondent aux vacances scolaires. C'est en effet pendant ces périodes ci que la pratique des MGF est la plus répandue, afin que cela ne perturbe pas la scolarité de la fillette. C'est aussi le moment que choisissent les associations et ONG pour mettre en place les AROP.

- *Au Mali, une médiatisation limitée et contrôlée.*

Au Mali, la presse écrite est développée mais seuls quelques journaux nationaux ont un lectorat conséquent (*l'Essor* et *les Echos*). L'étude de la médiatisation par voie de presse n'est pas forcément aussi pertinente que dans le cas du Kenya. L'étrécissement du lectorat pose

¹⁹³⁵ Voir par exemple : "15 schoolgirls circumcised secretly", *The Standard*, 5 décembre 2006 (malgré les avertissements des militants locaux, la circoncision de jeunes filles a eu lieu, la police n'est pas intervenue) ; « Where many schoolgirls miss class over harmful practices », *The Daily Nation*, 9 mai 2007 (article qui dénonce le fait que les jeunes filles une fois excisées abandonnent l'école le plus souvent car elles sont mariées).

¹⁹³⁶ Voir par exemple : "160 girls hidden in villages after ritual", *The Nation*, 12 juillet 2005 (des jeunes filles fuient une excision forcée). Certaines peuvent demander alors la protection de l'Etat, pour assurer leur scolarité : « Kenya : FGM victims call for justice », *Equality Now Press Release*, 23 septembre 2004.

¹⁹³⁷ Des articles dénoncent également la médicalisation croissante qui se développe en dépit du Children's Act : "Health workers performing FGM secretly, said report", *The Standard*, 21 juillet ; "Kenya: FGM checks in hospitals", *InterPressNews (IPS)*, 28 décembre 2004 (dans cet article The Cradle dénonce la tendance à la médicalisation).

¹⁹³⁸ Voir par exemple : *Daily Nation*, 20 mai 2002 (l'ONG Equality Now rappelle que la loi est un outil - qu'il faut cependant faire appliquer - parmi d'autres). « FGM is barbaric and retrogressive », Beth Mugo, *The Daily Nation*, 2004.

aussi la question des fonds propres des organes de presse, et la formation des journalistes : la presse est très politisée (un parti ou un homme politique finance un quotidien)¹⁹³⁹ et les journalistes sont contraints le plus souvent d'être rémunérés au « *per diem* », payé par des associations ou organisations diverses qui déploient ainsi une stratégie de communication. Il est toutefois intéressant d'observer l'évolution de la couverture médiatique (essentiellement par voie de presse) de la journée du 6 février (Journée internationale de lutte contre les MGF) au Mali. La première édition en 2004 n'a guère retenue l'attention, avec quelques articles ponctuels ; mais en 2006 et 2007, les activités qui ont entourées cette journée (et la semaine qui la précède) ont fait l'objet de nombreux articles dans un nombre important de quotidiens, y compris à la une. Cela est en partie le résultat d'une stratégie de communication, de la part du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE). Une conférence de presse est organisée en amont, où 40 journalistes sont invités, (et payés par *per diem*). Cette initiative est par ailleurs gérée par le Réseau Malien des Communicateurs pour l'Abandon de l'excision (ou : RMCAEX). Comme dans le cas de l'AMWIK, il s'agit ici d'un réseau alliant journalisme et activisme : ce réseau est spécialisé sur les MGF (l'équivalent existe pour le sida aussi). Il regroupe une cinquantaine de journalistes maliens, issus de la presse nationale (publique et privée) et des radios. Il a été créé à la suite d'un séminaire organisé par le Centre Djoliba en 2001 rassemblant des journalistes : mais le CNAPN avait alors eu la même idée. Les deux réseaux ont donc fusionné pour créer le RMCAEX. Le but explicite du réseau est de « faire parler de l'excision ». ¹⁹⁴⁰ Parfois, cela implique un travail de persuasion au sein de la rédaction du journaliste, afin d'imposer un sujet couvrant telle ou telle activité liée à la pratique des MGF. L'organisation n'a pas de fonds propres, mais elle est rémunérée le plus souvent par d'autres organisations dont elle gère la stratégie de communication. Ils travaillent ainsi régulièrement avec le PNLE.

Au niveau de la télévision nationale (ORTM), pendant longtemps aucun sujet ne pouvait passer si le terme « excision » était mentionné... Mais, depuis 2002, cette autocensure semble avoir été levée. ¹⁹⁴¹ Le thème de l'excision est aujourd'hui traité essentiellement à travers la couverture des « faits » du Gouvernement ou de la Première Dame, rarement des associations. Mais, des émissions comme Top Etoile (émission musicale) peuvent par exemple inviter des artistes qui ont écrit un morceau contre l'excision, ce qui est le cas d'une dizaine d'artistes au

¹⁹³⁹ T. Perret, 2005, *op.cit.*

¹⁹⁴⁰ Entretien réalisé le 11 février 2004 par la coordinatrice du RMCAEX, Bamako, Mali.

¹⁹⁴¹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C.

Mali.¹⁹⁴² Sous l'impulsion de Susan McLucas, fondatrice de l'ONG *Sini Sanuman* : une cassette audio a même été réalisée ;¹⁹⁴³ l'enjeu étant justement la diffusion, la performance « live » de ces artistes est une étape importante.

Mais le plus souvent, l'information circule à travers les radios, et notamment les radios communautaires. Certaines radios ont des plages horaires dédiées aux questions d'information sur la santé, les droits etc... Par exemple la radio communautaire *Beleka* à Kati a diffusé des spots contre l'excision, en partenariat avec l'association Tagné ; et l'association a pu diffuser son message dans deux émissions « Musow Nynieta » (femme et développement) et « Kene a Blo » (vestibule de la santé). Le passage à l'antenne est toutefois payant. A Ségou, la radio Foko a un animateur qui a été formé par l'Union des Radios Libres du Mali (URLM) sur l'excision : il traite ponctuellement de cette thématique dans la grille de programmes. Surtout, le 17 avril 2004, la radio a organisé son festival annuel, *Tam Tam Balanzan*, sur le thème de la lutte contre les MGF, sur proposition de l'animateur en question. Le matin, une conférence-débat a été animée, visant à « montrer les conséquences » de l'excision,¹⁹⁴⁴ elle a été diffusée en direct à la radio. Une représentante de la branche locale de l'APDF ainsi qu'un médecin du centre de santé de Ségou ont organisé la séance. La soirée est ensuite animée par des artistes, dont Mah Kouyaté Numéro 1, qui a réalisé une chanson contre l'excision.

Enfin, au Mali, l'information circule également par le biais des communicateurs traditionnels, parmi lesquels figurent notamment (mais pas seulement) les griots (ou *djeli*).¹⁹⁴⁵ Les communicateurs traditionnels sont à la fois des conseillers, et les gardiens de la tradition : ils sont au cœur de la communication communautaire. Un réseau regroupant des communicateurs traditionnels a été créé en 2001, visant ainsi à faire sortir de l'informel ces communicateurs. Les membres du réseau reçoivent une formation (alphabétisation et une formation

¹⁹⁴² Notamment : Amy Koité, Kandia Kouyaté, Coumba Sidibé, Fantani Touré, Adama Namakoro Fomba, Banfing Coul, Neba Solo, Ensemble National Instrumental du Mali, Nayini Koné, Baba Cissé, Zotto Boys, Aly Bode, et Mah Kouyaté Numéro 1,...

¹⁹⁴³ Cassette audio : « Stop Excision », Produite par Sahel Initiative Troisième Millénaire, avec l'appui du CECI sous financement de l'ACDI.

¹⁹⁴⁴ Entretien réalisé le 23 mars 2004 avec le directeur de la radio Foko, Ségou, Mali.

¹⁹⁴⁵ Les communicateurs traditionnels regroupent en fait tous les hommes de caste, c'est à dire qui appartiennent à la caste des forgerons, des djéli, des fina, des garanké, des gaoulo, des mabo, des saké, etc... Information donnée lors de l'entretien réalisé le 30 mars 2004 avec le président du réseau des communicateurs traditionnels du Mali, Bamako, Mali.

thématique : droits humains, sida, et excision), et ils diffusent ensuite le savoir acquis auprès des populations dont ils sont souvent respectés et écoutés.

Au terme de cette odyssée dans les méandres des sociétés civiles face au problème des MGF, on peut observer la diversité organisationnelle et idéologique de la société civile, qui est impliquée de façon ambivalente dans la lutte contre les MGF. La diversité et l'ambivalence de son insertion dans la lutte contre les MGF ont été représentées dans les schémas, placés en annexe.¹⁹⁴⁶ Leur *intermédiation* est essentielle dans le processus de mise en action publique de la cause, car ils sont les acteurs historiques de la lutte : ils vont ainsi participer au passage de la cause du champ de lutte sociale à celui de la mise en action publique. Mais, leur rôle d'intermédiation sera d'intensité et de nature variable. Par exemple, les ressources financières et cognitives faibles de nombreuses associations maliennes en font des relais fragiles ; à l'inverse du cas kenyan à travers les grosses ONG telles que MYWO mais plus récemment FIDA, COVAW etc. Par ailleurs, les rapports à l'extraversion de ces organisations peuvent à la fois constituer une ressource (notamment en terme de formation, de mise en réseau à l'échelle internationale, de l'accès aux financements...) – notamment dans le cas kenyan ; mais également une contrainte à l'instar du cas malien où les organisations féminines doivent se mobiliser à partir de référents neutres. Enfin, l'émergence d'une contre-lutte (notamment visible au Mali) peut également constituer une contrainte supplémentaire pour la formation d'action publique contre les MGF.

B. Les acteurs internationaux : entre cacophonie et consensus autour de « recettes » d'action contre les MGF.

Un étude réalisée par l'OMS met en évidence que les programmes contre les MGF sont essentiellement mis en œuvre par des ONG nationales (65%),¹⁹⁴⁷ mais que les fonds

¹⁹⁴⁶ Voir **annexe n° 11** deux schémas sur l'attitude des sociétés civiles maliennes et kenyanes face à la cause des MGF.

¹⁹⁴⁷ WHO, *Female Genital Mutilation. Programmes to Date. What Works and What Doesn't ? A Review*, WHO Departments of Women's Health and Community Health, Genève, 1999, p 9.

proviennent en majorité d'agences onusiennes (42%), de fondations privées (39%), et d'agences de coopération (35% pour les agences américaines, 28% pour les autres agences).¹⁹⁴⁸ Pourvoyeurs de fonds, ces acteurs internationaux¹⁹⁴⁹ sont incontournables également parce qu'ils sont nécessairement aussi pourvoyeurs de sens, dans la mesure où ils participent à la formulation de la cause des MGF.¹⁹⁵⁰ Si nos recherches de terrain confirment la présence et influence de ces acteurs dans la lutte au Mali et au Kenya, elles mettent également en évidence l'image d'une multiplicité d'acteurs internationaux d'un point de vue organisationnel - avec des acteurs aux statuts et ressources hétérogènes (avec des ONGI, des OI, des agences de coopération bilatérale, multilatérale....) - qu'idéologique, chacun développant de cadres d'action variés contre les MGF. Après avoir comparé les profils des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF dans nos deux cas de recherche (1), nous chercherons à saisir leur rôle en tant que pourvoyeur de sens multiples (2).

1. Pluralité des acteurs internationaux mobilisés contre les MGF au Mali et Kenya.

¹⁹⁴⁸ *Ibid*, p 22 (NB : les résultats sont issus des questionnaires qui ont été complétés par les acteurs qui mettent en œuvre des programmes contre les MGF, essentiellement des ONG. 42 questionnaires ont été collectés par l'OMS).

¹⁹⁴⁹ Les acteurs internationaux sont agents « dont les décisions affectent ressources et valeurs, et dont l'action les uns sur les autres s'exerce par delà les frontières. » (Stanley Hoffman cité par M.C. Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995, p 18). Comme pour la notion de société civile, il convient de manipuler cette notion avec précaution : comme le précise par exemple ce ne sont que « des mots pour désigner les Etats développés sans les nommer, ni les stigmatiser. » (M. Tidjani Alou, « Globalisation : l'Etat africain en question », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, *op.cit.* p 14). Cela ne doit toutefois pas nous empêcher de réfléchir sur ces acteurs collectifs qui agissent par-delà les frontières nationales, autour de fins plus ou moins partagées, parmi lesquelles figure la cause des MGF. On s'efforcera cependant toujours de bien spécifier la nature des acteurs internationaux impliqués (organisation intergouvernementale, organisation non gouvernementale internationale etc.), ce qui sera précisément l'objet de cette sous section ci.

¹⁹⁵⁰ Pour des détails, se référer notamment à la partie consacrée aux cadrages d'action globaux de la cause : cf. *supra*, chapitre 2, II, A, 2.

Au cours de notre recherche, nous avons cherché à identifier avec précision les profils des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF, au Mali (a) et au Kenya (b) afin de comprendre la nature et la portée de leur implication dans la politisation de la cause.

a. Au Mali : des acteurs internationaux en nombre limité, aux profils et modalités d'intervention hétérogènes.

Après avoir identifié les profils des principaux acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF au Mali (i), nous nous intéresserons plus spécifiquement aux canaux de leur participation (ii).

i. Des profils évolutifs.

La lutte contre les MGF au Mali est marquée par la présence d'un nombre limité d'acteurs internationaux, qui s'est toutefois diversifié au cours des années 1990.

Parmi les acteurs internationaux historiques, le **FNUAP** figure en première position. Il dispose d'un bureau national au Mali. Il reste le plus ancien et le principal acteur international impliqué au Mali pour la cause des MGF. Rappelons que les toutes premières activités de lutte ont été organisées par l'UNFM (dans les années 1980), dans le cadre d'un programme qui était alors financé par le FNUAP (en collaboration avec l'UNESCO).¹⁹⁵¹ Son implication dans la lutte est multiple, mais depuis 2000, elle passe notamment par son appui au CNAPN, via la mise en place du PASAF (Projet d'Appui à la Lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la Santé de la Femme et de l'Enfant). Les responsables bamakois du PASAF partagent effectivement les bureaux du CNAPN et PNLE, qu'ils appuient. Financé par des fonds alloués spécifiquement par le Gouvernement du Duché du Luxembourg, il comprend également un projet (autonome) exécuté directement sur le terrain (à travers l'ONG américaine PATH) dans une zone pilote (cercle de Bougouni). Ce montage particulier avec exécution sur le terrain est perçu comme une concurrence vis-à-vis des activités des associations et ONG

¹⁹⁵¹ Ce statut au Mali est d'ailleurs conforme à sa position de *norm leader* en ce qui concerne la cause des MGF au niveau international, telle que nous l'avons décrit précédemment (cf *supra*, chapitre 1). A partir de la conférence du Caire sur la population, le FNUAP se voit attribuer un mandat plus précis autour de la santé de la reproduction, dont les MGF sont reconnues comme une des composantes. Le FNUAP, qui a la charge de la mise en œuvre du programme d'action du Caire, devient également un acteur incontournable dans la lutte contre les MGF.

également sur le terrain. Cela contribue à brouiller le mandat du CNAPN, qui devient du même coup un agent d'exécution à travers le PASAF...¹⁹⁵² D'autres acteurs internationaux critiquent également (de façon plus feutrée) la nature de l'engagement du FNUAP, qui, selon eux, ne permet pas d'appuyer correctement le CNAPN (et le PNLE qui a été créé en 2002). Par exemple, la responsable du programme sida et MGF à l'Aide de l'Eglise Norvégienne s'interroge en ces termes : « Le PASAF, qui est rattaché au PNLE, exécute des programmes : comment peut-on coordonner et à la fois exécuter ? » ;¹⁹⁵³ la responsable de la coopération canadienne parle quant à elle d'une « mauvaise compréhension du rôle du PNLE... notamment par le FNUAP ».¹⁹⁵⁴

Plusieurs ONG internationales (majoritairement américaines), se sont également positionnées assez tôt dans la lutte contre les MGF. Parmi elles, on retrouve notamment **Save the Children** – Suède qui a financé les premiers programmes au Centre Djoliba. Notons que c'est lors d'une visite de terrain au Mali, que les représentants de *Save the Children* –Suède ont interrogé leurs partenaires sur la pratique de l'excision qu'ils découvraient alors sur le territoire. Ils ont financé une première étude afin de mesurer l'ampleur et la signification de la pratique au Mali.¹⁹⁵⁵ Toutefois, cette organisation n'est plus aujourd'hui présente ni impliquée au Mali. Une autre ONG internationale a joué un rôle pionnier majeur : il s'agit de

Population Council. C'est une ONG internationale basée à New York, centrée sur la santé de la reproduction, qui ne possède pas de bureau national au Mali (les projets pour le Mali sont gérés à Dakar). Son implication dans la lutte contre les MGF au Mali est ancienne et passe essentiellement par un appui technique, notamment en termes d'études et recherches à travers : *African Operational Research and Technical Assistance Project II*, qui est financé

¹⁹⁵² « Le CNAPN et le PNLE font des activités avec des financements extérieurs, ils agissent sur le terrain, l'exécution leur permet de vivre... Leur rôle devrait être de coordonner et orienter. [...] les rôles ne sont pas bien répartis [...] une clarification des rôles est importante », rapporte par exemple le coordinateur du Réseau Malien de Lutte contre les MGF », propos recueillis dans un entretien réalisé le 31 mars 2006 avec le coordinateur du RMLMGF, Bamako, Mali.

¹⁹⁵³ Entretien réalisé le 30 janvier 2006 avec la responsable du programme sida et MGF à l'Aide de l'Eglise Norvégienne-Mali, Bamako, Mali.

¹⁹⁵⁴ Entretien réalisé le 31 mars 2004 avec la responsable du fond GED et des fonds canadiens d'initiative locale de la coopération canadienne au Mali, Bamako, Mali.

¹⁹⁵⁵ Informations données lors d'un entretien complémentaire réalisé avec une ancienne responsable du Centre Djoliba, aujourd'hui fondatrice de l'AMSOPT, janvier 2007, Nairobi, Kenya.

par l'US AID, l'agence de développement du Gouvernement américain. Elle co-organise tout d'abord le tout premier séminaire national sur la définition des stratégies d'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant, où est rédigé un projet de plan d'action national.¹⁹⁵⁶ Son soutien se concentre ensuite sur la recherche opérationnelle, en partenariat avec des chercheurs et associations malien(ne)s. Ainsi, en 1997 Assitan Diallo recevra une bourse pour réaliser une revue de la littérature et des actions menées contre la pratique au Mali :¹⁹⁵⁷ c'est l'une des premières analyses documentaires sur le thème qui servira de base pour les interventions des différents acteurs au niveau national. L'année suivante, l'ONG finance la production de deux autres études importantes au Mali : l'une évaluant la stratégie (innovante) de reconversion des exciseuses,¹⁹⁵⁸ et l'autre évaluant l'implication des agents socio sanitaires dans la lutte au Mali.¹⁹⁵⁹ Ce dernier rapport, réalisé en partenariat avec l'ASDAP et le Ministère de la Santé, a permis de mettre en évidence la tendance à la médicalisation de la pratique, ce qui a encouragé le Ministère de la Santé à rédiger une lettre-circulaire interdisant la pratique dans les centres de santé et par les agents de santé au Mali la même année.¹⁹⁶⁰ En 1999, une recherche est également initiée avec des chercheurs nationaux, pour comparer les effets néfastes de la pratique des MGF au Mali et au Burkina Faso : elle fera l'objet d'une diffusion dans une revue internationale réputée : *Studies in Family Planning*.¹⁹⁶¹

Une autre ONGI centrale dans la lutte est le *Center for the Development and Population Activities (CEDPA)*, ONG internationale basée à Washington, axée sur l'amélioration de la vie des femmes et des filles. Elle a installé provisoirement un bureau au Mali en 1998. Elle

¹⁹⁵⁶ Commissariat à la Promotion de la Femme, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, CNAPN / Population Council / CEP, Bamako, juin 1998. Cf. *supra*, chapitre 2, I

¹⁹⁵⁷ A. Diallo, *Mutilation génitale féminine au Mali. Revue de la littérature et des actions menées*, Population Council, Projet de recherche opérationnelle et de d'assistance technique en Afrique II, Bamako, novembre 1997.

¹⁹⁵⁸ Population Council/ CNRST, *Evaluation de la stratégie de reconversion des exciseuses pour l'éradication des MGF au Mali*, Bamako, 1998.

¹⁹⁵⁹ Population Council/ ASDAP/ Division Santé Familiale et Communautaire *Etude de l'efficacité de la formation du personnel socio-sanitaire dans l'éducation des client(e)s sur l'excision*, Population Council - Recherches opérationnelles (Assistance technique projet II en Afrique), décembre 1998.

¹⁹⁶⁰ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, a.

¹⁹⁶¹ H. Jones, N. Diop, I. Askew, and I. Kaboré, "Female Genital Cutting in Burkina and Mali and their Negative Health Outcomes", *Studies in Family Planning*, vol. 30 (3), 1999, pp 219-230.

n'intervient pas directement sur le terrain, mais à travers des partenaires sélectionnés au niveau local. Les activités de CEDPA sont financées directement par PAI (*Population Action International*, ex- *Population Crisis Center*), qui est la première organisation à financer la lutte contre les MGF à la fin des années 1970 aux Etats-Unis.¹⁹⁶² Les projets sont d'abord de courte durée avec le PAI 1 (janvier 1999-décembre 2000) et le PAI 2 (décembre 2000-novembre 2001) ; puis l'organisation privilégie le long terme par la suite, avec le PAI 3 (2001-2003). Le financement s'est achevé en 2005, avec le PAI 5 (2004-2005), qui a couru aussi sur l'année 2006.... CEDPA travaille avec des relais locaux, qui sont : le Groupe Pivot Santé Population et le CNAPN. Sur cette longue période (1999-2005), CEDPA a pu développé notamment des projets innovants, et affiner une stratégie de pair éducation. Mais, elle a aussi développé un volet de plaidoyer au niveau national, avec la réalisation d'outils (de plaidoyer), parmi lesquels la *Brochure de Plaidoyer pour l'Abandon de l'Excision*. En 2003 elle coordonne le processus de rédaction d'un curricula pour la formation des maîtres au Mali (pour l'Institut de Formation des Maîtres, IFM), en collaboration avec le Centre National pour l'Education (Ministère de l'Education Nationale) qui devrait permettre aux futurs enseignants d'inclure des modules de formation sur les MGF dans leur enseignement.

Enfin, un autre acteur international clef est l'ONG internationale **Plan**, basée au Royaume Uni, reste un acteur encore aujourd'hui prédominant (contrairement aux précédentes organisations). Elle a un bureau au Mali depuis 1976. Son action générale porte sur la préservation de la petite enfance, sur le bien être de l'enfant et sur la santé de la reproduction des adolescents. Elle fonctionne principalement sur le principe du parrainage. En 1995, elle initie un projet pilote sur l'excision, car « les donateurs de parrainage ont posé des questions quant à l'excision des enfants dans les villages de la zone-PLAN ». ¹⁹⁶³ Elle le met en place avec une ONG malienne (AMSOPT) dans l'arrondissement de Sanankoroba : il s'agit de sensibiliser les leaders communautaires et religieux dans une vingtaine de villages, afin de susciter le débat. Le rapport qui a été établi au terme de la première année est

¹⁹⁶² Cf. *supra*, chapitre 1, I.

¹⁹⁶³ Plan Mali, *L'influence des déterminants socio culturels sur la pratique de l'excision au Mali, Tome 1*, juillet 2004, Bamako, note de pas de page numéro 6, p 4. Plan est en effet à la base une organisation de parrainage pour la scolarisation des enfants ; par la suite elle étend son mandat notamment en développant des programmes à destination non plus uniquement des enfants scolarisés mais de l'ensemble de leur communauté.

encourageant,¹⁹⁶⁴ et il conduit à l'élaboration d'un « projet MGF » d'envergure nationale établi pour une période de 5 ans (1995-2000), dont l'objectif est la « réduction de la prévalence de l'excision en suscitant une prise de conscience sur les dangers et les conséquences de la pratique ».¹⁹⁶⁵ Cinq associations et ONG maliennes sont alors sélectionnées pour l'exécution sur le terrain du projet : l'AMSOPT, l'ASDAP, l'AMPE, l'APDF, et le Centre Djoliba. Les trois premières organisations sont chargées de la mise en œuvre du projet sur les zones d'intervention ciblées, tandis que les deux dernières ont en charge le volet national de plaidoyer et de lobbying. En 2000, la deuxième phase du programme implique cette fois-ci plus d'une vingtaine d'associations et ONG maliennes. Notons que dans la plupart des cas, le financement de Plan Mali a renforcé des activités qui étaient déjà initiées par les associations et organisations.

Parmi les agences de coopération bilatérale, l'**US AID** est également un acteur important, mais plus récent. En 2000, elle définit de façon plus précise sa politique en la matière, mais elle ne dispose pas de programme spécifique.¹⁹⁶⁶ Son implication au Mali passe essentiellement à travers son appui financier aux ONG internationales américaines impliquées dans la lutte (Care, Population Council, IntraHealth...), et elle appuie aussi un instrument clef dans la politique de lutte contre les MGF : les statistiques. En effet, depuis 1996, l'US AID appuie la production et la diffusion des Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) à travers un partenariat technique avec *ORC Macro International* et en association avec la Direction Nationale des Statistiques et de l'Informatique, le Ministère de la Santé et le Centre de Planification et de Statistiques de la République du Mali.¹⁹⁶⁷ Notons que le bureau national de l'US AID ne prend pas en charge les questions liées à la pratique des MGF, cela dépend désormais exclusivement du bureau de l'US AID de Washington.¹⁹⁶⁸ Notons aussi que jusqu'en 2004, l'US Aid finance également un important projet international autour de la santé de la reproduction, PRIME II (2001-2004), qui vise à améliorer la qualité et l'accès aux services autour de la santé de la reproduction et de la planification familiale, notamment par

¹⁹⁶⁴ A. Diarra et T. Diarra, *Etude du milieu sur l'excision dans l'arrondissement de Sanankoroba*, Plan International, Bamako, 1996.

¹⁹⁶⁵ Plan International Mali, *Programme de sensibilisation sur la santé reproductive des femmes, 1995-2000*, Bamako. Il sera renouvelé ensuite : 2000-2004, puis à nouveau en 2004-2008.

¹⁹⁶⁶ US Aid, *Policy on Female Genital Cutting (FGC)*, 1^{er} Septembre 2000, Washington.

¹⁹⁶⁷ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, II.

¹⁹⁶⁸ Entretien réalisé le 1er avril 2004 avec la *senior public health advisor* de l'US AID Mali, Bamako, Mali.

un renforcement des capacités des agents de santé. Ce projet est exécuté par *IntraHealth*, une organisation caritative américaine. Au Mali, il se traduit par un programme de formation d'une centaine d'agents de santé dans trois zones (Bamako, Koulikoro et Bougouni), afin d'une part de les sensibiliser sur les effets néfastes de la pratique, mais également et surtout de leur enseigner les soins nécessaires à apporter aux victimes des MGF, notamment au moment de l'accouchement. Les agents de santé doivent être capables de diagnostiquer en amont si la patiente qui va accoucher court des risques supplémentaires du fait de son excision et des les prendre en charge. Ce projet pilote a également permis d'impliquer ces agents dans la lutte contre les MGF au Mali. Prime II a une représentation pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar, mais il dispose d'un coordinateur au Mali.¹⁹⁶⁹

Puis, à la fin des années 1990, les acteurs internationaux impliqués se multiplient et se diversifient. Parmi ces nouveaux acteurs, on trouve ainsi essentiellement des ONGI, notamment américaine, dont notamment **Care**, à partir de 2000. Care-Mali est basée à Ségou : dans son programme ROCAM 1 et ROCAM 2,¹⁹⁷⁰ elle mène des activités autour de la communication pour le changement de comportement contre les pratiques sanitaires néfastes, dont les MGF (mais aussi les IST, le sida...). Elle s'appuie pour ce faire sur des associations locales, comme par exemple l'ASSAFE (Association du Sahel pour l'Aide aux Femmes et à l'Enfance) sous financement de l'US AID. L'**Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN)** est une autre ONGI nouvellement positionné dans la lutte contre les MGF. C'est une organisation religieuse dont le siège est en Norvège et qui s'est récemment orientée vers le développement. Elle s'est impliquée dans la lutte depuis 2000, en développant une approche qui formule le problème des MGF en termes de violence sexiste.¹⁹⁷¹ Dans son programme, elle soutient notamment Médecins du Monde à Mopti pour l'accueil et le soin des victimes des MGF, l'association Pose Ton Couteau à Bamako, ainsi que le Centre Djoliba. Elle a signé un contrat avec le Gouvernement malien afin de concentrer son intervention au Nord du pays : ainsi, en 2004, elle mène une étude qualitative afin de mesurer l'ampleur de la pratique dans la région Nord, où l'on considérait que la pratique n'existait pas. Ses résultats montrent au contraire

¹⁹⁶⁹ Pour une synthèse et bilan du projet : *Mali, Advocacy to Eradicate FGC*, Prime Voices, numéro 23, 13 octobre 2003.

¹⁹⁷⁰ Renforcement des Organisations et du Crédit dans le Macina (ROCAM). Voir entretien réalisé le 23 mars 2004 avec le coordinateur de l'équipe régionale de Care International Ségou, Ségou, Mali.

¹⁹⁷¹ Entretien réalisé le 30 janvier 2006 avec la responsable des programmes sida et MGF de l'AEN, Bamako, Mali.

que si la ville de Tombouctou reste épargnée par la pratique, la région connaît un taux de prévalence proche de la moyenne nationale. Elle entreprend alors un étude quantitative en 2005 dans la zone (4 cercles de Tombouctou) afin de mieux mesurer ce phénomène.¹⁹⁷²

Par ailleurs, plusieurs **agences coopération bilatérale** s'engagement contre les MGF, mais de façon le plus souvent ponctuelle et sur des projets de courte durée très localisés. La coopération suisse offre un exemple significatif : en 2002, elle a mis en place une action isolée à Kadiolo, qui est le fruit d'un engagement individuel au sein du bureau malien de la coopération suisse : « en 2001, la coopération suisse a voulu être proactive et mener des activités de lutte contre l'excision. Le problème est qu'il n'y a *pas de véritable programme* dans lequel cette activité s'insère : on peut dire qu'il s'agissait surtout de la volonté de l'ancienne directrice de la coopération suisse. Elle a mandaté une pharmacienne militante des droits de la femme (Mme Rokia Sanogo) : c'était une consultante. Au départ, elle a organisé une conférence avec les acteurs locaux de Kadiolo, ... des ateliers... où la problématique de l'excision a été abordée. De là est né un plan d'action qui a reçu un financement de 2002 à 2003 [...] de 10 millions de FCFA pour une année. »¹⁹⁷³ En effet, la coopération suisse a élaboré avec le Mali un programme pays qui comprend trois axes : gouvernance et décentralisation, développement rural et développement social ; auxquels il faut ajouter des axes transversaux, dont le genre. Les activités autour de la lutte contre les MGF ne sont pas intégrés dans ce programme, mais peuvent faire au mieux l'objet d'une « requête ponctuelle ».

Seule la coopération canadienne fait exception, en affichant des programmes plus pérennes. A travers son Agence de Coopération pour le Développement International (ACDI), elle a mis en place depuis 2000 au Mali un fond Genre et Développement (ou fond GED). Il s'agit d'un mécanisme d'appui local qui comprend deux volets : l'appui au MPFEF (renforcement des

¹⁹⁷² *Rapport de l'étude sur les pratiques de l'excision dans les régions du Nord du Mali*, réalisée par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, juillet 2004 ; *Rapport de l'étude quantitative sur les pratiques de l'excision dans la région de Tombouctou* réalisée par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, Mars 2005. . Il ressort aussi de ces études que les leaders musulmans considèrent généralement que la pratique n'est pas une recommandation islamique, mais par contre ils refusent de se prononcer de façon publique sur une question qui impliquerait alors de parler du sexe de la femme.

¹⁹⁷³ Entretien réalisé le 7 avril 2004 avec la chargée du développement social de la coopération suisse, Bamako, Mali.

capacités) et l'appui à la société civile (selon plusieurs axes thématiques : santé de la reproduction, droit et citoyenneté, ...). Cela permet ainsi de financer certaines activités des associations et ONG oeuvrant dans la lutte contre les MGF : AMSOPT, ASDAP et Centre Djoliba notamment. L'approche qui est privilégiée est la santé de la reproduction, avec incorporation d'un « volet excision ». ¹⁹⁷⁴

Plus récemment, la coopération italienne s'est également impliquée dans la lutte au niveau international, avec quelques répercussions au Mali ¹⁹⁷⁵: par le soutien accordé aux ONG italiennes telles que AIDOS, qui finance l'AMSOPT ou encore *No Peace Without Justice* qui a organisé une grande conférence sous régionale en février 2006 à Bamako.

Au niveau des agences de la coopération multilatérale, la Commission Européenne n'a pas de projet ni de ligne budgétaire spécifique concernant la lutte contre les MGF. Par contre, et en vertu de l'accord ACP UE de 2000 (ou accord de Cotonou), certaines activités peuvent être financées *via* des appels d'offre auxquelles répondent les associations et ONG. Et par ailleurs, la question est en partie transversalisée à travers le « gros programme » de santé de la reproduction qui est gérée au Mali à travers des ONG internationales. ¹⁹⁷⁶

Au niveau des agences des Nations Unies, l'UNICEF, le PNUD et l'OMS sont des acteurs ponctuels mais importants. L'UNICEF finance essentiellement le PNLE (à travers son appui au MPFEF). En 2003, elle a financé et co-organisé le Forum National sur l'Excision, avec le PNLE. Mais, elle soutient aussi certaines ONG, de façon ponctuelle, comme c'est le cas par exemple avec le Réseau Malien de Lutte contre les MGF, pour une campagne d'affichage. ¹⁹⁷⁷ Le PNUD ¹⁹⁷⁸ et l'OMS, ¹⁹⁷⁹ tout en se déclarant sensibles à la question, n'ont cependant pas

¹⁹⁷⁴ Entretien réalisé le 31 mars 2004 avec la coordinatrice du fond GED de la coopération canadienne, Bamako, Mali.

¹⁹⁷⁵ En effet, sous l'impulsion de l'eurodéputé Emma Bonino, une loi contre les MGF a été votée en Italie en janvier 2006 : novatrice dans sa formulation, la loi comprend un volet répressif mais également éducatif. Elle prévoit notamment un plan de coopération internationale en faveur de l'abandon de la pratique. Par ailleurs, la coopération italienne a entamé un programme de coopération avec l'UNICEF dans le domaine de la lutte contre les MGF (2004-2006), avec un volet recherche conséquent.

¹⁹⁷⁶ Entretien réalisé le 23 avril 2004 avec la chargée de programme santé et social de la délégation de la commission européenne, Bamako, Mali.

¹⁹⁷⁷ Entretien réalisé le 19 avril 2004 avec l'administratrice chargée du programme protection des enfants contre les violences de l'UNICEF Mali, Bamako, Mali.

¹⁹⁷⁸ Entretien réalisé le 15 juillet 2003 avec le coordinateur pour le développement durable, Bamako, Mali.

de projet financé en cours. Mais cela n'empêche pas là encore un financement ponctuel, comme par exemple l'OMS qui a appuyé l'AMSOPT pour l'organisation d'une conférence dans le cadre de la célébration de la Journée internationale de lutte contre les MGF en 2004.¹⁹⁸⁰

Ce tour d'horizon permet de mettre en évidence quelques acteurs internationaux clés dans la lutte, qui ont des profils différents (agences des Nations Unies, ONGI, organisations religieuses, coopérations...), et dont l'implication procède de modalités et d'approches différentes. Nous allons approfondir ces caractéristiques en nous intéressant tout d'abord aux différents circuits de financement de la cause des MGF au Mali.

ii. Circuit de financement « en cascade ».

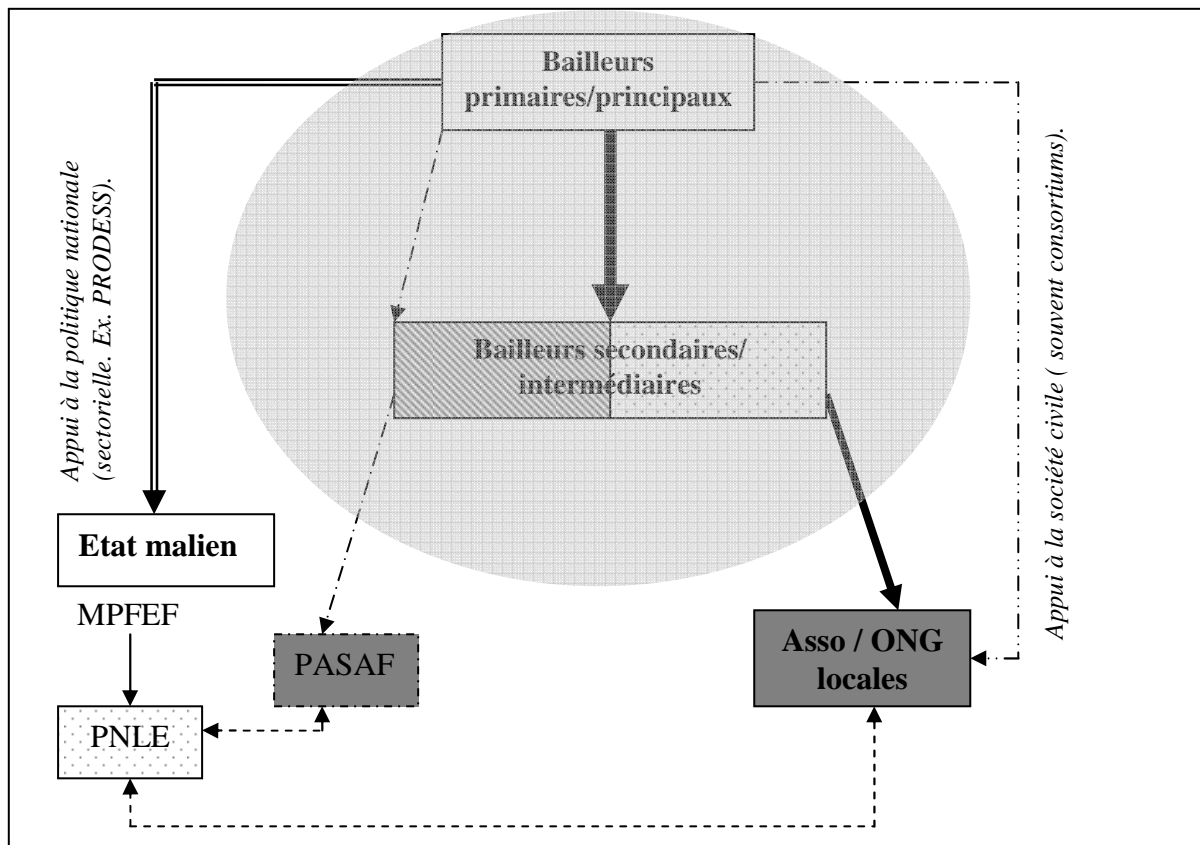
Au cours de nos recherches de terrain, nous avons cherché à identifier le circuit de financement de la cause des MGF au Mali. Il est apparu complexe et hétérogène car les acteurs internationaux ont chacun leurs modalités d'intervention, leur plan d'action, leur accès privilégié (société civile et/ou Etat) et paraissent n'avoir que peu d'intérêt à travailler en synergie. Nous avons centré notre analyse sur huit acteurs internationaux intervenant dans la lutte au Mali, qui nous semblent représentatifs tant d'un point de vue organisationnel (coopération bilatérale, agences des Nations Unies, ONGI...) que par leur spécialisation thématique (approches santé, genre, droits humains...): FNUAP, UNICEF, UE, US Aid, ACDI, Coopération suisse, Plan International, et Care Mali. Les études de cas sont détaillées en annexe.¹⁹⁸¹ Le schéma ci après synthétise les principaux éléments qui ressortent de cette analyse des circuits de financement comparés. (cf. ci-dessous schéma 2).

Schéma 2 : Circuit de financement « en cascade » de la lutte contre les MGF au Mali.

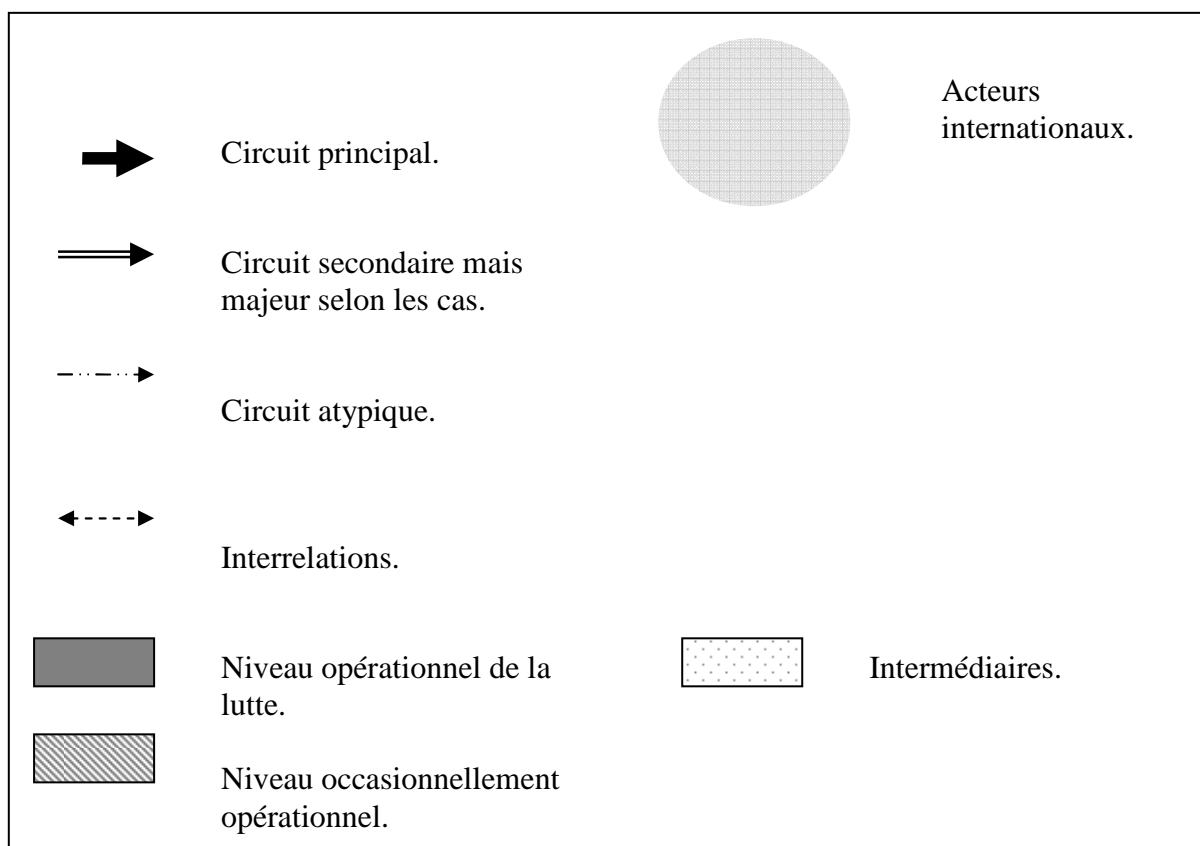
¹⁹⁷⁹ Entretien réalisé le 13 août 2003 avec l'administrateur des programmes de santé communautaire et familiale du bureau malien de l'OMS, Bamako, Mali.

¹⁹⁸⁰ AMSOPT / CI AF – *Action conjointe pour accélérer l'élimination de l'excision*, lundi 9 février 2004, Hotel Nord Sud, Bamako, Mali.

¹⁹⁸¹ Voir en **annexe n°12** Huit études de cas des circuits de financement de la cause des MGF au Mali



Légende :



Cette étude permet tout d'abord de distinguer les *bailleurs primaires* et les *bailleurs secondaires* (ou intermédiaires). Les bailleurs primaires sont d'importants pourvoyeurs de fonds : ils disposent d'une structure institutionnelle stable et d'un mandat large (c'est-à-dire qui ne se limiterait pas simplement aux MGF ou autres pratiques néfastes). Ils sont le plus souvent alimentés par les fonds délivrés par les Etats européens et Nord américains. Ce sont soit des agents de la coopération bilatérale (ce qui correspond dans nos études de cas aux coopérations suisse, canadienne et à l'US AID) ou de l'aide multilatérale (UE, FNUAP ou encore UNICEF). Ces acteurs privilégient généralement une aide dirigée vers les structures étatiques, leur contribution devant se comprendre dans le cadre d'une politique générale d'appui institutionnel, souvent sectoriel. Ainsi, le plus souvent ils interviennent au niveau des programmes sectoriels : notamment (pour ce qui nous concerne) à travers le PRODESS (Programme de Développement Sanitaire et Social), qui est le cadre pour toutes les interventions (nationales et internationales) dans le domaine de la santé et du social.¹⁹⁸² Notons que le PRODESS mentionne les MGF, dans l'objectif de lutte contre la mortalité maternelle et infantile.¹⁹⁸³ Ces bailleurs de fonds privilégient ainsi l'appui technique aux départements ministériels en charge de la formulation et mise en œuvre de ce programme.

Dans le cadre de la lutte contre les MGF, ces bailleurs primaires interviennent donc soit de façon indirecte par le biais de l'appui au PRODESS (c'est le cas par exemple de l'UNICEF), soit également à travers le soutien accordé au MPFEF, et de façon (plus ou moins) indirecte à travers un soutien accordé au CNAPN et au PNLE, qui sont les structures rattachées thématiques (comme c'est le cas du FNUAP par exemple). Le financement de la lutte à travers les départements ministériels, et donc indirectement *via* le PNLE, reste cependant assez marginale. Certains intervenants considèrent que cette solution ne permet pas à l'aide contre l'excision d'atteindre le niveau opérationnel. La responsable de l'ACDI (en charge du fond GED) considère ainsi qu'il s'agirait d'une « solution de facilité ».¹⁹⁸⁴

¹⁹⁸² Le PRODESS correspond à une *sector-wide approach* (SWAp), conforme aux nouvelles modalités de l'aide internationale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il constitue un cadre sectoriel, dirigé par le Ministère de la Santé, par lequel tous les intervenants extérieurs (et nationaux) doivent passer. Cf. *supra*, chapitre 1, C, 1, c.

¹⁹⁸³ Cf. *supra*, chapitre 2, II.

¹⁹⁸⁴ Entretien réalisé le 31 mars 2004 avec la coordinatrice du fond GED de la coopération canadienne, Bamako, Mali.

Mais ce schéma se complexifie dans de nombreux cas, où des intermédiaires. Par exemple l'ACDI et l'US Aid (et la coopération suisse mais qui reste finalement peu impliquée dans la lutte)- qui sont comme nous l'avons vu des intervenants majeurs - ont développé des approches privilégiant une intervention dans la lutte *via* les ONGI (dans le cas de l'US Aid) et/ou les acteurs sociaux locaux (dans le cas de l'ACDI). Il est intéressant de noter que la responsable de l'ACDI a un discours assez critique vis-à-vis du PNLE : « le PNLE n'a pas de programme, mais une liste d'activités sans objectifs précis. Il faudrait établir qui va exécuter [...] le Plan d'Action est assez décevant. [...] le PNLE ne devrait pas exécuter, dans ce cas l'argent [qu'il reçoit] serait disponible ». ¹⁹⁸⁵ La coopération canadienne privilégie d'ailleurs ce qu'elle considère comme étant l'équivalent institutionnel du PNLE mais au sein de la société civile, à savoir : le Réseau Malien de lutte contre les MGF. Il s'agit alors d'assurer une meilleure « synergie » entre les acteurs. L'US AID quant à elle privilégie les relais d'intermédiaires, mais ce ne sont à l'inverse que rarement des ONG nationales (dans le cas de la lutte contre l'excision spécifiquement) : elle fait en effet appel le plus souvent à des consortiums (ce qui n'est pas le cas ici) ou à des ONGI américaines. On retrouve également cette question de la taille critique des organisations intermédiaires dans le cas des aides de l'UE. De manière générale, ce sont les réseaux (dans le cas de l'ACDI), les consortiums d'ONG ou des ONGI qui sont donc les intermédiaires de l'aide contre l'excision, en raison de leurs capacités d'absorption de l'aide.

Ces dernières modalités contribuent à renforcer le rôle d'acteurs secondaires, que l'on peut désigner sous le terme plus explicite de *bailleurs – intermédiaires*. Ces acteurs interviennent en soutien aux mécanismes initiés par des bailleurs primaires (par l'appui technique le plus souvent). Dans les cas que nous avons observés, ce sont essentiellement des ONGI (américaines principalement), qui reçoivent des fonds des bailleurs décrits plus haut (voire d'autres) afin de mettre en œuvre des programmes ou projets concrets. Les cas de Plan et de *Care* nous éclairent sur ces mécanismes. Ce sont de bailleurs secondaires dans le sens où ces acteurs, financés par les bailleurs primaires (mais pas uniquement), ¹⁹⁸⁶ vont ensuite à leur tour soutenir (financièrement et techniquement) des agents d'exécution nationaux, le plus souvent des ONG ou associations locales.

¹⁹⁸⁵ Entretien réalisé le 30 mars 2004 avec la responsable du fond GED de la coopération canadienne, Bamako, Mali.

¹⁹⁸⁶ Pour Plan International, par exemple, les fonds viennent aussi du système de parrainage.

Les études de cas que nous avons étudiées tendent à démontrer que ce système, fait de multiples délégations, semble devenir le mode privilégié de financement de la lutte contre les MGF. L'évolution de l'intervention de *Care* illustre bien cela : elle avait dans un premier temps opté pour l'exécution directe de son programme (ROCAM 1). Mais, le renouvellement de ce programme s'est également accompagné d'une volonté de rationaliser son intervention, ce qui s'est traduit par la sélection d'agents d'exécution au niveau local.¹⁹⁸⁷

On peut ainsi parler d'une forme de « **développement en cascade** », qui repose sur une gestion de l'aide allouée à la lutte qui se fait par *délégations successives*. Gautier Perotte décrit ce modèle lorsqu'il étudie l'implication des acteurs internationaux au Bénin : « Les fonds et le projet de développement transitent aujourd'hui par des 'partenaires' du Nord vers les populations bénéficiaires via des agences spécialisées et les ONG, chacun se renforçant (s'alimentant) au passage ». ¹⁹⁸⁸ Selon cet auteur, ce redéploiement a pour conséquence d'une part de renforcer le secteur « ONG », mais également d'accentuer indirectement le « biais urbain » qui résulte de l'implication dominante des élites urbaines dans ces structures. Cela contribue aussi à brouiller les frontières entre les différentes catégories d'acteurs impliquées (Etat, ONG nationale et internationale, bailleurs...). Dans notre cas de recherche, on observe également un tel brouillage qui s'exprime à travers la multiplication des niveaux d'opérationnalisation de la lutte,¹⁹⁸⁹ qui est à la fois du ressort des ONG ou associations maliennes, mais aussi parfois de certaines ONGI voire de bailleurs primaires (indirectement comme par exemple le FNUAP *via* son PASAF), mais aussi les structures spécialisées des départements ministériels (PNLE / CNAPN). Il est ainsi parfois difficile de distinguer entre les bailleurs, les exécutants et les intermédiaires.

Ce développement en cascade favorise des situations de courtage, où certains acteurs positionnés à l'interface entre les « agences de développement » d'une part et les « populations cibles » d'autre part, peuvent tirer profit de cette situation. Cette situation

¹⁹⁸⁷ Echanges de courriers électroniques en 2004 avec le responsable de ROCAM II, Care, Ségou.

¹⁹⁸⁸ G. Pirotte, 2005, *op.cit.*, p 42.

¹⁹⁸⁹ Une des méthodes de gestion de projet consiste à découper les projets en plusieurs étapes : selon les modèles, on retrouve environ 6 étapes dans le cycle d'un projet (identification, définition, planification, exécution, clôture et évaluation). L'opérationnalisation, par opposition à la stratégisation, correspond à la phase d'exécution du projet, c'est-à-dire la traduction des objectifs sur le terrain. Y. Poulin, *La gestion de projet*, Les Cahiers Didactiques du Management Public, ENAP, Québec, 1999.

génère ses propres logiques et enjeux propres voire ses élites multipositionnées.¹⁹⁹⁰ C'est notamment le cas avec les associations pionnières-leaders (Centre Djoliba, AMSOPT, APDF, et ASDAP notamment), telles que nous les avons décrites dans le chapitre 1. Elles répondent toutes (sauf pour le Centre Djoliba qui a été l'incubateur) au même profil : avec à leur tête des présidentes fondatrices de l'association et qui sont devenues progressivement des actrices incontournables de la lutte au niveau national.¹⁹⁹¹ Leurs associations étaient les premières à se positionner sur le créneau de la lutte contre les MGF et elles sont rapidement devenues les intermédiaires privilégiés des acteurs internationaux dans la lutte. Cela a ainsi contribué à renforcer (sinon créer) une certaine *élite féminine urbaine* dans la lutte contre les MGF.

Les opérations de courtage sont à la fois assurées par les associations et ONG locales, mais également par les structures spécialisées de l'Etat (PNLE, CNAPN...), et notamment selon le modèle du PASAF qui est un agent d'exécution. On observe ainsi une sorte de **concurrence dans le monopole du courtage**, qui se traduit par des attitudes de méfiance réciproque entre les associations et ONG d'une part, qui se considèrent le plus souvent comme des acteurs historiques de la lutte ; et les acteurs institutionnels (PNLE et CNAPN), nouvellement arrivés, qui par leur coordination aux contours flous tentent de contrôler en partie le circuit de financement de l'aide. La superposition de deux mécanismes de financement avec des agents distincts (bailleurs primaires et secondaires), et d'autre part, des niveaux d'opérationnalisation hétérogènes, brouille au final les frontières du courtage, de l'exécution, du financement.

Par ailleurs, les acteurs internationaux, de plus en plus nombreux, en travaillant en rangs dispersés, ont également contribué par leur implication éclatée à multiplier les courtiers, sans cohérence globale, créant une situation de concurrence dans le monopole du courtage entre les ONG et les agences spécialisées de l'Etat.

¹⁹⁹⁰ T. Bierschenk, J.P. Chauveau et J.P. Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projet*, Karhala APAD, Paris, 2000. Ce sont les élites rurales qui émergent, mais dans notre cas, ce sont plutôt une forme d'élite urbaine associative.

¹⁹⁹¹ Cf. *supra*, chapitre 1, I pour des détails sur la typologie de ces OSC.

b. Acteurs internationaux en nombre important, privilégiant des « stars » locales contre les MGF au Kenya.

Comme nous l'avons précisé à plusieurs reprises, le Kenya bénéficie d'une position stratégique dans la sous-région qui explique l'importance numérique des acteurs internationaux (ONGI, OI, agences des Nations Unies...) sur son territoire, et notamment à Nairobi. Cela se répercute notamment dans la lutte contre les MGF où il apparaît difficile (sinon impossible) de circonscrire de façon exhaustive (comme nous l'avons fait pour le Mali), les acteurs internationaux impliqués. Compte tenu de cette contrainte, nous proposons d'aborder ici les acteurs internationaux au Kenya, non pas dans une perspective de description approfondie du terrain, comme nous avons fait pour le cas malien, mais bien plus à partir d'une grille d'analyse comparative, construite à partir du cas malien.¹⁹⁹² Ainsi, après avoir dégager le profil des principaux acteurs internationaux impliqués (1), nous isolerons certaines caractéristiques pertinentes des modalités de leur intervention comparée (2).

i. Profils hétérogènes.

Les acteurs internationaux sont nombreux au Kenya, et cela se répercute également dans le cadre de la lutte contre les MGF. On retrouve plusieurs acteurs en commun avec le cas malien, mais ils sont ici plus diversifiés.

Parmi ces acteurs, les agences onusiennes sont particulièrement présentes et actives, à l'instar notamment de l'**UNICEF** qui constitue le principal acteur international dans la lutte contre les MGF au Kenya. En 1997, l'agence publie un rapport d'évaluation sur les programmes d'éradication des MGF en Afrique de l'Est, qui met en évidence le manque de recherche sur la problématique. Cela sera le principal mandat que s'assigne alors l'UNICEF dans la lutte contre les MGF. Notons que le bureau kenyan de l'UNICEF est un des plus importants bureaux nationaux de l'UNICEF (dans le monde), avec une centaine de salariés sur place. Dans la lutte au Kenya contre les MGF, il joue un rôle d'impulseur. En effet, rappelons qu'en

¹⁹⁹² Patrick Hassenteufel identifie en effet deux types de restitution des comparaisons nationales : l'étude approfondie de chaque terrain et la grille d'analyse comparative. Nous proposons ici de combiner l'étude approfondie d'un terrain pour saisir les éléments pertinents d'une grille comparative. P. Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in : CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, Paris, 2000.

1997, il initie (en partenariat avec le PNUD) le premier symposium sur la question au Kenya,¹⁹⁹³ réunissant l'ensemble des acteurs (nationaux et internationaux) déjà impliqués ou potentiellement mobilisables.¹⁹⁹⁴ Par la suite, l'agence assure le soutien (financier et technique) du *National Focal Point on FGM* qui est mis en place au terme de ce symposium, et qui est chargé de coordonner la lutte au niveau national.¹⁹⁹⁵ Elle est d'ailleurs très active dans ce réseau, avant de se désengager progressivement en 2005, affaiblissement considérablement le réseau. L'agence travaille d'abord sur la question des MGF à partir du mandat du « *gender focal point* » : elle soutient de nombreuses CBOs à travers le pays, essentiellement dans une perspective de lutte en faveur d'une maternité sans risque. Par exemple, en 1999 (sous un financement spécifique de la *Ford Foundation*), un programme de rites de passage alternatifs a été organisé à Narok, Meru et Kisii.¹⁹⁹⁶ Puis, en 2004 une ligne budgétaire spécifique est décidée, dans le cadre de la protection des enfants, qui est la première composante du programme pays UNICEF Kenya 2004-2008.¹⁹⁹⁷ L'UNICEF privilégie alors d'une part la coordination des actions de lutte contre les MGF (plutôt que le financement des petites structures éparpillées) et d'autre part, elle initie un vaste projet dans la région North Eastern pour laquelle la dernière EDS a révélé un taux de prévalence particulièrement alarmant. En 2004, une étude est menée sur la pratique dans le district de Garissa, et un programme d'action est initié. Une équipe est mise en place au niveau local (avec un bureau pour la région North Eastern qui est basé à Garissa), avec une personne chargée à temps plein de la lutte contre les MGF dans cette zone. Zeinab A. Ahmed est placée à la tête de l'équipe MGF : c'est un *role model*.

Elle a notamment initié un séminaire à Garissa en 2005 rassemblant l'ensemble des acteurs locaux concernés par la question, et notamment les leaders religieux. L'UNICEF a toujours été un acteur incontournable de la lutte au Kenya (et ailleurs) ; mais cela a été notamment renforcé en 2004 suite au partenariat établi par l'UNICEF (New York) avec le gouvernement italien pour deux ans (2004-2006) dans la lutte contre les MGF au niveau international, pour un budget global de 1,8 millions de dollars. Au Kenya, le projet a pour objectif la réduction de 30% de la prévalence de la pratique, à travers une approche fondée sur les droits humains et qui se concentre sur le renforcement des capacités au niveau communautaire et national. Plus

¹⁹⁹³ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2.

¹⁹⁹⁴ Cf annexe 4 pour détails sur la chronologie de la lutte contre les MGF au Kenya.

¹⁹⁹⁵ Cf. *supra*, chapitre 1, II.

¹⁹⁹⁶ Entretien réalisé le 29 juin 2005 avec le *gender focal point* UNICEF-Kenya, Nairobi, Kenya.

¹⁹⁹⁷ *GOK UNICEF Country Programme 2004-2008*, p 16.

spécifiquement, deux projets ont été mis en place dans deux districts de la province North Eastern, à Moyale et Garissa.¹⁹⁹⁸

D'autres agences des Nations Unies sont également impliquées dans la lutte, notamment le **FNUAP**. La question des MGF est apparue assez tôt dans le programme pays FNUAP Kenya, à savoir dès le 5^{ème} programme- pays (1998-2002). Ce volet a été reconduit dans le 6^{ème} programme- pays (2003-2008). L'accent est mis sur les rites de passage alternatifs et les centres d'accueil (ou tout autre mécanisme s'y rapportant) pour les jeunes filles fuyant des excisions forcées.¹⁹⁹⁹ Il soutient ainsi notamment le *Tasaru Rescue Center* mais également le *National Focal Point of FGM*.

Parmi les autres agences des Nations Unies plus ponctuellement impliquées, on peut citer notamment l'OMS, le PNUD mais surtout l'UNIFEM. En effet, cette dernière a soutenu le projet pilote de MYWO et PATH de rites de passages alternatifs, à travers le *Trust Fund to Eliminate Violence Against Women*, avec un fond de 30 000 dollars pour 1997-1998. Le succès du projet a conduit à son extension à l'échelle nationale dans un programme de grande envergure, avec un financement géré par l'UNDAF, avec des fonds de l'UNIFEM mais aussi de l'UNICEF, du FNUAP...

A côté des agences onusiennes, les ONGI sont également nombreuses à être impliquées dans la lutte contre les MGF. Trois d'entre elles sont particulièrement importantes : PATH, Population Council et World Vision.

PATH est la principale d'entre elle. Cette ONGI spécialisée sur les questions de santé basée à Seattle a soutenu les actions pionnières contre la pratique. A la fin des années 1980, PATH s'engage dans la lutte contre les MGF en Afrique, notamment sous l'impulsion de la pédiatre d'origine somalienne Asha Mohamud.²⁰⁰⁰ L'organisation s'installe au Kenya en 1991, date à

¹⁹⁹⁸ *Stop FGM Campaign*, UNICEF,/ Cooperazione Italiana/ GOK, 2004 [brochure d'information]

¹⁹⁹⁹ *Country Programme Action Plan 2004-2008*, GOK- FNUAP, p 11.

²⁰⁰⁰ Jeune femme somalienne qui a fait ses études de médecine en Somalie, complétées par une maîtrise en santé publique à l'université de Californie à Los Angeles. Elle anime plusieurs réseaux autour de la santé de la reproduction dans son pays, avant de travailler au Ministère de la Santé. Puis, elle entame une carrière internationale en intégrant PATH en tant que senior programme Officer. Elle sera très active pour la mise en œuvre de la stratégie en partenariat avec MYWO, et elle reste aujourd'hui une spécialiste sur ces questions en Afrique. Elle a été mandaté par exemple par l'OMS en 1999 pour faire une revue des programmes de lutte contre la pratique à travers le monde.

laquelle elle entreprend de soutenir techniquement et financièrement MYWO dans ses premières activités de lutte contre les MGF au Kenya. Après avoir mené une enquête quantitative et qualitative dans 4 zones (1991-1993), MYWO et PATH mettent en place une stratégie de « circoncision par les mots » (rite de passage alternatif) dans ces zones pilotes.²⁰⁰¹ Cette stratégie novatrice va ensuite devenir un modèle en matière de lutte contre les MGF au niveau national et international. PATH élabore avec MYWO (et les diverses organisations à la base) cette stratégie, et elle mobilise des fonds pour sa mise en œuvre, essentiellement issus de fondations privées américaines, comme *Wallace Global Fund*, *Ford Foundation*, *Public Welfare Fund*... Elle reçoit donc de l'argent de ces diverses fondations, puis elle offre un soutien technique aux organisations à la base qui exécutent les programmes sur le terrain. Dans le domaine des MGF, son partenariat se concentre sur MYWO, puis sur la *Federation of Women's Groups* qui est une organisation rassemblant de plus petites organisations féminines à la base. Michelle Folsom (de nationalité américaine), qui est directrice de PATH Kenya dans les années 1990 est également une actrice incontournable de la lutte. Mais, à partir des années 2000 (et notamment avec en 2005 un atelier de réflexion organisé par PATH au Kenya), l'organisation revoit sa stratégie, en évaluant notamment l'impact limité des micro financements pour des petites activités. Elle publie un rapport en 2002 qui met en évidence les acquis incontestables de la stratégie développée, décrite comme « une des rares projets d'éradication en Afrique qui a pu documenté une transition en cours ».²⁰⁰² L'étude met en évidence une baisse de la prévalence de la pratique dans les zones couvertes : en 1993, 78% des filles de moins de 20 ans étaient excisées, contre 56 % en 1999. Mais, l'étude souligne aussi les faiblesses de l'approche dans certaines zones, notamment à Kisii où des résistances importantes ont été enregistrées. Dans la même période, son partenariat avec MYWO et la *Federation of Women's Groups* se dissout progressivement. PATH reproche à ces organisations d'être trop « politiques ».²⁰⁰³ Sous l'effet cumulé de l'alternance politique et de la rupture du partenariat avec PATH, MYWO entre alors dans une longue période de dormance sinon de stagnation qui sera partiellement rompue par les élections générales de

²⁰⁰¹ La première cérémonie aura lieu dans le district de Meru en 1996. Il s'agit en fait de mettre en place des rites de passage alternatifs, qui permettent à la fois de protéger les filles/femmes des conséquences néfastes de la pratique sans pour autant éliminer le rite de passage dont la pratique des MGF participait.

²⁰⁰² « one of the few eradication projects in Africa that has been able to document a social transition in the making » in: PATH, *Evaluation Efforts to Eliminate the Practice of FGM : Raising Awareness and Changing Harmful Norms in Kenya*, Washington D.C., mai 2002, p 1.

²⁰⁰³ Entretien réalisé le 19 avril 2005 avec la directrice de PATH Kenya, Nairobi, Kenya.

l'organisation repoussées maintes fois et finalement organisées en novembre 2006. Par ailleurs, en 2005, PATH est entrée dans une phase de re-stratégisation, qui l'a conduit à interrompre tout soutien à la lutte.

La deuxième ONGI (américaine) phare dans la lutte contre les MGF au Kenya est *Population Council*. Elle est implantée au Kenya depuis des dizaines d'années où elle mène essentiellement des *recherches opérationnelles* autour de la santé de la reproduction, des adolescents, de la maternité sans risque et du VIH Sida (comme dans le cas du Mali). Au Kenya, l'organisation a mené les principales recherches sur la problématique des MGF, notamment pour « évaluer l'impact [des actions de lutte] en termes de changement. »²⁰⁰⁴ En 1998, en partenariat avec l'UNICEF, elle mène une enquête visant notamment à mesurer la prévalence et les attitudes concernant la pratique des MGF dans plusieurs districts du Kenya :²⁰⁰⁵ le rapport permet de mettre en évidence l'importance des facteurs économique (niveau de vie) et l'appartenance religieuse (notamment aux églises chrétiennes) qui favoriseraient l'abandon de la pratique des MGF. En 2001, elle publie également un autre rapport important, qui évalue l'approche développée par MYWO en partenariat avec PATH, mettant en évidence la nécessité d'adapter l'approche de « circoncision par les mots » pour qu'elle soit applicable dans d'autres contextes socioculturels que ceux initialement prévus.²⁰⁰⁶ L'organisation a également évalué les approches développées par d'autres ONGI impliquées au Kenya, comme par exemple l'implication des communautés à la base prônées par *Care*.²⁰⁰⁷ Elle a également mené une recherche en 2001 rendant compte de la tendance à la médicalisation galopante dans la province Nyanza, où la prévalence de la pratique stagne.²⁰⁰⁸ Plus récemment, elle a

²⁰⁰⁴ Entretien réalisé le 10 mai 2005 avec la responsable des programmes de droits de la reproduction et de la recherche opérationnelle sur les MGF de Population Council, Nairobi, Kenya.

²⁰⁰⁵ UNICEF/PATH, *Research in five districts of Kenya : FGC*, unpublished report, Nairobi, 1998.

²⁰⁰⁶ Dans certains cas les cérémonies (de rites de passage alternatifs) ne peuvent pas être appliquées dans la mesure où elles n'existaient pas traditionnellement : parmi les communautés massai par exemple, les filles sont immédiatement mariées, et cela ne donne lieu qu'à une cérémonie restreinte au cercle familial ; et parmi les abagusii, la pratique n'est pas associée au passage à l'âge adulte. Voir : Population Council, *An Assessment of the Alternative Rites Approach for Encouraging Abandonment of FGM in Kenya*, Nairobi, septembre 2001.

²⁰⁰⁷ Population Council, *Testing the Effectiveness of Integrating Community-Based Approaches for Encouraging Abandonment of FGC into Care's Reproductive Health Programs in Ethiopia and Kenya*, Washington D. C. juin 2004.

²⁰⁰⁸ Population Council, *Medicalisation of FGC among the Abagusii in Nyanza Province*, Nairobi, 2001.

rédigé une étude de diagnostic dans la région North Eastern, parmi les communautés somalies qui pratiquent massivement mais qui n'avaient pourtant pas (encore) fait l'objet de recherches approfondies.²⁰⁰⁹ En 2002, elle a également organisé un atelier de réflexion et d'évaluation au niveau national sur les méthodes de communication pour le changement de comportement, rassemblant l'ensemble des ONGI et des coopérations (notamment la GTZ) travaillant sur cette question au Kenya. Notons que l'ensemble de ces diverses activités de recherche opérationnelle font partie d'un programme financé par l'US Aid, intitulé *Frontiers in Reproductive Health*, créé en 2001 et qui a mené depuis plus de 170 recherches opérationnelles sur la santé de la reproduction au niveau international, en se concentrant notamment sur le continent africain. Les questions des MGF (nommées «*female genital cutting*») constituent l'un des principaux axes de recherche.

La troisième ONGI d'envergure est **World Vision**, qui est implantée dans plusieurs régions du Kenya. C'est une organisation humanitaire chrétienne, créée par un soldat américain pendant la guerre de Corée. C'est la plus grosse ONGI présente au Kenya, par le nombre de ses employés répartis sur le territoire national : en 2005, ils sont 627. Essentiellement fondée sur le parrainage d'enfants, elle a par la suite considérablement étendu son mandat autour d'activités plus larges de développement. Au départ, elle était également axée principalement sur l'évangélisation des populations cibles, mais aujourd'hui cet objectif est devenu plus secondaire, même si on retrouve cette influence religieuse dans la nature des messages dispensées dans ses différentes activités de développement...²⁰¹⁰

Son fonctionnement est assez original : chaque projet correspond à un ADP (*Area Development Project*), dont les priorités sont déterminées au niveau local pour une période maximale de 10 ans. Dans le cadre de ces activités de promotion de l'éducation, *World Vision* a été confrontée à la question des MGF notamment dans un ADP de la Northern Rift Valley dès 1999. Les activités de cette ONGI sont parfois assez controversées, notamment en ce qui concerne l'approche qu'elle développe pour les MGF. Ces dernières sont en effet avant tout considérées comme « une question de bien-être spirituel ».²⁰¹¹ Cela réapparaît notamment dans le contenu des messages qui sont véhiculés lors des séances de sensibilisation, et des cérémonies de rites de passage alternatifs (notamment à Marich Pass- qui reste le modèle de

²⁰⁰⁹ Population Council, *FGC among the Somali of Kenya and Management of its Complications*, Nairobi, février 2005. En 2007 d'autres études plus précises (sur un projet à Wajir...) sur cette zone sont prévues.

²⁰¹⁰ Entretien réalisé le 5 juillet 2005 avec le responsable de la zone Northern Rift Valley de World Vision, Eldoret, Kenya.

²⁰¹¹ « A spritual welfare issue », *Ibid.*

référence pour l'organisation, et à Narok). L'approche phare reste bien sûr le rite de passage alternatif, qui est sanctionné par une cérémonie publique où *World Vision* invite des décideurs locaux voire nationaux : ce fut le cas par exemple avec la présence de la première dame, Lucy Kibaki en 2004 à Marich Pass, dans le district de West Pokot.

Si PATH, *Population Council* et *World Vision* sont les principales ONGI impliquées dans la lutte ; de très nombreuses ONGI soutiennent également, plus ou moins ponctuellement des activités dans la lutte. C'est le cas par exemple avec **Equality Now**, ONG basée à Londres mais qui a un bureau régional pour l'Afrique à Nairobi. Dans le cadre de la lutte contre les MGF au Kenya, elle finance depuis 2000 quelques associations locales à Narok, Marakwett et Garissa. Ce sont des organisations de femmes qui avaient déjà un programme sur les MGF. On peut également citer notamment : **ActionAid**, qui est aussi une ONGI très implantée au Kenya (avec 146 employés en 2005) : elle n'a pas de programme spécifique, mais finance ponctuellement des activités de lutte ;²⁰¹² ou encore **FEMNET**, organisation panafricaine centrée sur la promotion de l'égalité de genre sur le continent africain, qui a développé un programme original « *Men For Gender Equality* » qui recueille les jeunes filles victimes de violences, y compris dans des cas de mariages forcés ou de risque de MGF.²⁰¹³

Enfin, les agences de coopération bilatérale sont également très présentes, à l'instar notamment de la **GTZ**, qui reste incontestablement l'agence de coopération la plus directement impliquée. Au Kenya, la coopération allemande se concentre sur trois domaines : l'eau, l'agriculture et la santé de la reproduction. Dans ce dernier volet, son action passe essentiellement par son appui technique et logistique à la Division de la Santé de la Reproduction du *Ministry Of Health* (MOH), qu'elle a contribué à mettre en place, à travers son partenariat dans la rédaction de la *National Reproductive Health Strategy* (1996-2001). Depuis 2000, la GTZ travaille avec cette structure dans le cadre d'un programme intitulé : « *Promotion of Initiatives to Overcome FGM in Kenya* », qui participe de la mise en œuvre du Plan National d'action pour l'éradication des MGF de 1999. 10 personnes sont salariées par la GTZ pour exécuter ce projet et sont rattachées au MOH (dont ils occupent le bâtiment). Les premières actions pilotes sont organisées en 2000 dans le district de Transmara, puis sont

²⁰¹² Entretien réalisé le 8 juin 2005 avec la responsable de la communication à Action Aid, Nairobi, Kenya.

²⁰¹³ Entretien réalisé le 15 juin 2005 avec le coordinateur du programme Men for Gender Equity, Nairobi, Kenya.

ensuite étendues en 2003 à Tharaka et Kajiado, Kuria et Daadab.²⁰¹⁴ Elle agit également au niveau national à travers le soutien technique accordé au tout nouveau *Interministerial Steering Committee on FGM*.²⁰¹⁵ Notons que (comme dans de nombreux autres cas cités précédemment), l'importance accordée à la question des MGF par la GTZ peut s'expliquer par l'engagement personnel de la directrice de la BMZ (banque de coopération allemande).

D'autres coopérations sont également ponctuellement, impliquées. C'est le cas notamment de la **coopération italienne**, qui a financé l'organisation de la conférence internationale en 2004 à Nairobi pour la mise en œuvre du Protocole de Maputo. Lors de cette conférence, organisée par l'ONG italienne *No Peace Without Justice*, le Gouvernement kenyan s'est d'ailleurs largement impliqué, avec notamment l'ouverture de la conférence assurée par le vice-président, lisant un texte écrit par le président du Kenya. Par ailleurs, la coopération néerlandaise, à travers la **SNV**, soutien techniquement des associations de femmes à la base qui travaillent sur les MGF, comme cela est le cas notamment à Eldoret.²⁰¹⁶ Enfin, l'**US Aid** est également très largement impliquée dans la lutte au Kenya, mais de façon indirecte, à travers le soutien financier accordé aux ONGI américaines travaillant au Kenya, dont certaines ont développé un agenda autour des MGF, comme c'est le cas avec *Population Council*, *PATH* et *Care*.

Ce survol des principaux acteurs internationaux impliqués dans la lutte permet de mettre en évidence une caractéristique également rencontrée dans le cas malien, mais qui est cependant ici plus marquée : l'implication prédominante des **acteurs internationaux anglo-saxons et notamment américains**, que ce soient à travers des ONGI telles que *PATH*, *Population Council* et *Care* ; ou avec l' **US AID**, ou encore par le biais de fondations privées. Enfin, cette implication est également largement personnalisée à travers l'engagement personnel de figures politiques américaines telles que la première dame Hillary Clinton (lors de ses visites parfois controversées au Kenya), et aussi plus récemment à travers l'ambassadeur des Etats-Unis au Kenya, Michael Ranneberger qui affiche un soutien prononcé à la lutte. Par exemple, en juillet 2007, il préside une cérémonie de rite de passage alternatif dans une communauté

²⁰¹⁴ Dans chaque zone, les équipes de la GTZ mettent en place des AROP en partenariat avec des associations locales. Dans certains cas (Kuria notamment), des difficultés importantes ont été rencontrées.

²⁰¹⁵ Entretien réalisé le 1^{er} juillet 2005 avec la conseillère technique de la GTZ sur les questions de MGF, Nairobi, Kenya. Voir également : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2.

²⁰¹⁶ Entretien réalisé le 7 juillet 2005 avec la conseillère sur les questions du VIH SIDA et le responsable de l'antenne de la SNV à Eldoret, Kenya.

massai au sein de laquelle le Gouvernement américain a initié un projet de parrainage des jeunes filles pour encourager leur scolarisation. Au cours de cette cérémonie, il prononce un long discours où il lance : « les MGF sont meurtrières ».²⁰¹⁷ L'engagement des Etats-Unis dans la lutte au Kenya est important et est impulsé directement par l'ambassadeur de façon personnelle à travers le nouvel ambassadeur depuis août 2006.²⁰¹⁸

Mais, des différences importantes sont à enregistrer en ce qui concerne les modalités d'intervention de ces différents acteurs.

ii. Promotion de « stars » locales et brouillage de l'opérationnalisation de la lutte.

Au niveau des modalités de participation à la lutte, nous avons observé au Mali d'une part une tendance à la « clubisation » au niveau des choix de partenariats, renforçant une élite féminine associative urbaine, et d'autre part un brouillage récurrent des niveaux d'opérationnalisation. Dans le cas kenyan, les partenariats semblent souvent encore plus étroits, et ils favorisent parfois même l'émergence de quelques « **stars** » locales internationalisée dans la lutte. Cela contribue d'ailleurs au brouillage des niveaux d'opérationnalisation des activités.

Dans le cas kenyan, on peut en effet également observer une forte tendance à la concentration de l'aide qui peut s'accompagner d'une valorisation d'une poignée d'organisations et de leurs leaders. Les liens très étroits entre MYWO et PATH illustrent bien cette idée de forte concentration et de partenariat pérenne, que l'on ne retrouve pas de la même manière au Mali notamment. En effet, rappelons que les premières campagnes nationales de lutte contre les MGF ont été organisées par MYWO, en binôme avec PATH dès le début des années 1990 et ce jusqu'au début des années 2000. PATH fournit essentiellement un appui technique et financier, tandis que MYWO s'appuie sur son maillage territorial étroit pour déployer de façon efficace ses activités de sensibilisation et organiser les cérémonies de rites de passage alternatifs. Ce duo sera leader dans la lutte jusqu'au milieu des années 2000, ayant fait émerger une stratégie inédite (les rites de passage alternatifs).

²⁰¹⁷ « FGM is a killer » in: P. Opiyo, « US : Key Partner to End Female Cut », *The Sunday Standard*, 8 juillet 2007.

²⁰¹⁸ M. Ranneberger, « America joins the war against the cut », *The Standard*, 2 mai 2007 (article engagé rédigé par l'ambassadeur américain au Kenya).

Par ailleurs, nous avons également observé un autre phénomène, résultant de la même façon des liens particulièrement étroits entre acteurs internationaux et certaines organisations de la société civile locale : l'émergence de « stars » locales internationalisées. Le plus souvent ce sont des femmes, qui constituent des « role models » pour leur communauté : elles sont issues d'une communauté où la pratique des MGF est répandue, mais soit elles sont parvenues à ne pas se faire exciser, soit elles ont été excisées mais ont décidé de s'engager contre une fois adulte. Les projets des bailleurs trouvent ainsi en quelque sorte à s'incarner à travers quelques figures emblématiques à la base. C'est le cas par exemple d'**Agnes Pareyio**. Elle est la principale « star » de la lutte contre les MGF au Kenya. D'origine massai, elle a été excisée à l'âge de 14 ans peu avant d'être mariée et de quitter l'école. A la fin des années 2000, elle se joint à une branche locale de MYWO à Narok pour mener des activités de sensibilisation contre la pratique des MGF dans sa communauté. Elle parvient à obtenir un financement du FNUAP si bien que le projet s'étend. Puis en 2000, Eve Ensler (l'auteure américaine des Monologues du Vagin), fondatrice de V-Day (ONG américaine spécialisée dans la lutte contre les violences faites aux femmes) soutient par exemple ses activités, notamment en finançant un véhicule puis la création du *Tasaru Rescue Center*. La création de ce centre d'accueil des jeunes filles fuyant les mariages et excisions forcées en 2002, le premier du genre, est largement relayée dans la presse, contribuant à renforcer la renommée de Agnès Pareyio. En 2005, elle est consacrée *United Nations Person of the Year*, pour ses activités en accord avec les Objectifs du Millénaire (ODM),²⁰¹⁹ ce qui consacre sa reconnaissance nationale mais surtout internationale. La médiatisation de cette figure de la lutte s'explique par son ancrage communautaire très fort. Notons d'ailleurs que toutes les photos qui accompagnent les articles qui lui sont consacrés dans la presse nationale et étrangère, la représentent systématiquement en tenue traditionnelle massai.²⁰²⁰ Elle présente également ses activités lors d'une session organisée par *Equality Now* (qui soutient également l'organisation) lors du Forum Social Mondial 2007 qui se tenait à Nairobi : elle se présente à la tribune également vêtue d'une tenue massai traditionnelle.²⁰²¹ Cette identité massai est en

²⁰¹⁹ « UN Honours Kenyan Woman Fight Against 'Cut' and Early Marriages », *The Standard*, 24 octobre 2005.

²⁰²⁰ Un article paru dans une revue féministe néerlandaise lui est consacré, il commence ainsi : « the founder Agnes Pareyio was born in a *typical* Maasai village and live with her family in a *mud hut* ». M. Verweij, « Agents of Change », *Femienza Magazine*, vol. 3, 2004. [Souligné par nous]

²⁰²¹ « Campaigning experiences of the grassroots movement to end FGM », Organisé par: Equality Now, Forum Social Mondial, 22 janvier 2007, Nairobi, Kenya [notes personnelles].

effet le gage de sa reconnaissance internationale, lui assurant aussi en retour un large soutien (V Day, FNUAP, *Equality Now...*) pour ses activités à Narok.

Dans le même ordre d'idée, mais à une moindre échelle, **Susan Chebet**, est également progressivement devenue une « star » de la lutte contre les MGF, non plus massai mais issue du groupe ethnique Kalenjin (et plus spécifiquement du sous groupe keyio). Née en 1955, elle fait des études en sciences politiques au Kenya, avant d'obtenir une bourse de la Banque Mondiale pour étudier un an au Royaume Uni. Elle rédige alors une étude sur l'impact des Programmes d'Ajustement Structurel sur les femmes au Kenya. Par la suite, elle poursuit ses études en parallèle à son activité salariée (dans l'administration de l'université) et obtient un doctorat à l'université Moi (Eldoret) avec une thèse intitulée : « *The effects of female circumcision on women among the Keyio : a socio-cultural approach* ». Il s'agit en fait d'une recherche-action, qui s'achève sur l'élaboration d'un curricula de formation qu'elle applique dans le village d'où elle est originaire afin de sensibiliser les populations aux dangers de la pratique, et de proposer un rite de passage alternatif aux fillettes. Elle a été excisée dans son enfance et milite aujourd'hui activement en faveur de l'abandon de la pratique. Elle a été invitée à témoigner lors de la conférence internationale sur les MGF organisée par *No Peace Without Justice* à Nairobi en 2004, où elle a rencontré la députée kenyane Linah Kilimo qui la soutient dans ses activités. En 2003, elle organise son premier rite de passage alternatif, avec le soutien de l'agence néerlandaise SNV. Un article très long de plusieurs pages lui est consacré en janvier 2007 dans *The Standard*.²⁰²²

Zeinab A. Ahmed, d'origine somalie, chef de projet MGF pour l'UNICEF dans la région North Eastern constitue un autre exemple de *role model* érigé en quasi star de la lutte contre les MGF. D'origine somalie, elle a été excisée puis est devenue une militante de l'éradication de la pratique dans son pays puis dans la sous région. Elle se présente d'ailleurs comme tel : « Je viens de Wajir [...] Je suis un *role model* parce que je l'ai subi... Si tu n'es pas coupée, les gens ne vont pas t'écouter... Et je suis éduquée. Je leur donne mon histoire de vie. Pour moi c'est une folie, c'est de l'endoctrinement. On peut défier cela avec de l'information »²⁰²³

Enfin, d'autres figures émergent notamment du fait de la médiatisation de la stratégie AROP mise en œuvre par MYWO et PATH : ainsi, Leah Muuya, coordinatrice des projets MGF jusqu'en 2000 (décès) pour MYWO est une des figures dominantes de la lutte. Elle a

²⁰²² V. Bartoo, « African Examples : On a Mission to Offer Girls an Alternative Rite of Passage- Susan Chebet », *The Standard*, 13 janvier 2007.

²⁰²³ Entretien réalisé le 26 juillet 2005 avec Zeinab A. Ahmed (UNICEF), Garissa, Kenya.

notamment largement contribué à l'élaboration de la stratégie AROP. Elle a ainsi été par exemple saluée dans un rapport d'évaluation de *Population Council* en 2001.²⁰²⁴ D'origine massai, elle a beaucoup travaillé en partenariat avec Agnès Pareyio. Les branches locales de MYWO assurent également la légitimité des interventions des ONGI (telles que PATH par exemple), par les liens offerts par cette figure militante avec les communautés à la base.

Si la lutte est très personnalisée également au Mali, elle n'a pas pour autant généré des « stars » sur le modèle kenyan, qui sont le produit d'un rapport particulier avec les acteurs internationaux. Les leaders féminines pionnières au Mali ont certes *a posteriori* développé des liens étroits avec l'international ; mais les « stars » dont il est question ici ont en quelque sorte été forgées par leur rapport à l'international. Ce phénomène ne génère donc pas tant une élite, ou d'un cercle fermé que la consolidation de figures présentées comme emblématiques, qui légitiment (notamment par leur rapport « à la base » l'intervention extérieure sur une question jugée culturellement sensible.

Enfin, et probablement de façon plus marquée que dans le cas malien, les frontières entre les différentes composantes du triptyque société civile/ acteurs internationaux/ Etat sont brouillées. En effet, le phénomène de *gestion en cascade* de la lutte contre les MGF que nous avons décrit au Mali, et le brouillage des fonctions de courtage entre les ONGI et les associations et ONG locales se retrouvent également dans le cas kenyan ; mais sous des formes légèrement différentes. Tout d'abord, les principaux acteurs internationaux impliqués dans la lutte sont essentiellement des ONGI américaines : elles reçoivent des financements de l'US Aid et de fondations privées américaines pour la plupart. Elles se sont partagées en quelque sorte le champ de la lutte contre les MGF, avec *Population Council* spécialisée dans la recherche-action, PATH dans les rites de passage alternatifs, et *Care* dans les camps de réfugiés somalis et *World Vision* sur les activités au plus près des communautés. La plupart font appel à des associations locales (ONG ou CBOs) pour la mise en œuvre, sauf pour *World*

²⁰²⁴ « The late Leah Muuya (died December 2000) has left an invaluable imprint in the struggle to free young girls from the practice of Female Genital Mutilation. As Maendeleo Ya Wanawake Organisation.s (MYWO) Programme Officer for Harmful Traditional Practices, Leah spearheaded activities related to the alternative rites of passage. Her enthusiasm and willingness to work with various communities in seeking to influence change of attitudes and behaviour made a great impact in the success of the programme. As a tribute to her, we dedicate the work contained in this report to her to commemorate her contribution to the eradication of this practice, on behalf of all the young girls she enabled to find hope despite the clutch of culture.”in: Population Council, 2001, *op. cit.*

Vision qui exécute directement ses programmes sur le terrain. Les programmes de rites de passage alternatifs de MYWO sont un exemple de montages complexes : PATH est le partenaire technique, et tout un ensemble d'organismes de nature diverses participe ponctuellement ou sur plus long terme au projet (des fondations américaines, l'UNIFEM...) ; tandis que MYWO exécute ses activités à travers son réseau d'organisations décentralisées à la base... On voit donc bien ici également la gestion en cascade de la lutte. Par ailleurs, les acteurs internationaux privilégient tous le partenariat avec des associations ou ONG (internationales et nationales), et seule la GTZ soutient directement le MOH. L'**ONGisation** de la lutte est donc encore plus exacerbée que dans le cas malien. Cela s'explique aussi du fait de l'absence d'une agence gouvernementale (ou d'une administration thématique) en charge de la question.

Par ailleurs, le phénomène est parfois opacifié par le fait que certains acteurs internationaux proposent des activités directement opérationnelles, court-circuitant en partie les courtiers locaux de développement que sont les associations et ONG. C'est notamment le cas de la **GTZ** au Kenya. Comme nous l'avons décrit précédemment, sa contribution à la lutte contre les MGF passe par un programme réalisé en partenariat avec le MOH. Il comporte à la fois un volet d'assistance technique pour la division de la santé de la reproduction du MOH notamment en vue de la mise en œuvre du Plan National d'éradication des MGF ; mais également un volet opérationnel dans 5 zones cibles à travers le pays. Pour chaque zone, un coordinateur de la GTZ gère le projet localement. Après avoir mené des *baseline studies*, notamment à TransMara, la GTZ, en partenariat avec l'administration locale (*District Health Management Team*) initie des activités de sensibilisation des femmes, des leaders d'opinion, etc. En 2004, le programme MGF a été étendu aux quatre autres zones, avec des adaptations pour chaque contexte.²⁰²⁵ ***L'exécution de ces projets est ici directement assurée par la GTZ via ses agents de terrain.*** Dans la mesure où la GTZ a développé ce programme en partenariat avec le MOH, cela contribue ainsi à entretenir la confusion sur le niveau d'action du ministère, qui serait plutôt censée coordonner les activités déjà existantes (comme le suggère d'ailleurs le Plan d'Action pour l'Élimination des MGF de 1999) plutôt que de s'ajouter à la liste importante d'activités éparpillées de lutte. La GTZ exécute donc directement sur le terrain, sous couvert de partenariat avec le MOH, en s'affranchissant partiellement des relais

²⁰²⁵ Les rites de passage alternatifs ont d'ailleurs finalement été abandonnés, car des résistances ont émergé (par exemple à Kuria). D'autres méthodes plus complètes ont ainsi été élaborées, comme par exemple à TransMara avec un forum organisé avec les jeunes sur la santé de la reproduction, avec production d'une pièce de théâtre à la fin de la journée.

locaux (notamment associatifs).²⁰²⁶ Cela rejoint la description que nous avons faite du PASAF mis en place par le FNUAP au Mali (cf. *supra*). Notons d'ailleurs que, comme dans le cas du Mali avec le FNUAP, l'intervention directe de la GTZ décrédibilise en partie l'implication du MOH (comme pour le MPFEF dans le cas malien, avec le PASAF) qui est associée à ces actions de terrain.

Par ailleurs, de tels phénomènes de brouillage des niveaux d'opérationnalisation sont également renforcés par un rôle d'impulsion des acteurs internationaux dans la lutte contre les MGF qui est plus marqué que dans le cas malien. En effet, rappelons que la principale approche (devenue modèle) dans la lutte contre les MGF a été développée par le biais d'un partenariat étroit entre MYWO et PATH, ONGI américaine. De la même façon, l'UNICEF Kenya a initié le premier symposium en 1997 qui a aussi contribué à stimuler l'afflux de fonds en faveur de la lutte. Le partenariat GTZ-MOH est un autre exemple, qui montre les liens étroits entre les acteurs internationaux et nationaux (gouvernementaux et non gouvernementaux) dans la lutte contre les MGF.

Ainsi, les acteurs internationaux mobilisés contre les MGF au Mali comme au Kenya sont avant tout des pourvoyeurs de fonds. Cette aide bénéficie principalement aux organisations de la société civile nationale. Les effets sont néanmoins différents dans nos deux cas de recherche : au Mali, cela a contribué à faire émerger une élite associative féminine urbaine, à partir de la poignée d'associations pionnières dans la lutte et aujourd'hui encore leaders, qui sont soutenues de façon durable par les acteurs internationaux. Au Kenya, ce n'est pas tant l'image d'un club fermé qui ressort que celle de partenariats très étroits entre des acteurs internationaux (nombreux) et locaux, ce qui participe d'ailleurs au renforcement des capacités de ces organisations, voire favorise la promotion de « stars » locales de la lutte qui viennent en partie (re) légitimer une intervention (extérieure) importante en faveur de l'abandon des MGF. Le différentiel d'intensité dans les liens entre les OSC et les acteurs internationaux explique donc également en partie les différences de nature dans l'implication des OSC dans la lutte elle-même, telles que nous les avons décrits dans la partie précédente. Par ailleurs, ce recours privilégié aux OSC a pour effet dans les deux cas de complexifier le fonctionnement d'un triptyque société civile/ Etat/ acteurs internationaux. Cela débouche notamment sur une concurrence importante entre les différents acteurs tant pour ce qui est de la course aux financements que pour ce qui est, plus symboliquement, de *la lutte pour l'imposition du*

²⁰²⁶ Entretien réalisé le 1^{er} juillet 2005 avec la conseillère technique MGF de la GTZ, Nairobi, Kenya.

« sens » de la lutte. Les acteurs internationaux sont en effet également pourvoyeurs de sens : quels cadres d'action proposent voire imposent-ils et comment ? Que nous apporte la comparaison entre nos deux cas de recherche ?

2. Des acteurs internationaux pourvoyeurs de sens hétérogènes.

L'implication des acteurs internationaux est également nécessairement porteuse de sens. Or, le « sens » donné à la lutte par ces acteurs pluriels apparaît surtout comme hétérogène, au point qu'il semble que l'on soit face à une véritable cacophonie (a). Notre hypothèse cependant est que cette cacophonie est en partie *orchestrée*, et que les acteurs internationaux s'ils ne diffusent pas des cadres d'action globaux *clefs en main*, contribuent à la circulation de « recettes » internationales (b).

a. Des cadres d'action cacophoniques au Mali et au Kenya ...

Les acteurs internationaux, même s'ils n'interviennent pas (la plupart du temps) directement sur le terrain, distillent néanmoins une certaine vision des MGF et des moyens favorisant leur abandon et/ou leur régulation. Les cadres d'action proposés (et diffusés), composés (rappelons le) d'une représentation des pratiques des MGF assortie de principes d'actions,²⁰²⁷ semblent finalement très variés aussi bien dans le cas malien et dans le cas kenyan respectivement, que dans la comparaison.

i. Au Mali, des cadres d'action multivariés.

Nous avons tenté de dégager les différentes approches du problème des MGF et de la lutte formulées par les acteurs internationaux impliqués à partir d'une étude des entretiens réalisés notamment entre 2004 et 2006, complétés par la littérature grise que ces organisations ont produites (rapports, brochure de présentation, site Internet etc...).

²⁰²⁷ Cf. *supra*, chapitre 2, II, A, 1.

- *Des cadres d'interprétation du problème des MGF...*

Parmi les multiples représentations du problème des MGF formulées par les acteurs internationaux impliqués au Mali, on peut tout d'abord distinguer entre d'une part ceux qui font des « MGF » un problème spécifique (*approche ciblée*) et ceux pour qui il s'inscrit dans un ensemble d'autres problèmes relevant de la même logique et devant être traités ensembles (*approche intégrée*). Ensuite, on peut distinguer entre plusieurs représentations de la nature du problème : de culture, de santé, d'égalité de genre, ou de droit.²⁰²⁸ Pour simplifier nous avons synthétisé les résultats de notre enquête dans le tableau ci-dessous (tableau 5).

²⁰²⁸ Conformément aux cadres génériques tels que nous les avons décrits. Cf. *supra*, chapitre 2, II.

Tableau 5 : Les cadres d'interprétation du problème des MGF par les acteurs internationaux impliqués au Mali.

	Approche		Cadres d'interprétation
	<i>Intégrée</i>	<i>Ciblée</i>	
FNUAP		Sensibilisation santé de la reproduction et droits de la femme (CIPD), et plaidoyer	Combiné santé/ social/ droit (dominante santé) et culturel
UNICEF	Protection des enfants contre les violences		Droit
UE	Mortalité maternelle et infantile.		Santé
US Aid	Santé de la reproduction, planification familiale		Santé
ACDI	Participation des femmes au développement (fond GED)		Combiné droit/ social (genre)
Coopération suisse		Sensibilisation santé, AGR	Santé
Plan		Sensibilisation promotion de la santé femme et enfant	Santé.
Care		Sensibilisation conséquences santé et AGR.	Combiné santé /social
Prime II		Prise en charge des victimes, formation	Santé
AEN	Violences sexistes	Recherche au Nord	Combiné droit / social (genre)

Plusieurs caractéristiques ressortent de l'étude de ce tableau : tout d'abord, les approches intégrées sont le plus souvent le fait des agences de coopération multilatérale ou bilatérale, tandis que les approches ciblées sont plus le fait des ONGI. Par ailleurs, les approches semblent assez hétérogènes, mais un cadre d'interprétation (santé) reste cependant récurrent. En étudiant de plus près les discours des acteurs internationaux rencontrés, cette hétérogénéité est d'autant plus flagrante, et elle est également soulignée par les acteurs eux-mêmes qui considèrent qu'il existe un « problème d'approches » des MGF. Ils ne s'accordent pas sur la façon de problématiser les MGF. En effet, certains considèrent que l'approche en termes de « droits de la femme » a été négativement perçue au début de la lutte et que cela a ralenti le changement de comportement : « Il y avait une mauvaise stratégie, à partir d'une approche en

termes de droits de la femme. C'était mauvais car ça paraissait parachuté de l'Occident ». ²⁰²⁹ A l'inverse, ils intègrent le volet excision dans un programme plus large autour de la santé de la reproduction. Cette approche est également celle de la coopération suisse : « Il ne faut pas s'attaquer à la culture de front. Le message aura plus de poids s'il est abordé du point de vue de la santé... mais pas en tant qu'atteinte à la culture ». ²⁰³⁰ Mais, d'autres considèrent au contraire que les approches qui se concentrent –ou se sont concentrées– sur la santé ont des effets contreproductifs. ²⁰³¹ A travers son projet de formation des agents de santé PRIME II, propose une approche santé renouvelée. Mais, d'autres considèrent que l'approche santé seule ne peut suffire et que une approche en terme de droits est nécessaire, même s'il est doit nécessairement être adaptée. Par exemple Plan propose une approche combinant droits et devoir de la mère : « [Plan privilégie la] promotion de la santé de la femme et de l'enfant, tout en sachant que la santé est un droit. Mais on évite d'aborder la question sous l'angle du droit, mais plutôt celui du devoir des mères. Ce choix s'aligne derrière la volonté politique qui n'est pas non plus sous l'angle du droit. C'était d'ailleurs les faiblesses des premières associations féminines qui voyaient cela sous l'angle de l'intégrité de la femme ». ²⁰³² Enfin, certains vont plus loin et considèrent qu'une approche en termes de « droit » doit être une priorité, comme le prône notamment l'UNICEF ; voire en termes de violence faites aux femmes, comme le recommande l'AEN.

Au travers de ces **contradictions**, un autre désaccord porte sur le recours à la législation comme instrument dans la lutte, qui repose (rappelons le) sur un cadre d'interprétation « droit » du problème des MGF. Si tous semblent toutefois pour s'accorder sur le fait qu'une loi ne peut pas être actuellement votée, là encore les divergences se dessinent quant aux raisons de ces blocages et aux solutions plus ou moins intermédiaires qui peuvent en découler. Certains prônent ainsi plutôt le vote d'une loi, mais au contenu adapté au contexte malien. L'AEN propose ainsi : « On dit que c'est un problème de culture : mais je dis qu'il faut une

²⁰²⁹ Entretien réalisé le 31 mars 2004 avec la coordinatrice du Fond canadien d'initiatives locales Genre et Développement de l'ACDI, Bamako, Mali.

²⁰³⁰ Entretien réalisé le 7 avril 2004 avec la chargée du développement social de la coopération suisse, Bamako, Mali.

²⁰³¹ "Attempts to persuade traditional practitioners, usually older women, to abandon the practice have not been very successful, and campaigns focused only on the health consequences of FGC have not only been ineffective but have led to increased "medicalization" of the practice by health providers." in: C. Newman et D. Nelson, *Mali: Counseling and Advocacy to Abandon Female Genital Cutting*, PRIME PAGES (RR-34), Novembre 2003.

²⁰³² Entretien réalisé le 22 avril 2004 avec la coordinatrice du Projet MGF de Plan Mali, Bamako, Mali.

loi ou rien ! Mais pas une loi répressive, une loi à *la malienne* : c'est-à-dire qu'il s'agit de mettre en garde l'exciseuse qui est surprise en train de pratiquer, et au bout de la troisième mise en garde, on la met en prison. »²⁰³³ Mais, d'autres considèrent qu'il vaut mieux attendre avant de faire voter une loi, afin de pouvoir avoir une loi répressive mais plus tard : « Certains parlent d'une loi coercitive, mais à ce stade, cela ne sera pas efficace : la situation est différente au Sénégal où l'excision représente 20% de la population. Avec 90% on ne peut pas mettre tout le monde en prison. Il faut continuer avec la sensibilisation. ».²⁰³⁴

Il y a donc une grande hétérogénéité dans les formulations du problème des MGF par les acteurs internationaux. Cela remet donc en cause une vision simpliste, dichotomisée et binaire de la lutte, qui mettrait d'un côté les acteurs sociaux locaux et de l'autre des acteurs internationaux qui imposeraient automatiquement *un* discours (cohérent, unifié et homogénéisant). Comme le montre par exemple la dernière citation, les acteurs internationaux –notamment ceux qui ont une approche ciblée– semblent tâtonner et hésiter entre différentes approches. Par contre, il est également intéressant de noter que cette incertitude qui entoure les interventions des acteurs internationaux n'est en revanche pas compensée par une coordination étroite entre eux. Ces visions différentes de la lutte se répercutent ensuite sur les principes d'action.

- ... *Aux cadres d'action contre les MGF.*

Des approches différenciées produisent nécessairement des stratégies de lutte différenciées. Nous allons maintenant étudier le contenu des programmes ou projets des différents acteurs internationaux pour dégager les cadres d'action.

Dans la profusion des programmes et projets, nous avons isolé 6 types de stratégies, qu'elles soient classiques, ou novatrices. Dans les approches classiques, on retrouve le triptyque : sensibilisation, plaidoyer et recherche ; et dans les approches innovantes, on retrouve des approches moins courantes, parfois controversées, telles que la reconversion des exciseuses, la prise en charge des victimes ou la coordination des actions de terrain.

Chacune de ces approches se distingue des autres par : son niveau d'action opérationnelle (national ou communautaire), les principes d'action qui la sous-tend (c'est-à-dire en quelque

²⁰³³ Entretien réalisé le 30 janvier 2006, avec la coordinatrice du projet VIH Sida et MGF de l'Aide de l'Eglise Norvégienne, Bamako, Mali.

²⁰³⁴ Entretien réalisé le 29 mars 2004 avec le chef de programme santé de la reproduction du FNUAP, Bamako, Mali.

sorte ses objectifs généraux) et les outils qui sont mobilisés afin d'atteindre ces objectifs. Le tableau ci-dessous (tableau 6) croise ainsi ces différentes variables afin de mieux saisir dans le détail les différents cadres d'action des acteurs internationaux impliqués dans la lutte.

Tableau 5 : Cadres d'action des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF au Mali

<i>Les différentes caractéristiques de l'intervention</i> / <i>Les approches</i>		Niveaux d'action/ opérationnel	Les principes d'action (objectif)	Les outils	Cadres d'action dominants (&secondaires)	Les acteurs internationaux Impliqués	Les partenaires privilegiés
APPROCHES CLASSIQUES	Sensibilisation	Communautaire	Education	IEC, CCC, cérémonies...	Santé, moral (social/ droit)	FNUAP Plan CEDPA Care / US Aid Coopération Canadienne	PASAF. AMSOPT, ASDAP, AMPE, APDF, Centre Djoliba, ... Groupe Pivot SP ASAAFE, asso.locales AMSOPT, Centre Djoliba,
	Plaidoyer	National, local.	Mesures coercitives et/ou d'appui.	Conscientisation, formation, médiatisation	Droit (social- genre)	CEDPA Plan FNUAP / PATH	CNAPN, Centre Nat. Educ. APDF, Centre Djoliba.... CNAPN
	Recherche	Divers	Constituer un savoir	Statistiques, recherche-action...	Divers	Population Council US Aid AEN	ASDAP Direction Nat.Statist. Asso. locale
APPROCHES INNOVANTES	Reconversion des exciseuses	Communautaire	Diminuer l'offre <i>a priori</i>	AGR	Social(y compris genre)	Population Council Coopération suisse.	AMSOPT, ADPF, ASDAP Asso. locales
	Prise en charge des victimes	Communautaire	Diminuer les effets <i>a posteriori</i>	Formations, et centres ou structures d'accueil	Santé	Prime II Aide de l'Eglise Norvégienne	ASDAP PNLE
	Coordination	National, local.	Rationalisation de la lutte, appui technique	Harmonisation, concertation	Divers	FNUAP Coopération Canadienne. Coopération Suisse UNICEF	CNAPN, PNLE Réseau Malien MGF. Réseau local. CNAPN, PNLE

Plusieurs éléments pertinents ressortent de ce tableau. Tout d'abord, les stratégies des acteurs internationaux combinent à la fois des activités au niveau communautaire et national : l'importance des activités au niveau communautaire marque la volonté de se rapprocher des populations cibles. La stratégie dominante dans la lutte reste la **sensibilisation** (désignée sous le vocable « Information Education Communication » IEC puis « Communication pour le Changement de Comportement » CCC)²⁰³⁵ qui peut prendre des formes très variées en fonction des supports utilisés (causerie débats, théâtre forum, projection vidéo, spots télévisés, affiches...), mais également et surtout en fonction des messages véhiculés. Les messages peuvent en effet être centrés sur l'excision en tant que pratique néfaste pour la santé (avec photos à l'appui).²⁰³⁶ Le FNUAP recommande notamment l'utilisation de ces photos, mais également PRIME II qui a produit une cassette vidéo rassemblant les différentes photos disponibles commentées par des gynécologues maliens. Mais, d'autres sensibilisations se concentrent sur une approche autour de la santé de la reproduction, et incluent un module (généralement à la fin) sur les MGF : il s'agit alors plutôt d'un message de santé de reproduction intégrée. C'est l'option de Plan Mali qui a réorienté son volet MGF dans le cadre d'un vaste programme de santé de la reproduction dans sa deuxième phase (2000-2005). Rares sont les sensibilisations qui développent une approche « genre », mettant par exemple en lien la pratique (et sa persistance) avec l'image et le rôle social attribué à la femme malienne ; ou une approche en termes de « droits », voire une approche combinée genre/droit, en présentant la pratique comme une violence faites aux femmes (alors que l'on retrouvera cela au Kenya).

La deuxième stratégie phare reste le **plaidoyer**, au niveau national il se concentre essentiellement sur les décideurs publics voire les leaders d'opinion (notamment religieux). Il est intéressant de noter que les formations des parlementaires sont parmi les plus fréquentes : ce type de projets trouve facilement un financement, de l'avis des associations que nous avons rencontrées (Centre Djoliba, AMSOPT...), même si au final on peut s'interroger sur la pertinence du recours à une telle stratégie dans la mesure où les propositions de loi restent très rares au Mali. A l'inverse, le plaidoyer auprès des autorités exécutives reste plus ponctuel.

²⁰³⁵ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, I, B, 1.

²⁰³⁶ Rappelons que ces photos ont été produites par le gynécologue malien Moustapha Touré, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Elles montrent les cas les plus dramatiques, autour de l'accouchement le plus souvent, et généralement le résultat d'une MGF de type 3 (infibulation), qui reste peu courante au Mali. Voir **annexe n° 10**.

Toutefois, PRIME II a réussi, en partenariat avec le CNAPN, à sensibiliser le chef de l'Etat en janvier 2001 et à lui montrer (ainsi qu'à 6 de ses ministres) la vidéo sur les conséquences néfastes de la pratique. Là encore, le plaidoyer se heurte à de nombreuses contradictions quant aux messages. L'option législative est considérée avec beaucoup de précaution, y compris parmi les acteurs internationaux. Par exemple, l'APDF, association pionnière –leader (selon notre typologie) a fait partie du premier lot d'associations financées par le projet pionnier de Plan Mali en 1996, mais son plaidoyer favorable à l'option législative est alors jugé *trop radical* par Plan Mali.²⁰³⁷

Cela montre d'ailleurs la limite de l'intervention des acteurs internationaux dans la lutte : s'ils peuvent en effet orienter le choix des stratégies générales d'action voire les outils utilisés, ils n'ont finalement que peu d'emprise sur la nature des messages effectivement diffusés que ce soit à travers la sensibilisation ou le plaidoyer. Mais, le volet recherche (troisième stratégie classique), et l'accent mis sur la formation des formateurs (notamment illustrée par le nouvel engouement pour la stratégie de prise en charge des victimes) restent cependant un moyen de contrôler le contenu des messages diffusés en amont.

Enfin, un autre élément très important ressort de ce tableau : la **focalisation sur un nombre restreint de partenaires**. Les associations que nous avons décrites comme pionnières-leaders (AMSOPT, ASDAP, APDF, Centre Djoliba) et quelques associations notamment organisées en réseau (Groupe Pivot SP ou Réseau Malien contre les MGF) sont les intermédiaires privilégiés de l'ensemble des bailleurs ; au détriment de formations plus petites, moins (re) connues et qui seraient en région. En effet, le dernier élément qui ressort de cette analyse, c'est l'importance des associations urbaines- bamakoises dans la lutte. Il semble que cela confirme les hypothèses concernant l'émergence d'une élite associative urbaine féminine dans la lutte contre les MGF. Parler d'élite ici revient à souligner à la fois le caractère fermé de ce groupe, et d'autre part leur rôle essentiel dans l'orientation de la lutte. Composée des leaders féminines des associations pionnières-leaders dans la lutte contre les MGF, cette *élite* est

²⁰³⁷ : « L'approche de l'APDF fut plus radicale dans l'atteinte de son objectif ultime, l'éradication de l'excision, en voulant passer par des voies juridiques. Le Centre Djoliba procéda pour sa part par une approche socio anthropologique. Il chercha d'abord à savoir les raisons sociales et sociologiques de la persistance de la pratique et les conditions dans lesquelles les populations pourraient être amenées à abandonner la pratique de l'excision. Cette démarche est, du reste, celle que préconise le programme général de Plan, tel qu'il ressort des objectifs de la deuxième phase ». in : PASAF, 2002, *op.cit.*, p 28.

renforcée par son accès privilégié aux fonds des bailleurs. Ces derniers ont en effet tendance à choisir les mêmes partenaires : comme nous l'avons mis en évidence, cela répond à la fois à un souci de rapport coût / impact (expérience et expertise de ces associations, effets d'apprentissage), et de capacité d'absorption (les associations leaders sont de taille suffisante pour prendre en charge des projets d'envergure). Cette élite est donc renforcée par les modalités et la nature de l'implication des acteurs internationaux telles que nous venons de les décrire. D'ailleurs, plutôt que de parler d'élite au sens strict, il semble que la lutte contre les MGF se présente surtout sous la forme d'un **club**, plus ou moins fermé, composé d'un groupe d'organisations (nationales, internationales) en nombre restreint et fonctionnant en circuit fermé, avec ses favoris.

Par ailleurs, l'hétérogénéité des modalités de financement et de la nature des « recettes » de lutte sont renforcées par une faible intégration de la lutte au Mali : les acteurs internationaux que nous avons décrits ne **coordonnent** pas leurs actions. Un comité des partenaires techniques et financiers a toutefois été créé au Mali : le secrétariat est assuré à tour de rôle par l'un des acteurs internationaux impliqués. Il est composé à la fois des principaux bailleurs de la lutte, et des départements ministériels concernés. Il se réunit (environ) tous les mois, mais cela dépend également des événements : par exemple, en 2006, en prévision de la conférence sous régionale sur les MGF (organisée par l'organisation italienne *No Peace Without Justice*), les partenaires techniques et financiers impliqués dans la lutte se sont réunis toutes les semaines, en amont de la conférence, ayant (notamment) été sollicités pour financer une partie de cet événement. Mais de l'avis des acteurs internationaux que nous avons rencontrés, il ne s'agit pas tant de coordonner des actions, voire de les harmoniser ; que simplement de se tenir informé des activités des départements ministériels, et surtout de vérifier que les activités ne se chevauchent pas, tant en ce qui concerne les partenaires que (surtout) les zones géographiques. En effet, la lutte connaît une très forte concentration géographique, notamment autour de Bamako et dans les principales villes accessibles facilement. Les acteurs internationaux sont généralement assez réticents pour coordonner leurs actions, dans la mesure où elles correspondent à leurs propres programmes, ou politique générale de coopération nationale, et aussi pour des raisons techniques liées aux différentes modalités de financement (telles que nous les avons précisément exposées précédemment). Par exemple, la responsable de l'US Aid affirme lors de notre entretien : « les co-financements sont plus faciles à dire qu'à faire car chacun a son règlement et son financement. Par exemple, en ce qui

concerne les contraceptifs, l'US Aid finance 95% des contraceptifs au Mali et la Banque Allemande va financer les préservatifs. Mais c'est quand même assez rare ».²⁰³⁸ Les rencontres entre les acteurs internationaux se fait plutôt lors des différents séminaires ou conférences, ce qui ne permet pas non plus de développer des stratégies de collaboration. Il y a toutefois quelques initiatives pour tenter de pallier ce manque de coordination, comme par exemple le FONGEM (Forum des ONG européennes au Mali), qui est censé être un espace d'échanges entre les différentes ONGI européennes impliquées au Mali, complété par la mise en place d'un comité permanent : mais cette structure est encore peu opérationnelle.

Au terme de ce panorama, il apparaît d'une part qu'au sein de la masse des acteurs internationaux impliqués dans la lutte, un groupe d'acteurs aux profils différents (ONGI, agences des Nations Unies, agences de coopération bilatérale...) dominant la lutte contre les MGF : FNUAP, ONGI américaines, US Aid et ACIDI. Par ailleurs, les modalités de financement et la nature de leur engagement restent très hétérogènes ; caractéristique qui est d'ailleurs renforcée par l'absence de mécanismes de coordination. Leur implication a contribué à renforcer (sinon créer) une élite associative féminine urbaine dans la lutte. Par ailleurs, les acteurs internationaux, de plus en plus nombreux, en travaillant en rangs dispersés, ont également contribué par leur implication éclatée à multiplier les courtiers, sans cohérence globale, créant une situation de concurrence dans le monopole du courtage entre les ONG et les agences spécialisées de l'Etat.

ii. Au Kenya, des cadres d'action innovants.

A partir des entretiens réalisés avec plusieurs acteurs internationaux au Kenya, complétés par l'étude d'une (vaste) littérature grise, nous avons dégagé les différents cadres d'interprétation et d'action.

- *Des cadres d'interprétation...*

Pour faciliter la comparaison, nous avons également synthétisé les résultats de notre enquête dans tableau, ci-dessous (cf. *infra*, tableau 7)

²⁰³⁸ Entretien réalisé le 1^{er} avril 2004 avec la conseillère senior de santé publique de l'US AID, Bamako, Mali.

Tableau 7 : **Les cadres d'interprétation du problème des MGF par les acteurs internationaux au Kenya.**

	Approche		Cadres d'interprétation
	<i>Intégrée</i>	<i>Ciblée</i>	
UNICEF		Maternité sans risque Protection des enfants contre les violences.	Droit
FNUAP	Droit santé de la femme Droits sexuels		Combiné santé / droit/ social
UNIFEM	Pratique néfaste pour les femmes		Combiné santé / social
PATH		Pratique néfaste, dialogue communautaire, respect tradition	Combiné santé/ social/ culturel
Population Council		Recherche action	Combiné santé/ droit/ social
World Vision	Bien être spirituel, éducation des fillettes		Combiné moral/ santé
GTZ	.	Renforcement capacités institutionnelles, sensibilisation santé reproduction	Combiné santé / social
SNV	Santé de la reproduction		Santé
US Aid	Santé de la reproduction		Santé

Il apparaît tout d'abord que les acteurs internationaux impliqués intègrent généralement les MGF dans le cadre de mandats plus larges (notamment autour de la santé de la reproduction), et ce y compris pour les ONGI. Par ailleurs, et comme dans le cas malien, le cadre d'interprétation « santé » apparaît prédominant, ici interprété essentiellement en tant que composante de la santé de la reproduction. Cependant, et contrairement au Mali, les cadres dominants sont surtout des **cadres combinés**, au sein desquels les interprétations sanitaires sont présentes mais pas nécessairement exclusives ; comme le résume assez bien la responsable de Population Council : « la société civile s'est emparée de la question au début des années 1990, car l'excision est en lien avec le VIH SIDA et les MST... Mais ces premiers discours ont eu des conséquences négatives : médicalisation, forme moins sévère, sur des

fillettes plus jeunes. Si bien qu'une approche holistique est privilégiée dans un deuxième temps, qui englobe aussi la notion de droits humain ». ²⁰³⁹ Ce discours est assez représentatif de l'ensemble de nos entretiens : l'approche biomédicale des débuts de la lutte est aujourd'hui remise en cause partiellement, notamment au regard des taux importants de médicalisation qui ont été révélés à la fois par les EDS et par les recherches opérationnelles de Population Council dans la région Nyanza. ²⁰⁴⁰

De manière générale, on observe également une certaine prudence dans la formulation de stratégies de lutte, cherchant notamment à ce qu'elles soient en accord avec les communautés. Cela peut s'expliquer probablement au regard de l'histoire tourmentée de la lutte contre les MGF, marquée par des premières remises en cause qui ont violemment été rejetées par la population. D'ailleurs, cet épisode colonial est sans cesse cité lors des entretiens, comme contre-exemple, ce qu'il ne faudrait « plus » faire. Cela se traduit aussi de façon symbolique par une justification des termes pour désigner la pratique : *Population Council* et PATH précisent ainsi longuement dans nos entretiens le choix qu'elles ont fait pour l'usage du terme de « *female genital cutting* » (FGC). L'une affirme « La notion de 'mutilation' n'est pas sensible aux questions de genre... et puis, les parents pensent que cela est bien pour leurs enfants.... », ²⁰⁴¹ et l'autre confirme « Nous en avons beaucoup parlé [de la terminologie]... Finalement, nous utilisons le terme de *female genital cutting*, même si les groupes avec lesquels nous travaillons parlent eux de MGF [...] parce que le terme 'mutilation' a une valeur qui lui est attribué, quelque chose de négatif qui n'est pas respectueux ! » ²⁰⁴² La responsable de l'UNICEF précise également : « Le terme de 'mutilation' est horrible : les femmes, les mères ne pensent pas qu'elles sont en train de 'mutiler' leurs filles. Il faut choisir un cadre dans lequel la communauté se sente à l'aise... alors on change de termes... [...] La circoncision féminine convient pour le niveau communautaire. Mais, si je parle à la coopération italienne, je vais dire FGC ; et si je parle à l'OMS, je vais dire FGM... ». ²⁰⁴³ Le

²⁰³⁹ Entretien réalisé le 10 mai 2005 avec la responsable des programmes de santé de la reproduction des adolescents et des recherches opérationnelles sur les MGF de Population Council, Nairobi, Kenya.

²⁰⁴⁰ C. Njue et I. Askew, *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, Population Council, *Frontiers in Reproductive Health*, 2004.

²⁰⁴¹ Entretien réalisé le 10 mai 2005 avec la responsable des programmes de santé de la reproduction des adolescents et des recherches opérationnelles sur les MGF de Population Council, Nairobi, Kenya.

²⁰⁴² Entretien réalisé le 19 avril 2005 avec la directrice de PATH –Kenya, Nairobi, Kenya.

²⁰⁴³ Entretien réalisé le 29 juin 2005 avec la responsable de la santé (ex-point focal genre), UNICEF, Nairobi, Kenya.

FNUAP confirme également cette prudence : « Le FNUAP s'attache fortement à ne pas mettre en place des programmes qui soient sensibles à la culture... Nous n'allons pas utiliser un terme qui n'est pas respectueux des populations ». ²⁰⁴⁴

C'est dans ce contexte prudent que l'on peut aussi comprendre que la stratégie de lutte dominante au Kenya soit les rites de passage alternatifs, qui permettent une remise en cause *modérée* de la pratique des MGF, uniquement dans ses dimensions néfastes à la santé ; tout en valorisant sa fonction de rite de passage et plus généralement d'intégration sociale. Cela repose sur la même logique qui pousse les acteurs à manier des termes qui se veulent culturellement neutres.

- ...*Aux cadres d'action.*

Le tableau ci-dessous met en évidence l'impact de ces visions de la lutte en ce qui concerne les stratégies développées. Là encore, ce tableau permet une lecture comparée rapide avec le cas malien (voir ci dessous tableau 8).

²⁰⁴⁴ Entretien réalisé le 22 juin 2005 avec la responsable pays du FNUAP, Nairobi, Kenya.

Tableau 8 : Cadres d'action des acteurs internationaux impliqués dans la lutte contre les MGF au Kenya.

<i>Les différentes caractéristiques de l'intervention / Les approches</i>		Niveaux d'action/opérationnel	Les principes d'action (objectif)	Les outils	Les cadres d'action dominants (et secondaires)	Les acteurs internationaux Impliqués	Les partenaires privilégiés
APPROCHES DOMINANTES	Rites de passage alternatif	Communautaire	Elimination caractère néfaste des MGF Valorisation de la culture	Cérémonie de circoncision par les mots, sensibilisation	Social/ santé	UNICEF FNUAP UNIFEM PATH World Vision GTZ US Aid	MYWO Federation of Women's Groups CBOs
	Recherche	Divers	Constituer un savoir	Statistiques, recherche-action...	Divers	Population Council US Aid	MYWO
APPROCHES SECONDAIRES	Centres d'accueil	Communautaire	Prévention Education des filles	Sensibilisation, accueil	Social (y compris genre)	FNUAP GTZ.	CBOs
	Plaidoyer	National	Protection des droits enfants, mise en œuvre Plan d'Action	Mise en œuvre du Children's Act, renforcement capacités	Droit	UNICEF GTZ	NFP on FGM MOH

Au niveau des stratégies, les rites de passage alternatifs (ou : AROP) restent sans conteste l'approche phare dans la lutte contre les MGF au Kenya. Initiée par PATH en partenariat avec MYWO et ses filiales locales, l'approche a rapidement connu un vif succès, reconnu par les principaux acteurs de la lutte au niveau international, au premier rang desquels l'OMS et l'UNICEF. Ces deux agences ont fait une évaluation des approches de lutte contre les MGF expérimentées au niveau international, et les AROP développés au Kenya sont cités en exemple. C'est le cas dans le rapport publié par l'OMS en 2001 sur les programmes de lutte contre les MGF ; ²⁰⁴⁵ et dans le rapport équivalent publié plus récemment en 2006 par

²⁰⁴⁵ WHO, *Female Genital Mutilation. Programmes to Date. What Works and What Doesn't ? A Review*, WHO Departments of Women's Health and Community Health, Genève, 1999. Un chapitre est consacré au Kenya dans la partie consacrée aux projets réussis (pp 107-111).

l'UNICEF,²⁰⁴⁶ pour ne citer que ceux-ci. Cette approche est désormais la principale approche promue par les différents acteurs internationaux. Toutefois, un rapport publié par Population Council et 2000 (puis celui de l'UNICEF que nous venons de citer) mettent en évidence également les limites de cette stratégie qui ne peut être efficace que dans des communautés où la pratique est traditionnellement assortie de cérémonies et où elle marque le passage à l'âge adulte, ce qui n'est pas le cas dans l'ensemble des communautés excisantes, comme nous l'avons vu dans le chapitre préliminaire. D'autres approches se sont alors développées, notamment autour de la promotion des droits humains et des mécanismes de prise en charge des jeunes filles qui refusent de se faire exciser et qui se voient rejeter de leur famille. Dans le premier cas, le vote d'une loi interdisant la pratique des MGF au Kenya est encouragée notamment par l'UNICEF, mais ce plaidoyer est finalement assez marginal dans les stratégies privilégiées par les acteurs internationaux, contrairement au Mali où cela constitue une des trois principales approches. Cela peut s'expliquer du fait des prises de position précoces du Président (D. A. Moi), dès le début des années 1980 qui participent d'une certaine *confusion* considérant que le Kenya aurait *déjà* criminalisé la pratique, alors que ces interdictions sont encore informelles et n'ont d'ailleurs donné lieu à aucune forme d'application (législation, jurisprudence...). Cette confusion est renforcée par le terme de « *presidential decrees* ». Au contraire, l'essentiel des activités soutenues par les acteurs internationaux se concentrent au niveau communautaire (*cf.* tableau 8). L'autre approche qui s'est développée plus récemment propose une prise en charge des jeunes filles qui, une fois sensibilisées, peuvent alors décider de ne pas se faire exciser, mais qui sont alors reniées par leur famille. Ces centres d'accueil sont créés dans le but de protéger aussi les jeunes filles des mariages forcés. Ils se développent notamment dans la communauté massai, où les MGF sont associées étroitement au mariage. Cette stratégie innovante est une réponse aux campagnes de sensibilisation qui ont conduit à une certaine prise de conscience des plus jeunes générations, qui décident de ne pas subir l'excision. Cette approche répond d'une part à une volonté de développer des stratégies qui soient au plus près des besoins des communautés, comme le présente le FNUAP qui soutient notamment le *Tasaru Rescue Center* de Narok.²⁰⁴⁷ D'autre part, cette approche permet aussi de traiter les MGF sous un angle qui prenne en compte la dimension d'inégalité

²⁰⁴⁶ UNICEF, *Changer une convention sociale néfaste : la pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Digest Innocenti, Florence, 2005. Une sous partie est consacrée aux rites de passage alternatifs au Kenya (p 34).

²⁰⁴⁷ *Cf. supra*, chapitre 1, II.

de genre, tant du point de vue de l'éducation des petites filles (ces centres visent justement à maintenir les fillettes dans le système éducatif plutôt qu'elles ne soient mariées trop jeunes une fois excisées) que des mariages forcés/précoces spécifiquement. On retrouve d'ailleurs cette alliance (lutte contre les MGF et contre les mariages forcés, et éducation des petites filles) dans de nombreux projets au Kenya, contrairement au Mali où la lutte contre les MGF apparaît beaucoup plus autonome. On peut expliquer cette différence du fait de la plus faible prévalence de la pratique au Kenya, qui justifie des stratégies d'inclusion dans d'autres programmes, plus que l'élaboration de programmes ciblés d'une part ; mais d'autre part, la priorité donnée (notamment par le Gouvernement M. Kibaki) à l'éducation ouvre une fenêtre d'opportunité pour l'inclusion des MGF dans cette perspective.²⁰⁴⁸

Au terme de cette comparaison, il apparaît tout d'abord que les acteurs internationaux sont très variés et qu'ils ont des visions et approches différentes de la lutte contre les MGF, si bien qu'on peut véritablement parler de cacophonie, pour souligner les dissonances tant dans les discours que dans les cadres actions privilégiés des acteurs internationaux. Comment comprendre cette pluralité ? Quels en sont ses effets sur la lutte institutionnelle contre les MGF ? Peut-on véritablement parler de « cacophonie » ? N'y a-t-il aucune logique ni cohérence dans les mobilisations des acteurs internationaux ?

b. ... qui sont cependant la traduction de « recettes » internationales.

Notre hypothèse est que les cadres d'action des acteurs internationaux ne font pas l'objet d'injonctions radicales et autoritaires, d'une part parce qu'ils manquent souvent de cohérence interne mais aussi et surtout parce qu'ils prennent la forme de « recettes » bien plus que de cadres prêts à l'emploi (ii). Pour affiner cette réflexion, il nous faut d'abord identifier brièvement les mécanismes de production et de diffusion des cadres d'action. (i).

²⁰⁴⁸ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 2.

i. Des coalitions de cause et réseaux d'experts
porteurs de cadres d'action globaux spécifiques.

En analysant la pluralité d'acteurs internationaux mobilisés, il apparaît toutefois que plusieurs d'entre eux *partagent* une certaine vision de la lutte, voire les mêmes principes d'action vis à vis du problème des MGF. Ces espaces plus ou moins autonomes dont les membres partagent des intérêts et ou des idées semblent constitués des réseaux inter/transnationaux. Quels sont ces « réseaux » observables ? Quel est leur impact dans la consolidation de la cause des MGF ?

Pour répondre à ces questions, nous avons au préalable cherché à faire une première synthèse des types de réseaux tels qu'ils apparaissent le plus souvent dans la littérature bourgeonnante qui s'intéresse aux *réseaux transnationaux*,²⁰⁴⁹ qui postulent que ces derniers jouent un rôle clef dans la formulation et la diffusion des idées à l'échelle internationale. Mais, cette notion recoupe des réalités très différentes : les réseaux se distinguent en effet fortement en fonction d'une part des participants (experts, militants voire *policy makers*), de la nature des liens entre ces participants (partage d'un savoir, de valeurs, d'idées politiques) et des rapports avec l'environnement extérieur (degré de fermeture et d'autonomie). Il est ainsi possible de distinguer au minimum trois principaux types de réseaux transnationaux : *les réseaux internationaux de cause* composés surtout de militants qui partagent des valeurs, un savoir normatif et des connaissances sur une cause et cherchent à influencer le pouvoir ; *les réseaux d'experts* qui rassemblent des spécialistes d'un domaine qui cherchent également à influencer le pouvoir ; et enfin des *réseaux de politiques publiques* qui sont composés d'une diversité d'acteurs qui partagent des valeurs quant à l'intervention publique et qui participent à la formation de principes d'action publique. Ces différentes catégories sont présentées dans le tableau ci-dessous (tableau 9).

²⁰⁴⁹ Transposer la notion de réseaux dans le champ transnational permet de souligner l'imbrication des intérêts et des idées partagées par delà les frontières, permettant justement de comprendre les canaux de circulation des idées au niveau international. On peut se référer ainsi à la définition de Diane Stone : "A key feature of a network is a shared problem, on which there is an exchange of information, debate, disagreement, persuasion and a search for solutions and appropriate policy responses", D. Stone, 2004, *op.cit.*, p 560. Voir également M. Keck et K. Sikkink qui définissent les *transnational advocacy networks* comme: « those network actors working internationally on an issue, who are bound together by share values, a common discourse, and dense exchange of information and services », M. Keck et K. Sikkink, *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, p 2.

Tableau 9 : **Les principaux types de réseaux transnationaux.**²⁰⁵⁰

<i>Variables</i> / <i>Nature des réseaux.</i>	<i>Participants</i>	<i>Liens entre les participants (nature).</i>	<i>Rapports avec l'environnement extérieur</i>
<p>Coalition/ réseau thématique et ou de plaidoyer transnational - <i>Transnational issue/ advocacy network or coalition.</i> (cf. Keck et Sikkink, Sabatier, Risse-Kappen, True et Mintrom etc.)</p>	Militants, ONG, médias, églises, syndicats, etc.	Echange information et services réguliers (échelle internationale), Partage de valeurs (mais partiel- cf. Hajer). Partage un savoir normatif (ou « principled beliefs » cf. Sabatier)	Réseau ouvert, dense, plus ou / stable (selon si cause est durable). Cherche à influencer le processus de politique publique (plaidoyer) : mise sur agenda et application Souvent interprété comme contre-hégémonique (cf. Keck Sikkink) mais vision souvent idéalisée (cf. Siméant).
<p>Communauté épistémique (cf. Haas)</p>	Experts (savoir reconnu dans un domaine)	Partage des idées politiques, et un savoir « causal » (rapport cause-effet)	Réseau qui est <i>ad hoc</i> . Fermé. Autonomie plus importante vis-à-vis des processus politique, mais qu'ils cherchent à influencer.
<p>Communauté (ou réseau) global(e) de politique publique. <i>Global public policy network./ community.</i> (cf. Richardson et Johnson, Sabatier, Stone etc.)</p>	Journalistes, experts, et <i>policy makers</i> .	Partage de valeurs centrales sur l'action publique.	Réseau non spécialisé, mais stable et fermé. Négociation interne en vue de formation de politique publique.

²⁰⁵⁰ Pour construire ce tableau, nous avons notamment croiser les synthèses proposées par Diane Stone (cf. D. Stone, « Transfer agents and global networks in the internationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp545-566) ; et de L. Henry, G. Mohan et Y. Yanacopulos (cf. de L. Henry, G. Mohan et Y. Yanacopulos, « Networks as Transnational Agents of Development », *Third World Quarterly*, vol. 25 (4), pp 839-855); au regard des travaux des auteurs les plus pertinents sur la question, et notamment: P. Sabatier (dir.), *Theories of Policy Process*, Westview Press, Boulder 1999 ; M. Keck et K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Londres,1998; J. True et M. Mintrom, "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming" *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1, (Mar., 2001), pp. 27-57; M. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford University Press, Oxford, 1995 etc.

La lutte contre les MGF apparaît structurée autour de plusieurs réseaux inter/transnationaux, qui recoupent partiellement les catégories évoquées ci-dessus. Ces réseaux se différencient selon qu'ils sont articulés autour de participants qui partagent un savoir technique ou un engagement de nature plus militante d'une part, en fonction de leur degré de cohésion interne d'autre part, et enfin de part la nature de l'influence qu'ils exercent sur la formulation d'une politique de lutte contre les MGF. Mais quelque soit leur nature, ces réseaux ont en commun l'importance des informations, des connaissances etc. qui sont partagées en leur sein, et qu'ils contribuent à diffuser, participant ainsi plus ou moins directement à la consolidation de la cause.

Historiquement, la lutte contre les MGF a émergé à la faveur d'un réseau pionnier transnational de défense de la cause qui rassemblait alors de façon informelle des missionnaires (religieux, notamment protestants), des chefs locaux, et des députés britanniques, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1. M. Keck et K. Sikkink reprennent d'ailleurs cet exemple pour définir les réseaux transnationaux de défense de cause (transnational advocacy networks ou TANs).²⁰⁵¹ Puis, dans le courant des années 1970, l'implication de militant(e)s féministes, principalement occidentales, a permis la formulation d'un cadre d'action global féministe autour des MGF. Les réseaux militants féministes ont ici joué un rôle central. Parmi, eux on peut citer notamment un réseau féministe pionnier : le *Women International Network* (Win), créé à l'initiative de Fran Hosken.²⁰⁵² Mais le réseau périclité au cours des années 1990, après avoir considérablement étendu son mandat aux autres violences faites aux femmes. Le relais est alors assuré par des organisations féministes internationales, au premier rang desquelles on peut notamment citer RAINBO (*Research*

²⁰⁵¹ Cette campagne coloniale contre la circoncision féminine est ainsi citée à titre d'exemple pour illustrer le fait que les réseaux transnationaux ne sont pas un phénomène nouveau (au même titre que les coalitions en faveur de l'abandon du bandage des pieds en Chine à la fin du 19^{ème} siècle) : M. Keck et K. Sikkink, 1998, *op.cit.*

²⁰⁵² Ce réseau a permis une large diffusion de l'information sur la pratique des MGF – notamment à travers la publication d'une revue trimestrielle (*Win News*), qui comprend une section spéciale d'actualités sur les MGF. Cela permet de faire le point à la fois sur la prévalence des MGF mais également sur des activités de lutte menées à divers endroits du globe. Cette revue est ensuite envoyée aux membres, répartis à travers le globe. Pour une présentation (plus de site dédié, car l'organisation n'existe plus) voir : <http://www.feminist.org/win.htm>

Action Network for the Bodily Integrity of Women), basée au aux Etats-Unis puis au Royaume Uni. Mais ces réseaux, plus limités, n'auront pas le même impact que le premier.

Plus récemment, d'autres mises en réseau ont vu le jour, autour de thématiques sur les droits humains. C'est le cas notamment par exemple de **Stop FGM Campaign**.²⁰⁵³ C'est une coalition, organisée autour de la députée européenne italienne Emma Bonino, qui coordonne une campagne internationale de lutte contre les MGF au milieu des années 2000 en faveur de l'adoption et l'application de législations contre les MGF. Elle est composée à l'échelle internationale de deux ONG italiennes (AIDOS et NPWJ) ainsi que 7 organisations nationales issues de pays africains concernés par le projet, dont le Mali et le Kenya. Depuis 2002, elle a également reçu le soutien (technique et / ou financier) de l'UNICEF, de l'UNIFEM, du FNUAP, des coopérations italienne, allemande, hollandaise et française, de la Banque Mondiale et de l'Open Society Institute.²⁰⁵⁴ Ce réseau hétéroclite a mis en place depuis 2003 une série de conférences organisées dans les principaux pays du programme (en Afrique), avec le soutien financier des partenaires membres visant à favoriser l'implication des gouvernements dans la lutte contre les MGF, notamment en direction d'une législation spécialisée.

En dehors de ces réseaux transnationaux de défense de la cause, la formulation et la consolidation de cadres d'action globaux sur les MGF se fait à travers de *réseaux plus fermés composés de spécialistes*.

C'est notamment le cas du **NGO Working Group on traditional practices affecting the health of women**, réseau plus spécialisé très influent en matière d'approche par les droits humains, qui émerge sur la scène internationale dès les années 1980. Créé à Genève à l'initiative de Berhane Ras-Work, militante d'origine éthiopienne installée en Suisse, il est placé sous la houlette du *NGO Special Committee on the Status of Women*. Ce réseau est composé d'ONG qui ont le statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies. Dans le courant des années 1980, il s'impose rapidement comme l'acteur incontournable pour la mise sur agenda de la question des MGF. Il mène en effet un lobbying

²⁰⁵³ Voir : <http://www.stopfgmc.org>

²⁰⁵⁴ Voir la liste complète sur le site de l'ONG italienne NPWJ qui coordonne la coalition [Disponible en ligne : <http://www.npwj.org>]

continu au sein des principales organisations du système des Nations Unies (notamment lors des assemblées annuelles de l’OMS, mais également lors des Board Meetings de l’UNICEF, des sessions de la Commission des Droits Humains des Nations Unies, ou enfin de la Commission du Statut de la Femme des Nations Unies). Il réussit ainsi à imposer l’introduction de l’article 24.3 (relatif à la protection contre les pratiques néfastes à la santé des enfants) lors de la rédaction de la Convention sur les droits des enfants (1990). Il parvient également à encourager la Commission des Droits Humains à mettre en place un groupe de travail spécialisé pour étudier la question des MGF : c’est le **Working Group of Experts on FGM** (qui rassemblait des responsables de l’UNICEF, de l’OMS et de l’UNESCO), créé par une résolutions en 1984. Le premier rapport que ce groupe de travail a remis en 1986 encourage le vote d’une nouvelle résolution encourageant la généralisation de législations contre les MGF à l’échelle internationale. En 1991, le groupe se dote d’une institution permanente, le *Special Rapporteur On FGM*. Il participe surtout activement à la mobilisation de plusieurs agences des Nations Unies (FNUAP, OMS et UNICEF) pour la création de comités nationaux de référence dans la lutte contre les MGF dans tous les pays africains. Ainsi en 1984 est organisé à Dakar la session constitutive du **Comité Inter Africain contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes**.²⁰⁵⁵ Ce réseau impulsera la mise en place et la coordination de comités de lutte au niveau national sur le continent et constitue un acteur sous régional clef.²⁰⁵⁶

Dans le courant des années 1990 un autre réseau de spécialistes aura une influence importante dans la consolidation d’un cadre d’action global sanitaire. C’est le cas notamment du Working Group of Experts de l’OMS, mis en place en 1995 et qui travaille sur terminologie et la classification des différentes formes de la pratique. Le rapport qui est remis la même année et publié en 1996 fait alors immédiatement référence au niveau international, comme nous l’avions évoqué dans le chapitre préliminaire. Ce n’est d’ailleurs que très récemment (en mars

²⁰⁵⁵ Basé à Dakar, ce réseau a un bureau de coordination à Genève – et dont la présidente est également Berhane Ras-Work. Voir le site du Comité Inter Africain [Disponible en ligne : <http://www.iac-ciaf.com/index.htm>]

²⁰⁵⁶ Il a notamment décidé en 2003 de l’organisation d’une Journée Internationale de Tolérance Zero aux MGF (le 6 février).

2008) que ce travail sera remis à jour et la classification entièrement revue et corrigée.²⁰⁵⁷ En 2006, l’OMS organise également un groupe de recherche très élargi, comprenant des spécialistes travaillant pour l’OMS à la fois au siège et dans les bureaux régionaux, des consultants indépendants (essentiellement des universitaires européens, américains et australiens) et des partenaires locaux (surtout des médecins, travaillant dans des hôpitaux au Burkina Faso, au Kenya, au Bénin, au Sénégal, au Nigeria et au Soudan), qui mène une importante recherche permettant de mettre en évidence les conséquences obstétricales précises de la pratique. Ce travail sera largement publié, y compris dans la prestigieuse revue médicale *The Lancet*.²⁰⁵⁸

Mais on peut également observer l’importance de réseaux regroupant des responsables de programmes des principaux bailleurs spécialisés sur la lutte contre les MGF, à l’instar notamment du **Donors Working Group on FGM**, créé en 2001. Il rassemble surtout des OI (UNICEF, FNUAP, OMS, Banque Mondiale), des coopérations bilatérales (GTZ, ...), des ONGI et des fondations privées (Public Welfare Foundation - avec Adisa Douglas qui a participé à la création du groupe). En 2005, la 5^{ème} session a été l’occasion de faire du lobbying auprès des institutions européennes pour une implication plus active dans la lutte.²⁰⁵⁹ En 2007, le groupe a publié un document visant à harmoniser le cadre d’intervention contre les MGF à l’échelle internationale (document non finalisé).²⁰⁶⁰

On peut également observer la formation de réseaux de spécialistes encore plus fermés, à l’intérieur même des organisations internationales, à l’image par exemple de **l’Interagency**

²⁰⁵⁷ La terminologie est revue dans l’annexe de l’appel interagence contre les MGF de 2008: voir *Eliminating Female Genital Mutilation. An Interagency Statement*, OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO, 2008.

²⁰⁵⁸ “Female genital mutilation and obstetric outcome: WHO collaborative prospective study in 6 african countries”, WHO Study group on FGM and obstetric outcome, *The Lancet*, 367, 3 juin 2006, pp 1835-1841. Certains résultats sont cependant en partie contestés, et font l’objet d’une discussion animée autour de spécialistes, notamment des anthropologues, par l’éditorialiste du *New York Times*, John Tierney (cf. *supra*, chapitre préliminaire). Pour des détails, se reporter au chapitre préliminaire: cf. *supra*, chapitre préliminaire, I, B, 2.

²⁰⁵⁹ Pour un compte rendu de la 5^{ème} session, 31 mai 2005, Bruxelles: [Disponible en ligne: <http://siteresources.worldbank.org/WBEU/Resources/3808221111486612454/PreesReleaseDonorsWorkingGrouponFGC31May05.pdf>.]

²⁰⁶⁰ Donors Working Group on FGM, *Toward a Common Framework for the Abandonment of FGM/C*, Unicef IRC (secretariat), 2007, 4 pages.

Working Group of the U.S. Agency for International Development (USAID). Créé en 2002, ce groupe de travail rassemble des représentants de l'US AID, de plusieurs ONG américaines dans le domaine de la santé (Population Council, Family Health International, PATH) et d'organisations de consulting spécialisés sur la santé (Manoff Group, Population Reference Bureau). Son travail porte depuis sa création sur l'accessibilité de l'information disponible sur les MGF (la pratique, ses évolutions et ce qui est fait à son encontre). Identifiant ainsi de sérieux « information gaps », ce groupe de travail a publié plusieurs documents de synthèse, synthétisant de nombreuses études de référence, y compris sur les « bonnes pratiques ». ²⁰⁶¹ Ces documents font ensuite référence pour les ONG américaines qui sont (nous l'avons vu) très impliquées dans la lutte.

En dehors de ces experts membres des principales organisations internationales, on peut également trouver des réseaux et / ou coalitions composés d'experts universitaires (en sciences médicales et sciences humaines et sociales) qui participent également à la mise à jour des données de recherche sur lesquelles reposent les cadres d'action internationaux sur les MGF. Par exemple, l'université de Ghent (en Belgique) – à travers le très reconnu *International Centre for Reproductive Health (ICRH)* - constitue à cet égard un vivier de chercheurs d'une part, mais surtout elle est le site de nombreux projets en commun, essentiellement d'appui à la politique européenne en matière de lutte contre les MGF ou dans les pays tiers. On peut également citer le **Centre de Recherche Innoncenti** de l'UNICEF (ou UNICEF IRC), basé à Florence. Créé en 1988, il est composé d'une équipe de chercheurs spécialisés qui mènent des études qualitatives en rapport avec les principaux domaines d'intervention de l'UNICEF, selon un programme pluriannuel qui est approuvé par l'UNICEF. En 2005-2006, il a publié un important document de synthèse et de référence sur les MGF. ²⁰⁶² Enfin, dans un registre plus informel, on peut également citer le **Nordic Research Network on Female Circumcision (FOKO - Forskning Om Kvinnlig**

²⁰⁶¹ US AID, *Female Genital Mutilation, Programmes to Date: What Works and What Doesn't?*, 2004; PRB, *Abandonner la mutilation génitale féminine/ excision: information du monde entier*, CD Rom, Août 2005. C. Feldman-Jacob et S. Ryniak, *L'abandon de MGF : un examen attentif des approches prometteuses*, PRB/ US AID, avril 2007

²⁰⁶² *Changer une convention sociale néfastes: la pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Innocenti/UNICEF, Digest Innocenti, 2005, 51p.

Omsskjaering),²⁰⁶³ réseau créé par des chercheurs (médecine et anthropologie) issus du Danemark, de Suède et de Norvège. Ce réseau a d'abord été rattaché à l'Université d'Oslo, avant de s'autonomiser pour n'exister qu'à travers les conférences organisées tous les deux ans, et rassemblant les chercheurs, mais également des responsables d'ONG internationales, d'institutions internationales (UNICEF, OMS), voire des représentants des coopérations européens et des travailleurs sociaux européens etc. Le succès de la conférence en fait un événement important pour tous les chercheur(e)s sur la question au niveau international. Les interventions font alors le plus souvent l'objet de publication, et des partenariats stratégiques se nouent. Il est intéressant de noter par exemple que la déclaration conjointe sur l'élimination des mutilations génitales féminines publiée par l'OMS et 10 autres agences spécialisées des Nations Unies en mars 2008 comprend dans ses références de base plusieurs recherches qui ont été présentées lors de ces rencontres.²⁰⁶⁴ De la même manière, la conférence est l'occasion de la dissémination des dernières recherches et travaux en cours au sein de l'OMS.²⁰⁶⁵

Ces réseaux et coalitions articulés autour de la cause des MGF sont donc très diversifiés, mais ils influencent d'une certaine manière le cadrage de la cause à l'échelle globale. Si on reprend la grille des réseaux (cf. *supra* tableau 9), deux types de réseaux peuvent ici être distingués. D'une part, les **coalitions transnationales de défense de la cause des MGF** partagent nombre de caractéristiques avec les coalitions transnationales de plaidoyer décrits notamment M. Keck et K. Sikkink, mais qui constituent un groupe assez hétérogène notamment de par leur composition. D'autre part les **coalitions de spécialistes** recourent certains traits des communautés épistémiques décrites par Peter Haas, même si certains participent directement à la formation des cadres d'action globaux ce qui les rapproche des *global public policy network* discutés par Diane Stone notamment. Il est d'ailleurs ici intéressant de noter que les coalitions de cause vont avoir tendance à défendre un cadre d'action global droit ou genre, tandis que les coalitions de spécialistes privilégient et consolident le plus souvent un cadre

²⁰⁶³ Voir le site du réseau : <http://www.med.uio.no/iasam/inthel/foko/>

²⁰⁶⁴ *Eliminating Female Genital Mutilation. An Interagency Statement*, OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO, 2008.

²⁰⁶⁵ Observations personnelles lors de la 4ème conférence organisée par le réseau FOKO, 4-6 septembre 2007, Hanasaari (Finlande).

santé, à l'instar des experts de l'OMS.²⁰⁶⁶ Cela explique d'ailleurs probablement le succès de ce dernier.

Le tableau ci-dessus permet de synthétiser ces résultats (*cf.* tableau 10).

²⁰⁶⁶ E. Heger Boyle confirme également cette hypothèse. E. Heger Boyle et K. Carbone Lopez, 2006, *op.cit.*

Tableau 10 : **Les types de réseaux transnationaux autour de la cause des MGF.**

<i>Variables</i> / <i>Types de réseaux.</i>		<i>Composition</i>	<i>Liant</i>	<i>Rapports avec les autres acteurs de la lutte</i>	<i>Exemples</i>
Coalitions de défense de la cause des MGF.		ONGI, militant(e)s, associations nationales etc. (très divers).	Défense de la cause.	Réseau ouvert, mais pas stable. Plaidoyer pour défense plus active.	- Coalition pionnière des missionnaires coloniaux (Kenya) - Coalitions féministes (Win) - <i>NGO Working Group on FGM</i> - <i>CI AF</i> - <i>Stop FGM Campaign.</i>
Coalitions de spécialistes de la cause des MGF	Experts.	<i>Development policy makers</i> (experts travaillant dans les ONGI ou OI)	Savoir technique et pratique.	Réseau instable (carrière des membres) Harmonisation.	- <i>Donors Working Group on FGM</i> - <i>Interagency Working Group US AID.</i> - groupes de travail de l’OMS.
	Chercheurs.	Experts indépendants, consultants.	Savoir théorique.	Réseau autonome. Information, dissémination.	- ICRH Ghent. - UNICEF IRC - FOKO

Trois idées ressortent de cette analyse : tout d’abord, les acteurs les plus influents dans ces processus sont ceux qui maîtrisent sinon la production du moins la *diffusion* de ce savoir. En effet, le savoir et les connaissances jouent un rôle essentiel dans la formulation, consolidation, et le changement de cadres d’action globaux. Les coalitions de spécialistes sont donc des acteurs incontournables, notamment du fait de la production continue d’une vaste **littérature « grise »**, composée de rapports, études, données statistiques - parfois contradictoires, mais le plus souvent surtout faiblement complémentaires.²⁰⁶⁷ Elle est diffusée le plus souvent au cours de conférence ou séminaire (comme les conférences FOKO), voire à travers des canaux

²⁰⁶⁷ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, I, B.

plus spécialisés (comme par exemple récemment la publication de la dernière étude de l’OMS dans la revue médicale prestigieuse *The Lancet*). On note d’ailleurs que la faible capitalisation entre ces différents rapports : chacun des acteurs cherchant à matérialiser sa vision de la lutte à travers la production d’études, recherches etc. Cela témoigne d’une forme de lutte concurrentielle pour la production et l’imposition d’un savoir, de connaissances et de principes d’action contre les MGF.²⁰⁶⁸ Le savoir devient donc ici le site de lutte(s) pour le pouvoir. Transposée dans les champs politiques domestiques, la maîtrise (même minimale) de ce savoir pose nécessairement la question des liens entre ces réseaux et les acteurs impliqués dans la lutte au niveau local.

Notons enfin que ces réseaux « transnationaux » dépendent au final encore largement des institutions internationales.²⁰⁶⁹ Si on excepte les coalitions féministes pionnières, les principales coalitions de défense et ou de spécialistes de la cause des MGF sont ici le plus souvent rattachés aux principales OI impliquées dans la lutte, et plus spécifiquement les « *norms leaders* » internationaux, que nous avons identifiés dans le chapitre 1 : OMS / UNICEF ou FNUAP. On rejoint alors finalement ici une vision classique des relations internationales, orchestrées par des acteurs intergouvernementaux.

Reste alors à déterminer comment et dans quelle mesure ces réseaux inter/transnationaux parviennent à influencer la formation d’action publique contre les MGF, ici au Mali et au Kenya ? Ces réseaux n’opèrent en effet pas directement mais via ce que Bob Deacon appelle des « acteurs flexibles intermédiaires » (que ce soient des ONGI, des experts etc.)²⁰⁷⁰ qui participent à la transnationalisation des politiques, notamment à travers la diffusion de cadres d’action globaux qui se rencontrent dans des *espaces* intermédiaires où les cadrages sont retravaillés en permanence.

²⁰⁶⁸ Toutefois cette hypothèse nécessiterait des recherches complémentaires et spécifiques, centrées notamment sur une étude systématique de cette littérature grise, qui ne fait cependant pas l’objet de notre thèse ici.

²⁰⁶⁹ On peut définir brièvement les institutions internationales comme “relatively enduring and connected sets of rules and norms that define and prescribe standards of behaviour, and structure patterns of activity among states, or that cross or transcend borders” in: S. Bernstein et B. Cashore, 2000, *op.cit.*, p 68.

²⁰⁷⁰ It may be therefore that international intermediate flexible actors, rather than coherent epistemic communities, have captured the global policy space”, in: B. Deacon, “Transnational organizations and global social policy”, “Transnational organisations and global social policy”, International Conference on “*Globalization of the welfare state? World Society, transnational social policy and new welfare states*” Hanse Institute for Advanced Studies, Février 2004.

ii. Des forums et arènes qui produisent de « recettes » internationales.

Notre idée ici est que l'espace transnationalisé de lutte contre les MGF ne serait pas tant marqué par une cacophonie internationale, mais plutôt par une pluralité de recettes (re)formulées, discutées et décidées dans des espaces que l'on peut comparer à des « **forums** » et « **arènes** ». ²⁰⁷¹

Ainsi, la cacophonie que nous avons décrite à l'échelle transnationale quant aux cadres d'action globaux de lutte contre les MGF exprime l'existence d'une pluralité de conceptions de la norme (la lutte contre les MGF), mais qui sont ensuite retravaillés en quelque sorte à travers différents espaces de discussion (*forums*), ²⁰⁷² et de débat / négociation (*arène*) ²⁰⁷³ qui produisent ce qu'il convient dès lors d'appeler des « **recettes** » (globales de lutte contre les MGF). ²⁰⁷⁴ Notons que cette dernière notion permet de ne pas essentialiser les orientations

²⁰⁷¹ Ces notions, issues de l'analyse des politiques publiques (en France) ont été formalisées initialement par Bruno Jobert, ont également été reprises notamment (pour ce qui nous intéresse ici) par Eve Fouilleux pour l'étude de la formation des référentiels transnationaux de politiques (agricoles). Les études qui s'y rapportent mettent l'accent sur les canaux de mise en concurrence dans la production de normes de politiques au niveau international. Voir : B. Jobert, 1994, *op.cit.* ; E. Fouilleux, « Acteurs et concurrence dans la fabrication des référentiels internationaux. La FAO et les normes de politique agricole », *Congrès de l'AFSP* (Table Ronde n° 5), Lyon, 2005.

²⁰⁷² On peut ici définir les « forums » comme des espaces plus ou moins institutionnalisés de discussions, ou plus précisément selon E. Fouilleux comme des espaces « au sein desquels sont discutés des cadres et outils d'analyse et mis en jeu des concepts et des visions du monde, générant d'éventuelles normes informelles », E. Fouilleux, *op.cit.*, 2005, p 3.

²⁰⁷³ A l'inverse, les « arènes » sont des espaces de mise en forme des normes, ou des « scènes institutionnalisées où prennent place des processus de négociation en vue de l'émission de normes formelles », E. Fouilleux, *op.cit.*, 2005, p 3.

²⁰⁷⁴ Selon le Larousse (1976) : du latin *receptus* (recevoir), désigne le procédé pour faire certaines choses. En anglais, la notion de « *recipes* » est d'usage courant dans le domaine de l'économie politique, notamment pour désigner les recherches sur les déterminantes de la croissance économique et du développement. Les « *recipes* » désignent alors (selon les contextes) les formules de développement sous forme de *diagnostic*, ou de *pronostic* s'assimilant alors aux recommandations de politiques de gouvernance économique (par le IFI notamment). Voir par exemple : D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes : Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, 2007 ; A. Dixit, "Evaluating Recipes for Development Successes", *World Bank DEC Lectures*, 5 avril 2005. Par extension, les recettes désignent ici

spécifiques de la cause proposées au niveau international, et laissent une place pour la prise en compte (dans notre analyse) des dynamiques locales de réception et hybridation qui se jouent. Par ailleurs, parler de « recettes », et non pas par exemple de modèles, met aussi en évidence un autre trait important des processus de transfert qui servent de toile de fond à notre analyse de l'action publique sur les MGF : ce sont la plupart du temps des discours consensuels à interprétations multiples qui sont diffusés internationalement, et non pas des injonctions catégoriques en matière de lutte contre les MGF (comme dans d'autres domaines d'ailleurs).

Ces notions permettent ainsi de mieux comprendre la transnationalisation des cadres d'action globaux contre les MGF, qui ne sont pas du ressort exclusif de réseaux, mais qui se jouent aussi et surtout dans des *espaces*, que ce soient des espaces de discussions et/ou des espaces de mise en forme des normes internationales formelles.²⁰⁷⁵ Plusieurs forums peuvent ainsi être identifiés, faisant intervenir des acteurs distincts – qui participent à la discussion autour des cadres d'action de lutte contre les MGF, qui sont eux formalisés au sein d'arène(s) qui formalise(nt) les cadres d'action (pour reprendre ici la distinction de Bruno Jobert).

Au niveau des forums, et en reprenant la composition des différents réseaux identifiés on peut donc dégager plusieurs espaces plus ou moins institutionnalisés où sont discutés (différemment et selon les règles propres à chaque espace) le sens des MGF. Ces forums produisent des savoirs sur les MGF

- un **forum « scientifique »**, composé de chercheurs et universitaires (anthropologues, médecins etc.)
- un **forum « professionnel »**, composé de spécialistes de la lutte contre les MGF qui travaillent dans les principales OI et ONGI dans des programmes thématiques ;
- et un **forum « militant »**, composé d'acteurs individuels ou d'organisations qui ont un rôle particulièrement actif dans la défense de la cause, incluant par exemple les organisations et réseaux féministes.

Ces forums se croisent et s'entrecroisent régulièrement au sein d'*arènes* - d'où les « recettes » de la cause émergent. Les arènes sont des espaces plus institutionnalisés où les normes

des formules de lutte contre les MGF développées à l'échelle internationale, qui sont autant de recommandations politiques.

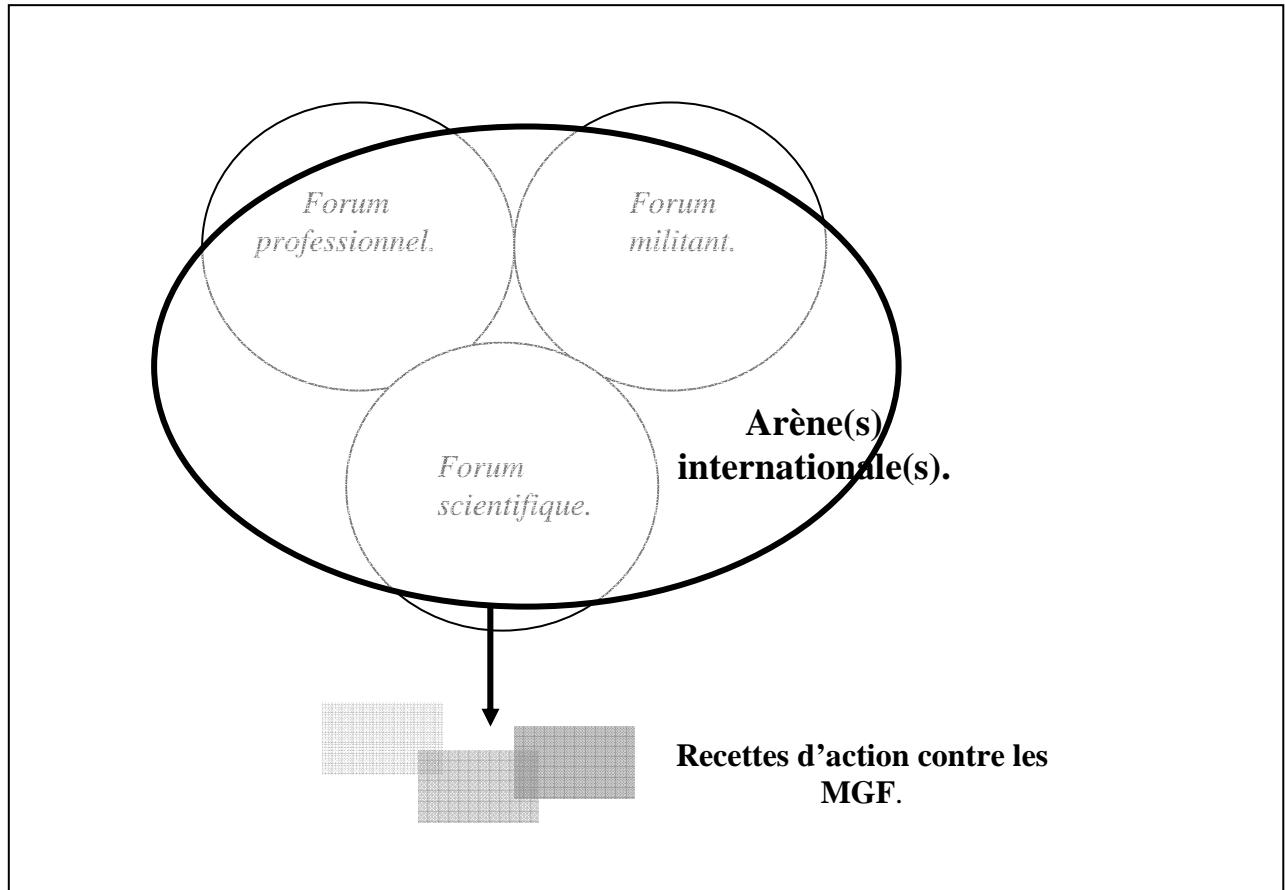
²⁰⁷⁵ Notons bien que ces deux analyses (analyse en terme de réseaux et d'espaces de débat à l'échelle internationale) ne sont pas exclusives mais complémentaires.

internationales sont élaborées. C'est le cas par exemple des conférences onusiennes (telles que les conférences du Caire en 1994 ou de Beijing en 1995), des conférences internationales autres (y compris scientifiques, comme FOKO), des rencontres entre les principales organisations internationales (comme en 2006-7 pour la réactualisation de la déclaration inter-institutions sur les MGF).²⁰⁷⁶ Ces discussions ont également lieu au sein même de ces organisations qui peuvent constituer des arènes à part entière, à l'image de l'OMS par exemple.²⁰⁷⁷ La multiplication des forums et leur mise en concurrence dans des arènes des savoirs produits révèlent ainsi la conflictualité sous jacente à la production des « recettes » internationales, et l'instabilité ou fragilité des cadres d'action qui en découlent. Le schéma ci-dessous permet de visualiser la conflictualité dans la production et consolidation des régimes discursifs internationaux (cf. schéma 3).

²⁰⁷⁶ *Éliminer les mutilations sexuelles féminines. Déclaration interinstitutions* HCDH, OMS, ONUSIDA, PNUD, UNCEA, UNESCO, UNFPA, UNCHR, UNICEF, UNIFEM, Genève, 2008.

²⁰⁷⁷ E. Fouilleux considère ainsi que la FAO est à la fois acteur d'arènes et arène. *Ibid.*

Schéma 3 : **Forums, arènes et recettes internationales d'action contre les MGF.**



Donc, la cause des MGF est articulée autour de cadres d'action modelés en partie à travers le travail plus ou moins collaboratif d'un certain nombre d'intervenants de statuts divers (chercheurs, professionnels et militants), nombreux et partiellement structurés en réseaux ; qui font émerger un savoir particulier mis en débat dans des forums, dont la confrontation dans des arènes internationales (conférences onusiennes, organisations internationales...) permettent l'émergence de « recettes ».

Ces « recettes » sont donc le résultat de multiples compromis à différents niveaux, ce ne sont donc pas des cadres d'action clefs en main. Ce sont plutôt des *guides* de stratégies de lutte contre les MGF, au contenu fluide voire mou, du fait de son processus de formulation incluant des acteurs aux intérêts et visions diverses dans les espaces cités. La déclaration conjointe des

agences onusiennes contre les MGF, publiée en 2008, offre un exemple pertinent : ce texte a nécessité plusieurs années de rencontres répétées pour qu'au final surtout les formulations soient très larges, proposant peu de changements par rapport à la déclaration précédente (1997), mais permettant également surtout à chacun des intervenants de s'y retrouver – dans un contexte où (depuis 1997) ces acteurs se sont démultipliés rendant la négociation d'autant plus complexe.²⁰⁷⁸ L'incorporation de la lutte contre les MGF dans les nouveaux canaux de l'aide internationale (CSLP, cadres sectoriels, ODM) accentue d'avantage cette tendance au consensus mou.²⁰⁷⁹ Les cadres globaux sont finalement surtout des cadres larges et fluides, produits d'un consensus souvent mou entre les différents acteurs internationaux.

Ainsi, les cadres d'action sont nombreux et hétérogènes : certains sont discutés, au sein de réseaux ou de forums : le plus souvent un consensus minimal est trouvé. Ponctuellement, quelques accords larges vont faire l'objet de longue mise en débat, comme c'est le cas de la Déclaration Conjointe multi agences des Nations Unies (en 1997 puis en 2008). Au final, nous sommes bien en fait face à des « recettes », qui nécessitent donc au minimum une certaine mise en œuvre. **La cacophonie apparente des acteurs internationaux, révélée dans le cas malien et kenyan, serait en fait le résultat des caractéristiques mêmes de la circulation internationale des cadres polysémiques, de consensus mou que l'on appelle recettes.** On rejoint ici les travaux de David Ambrosetti par exemple concernant le changement normatif au sein du Conseil de Sécurité.²⁰⁸⁰ Son hypothèse est qu'il faut comprendre les espaces internationaux avant tout comme des espaces sociaux porteurs de règles que les agents doivent respecter pour pouvoir maintenir leur position et leur rôle, la seule alternative étant sinon de chercher à *changer* ces normes ci. Cela conduit ainsi à la fois à intérioriser les sanctions potentiellement négatives des autres agents présents dans ce qui est en fait aussi et surtout un *espace de jugement*.²⁰⁸¹ De la même manière dans notre cas de

²⁰⁷⁸ Entretien avec le Dr E. Johansen, Département de Recherche sur la Santé de la Reproduction, OMS, siège (Genève), réalisé le 26 septembre 2006. Le document de référence : OMS, 2008, *op.cit.*

²⁰⁷⁹ Cf. *supra*, chapitre 1, II.

²⁰⁸⁰ D. Ambrosetti, "La légitimation comme vecteur de changement normatif : la gestion des conflits au Conseil de Sécurité et la question humanitaire", *8ème Congrès de l'AFSP*, Table Ronde Numéro 5, 2005, Lyon.

²⁰⁸¹ "Dans un univers inondé de règles sociales, de normes multiples et parfois contradictoires [...] Dans un tel enchevêtrement des actions et des réactions attendues, le degré d'intériorisation d'une norme dépend du reste du système normatif existant dans l'esprit des agents concernés. Et parce qu'aucun agent ne peut anticiper à l'infini les probabilités selon lesquelles les agents obéiront aux normes leur prescrivant tel ou tel comportement de sanction en réponse à son comportement initial, ce 'calcul' a toutes les chances de

recherche la multiplicité observée ne doit pas tant être comprise en terme de cacophonie, qui supposerait alors l'absence de règles de fonctionnement : au contraire, c'est la rigidité de ces règles entre des espaces démultipliés qui rend à la fois difficile mais nécessaire l'établissement d'un compromis, fragile et évolutif, ce qui rend au final difficilement lisible le contenu des cadres d'action dominants : si bien qu'on parlera de façon plus générale de « recettes ». La déclaration conjointe des agences des Nations Unies de 2008 relative aux MGF illustre parfaitement cette situation que l'on pourrait alors plutôt décrire comme une forme de *polyphonie (trop) ordonnée* de sens de la lutte contre les MGF, qui dépend des positions de chacun des agents dans les espaces (sociaux) internationaux.²⁰⁸² Rappelons que le texte qui a mis plusieurs mois à être rédigé n'est au final qu'un compromis plus large que la version précédente de 1997.

Notons ici une des *conséquences* majeures de cette polyphonie ordonnée de recettes internationales est qu'elle laisse *a priori* la possibilité d'un jeu plus ou moins large d'interprétations et de (re) lectures entre/ avec les différents niveaux de mise en sens, ses éventuelles contradictoires ou imprécisions.²⁰⁸³ On rejoint alors ici les travaux pionniers de Peter Gourevitch analysant l'impact du système international dans les politiques domestiques, qui affirme : « Quelque soit le degré de contrainte des pressions extérieures, elles ne seront jamais entièrement déterminantes, sauf dans le cas d'une occupation totale. Des marges de réponse sont toujours possibles au moins conceptuellement. Le choix de la réponse demande quelques explications. Ces explications impliquent nécessairement une étude de la politique, de la lutte entre des réponses concurrentes. »²⁰⁸⁴

s'arrêter au moment où l'agent bute contre une idée normative dont il est certain qu'elle est fortement intériorisée. », *Ibid*, p 10.

²⁰⁸² OMS et al., 2008, *op.cit.*

²⁰⁸³ Alastair Fraser évoque cette possibilité dans le domaine de l'aide internationale dans les années 1945-75, où la période de guerre froide engendrait une certaine compétition entre les bailleurs, ce qui offrait aux pays bénéficiaires de l'aide une marge de manœuvre potentielle, ou ce qu'il appelle une « extraversion stratégique » : les pays africains ont alors tenté de contenter les deux côtés, en jouant sur leurs divisions. De la même façon ici, le terrain serait *a priori* favorable à de tels jeux, face à des bailleurs nombreux mais peu coordonnés. Alastair Fraser, *Aid –Recipient Sovereignty in Global Governance*, Managing Aid Development Project - Working Paper, juillet 2006.

²⁰⁸⁴ «However compelling external pressures may be, they are unlikely to be fully determining, save for the case of outright occupation. Some leeway of response to pressure is always possible, at least conceptually. The

La configuration d'acteurs dans la lutte contre les MGF apparaît dès lors ici dans toute sa complexité. Pour finir d'en démêler l'impact dans le processus de politisation de la cause, intéressons nous maintenant à la dernière partie du triptyque : l'implication des institutions publiques.

C. Les acteurs publics, une intermédiation contrastée au Mali et au Kenya.

Comment les institutions publiques réagissent-ils face à une cause qui est portée pour l'essentiel par les organisations de la société civile soutenues par des acteurs internationaux ? Ne sont-elles que des marionnettes malléables qui auraient été activées pour relayer la cause ? Et même si tel est le cas, quelle forme prend cet engagement ?

Dans nos cas de recherche, les acteurs publics sont, de manière générale, des intermédiaires faibles de la politisation de la cause, mais ne sont pas pour autant inexistantes. Leur implication protéiforme peut probablement expliquer également les différences observées dans la conduite de l'action publique dans nos deux cas de recherche. Nous avons ainsi pu repérer une forme d'intermédiation de la cause opérée par quelques engagements politiques, particulièrement déterminants au Kenya (1), et par une forme de « féminisme d'Etat » que l'on retrouve surtout au Mali (2). Mais ces questions ne doivent pas non plus occulter celle des destinataires de la cause des MGF, c'est-à-dire *le(s) public(s)*, qui peuvent également avoir un rôle (y compris en creux) dans la politisation des MGF (3).

choice of response requires some explanation. Such explanations necessarily entails an examination of politics, the struggle among competing responses” in: P. Gourevitch, « The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32 (4), 1978, p 911.

1. Des engagements politiques individuels.

Pierre Muller et Bruno Jobert mettent en évidence (notamment) le poids des hommes (et des femmes) politiques pour assurer une médiation qui est alors déterminante.²⁰⁸⁵ Au Mali et au Kenya, quelques élu(e)s se sont impliqué(e)s publiquement, en discours ou en actes, dans la cause contre les MGF, participant ainsi à sa médiation, c'est à dire – rappelons le - le passage de la cause d'un champ à un autre, en l'occurrence ici le champ politique. Ce facteur semble particulièrement déterminant dans le cas du Kenya où le Président D. A. Moi a considérablement influencé la lutte, ainsi qu'une poignée de députés (a). Ce facteur est moins déterminant au Mali (b).

a. Des engagements déterminants au Kenya.

Les présidents kenyans (et notamment D. A. Moi), voire leur première Dame, et plusieurs députés, participent à une mise en débat de la question des MGF qui sera déterminante pour sa politisation.

Au Kenya, la lutte contre les MGF reste étroitement associée avec son premier président, Jomo Kenyatta, qui a défendu la pratique contre les interdictions énoncées par les pouvoirs coloniaux. Mais, par la suite, la lutte reprend de la vigueur notamment dans les années 1980 et elle est marquée par les déclarations publiques du successeur de J. Kenyatta, Daniel Arap Moi. Celui-ci condamne à plusieurs reprises la « circoncision féminine » qu'il considère comme une pratique archaïque. En juillet 1982, sa première déclaration est saluée par la communauté internationale car c'est la première fois qu'un chef d'Etat africain condamne ainsi une pratique traditionnelle. Il en fera plusieurs au cours des années 1980 et 1990.²⁰⁸⁶

Son successeur en 2002, Mwai Kibaki sera plus timide dans la remise en cause de cette pratique. Mais, la Première Dame Lucy Kibaki en revanche est plus impliquée dans la cause. Notons que Lucy Kibaki dépoussière la fonction de Première Dame, allant bien au-delà du

²⁰⁸⁵ P. Muller et B. Jobert, 1987, *op.cit.*

²⁰⁸⁶ Pour des détails, se reporter notamment à l'historique de la lutte au Kenya : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 1, a, iii.

simple rôle d'hôtesse pour développer un activisme social voire politique. Très présente sur la scène publique, elle s'est fait remarquée par plusieurs scandales, mais est également engagée dans de nombreuses causes.²⁰⁸⁷ Un Bureau de la Première Dame est rattaché à la présidence, sans toutefois qu'il n'ait de mandat précis. A côté des activités classiques de solidarité, elle s'implique également très activement dans la lutte contre le VIH Sida et contre les violences faites aux femmes, dont les MGF font parties. Elle parraine régulièrement des cérémonies de rites de passage alternatifs, comme cela a été le cas par exemple en décembre 2004 dans le West Pokot. Elle affiche un discours plus engagé et direct que son mari, encourageant également l'application du *Children's Act*.²⁰⁸⁸ Par exemple, dans un discours récent dans le district de Samburu, elle condamne violemment cette pratique et encourage les églises à s'engager dans la lutte.²⁰⁸⁹

Par ailleurs, l'engagement d'un certain nombre de député(e)s influe également le contenu du débat public, voire même oriente l'action publique. Dans cette perspective, l'activisme le plus visible et durable est sans conteste celui de **Linah Jebii Kilimo**. Née en 1963, de religion chrétienne, elle est originaire de Marakwett, zone dominée par les kalenjin où la prévalence des MGF est très importante. Lors des élections législatives de 2002, elle parvient à se faire élire députée dans une zone particulièrement touchée par les violences interethniques (à cause de problèmes de bétails), dominée de longue date par le parti KANU (elle est elle-même affiliée au Liberal Democratic Party- LDP qui est inclus dans la coalition présidentielle NARC), et en tant que femme dans une région où les inégalités de genre sont importantes.²⁰⁹⁰ Elle est d'ailleurs réélue en 2007. Après des études à Nairobi en santé de la reproduction, elle travaille pendant plusieurs années pour l'organisation *World Vision* à Marakwett sur la question des MGF, avant d'être élue député en 2002. Lors de sa campagne, ses principaux concurrents n'auront de cesse de l'accuser de ne pas être apte à la fonction électorale, n'étant

²⁰⁸⁷ "Kenya Women After Lucy's Crown", *The East African Standard*, 2 juillet 2007.

²⁰⁸⁸ Elle déclare par exemple en 2004 : "I urge the law enforcement agencies in the country to implement this law more *aggressively*. FGM practices cannot continue in the full face of the law." Extrait du discours de Lucy Kibaki à l'école primaire Chepareria (West Pokot), disponible sur le site de la première dame (Fist Lady Office), 1^{er} décembre 2004.

²⁰⁸⁹ *The East African Standard*, 30 avril 2007 ; *The Kenya Times*, 30 avril 2007.

²⁰⁹⁰ D. Throup, « Kibaki's Triumph : the Kenyan General Election of December 2002 », *Briefing Paper n° 3*, The Royal Institute of International Affairs, Juin 2003.

pas encore une adulte puisqu'elle a échappé à l'excision qu'elle a fuie dans son enfance.²⁰⁹¹ Placée à la tête du *Ministry Of Immigration and Home Affairs*, elle prend régulièrement position contre les MGF lors de discours ou de déplacements. Elle parraine également de nombreuses cérémonies de rites alternatifs dans sa circonscription où elle a également monté une association *Marakwett Women and Girl Project* qui est très impliquée dans la lutte au niveau local. Ce militantisme²⁰⁹² n'est pas toujours bien perçu d'ailleurs dans son district, où certaines associations déplorent sa volonté de monopoliser la lutte par des actions médiatisées.²⁰⁹³ Elle bénéficie en effet d'une grande visibilité dans la lutte : de nombreux articles de presse saluant régulièrement ses engagements. Cela lui assure également une reconnaissance internationale. Un documentaire suédois en 2005 lui est d'ailleurs consacré, en partie, mettant en exergue son implication dans la lutte contre les MGF.²⁰⁹⁴ Lors de la conférence internationale sur les MGF qui se tient à Nairobi en 2004, elle fait un long discours introductif, précédant celui du vice-président. Dans ce discours, tout en soulignant l'implication du Gouvernement kenyan dans la lutte, elle critique d'une part le manque de mécanismes d'application du *Children's Act* (voté en 2001) et les résistances de la part de nombreux députés pour discuter de la question dans leurs circonscriptions.²⁰⁹⁵ Mais son engagement n'est pas sans ambiguïté : par exemple, lors de la discussion de la *Sexual Offences Bill* au Parlement en 2006, elle ne se prononcera pas en faveur du maintien de l'article interdisant la pratique des MGF, qui sera finalement ôté du texte initial précisément par manque de soutien. Mais depuis son nouveau mandat de député (élections de 2007), elle affiche sa volonté de présenter une motion avec Esther Murugi (Ministère du Genre et des

²⁰⁹¹ "When culture harms the girls - the globalisation of female genital mutilation", in: *Razor's Edge - The Controversy of Female Genital Mutilation*, IRIN Web Special, mars 2005. [<http://www.irinnews.org/webspecials/FGM/default.asp> : consulté le 24 juillet 2006]

²⁰⁹² "Anti FGM campaign bear fruit", *The Standard*, 5 janvier 2006 (sur des rites de passage alternatifs soutenus par Kilimo).

²⁰⁹³ Voir notamment l'entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec le directeur du CHRD d'Eldoret, Kenya. Cf *supra*.

²⁰⁹⁴ *Women on the run*, film réalisé par Cecilia Backlander, 2005, Suède. Ce film présente l'activisme de trois femmes africaines, dont Linah J. Kilimo pour le Kenya.

²⁰⁹⁵ Discours de L.J.Kilimo, International Conference on FGM *Developing a Political, Lega land Social Environment to Implement the Maputo Protocol*, Nairobi, 16-18 septembre 2004, KICC, Nairobi.

Enfants) en vue du vote d'une loi spécifique interdisant la pratique des MGF (quelque soit l'âge notamment).²⁰⁹⁶

Beth Mugo est une autre députée très engagée dans la lutte contre les MGF. Née en 1939, de religion chrétienne, elle est élue député en 1997 dans la circonscription de Dagoretti. Dans le premier mandat de M. Kibaki, elle est nommée *assistant minister of Education*. Elle s'est engagée à plusieurs reprises en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, en soutenant notamment l'*Affirmative Action Bill* en 1997. Elle se prononce fréquemment sur les MGF notamment pour dénoncer l'absence de mise en œuvre de l'interdiction des MGF par le *Children's Act* ; et elle demande le vote d'une loi nominative : « une loi doit être votée pour criminaliser la pratique ».²⁰⁹⁷ Ses engagements sont relayés dans la presse, où elle bénéficie également parfois de tribunes.²⁰⁹⁸ En 2006, elle soutient la *Sexual Offences Bill*, dont elle déplore le compromis ayant abouti au vote d'un texte qu'elle juge trop consensuel.

Charity Ngilu est une autre figure dominante de la lutte : elle fait également des déclarations en faveur de l'abandon de la pratique. Elle se présente aux élections présidentielles de 1997, et est élue députée de Kitui Central en 2002. Elle devient alors ministre de la Santé sous le premier mandat de Kibaki. Elle a travaillé pour MYWO depuis 1989 et est très impliquée sur les questions de genre. Lors de discours officiels, elle mentionne régulièrement les MGF, sans que cela ne fasse toutefois l'objet principal de ses démarches. En 2004, lors de la conférence internationale sur les MGF, elle co-préside la troisième session (sur la médicalisation) en sa qualité de Ministre de la Santé.

D'autres député(e)s s'impliquent régulièrement contre les MGF : on peut citer notamment **Phoebe Asiyo**, qui est la première présidente (africaine) de MYWO en 1961. Par la suite, elle milite activement pour les droits de la femme au Kenya : elle est notamment à la tête du *Kenya Women Political Caucus* et suit la première formation de CEDPA « Women Management » - tout comme Charity Ngilu. En 1997, elle devient députée de la circonscription de Karachuonyo. Elle seconde la première motion contre les MGF et elle

²⁰⁹⁶ “Government support harsh penalties against communities practicing FGM”, *The Standard*, 14 juillet 2008; “Minister takes war on FGM to the village”, *The Standard*, 16 juillet 2008; “Where girls rejoice when the rains fail”, *The Standard*, 31 juillet 2008; “Murugi proposes life term for FGM culprits”, *The Daily Nation*, 8 septembre 2008.

²⁰⁹⁷ « A bill needs to be enacted to criminalize the practice » in O. Ogodo, « FGM in Kenya : outlawed but not eradicated », *Kenya Times*, 8 février 2005 ; “Judged by the cut”, *Kenya Times*, 16 août 2006.

²⁰⁹⁸ Voir notamment: B. Mugo, « FGM is barbaric and repressive », *The Daily Nation*, 2005.

introduit l'*Affirmative Action Bill* dès le début de son mandat. Diplômée en droit de l'Université de York (doctorat d'honneur), elle est actuellement ambassadrice de bonne volonté pour l'UNIFEM. **Njoki Ndungu** est une autre figure : c'est elle qui avait introduit avec succès la *Beijing Platform of Action Bill* en 1996 et plus récemment la très remarquée *Sexual Offences Bill* qui mentionnait dans une première version les MGF. Son engagement est d'ailleurs largement salué par l'ambassadeur des Etats-Unis lors de son discours à l'occasion de la journée des femmes, le 8 mars 2007.²⁰⁹⁹ Enfin, **Ziporrah Kittony**, ancienne responsable de MYWO, et cousine du Président D. A. Moi, s'implique également dans la lutte une fois élue députée.²¹⁰⁰

Rares sont les hommes qui s'aventurent sur le terrain glissant de la lutte contre les MGF : toutefois, on peut citer le député **Samuel Moroto**, de Kapenguria, qui prend part aux activités de lutte dans sa circonscription.²¹⁰¹

Ces prises de position de député(e)s alimentent régulièrement le débat public autour des MGF, même si leur engagement n'est pas toujours constant, comme en atteste l'absence de soutien pour le maintien des dispositions interdisant les MGF dans la *Sexual Offences Bill*. Au Mali, de tels engagements publics restent plus timides dans la lutte.

b. Des engagements plus timides au Mali.

Au Mali l'engagement du Président constitue un moment important dans le processus d'action publique, sans en être le moteur. Mais à l'inverse du cas kenyan, rares sont les députés qui s'engagent ouvertement contre les MGF.

Le premier Président (démocratiquement élu) Alpha Oumar Konaré ne se positionne publiquement au Mali sur la question que dans les derniers mois de son deuxième mandat : il affirme alors son opposition à la pratique des MGF dans un discours (de célébration de son investiture, le 7 juin 2001) retransmis à la télévision nationale (ORTM) ce qui lui assure un écho important. Il avait déjà montré une attitude hostile à la pratique avant cette date, mais de façon encore prudente, comme en témoigne une interview accordée en 1993 aux journalistes

²⁰⁹⁹ *The Standard*, 10 mars 2007.

²¹⁰⁰ *The Daily Nation*, 21 décembre 2001.

²¹⁰¹ *The Daily Nation*, 7 décembre 2005.

français de Antenne 2 pour l'émission Géopolis où il affirmait : « Je suis contre l'excision ! Au niveau où nous nous trouvons, il ne s'agit pas tant d'anticiper par la prise d'un texte légal, que d'accentuer les efforts d'éducation qui permettront ensuite la mise en œuvre facile de tous textes réglementaires qui seront pris. »²¹⁰²

Mais, en janvier 2001, il est sensibilisé par le PRIME II et PASAF sur les conséquences de la pratique sur la santé des femmes, avec le visionnage d'une vidéo contenant les photos prises par le Dr M. Touré.²¹⁰³ Il promet alors de convoquer un conseil des ministres extraordinaire dans les mois qui suivent, au terme duquel il demande la rédaction d'un avant-projet de loi éducative contre l'excision. Comme nous l'avons expliqué précédemment, cet avant-projet de loi ne sera finalement jamais déposé à l'Assemblée Nationale, et sera définitivement abandonné après avoir été signé par ordonnance en juin 2002 par AOK.²¹⁰⁴ Mais AOK décide surtout de créer (par ordonnance), sur le modèle de ce qui existait déjà dans le cadre de la lutte contre le VIH Sida, un Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE). Le cadre organique sera ensuite signé par le nouveau chef de l'Etat, Amadou Toumani Touré (ATT), qui entre en fonction en juin 2002. Il confirme également son opposition à la pratique lors d'un discours qu'il donne le 7 juin 2001 (dans le cadre de la célébration de son investiture) : il condamne la pratique qu'il considère comme une véritable « mutilation » pour les femmes.

Notons que l'épouse du chef de l'Etat, Mme Adame Ba Konaré, historienne comme son mari, est très impliquée dans la défense des droits de la femme : elle est à la tête de la Fondation Partage, où elle mène quelques actions. Mais, elle a surtout fondé la revue féminine *Faro* (rattachée au Musée Muso Kunda) : dès son premier numéro, elle aborde cette question délicate de l'excision.²¹⁰⁵ Dans ses écrits, comme par exemple dans son dernier ouvrage, *Quand l'ail se frotte à l'encens* (2006), elle parle également de cette pratique. Mais elle n'a pas pour autant développé un activisme particulier.

ATT ne réactivera pas l'avant-projet de loi ; mais il montrera son engagement à travers les mesures pour la mise en œuvre du PNLE, doté de locaux, de personnel et en 2004 d'une ligne budgétaire spécifique. ATT se montre assez réceptif sur les questions d'égalité de genre. Il est

²¹⁰² « Mali : la part des femmes », interview avec AOK, émission Géopolis du 16 janvier 1993 (Antenne 2).
[Disponible en ligne : <http://www.ina.fr>]

²¹⁰³ Voir **annexe n° 10**.

²¹⁰⁴ Pour des détails sur le contexte de cet avant-projet de loi : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, b.

²¹⁰⁵ Oumou Ahmer Traoré, « La simulation suffira », Dossier spécial excision, *Faro*, n°1, juin-juillet-août 1999, p 12.

favorable aux quotas (30%) de femmes pour les élections législatives ; mais cette mesure sera finalement rejetée au Parlement. Pendant la campagne électorale de 2007, il fait de l'égalité de genre et des droits des femmes une de ses priorités, au point que certains lui reprochent un activisme stratégique visant exclusivement à capter l'électorat féminin.²¹⁰⁶ Il ne se prononce pas directement sur la question des MGF, mais sa femme, Mme Touré Lobbo Traoré est cependant plus active.

Cette dernière, à la tête de la Fondation pour l'Enfance, est très impliquée sur les problématiques autour des droits des enfants. Elle dispose au niveau de la Présidence d'un Bureau de la Première Dame, avec 7 employés. Elle est présente lors des principaux événements de la lutte, comme notamment la Journée Internationale de Lutte contre l'Excision (6 février) où elle fait généralement un discours d'ouverture, ou lors des grandes conférences internationales sur la question (comme celle qui s'est tenue au Mali en février 2006).²¹⁰⁷ Elle présente un discours conforme à la position en faveur d'une loi éducative. Cette position modérée est d'ailleurs saluée par la presse, en ces termes : « L'Épouse se veut cependant très prudente. Elle évite soigneusement les sujets qui fâchent et va avec le dos de la cuillère si elle est contrainte de prendre position. A preuve : invitée à se prononcer sur l'interdiction formelle de la pratique de l'excision dans notre pays, elle proposa de tenir compte des sensibilités et des croyances en vigueur ». ²¹⁰⁸

Par ailleurs, les députés maliens sont faiblement engagés dans la lutte. Seuls une poignée s'implique – plus ou moins sporadiquement- en faveur de la cause. Cela ne signifie cependant pas qu'ils soient tous hostiles à la lutte, à l'instar du député membre de la commission santé de l'Assemblée Nationale, *a priori* favorable à l'abandon de la pratique, qui nous précise qu'il n'a pas pu faire la restitution (dans sa circonscription de Koutiala) d'un atelier sur les MGF auquel il avait participé en 2003 car : « dès qu'il y a un obstacle religieux, il faut faire attention... Ils sont sourds à tout ! Il faut se rétracter... [...] On voulait faire passer une loi, mais maintenant, on va faire attention. [...] Il faudrait faire un sondage dans la population. »²¹⁰⁹ Les marges de manœuvre des députés sur cette question semblent *a priori* assez minimes, ou tout du moins perçues comme telles. Mais certains députés sont toutefois

²¹⁰⁶ Z. Moulaye, « Femmes maliennes : les dindons de la farce démocratique », *Le Public*, 29 mai 2007.

²¹⁰⁷ Cf. *infra*, chapitre 3, II, 2.

²¹⁰⁸ B.S. Diarra, « Mme Touré Lobbo Traoré : que fait-elle pour lui ? », *L'Aurore*, 22 janvier 2007.

²¹⁰⁹ Entretien réalisé le 21 avril 2004 avec Noumoutié Sogoba, député, Bamako, Mali.

positivement engagés dans la lutte. Il s'agit notamment de **N'Fa Zoumana Sangaré**,²¹¹⁰ député CDS de Sikasso depuis 1997, et président de la commission Santé de l'Assemblée Nationale (jusqu'en 2007, date de la nouvelle législature). Il est défavorable à la pratique : il a d'ailleurs fait une intervention à la télévision nationale pour expliciter son point de vue. Mais, il ne considère pas que le vote d'une loi serait une solution au Mali. Cette position est également partagée par un deuxième député engagé lui aussi dans la lutte, **Daouda Touré**,²¹¹¹ député URD de Kayes depuis 1997, coordinateur du Réseau des parlementaires sur la Population et le Développement. Il est régulièrement consulté par les associations pour participer à des ateliers de formation contre les MGF. Par ailleurs, un (petit) Réseau parlementaire de lutte contre l'excision et les violences contre les femmes, présidé et animé (exclusivement) par **Moussa Demba Traoré**, a été récemment mis en place au niveau de l'Assemblée. Ce député, élu en 2002, affilié au CNID (puis à l'URD) travaille en partenariat étroit avec les organisations de la société civile, et notamment la principale organisation pionnière-leader dans la lutte, l'AMSOPT. Cette association a organisé plusieurs ateliers de sensibilisation avec les parlementaires, et D. Traoré a alors constitué un relais important au sein de l'Assemblée Nationale. Sa formation en droit (il est avocat à la cour), et son engagement de longue date en faveur des droits humains (notamment les droits des enfants en prison, et en faveur aussi de la légalisation du mariage religieux) lui vaut d'être invité dans de nombreuses conférences internationales. Ainsi, et avec le soutien de l'AMSOPT, il a participé à la conférence d'experts sur les MGF organisé par NPWJ au Caire en 2003, puis celle de 2004 à Nairobi, sans oublier celle de 2006 (à Bamako), où il a présidé plusieurs séances, notamment celle relative à l'élaboration d'un calendrier pour le vote d'une loi au Mali. Toutefois, leurs prises de positions, encore marginales sont également peu visibles, notamment dans les médias, réduisant d'autant leur portée pour la politisation de la cause. Mais d'autres acteurs publics peuvent éventuellement jouer un rôle dans la politisation, notamment via les administrations : c'est le cas au Mali, à travers l'imbrication de militantes dans des structures étatiques (à l'instar) de l'UNFM, alors qu'un tel facteur est absent dans le cas kenyan.

²¹¹⁰ Entretien réalisé le 10 février 2005 avec N'Fa Zoumana Sangaré, député, Bamako, Mali.

²¹¹¹ Entretien réalisé le 1^{er} février 2005 avec Daouda Touré, député, Bamako, Mali.

2. Administration et cause des MGF : des situations contrastées.

Dans le cas malien, on observe une imbrication étroite entre certaines militantes de la cause des femmes et les institutions administratives, à travers l'UNFM que l'on a déjà décrit dans le chapitre 2 comme une structure du « féminisme d'Etat ». L'engagement de cette structure dans la cause sera un élément déterminant de sa politisation (a). A l'inverse, au Kenya, l'administration généraliste reste pendant longtemps assez peu concernée par la question (b).

a. Mali : une administration (féminine) militante.

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 2, l'imbrication étroite entre les mouvements de femmes (naissants) au Mali et les institutions d'Etat au sein l'UNFM, peut être assimilée à une forme de « féminisme d'Etat ».²¹¹²

Cependant, dans le cas malien des années 1970 ce « féminisme d'Etat » doit également être replacé dans le contexte du parti unique : il ne s'agit donc pas tant d'une forme de coopération voire d'alliance conjoncturelle avec les mouvements de femmes, qu'une forme de cooptation voire d'encadrement de ces mouvements. Il n'en reste pas moins que plusieurs problématiques liées à la condition des femmes au Mali ont ainsi pu être traitées pendant ces années du régime militaire de Moussa Traoré, parmi lesquelles la lutte contre l'excision. Les activités menées dans les années 1980 ont été portées par des militantes pionnières, à l'instar de Mme Traoré, désormais à la tête d'une puissante organisation de la société civile, l'ASDAP.²¹¹³ Elle était également membre du COMAPRAT, Comité Malien pour l'Abandon

²¹¹² Nous avons défini cette notion précédemment : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 1, b. Cette notion forgée au Nord permet de mettre en évidence les liens entre les militantes et les institutions, et leur effet en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques d'égalité de genre. Voir également : C. Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, Paris, 1991 et S. Dauphin, "Des structures militantes aux marges de l'Etat : les institutions chargées de l'égalité entre les hommes et les femmes en Europe", *8ème Congrès de l'AFSP*, Lyon, 2005.

²¹¹³ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2, b. Voir également récit de vie de Mme Traoré en **annexe n° 7**.

des Pratiques Traditionnelles, réseau pionnier malien mis en place au retour de la réunion du Comité Inter Africain contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes à Dakar en 1984. Ce réseau comprenait alors le Centre Djoliba, la Croix Rouge malienne et les représentantes de l'UNFM : c'est lui qui a orchestré les premières campagnes de lutte contre l'excision, jusqu'en 1991.

Par la suite, ce sont les structures démocratiques de promotion de la condition féminine – à savoir d'abord le Commissariat à la Promotion des Femmes (créé en 1993) remplacé en 1997 par un Ministère plein (Ministère de Promotion des Femmes, de l'Enfant et de la Famille) – qui prendront en charge dès 1995 – au retour de la conférence internationale sur les femmes de Beijing – à nouveau la question de la lutte contre l'excision. En 1996 est mis en place spécifiquement le CNAEPN, qui est une réactivation de l'ancien COMAPRAT, revitalisé ensuite en 1999 : ce conseil consultatif organise des réunions avec les différents intervenants de la lutte mais n'est pas doté d'un budget propre.²¹¹⁴ Il est surtout complété en 2002 est créée une agence gouvernementale spécialisée contre l'excision : le PNLE, doté d'un budget, d'une planification et d'un personnel propres.²¹¹⁵

²¹¹⁴ Précisions ici que le CNAPN est un conseil consultatif sous tutelle du Ministère de Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF), composé de représentants des différents intervenants dans la lutte (associatifs, administratifs, politiques, partenaires extérieurs...). Il se réunit tous les trois mois (sur convocation du Ministre de la Promotion de la femme) pour informer les membres, et formuler des positions communes à transmettre au Gouvernement. Il ne dispose pas de budget en dehors de celui nécessaire au bon fonctionnement de ses réunions. Son personnel est composé de trois fonctionnaires (à temps partiel) : une secrétaire exécutive, un chargé de programme et un(e) secrétaire. Pour une présentation détaillée du CNAPN, cf. *supra*, chapitre 2, I, A, 1, a. Voir également une discussion sur le modèle institutionnel sur lequel ce comité s'est construit dans le chapitre 4 : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1.

²¹¹⁵ A l'inverse, le PNLE est une structure de concertation rattachée au MPFEF, composée d'une direction et de 5 divisions, avec une vingtaine de fonctionnaires à temps plein. C'est une direction du MPFEF, avec un budget propre et des locaux permanents. Il est doté d'un conseil consultatif (dont les membres sont quasiment les mêmes que ceux du CNAPN) qui se réunit annuellement : mais il est spécifiquement chargé du suivi de la mise en œuvre de la politique, ainsi que de la mise en cohérence avec les programmes multilatéraux ou bilatéraux. Composé de fonctionnaires, il travaille en étroite collaboration avec les organisations de la société civile notamment à travers les réunions régulièrement organisées. Pour des détails sur le PNLE, cf. *supra*, chapitre 2, I, A, 1, b. Voir également une discussion sur le modèle institutionnel sur lequel ce programme national s'est construit dans le chapitre 4 : cf. *infra*, chapitre 4, I, A, 1

Ces structures sont à la lisière entre militantisme et administration,²¹¹⁶ comme l'incarne très bien la directrice à la fois du CNAPN et du PNLE (qui est la même personne) : Joséphine Keita. De formation médicale (santé publique), elle n'a cependant jamais exercé la médecine et intègre directement l'administration malienne d'abord en tant que déléguée ministérielle au Ministère de la Santé, pour quelques mois en 1993. Puis, lorsque le Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille est créée en 1997, elle devient alors conseillère technique en santé, jusqu'en 2002. Mais, son engagement en faveur des droits des femmes avait commencé bien avant dans le milieu associatif : en 1991, elle devient secrétaire aux relations extérieures de la CADEF dès sa création. Elle est ainsi sensibilisée sur les questions d'excision. Elle est chrétienne, ce qui lui vaut certaines critiques, assimilant son engagement à la « lutte des Blancs »,²¹¹⁷

Ainsi au Mali, les structures du féminisme d'Etat, et les militantes multipositionnées qui y participent, facilitent la médiation de la cause dans le champ politique. Cette historicité particulière explique d'ailleurs probablement l'affiliation de la question de l'excision aux structures de la promotion féminine au Mali, alors qu'au Kenya elle est rattachée (jusqu'en 2005) au secteur de la santé.

b. Kenya : une administration peu concernée.

Au Kenya, le mouvement des femmes est divisé autour de lignes de clivages politiques, comme nous l'avons mis en évidence précédemment.²¹¹⁸ Certaines organisations féminines ont participé à la mise en place du multipartisme (1991), s'opposant parfois frontalement au régime en place ; tandis que d'autres sont proches voire confondues avec le pouvoir, à l'instar de MYWO. Les mouvements de femmes sont alors divisés autour de l'attitude à adopter vis-

²¹¹⁶ C. Spanou, 1991, *op.cit.*

²¹¹⁷ Entretien réalisé le 2 avril 2004 avec la directrice du PNLE et coordinatrice du CNAPN, Bamako, Mali.

²¹¹⁸ Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3.

à-vis du pouvoir.²¹¹⁹ Peut être en héritage de ces antagonismes, les structures du « féminisme d'Etat » peinent-ils à se constituer au Kenya. En 1975 un Women's Bureau avait été mis en place, sans budget particulier. Il ne sera finalement remplacé par un Département Genre que très récemment (en 2003) après l'alternance. Mais il se voit d'abord cantonné dans un ministère pour le moins hétéroclite (genre, sport et affaires culturelles). Ce n'est qu'en 2008, que le département genre devient un ministère à part entière. La question des MGF est pendant longtemps ignorée du Women's Bureau, mais également de l'ensemble des autres administrations. Une fois le département Genre constitué, un comité interministériel sera mis en place géré par le lui, mais sans grand succès.

C'est en fait le département de santé de la reproduction au sein du Ministère de la Santé, qui prendra (théoriquement) en charge la question tardivement à la fin des années 1990. Mais, c'est précisément l'absence d'engagement de la part de ce ministère, y compris après la rédaction d'un Plan National d'Eradication des MGF en 1999, que la GTZ décide de mettre en place un projet d'appui au sein de ce département, doté d'une dizaine de personnes employées à temps plein. Nous sommes donc ici assez loin de l'administration militante décrite dans le cas malien.

En bref quelques engagements politiques pionniers (dans le cas kenyan) et l'imbrication entre administration et mouvements de femmes (dans le cas malien), ont participé à la politisation de la cause des MGF. Si les acteurs publics restent encore relativement en retrait dans la lutte, c'est aussi parce qu'il faut également prendre en compte une dimension de leur engagement : l'attitude des « *publics* », dont l'appréhension (supposée, anticipée ou révélée) joue un rôle déterminant dans la politisation de la cause des MGF. Ce sont également indirectement des acteurs de la médiation.

²¹¹⁹ S. Wanjala Nasong'o et T. O. Ayot, « Women in Kenya's Politics of Transition and Democratisation », in: G.R. Murunga et S.W. Nasong'o (dir.), *Kenya, The Struggle for Democracy*, Codesria/Zed Books, New York, 2007, pp 164-196.

3. Face à quel(s) public(s) ?

Revenons sur notre métaphore théâtrale : si la mise en action de la cause des MGF est une scène où différents acteurs ont des positions particulières (parmi lesquels les organisations de la société civile tiennent la tête de l'affiche tandis que les acteurs internationaux sont également prédominants, avec quelques acteurs publics déjà mobilisés), il manque encore ici un élément : le **public**. Nous avons étudié les médiateurs de la politisation, mais quels en sont les destinataires ? Dans quelle mesure cela influe-t-il sur le processus, que ce soit en amont (au niveau de la formulation) et/ou en aval (au niveau de la réception) ? Dans quels mesures sont-ils des ressources ou contraintes dans la médiation de la cause des MGF ?

Le plus souvent cette dimension est occultée dans l'étude des politiques publiques (ou bien noyée) : de manière plus générale, cette absence reflète la difficulté à penser la jonction entre *politics* et *policy*, les politiques publiques étant étudiées indépendamment de la politique (y compris par exemple des cycles électoraux), comme une activité destinée à *un* « public » éclairé et spécialisé.²¹²⁰ Les analyses en termes d'*action publique* tendent à rétablir la balance, en prenant en compte notamment dans l'analyse les « publics » y compris en tant qu'acteur(s) à part entière, impliqué(s) dans le processus de fabrication des politiques.²¹²¹ Les autorités publiques doivent justement composer avec ces publics multiples, et leur rôle est au final surtout de « faire tenir l'ensemble ». ²¹²²

Plutôt que de parler « du » public, il convient d'ailleurs de réfléchir en terme de « publics » (au pluriel), dans la mesure où il faut distinguer en leur sein plusieurs catégories diversement impliquées dans la fabrication des politiques publiques. C'est d'ailleurs dans la comparaison de la composition et nature des publics que l'on peut comprendre certaines des variations observées dans le processus de politisation de la cause des MGF au Mali et au Kenya.

Cela fait l'objet d'une littérature hétérogène, qui vise précisément à cerner qui sont les publics. Par exemple, R. G. Cobb et C. D. Elder proposent de distinguer entre plusieurs catégories de publics : le public concerné – ou *ressortissants* qui désignent les individus ou

²¹²⁰ A. Smith et P. Hassenteufel, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *RFSP*, vol. 52 (1), 2002, pp 53-73.

²¹²¹ On parle alors de surpeuplement de l'action politique (*overcrowded policy making*). Pour une synthèse, voir : G. Massardier, 2004, *op.cit.*

²¹²² *Ibid.*

groupes à qui les politiques sont destinées ;²¹²³ le public mobilisable, le public éclairé (les professionnels de la santé, les communicateurs, ...) et le « grand public ». ²¹²⁴

Dans notre recherche, l'étude des publics et notamment des ressortissants apparaît d'autant plus déterminante que les politiques que nous étudions ont une forte dimension coercitive (plus ou moins directe), car elles visent le changement de comportement. La question de la réception, c'est-à-dire l'adhésion (effective et/ou anticipée) ou non du public aux politiques mises en œuvre, est un élément essentiel dans notre analyse. La question de la réception concerne directement les ressortissants (les communautés excisantes, les décideurs familiaux et/ou communautaires, les jeunes filles/femmes en risque de se faire excisées), mais également le « grand public ». En effet, les publics peuvent intervenir de deux façons dans la prise de décision : soit de façon directe à travers des *publics- résistants* organisés pour défendre leurs visions ou intérêts (comme par exemple dans le cas des associations de voisinage); mais aussi (le plus souvent) de façon indirecte, par la nécessaire prise en compte (par les pouvoirs publics) des publics mobilisés/mobilisables comme ressources ou au contraire contraintes dans la formation d'une action publique. P. Favre parle ainsi des publics comme de « ressource de marchandage politique, [voire] un moyen de faire pression »,²¹²⁵ reflétant ainsi la participation (indirecte) des publics à la prise de décision, qui va par exemple notamment influencer les (re) formulations de la cause.

Cette perspective permet ainsi de différencier nos deux cas de recherche : dans le cas malien, où la pratique des MGF est quasi généralisée, d'une part le grand public tend à se confondre plus largement avec les ressortissants, et d'autre part ce groupe apparaît comme largement défavorable à tout changement de comportement, comme en attestent les faibles variations dans la prévalence entre les différentes EDS. ²¹²⁶ Ces publics peuvent donc être potentiellement récalcitrants, voire se mobiliser en forme de résistance. A l'inverse au Kenya,

²¹²³ P. Warin, « Les ressortissants dans l'analyse des politiques publiques », RFSP, vol. 49 (1), février 1999, pp 103-120.

²¹²⁴ R. W. Cobb et C.E. Elder, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1972. La typologie qu'ils proposent est reprise également dans: J. G. Padioleau, 1982, *op.cit.*

²¹²⁵ P. Favre, 1992, *op.cit.*

²¹²⁶ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, sous partie II. Par ailleurs, ces études permettent également directement de mesurer l'opinion : il ressort que d'une part entre 70 et 80 % des personnes interrogées (femmes et hommes) se déclarent favorables au maintien de la pratique ; et que ces positions semblent également assez stables dans le temps (entre les différentes EDS).

où la pratique reste fortement localisée, ressortissants et grand public sont distincts : si les ressortissants peuvent être également récalcitrants, l'impact du grand public peut être déterminante dans la conduite de la politique de lutte (car il est plus susceptible de ne pas y être opposé), les membres des communautés non excisantes étant (*a priori*) défavorable à la pratique. Il apparaît donc que les « publics » sont des acteurs clefs dans le processus de politisation.

Mais ces publics sont également en partie *construits*. En effet, selon la nature de l'action publique envisagée (c'est-à-dire la traduction des idées en principes et stratégies particulières d'action publique), induit un (des) public(s) cible(s) différents. Par exemple, dans un contexte de publics- récalcitrants, des stratégies peuvent chercher à contourner certains publics, voire à les cibler de façon au contraire plus spécifique. Ainsi, le cadrage de l'action publique induit une configuration des publics différenciée, et potentiellement évolutive. Par exemple l'interdiction légale des MGF reste une mesure coercitive qui cible certains ressortissants, et notamment les exciseuses et les parents ; afin de protéger d'autres ressortissants, à savoir les fillettes et les femmes. Mais, d'autres mesures reposent à l'inverse sur une stratégie cherchant à *mobiliser* précisément d'autres publics, par exemple le personnel médical, les enseignants etc. (qui sont confrontés au quotidien par le problème des MGF), le « public éclairé » (les députés par exemple), voire le grand public à travers la médiatisation des conséquences de la pratique par voie de presse qui permet de sensibiliser. Par ailleurs, certaines stratégies peuvent cibler les victimes à l'instar des mesures de prise en charge des victimes. Par ailleurs, comme l'opinion des publics est souvent difficile à mesurée, c'est le plus souvent l'anticipation de leur opinion ou attitude qui peut orienter (ou bloquer) l'action publique, comme c'est le cas au Mali à travers l'absence de législation, qui est le résultat d'un compromis (implicite) anticipant certaines résistances islamiques difficiles à mesurer avec précision.

Enfin, les publics (comme les usagers des administrations) ne sont pas de simples cibles : ce sont au contraire des *acteurs- agissants*, voire résistants. Cela reste une contrainte importante dans la formation d'une action publique au Mali. Le maintien d'un cadrage de la politique de lutte en des termes médicaux répond ainsi à cette nécessité de ne pas heurter de front le public concerné, combinant ressortissants et grand public. Dans ce contexte, la contre-lutte islamique est également en partie instrumentalisée par le Gouvernement et les acteurs associatifs, pour justifier parfois de certaines lenteurs dans la lutte (notamment l'absence de loi). Un

responsable associatif reconnaît ainsi que « la religion est un rideau »,²¹²⁷ pour cacher des résistances en fait surtout populaires à la lutte. Les publics, peuvent donc être des acteurs indirects ; leur configuration est évolutive et ce sont aussi des catégories qui sont devenues l'enjeu de construction/déconstruction participant également de la formation de politiques publiques.

Les distinctions dans la nature et la configuration des publics permettent de saisir certains contrastes observés dans la politisation de la cause entre nos deux cas de recherche. Mais cela invite également à saisir surtout l'*ensemble des acteurs* évoqués dans cette sous-section dans leur(s) interaction(s) : en effet, et en poursuivant la métaphore théâtrale, il faut également s'interroger spécifiquement sur la façon dont les acteurs entrent et jouent sur scène – ce qui revient à saisir l'*action en train de se faire*.

Cette sous-section a permis de dresser une sorte d'inventaire comparé des acteurs mobilisés autour de la cause des MGF au Mali et au Kenya, sans toutefois (encore) les saisir dans leurs interactions globales. Cette première déconstruction du triptyque était cependant indispensable pour clarifier les logiques sous-jacentes aux mécanismes de politisation, dans la mesure où il s'agit d'une activité qui se développe dans un univers de sens concurrentiel, traversé d'acteurs aux intérêts et visions et ressources différentes. Plusieurs éléments clefs ressortent de cette cartographie ici esquissée : tout d'abord, la cause des MGF s'inscrit dans une tendance à l'« ONGisation du social », tel que décrit par exemple par Béatrice Hibou.²¹²⁸ En effet, la question des MGF est prioritairement saisie par les OSC, ce qui est renforcé par le changement de modalités dans le fonctionnement de l'aide internationale qui privilégie également le recours au partenariat avec la société civile.²¹²⁹ Par ailleurs, les frontières entre ces différents acteurs apparaissent très poreuses, offrant l'image d'une nébuleuse d'acteurs, difficilement appréhendable. Cela est dû d'une part à la multiplication des acteurs, mais également à la confusion entretenue quant aux rôles de chacun. Cela complexifie du même coup notre analyse sur la formation d'une action publique : il apparaît en effet difficile d'isoler le rôle spécifique de tel ou tel acteur : au contraire, le sens (signification et direction) semble se dégager surtout dans l'interaction entre certains acteurs. Cet inventaire offre surtout

²¹²⁷ Entretien réalisé le 23 février 2005 avec le responsable de Rail Link (contre le sida), Kayes, Mali.

²¹²⁸ B. Hibou, 1998, *op.cit.*

²¹²⁹ Cela correspond également aux discours autour de la « participation ». Nous avons évoqué cette question à plusieurs reprises, se reporter notamment : cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 1, c.

l'image d'un enchevêtrement étroit des acteurs et des niveaux de mise en sens qui amène donc déjà à relativiser mais surtout à nuancer l'image d'une imposition exclusivement extérieure du changement de politique publique (y compris son émergence). Face à cette nébuleuse d'acteurs doublée d'un magma de sens, le processus d'action publique opère par mise en cohérence, à travers la recherche d'un *compromis* autour de principes d'action publique. Pour en saisir la portée, il nous faut dès lors nous détacher d'un découpage analytique en catégories rigides (tendant à opposer société civile, acteurs internationaux, acteurs publics) pour réfléchir surtout en termes d'*articulation* entre les différents acteurs, porteurs de principes d'action concurrents ou complémentaires, que cela prenne la forme d'alliances, de confrontations, etc. Reste alors à déterminer les modalités (et les lieux) de cette articulation dans nos cas de recherche.

II. Jeux d'acteurs et mise en scène(s) publique de la cause des MGF au Mali et au Kenya.

L'enchevêtrement des acteurs, des représentations du problème et des niveaux d'action offre un canevas assez trouble pour saisir la formation de politique (publique) de lutte contre les MGF. Pourtant c'est dans ce contexte ci que des actions publiques émergent au Mali comme au Kenya. Pour démêler les modalités de (trans)formation des telles politiques, il faut s'attacher à comprendre non pas tant la régulation de cette nébuleuse par les autorités publiques – démarche qui répondrait à une perspective statocentrée rationaliste des politiques publiques - mais plutôt dégager les séries d'*ajustements* qui font ponctuellement « tenir » des principes d'action publique autour d'acteurs multiples. Nous poursuivrons en cela une approche de sociologie de l'action publique, telle que nous l'avons identifiée dans l'introduction et dont la souplesse permet justement d'étudier ces configurations floues et permet du même coup de penser les politiques au Sud.²¹³⁰ Cette démarche est donc articulée

²¹³⁰ Cf. *supra*, introduction générale. Jacques Commaille décrit ainsi cette démarche comme « [prenant] en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés,

autour de l'étude des interactions multiples, diverses et complexes entre un certain nombre d'acteurs parmi lesquels figurent les institutions publiques. Dans cette perspective, les institutions publiques n'ont pas le monopole de la fabrication des politiques publiques qui est articulée autour d'une multiplicité d'acteurs, dont la régulation peut être assurée à travers des réseaux, des coalitions de cause, au sein d'arènes ou de forums etc.

Il s'agit pour nous de dégager ainsi maintenant, en suivant notre métaphore théâtrale, les *jeux d'acteurs* et la *mise en scène publique* de la cause des MGF, c'est-à-dire les modalités concrètes de cette dynamique de la sociologie de l'action publique, dans nos cas de recherche. Trois idées principales ont ainsi pu être dégagées de nos deux études de cas. Tout d'abord, si une poignée d'acteurs individuels (spécifiques) ont un rôle actif dans l'orientation de l'action publique, c'est surtout à partir de *coalitions*, plus ou moins fluides, que la cause se (trans)forme et mûrit (**A**), et c'est aussi et surtout au sein d'espaces de débat et discussion (de nature et configuration contrastées dans nos deux cas) que des cadres d'action publique sont véritablement élaborés (**B**).

A. Entre personnalisation et jeu(x) de coalitions de cause.

La déconstruction de la *nébuleuse* d'acteurs impliquée dans la médiation de la cause des MGF a permis de mettre en évidence de façon plus précise (et à partir de la comparaison de nos deux cas) d'une part une certaine personnalisation de la lutte (**1**), et d'autre part des jeux de coalitions de cause plus ou moins fluides (**2**).

issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives [dans différents domaines] » in : J. Commaille, « Sociologie de l'action publique », in : L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), 2004, *op.cit.*, p 413. Voir également du même auteur : J. Commaille et B. Jobert, 1999, *op.cit.* ; et également d'un autre auteur : P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 1999

1. Tendance à la personnalisation de la lutte institutionnelle.

Au travers de ce que nous avons mis en lumière la lutte semble s'incarner à travers une poignée d'individus, qui exercent un certain leadership.²¹³¹ Comment expliquer cette personnalisation ? Quels en sont les effets pour la politisation de la cause ?

La personnalisation de la lutte se manifeste par la prédominance de quelques figures individuelles engagées contre les MGF. De nature variée, on distingue toutefois parmi elles : tout d'abord des *militantes associatives* – que ce soit au Mali à travers l'émergence d'une poignée de femmes leaders formant une élite féminine associative urbaine, ou au Kenya à travers les « stars » que nous avons identifiées.²¹³² Mais ce sont également des *leaders politiques* – notamment au Kenya avec la récurrence de la figure présidentielle et l'implication de quelques députés. Ou encore à travers des *agents administratifs* – comme c'est le cas au Mali notamment à travers la directrice du PNLE, également coordinatrice du CNAPN, dont le prénom (« Joséphine ») est un raccourci courant pour désigner ces deux institutions.²¹³³

La personnalisation est phénomène transversal, car il touche en fait tous les champs de la lutte contre les MGF : associatif, politique et administratif. Historiquement, c'est en effet souvent l'engagement d'une poignée d'individus qui permet à un problème d'émerger.²¹³⁴

On peut expliquer cette tendance à la personnalisation comme un effet induit des caractéristiques intrinsèques du problème traité – la cause des MGF - qui induit un changement social important. L'émergence de « *role model* » est à cet égard emblématique. Mais cela peut aussi être interprété comme un effet du mode de financement de la lutte, en tous cas pour ce qui concerne la personnalisation militante : la tendance à la concentration de l'appui d'un nombre restreint d'organisations marquées par leurs leaders, amplifie et favorise une telle personnalisation. Pour ce qui est de la personnalisation politique de la lutte, elle peut

²¹³¹ Sans revenir dans le détail, il convient cependant ici de faire le point sur la personnalisation de la lutte contre les MGF, car les éléments ont été dissiminés jusqu'à présent dans notre analyse, depuis le chapitre 1.

²¹³² Cf. *supra*, chapitre 3, I, A et B.

²¹³³ Voir notamment son portrait dans la sous partie consacrée à l'administration « militante » malienne : Cf. *supra*, chapitre 3, II, C, 2.

²¹³⁴ P. Favre, 1992, *op.cit.*

également s'expliquer surtout dans le cas kenyan à travers la présidentialisation comme l'expression de l'individualisation (et l'autoritarisme) du pouvoir d'un homme, ici D. A. Moi.

Cette personnalisation récurrente pose la question de l'institutionnalisation de la cause.²¹³⁵ D'ailleurs, au Mali la nomination d'une de ces figures clefs de la lutte contre les MGF au poste d'ambassadrice du Mali en Allemagne, a toute à la fois marqué le déclin de son organisation (l'APDF) mais également a eu un impact dans la lutte. Cette personnalisation s'accompagne en effet notamment au Mali, d'une faible rotation des figures individuelles incarnatives. Ainsi, si la personnalité est un facteur de consolidation de la lutte, elle peut devenir un frein à l'institutionnalisation de la lutte.

Mais cette personnalisation de la lutte s'est en fait progressivement doublée de l'émergence et de la consolidation de véritables coalitions de défense de la cause des MGF, d'où peuvent ressortir quelques leaders sans toutefois que cela ne constitue le moteur principal.

2. Coalitions de cause et cadrage de l'action publique.

La nébuleuse des acteurs impliqués dans la médiation de la cause est également articulée autour d'acteurs qui partagent des valeurs, des croyances, des intérêts voire des préférences vis-à-vis de la lutte contre les MGF à travers des *coalitions de cause*. En suivant certains des développements relatifs aux *advocacy coalitions* (ou coalitions de plaidoyer) dans le processus de politique publique de Paul A. Sabatier,²¹³⁶ notre hypothèse est que des coalitions

²¹³⁵ A. Mabileau, « La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques », *RFSP*, vol. 10 (1), 1960, pp 39-65. Il distingue entre l'individualisation du pouvoir (de type fasciste) qui se fait en dehors des cadres institutionnels du pouvoir, et la personnalisation qui pose précisément la question de l'institutionnalisation du pouvoir.

²¹³⁶ Cherchant à comprendre le changement dans les processus de politiques publiques, Paul A. Sabatier a développé un modèle théorique connu sous le nom d'*Advocacy Coalition Framework* (ou ACF). Ce modèle repose sur le postulat selon lequel le système politique est composé de sous-systèmes qui correspondent à un domaine de politique publique. Daniel Kubler (2001) qui a appliqué ce modèle à la lutte contre la drogue en Suisse définit ainsi cette approche : « [The ACF] views the policy process as a competition between coalitions of actors who advocates beliefs about policy problems and solutions » (D.Kuebler, 2001,

de cause (de nature et dynamique différente dans nos deux cas de recherche) influencent le processus de fabrication d'action publique, notamment au niveau de la consolidation des cadres d'action publique. Les différences observées dans la configuration de ces coalitions – bipolarisées au Mali (a) et plus fluides au Kenya (b) – révèlent des jeux d'acteurs contrastés déterminants pour saisir les formes d'action publique contre les MGF telles qu'elles se développent dans les deux cas.

a. Bipolarisation dans le cas malien : coalitions pro et anti-MGF.

Dans le cas malien, la nébuleuse d'acteurs est caractérisée par la coexistence, plus ou moins conflictuelle, de coalitions anti-MGF assez lâches, et d'une coalition pro-MGF, qui cherchent chacune à influencer le processus de politique publique dans des sens différents voire opposés.

- *Deux coalitions de défense de la cause des MGF.*

Au Mali, nous avons pu voir que les acteurs impliqués dans la lutte sont peu coordonnés, mais ils peuvent influencer ponctuellement les décisions publiques en faveur de l'abandon des MGF, à travers des coalitions fluides qui mène un plaidoyer au contenu toutefois différent.

Historiquement, ce sont surtout des individus qui ont été influents dans la formation d'une politique de lutte contre les MGF : essentiellement des femmes militantes politiques, syndicalistes ou associatives (dont Awa Keita), puis surtout dans les années 1980, des femmes

p 624). Ces sous systèmes sont articulés autour de 3 à 4 *advocacy coalitions*, dont les membres, (partageant des croyances normatives et des perceptions du monde qu'ils cherchent à traduire en politique publiques) tentent de coordonner leur action afin d'influencer de façon durable les décisions prises dans le domaine en question. La notion d' « *advocacy* », qui ne connaît pas d'équivalent univoque en français (défense de cause, plaidoyer...), met en évidence un élément clef de ces coalitions : elles influencent les décisions publiques. Voir : P. A. Sabatier, 1999, *op.cit.*, et également: D. Kubler, « Understanding policy change with the advocacy coalition framework : an application to Swiss drug policy », D. Kubler, *Journal of European Public Policy*, Vol.8 (4), 2001, pp 623-641.

impliquées au sein de l'UNFM, dans le Centre Djoliba ou au sein du COMAPRAT.²¹³⁷ Dans les années 1990, après la dissolution de ces organisations pionnières (sauf le Centre Djoliba), la lutte tend à se fragmenter, marquée par une démultiplication des acteurs favorisant une lutte pour l'accès aux financements.²¹³⁸ L'influence exercée sur les décisions politiques concernant les MGF passe alors essentiellement par l'action de quelques associations leaders.

Un plaidoyer en direction des institutions publiques est progressivement pris en charge par plusieurs organisations (essentiellement l'APDF et le Centre Djoliba). Dès 1992, l'APDF organise un séminaire national « Femmes démocratie et droits humains » destinés aux femmes et aux différents décideurs nationaux. En 1996, elle organise un atelier national sur les droits des femmes et les violences, visant les agents de police, du Ministère de la Justice et du Ministère de la Santé. Mais, son plaidoyer axé sur une législation interdisant a été vivement critiqué par les autres intervenants.²¹³⁹

En 1997, lors du (premier) premier Forum national sur l'excision, l'absence de volonté politique est déplorée par les différents intervenants pionniers de la lutte, et les recommandations mettent l'accent sur la nécessité de coordonner les actions de lutte au plus haut niveau, pour adresser des messages clairs.²¹⁴⁰ Cependant, les participants ne sont pas tous favorables au recours à la loi, qui ne figurera finalement que de façon optionnelle dans les recommandations finales.²¹⁴¹

A partir de 1999, le plaidoyer est surtout le fait du CNAPN, puis à partir de 2002 (surtout) du PNLE. En avril 2001, le CNAPN organise les premières journées de sensibilisation avec les députés, puis avec les conseillers municipaux.²¹⁴² Dans le rapport d'activités que le PNLE a

²¹³⁷ Rappelons que le COMAPRAT rassemble l'ensemble des acteurs maliens (associations, individus et organisations internationales) impliqués dans les prémices d'une lutte. Notons que ce comité est dissous en même temps que l'UNFM. Ce comité travaille en étroite collaboration avec l'UNFM. Cf. *supra*, notamment : chapitre 2, II, A, 1 et chapitre 3, I, A.

²¹³⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B.

²¹³⁹ PASAF, 2002, *op.cit.*

²¹⁴⁰ Notons que le Réseau Malien de Lutte contre les MGF, composé d'une cinquantaine d'organisations, a été créé dans la foulée par le Centre Djoliba cherchant à palier ces manquements dans la lutte. Voir détails : chapitre 2, I (pp 410 et s.) et chapitre 3, I, A.

²¹⁴¹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, B, 1.

²¹⁴² Rappelons aussi que le troisième objectif de la Politique et Plan d'Action en faveur de l'abandon de l'excision (2002-2007) est : « Le renforcement du plaidoyer/lobbying en direction des leaders d'opinion et les hommes politiques qui ont une influence réelle sur la décision de l'excision. En leur direction se fera un

remis au Gouvernement en 2005, l'essentiel des activités réalisées étaient ainsi concentrées autour du plaidoyer, avec notamment depuis 2002 la sensibilisation des femmes parlementaires, la formation des cadres de différents départements ministériels, des épouses des leaders politiques, du Haut Conseil des collectivités territoriales et du Haut Conseil Economique et Social.²¹⁴³

Ainsi, le plaidoyer envers les autorités est une activité concurrentielle et hétérogène. D'un côté, on trouve quelques associations et ONG qui se concentrent sur la promotion de mesures législatives visant à interdire les MGF – à l'instar notamment de l'APDF. D'autres ont encouragé l'interdiction de la pratique dans les centres de santé par la lettre-circulaire du Ministère de la Santé de 1999.²¹⁴⁴ Enfin la majorité des associations et ONG réclament simplement une prise de position claire des décideurs publics contre cette pratique (ce qui s'est matérialisé dans un premier temps par la création d'un comité national rattaché au Commissariat de Promotion de la Femme, le CNAPN en 1996).

Il est toutefois possible d'identifier deux coalitions distinctes (même si elles sont faiblement organisées): tandis que l'une est centrée principalement sur le plaidoyer en faveur d'une interdiction des MGF, l'autre privilégie un engagement public mais de nature plus préventive. La première coalition, que l'on appellera la **coalition pro-législation** s'appuie ainsi donc sur un cadrage « droit » du problème des MGF qui encourage notamment une interdiction légale de la pratique. La deuxième, que l'on appellera **coalition pro éducation**, s'appuie quant à elle sur un cadrage « santé » du problème, justifiant la lutte contre les MGF par l'existence de conséquences néfastes à la santé et proposant de déployer diverses stratégies visant surtout à diffuser des messages éducatifs sur les conséquences néfastes de la santé. La coalition pro-législation rassemble quelques associations sous la houlette de l'APDF, principale organisation de défense des droits de la femme, et soutenue également par les juristes de l'Associations des Juristes Maliennes.²¹⁴⁵ En 2008, la célébration de la journée du 6 février

travail d'éveil de conscience et d'incitation à s'impliquer ». PNLE, *Politique et Plan d'action en faveur de l'abandon de la pratique de l'excision*, Bamako, décembre 2003, p 36.

²¹⁴³ PNLE, *Rapport d'activités du PNLE (2005)*, SG MPFEF, 2005.

²¹⁴⁴ Rappelons que cette décision a été prise suite à un séminaire de restitution par l'ASDAP et Population Council d'une étude mettant en évidence la médicalisation des MGF au Mali Cf. *supra*, chapitre 2, I, C.

²¹⁴⁵ L'APDF est en effet la première organisation à plaider en faveur d'une législation spécifique pour interdire la pratique de l'excision au Mali, dès ses premières actions. De 1995 à 2000, elle est financée par Plan Mali pour mener des activités de plaidoyer au niveau national (avec le Centre Djoliba). Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2.

(journée de lutte contre l'excision), l'APDF – soutenue par un nombre important de partenaires internationaux (DED, Care, Respect !, etc.) – fait un discours mettant en avant la nécessité du vote rapide d'une loi contre l'excision.²¹⁴⁶

La seconde rassemble un nombre plus important de membres (associations autour de la santé de la reproduction telles que le Centre Djoliba ou l'ASDAP, médecins, anthropologues, ...) qui partagent l'idée selon laquelle une législation contre les MGF n'est *pas* une stratégie *adaptée* à la lutte contre l'excision au Mali. Ces derniers considèrent néanmoins que l'implication politique est nécessaire, et qu'elle peut passer par divers canaux (autres que répressifs) : à travers notamment la coordination, l'harmonisation, la formation, et la prise en charge des victimes...

Ces coalitions restent de composition assez fluide dans leur composition et dans leurs actions de plaidoyer, mais elles sont en partie renforcées du fait de l'émergence de résistances à la lutte qu'elles mènent.

- *Une coalition de défense de la pratique des MGF.*

Dans le courant des années 1990, plusieurs acteurs se sont positionnés publiquement en faveur du maintien des MGF, en se fondant notamment sur des arguments religieux et moraux, à partir de contre-cadrages culturalistes, tels que nous les avons décrits plus haut dans ce même chapitre.²¹⁴⁷ Nous avons vu que de telles prises de position étaient autant le fait d'imams, lors de prêches (ou via des cassettes audio), comme par exemple avec Ousmane Chérif Haidara ; mais sont également relayées par des organisations musulmanes, telles que l'UNAFEM (Union Nationale des Femmes Musulmanes du Mali) par exemple, ou encore l'IMAMA (Association des imams du Mali), voire la LIEEMA (Ligue des Elèves et Etudiants Musulmans du Mali), ou via des émissions de radio (notamment la radio Dambé). Notons également que les deux principales organisations musulmanes au Mali, censées représenter les intérêts des musulmans au niveau national, à savoir l'AMUPI (Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam) et le HCI (Haut Conseil Islamique) ne se sont pas positionnées officiellement vis-à-vis de la question. Cela montre bien que les discours de défense de la pratique ne constituent pas nécessairement un contre-cadrage islamique, mais

²¹⁴⁶ Voir notamment le rapport de la DED (coopération allemande): G. Ritcher, *Journée Internationale Tolérance Zéro aux MGF- 6 février- Bamako*, DED, 2008.

²¹⁴⁷ Cf. *supra*, chapitre 3, I, A, 2, b.

relèvent plutôt de contre-cadrages culturalistes reposant sur des référents *en partie* religieux. En effet, d'autres leaders d'opinion islamiques peuvent tenir un discours favorable à la lutte, comme cela fut le cas de Kady Dramé, très impliqué auprès des associations et du PNLE.

Par ailleurs, ces prises de position se font le plus souvent *en réaction* à des actions menées spectaculaires de lutte contre les MGF (déclaration médiatique, conférence internationale, Journée internationale de lutte contre l'excision etc.). Par exemple, la première prise de position de l'**UNAFEM**, lors de son congrès de 1997 est clairement une réponse au premier séminaire national qui s'est tenu en juin de la même année, au cours duquel la question de la législation interdisant la pratique avait été abordée (sans toutefois faire l'unanimité) : à l'inverse, l'UNAFEM affiche son soutien à la médicalisation de la pratique. Autre exemple en 2004, à l'occasion du 8 mars, des associations musulmanes ont organisé une manifestation dans les rues de Koutiala pour dénoncer les campagnes de lutte contre les MGF, en affichant leur rejet de tout projet de loi visant l'interdiction de la pratique. Le député de cette circonscription, Noumoutié Sogoba nous explique que quelques jours plus tôt la radio Kaira aurait diffusé un appel à mobilisation contre la décision du Gouvernement de faire voter une loi contre l'excision (décision présentée alors comme imminente...).²¹⁴⁸ En 2006, la journée (internationale de lutte contre l'excision) du 6 février a été très médiatisée, notamment parce qu'elle s'accompagnait à la fin du même mois d'une conférence internationale contre les MGF. Dans le mois qui a suivi (le 18 mars 2006), l'IMAMA (Association des Imams du Mali) a organisé un meeting dénonçant le « dénigrement de l'islam » contenu dans les campagnes de lutte contre les MGF, largement soutenues par le Gouvernement.²¹⁴⁹ Cette rencontre a été peu médiatisée, et cela a d'ailleurs donné lieu à une polémique : l'imam Dicko a en effet révélé que l'ORTM aurait refusé de diffuser le communiqué appelant les fidèles à se réunir le 18 mars...²¹⁵⁰

On peut ainsi parler d'une **coalition pro-MGF**. Elle reste cependant assez fluide, articulée autour de prêcheurs, d'organisations musulmanes, et de quelques médias (radio). Mais ses membres ont en commun de dénoncer (de façon plus ou moins directe) la politique de lutte contre les MGF menée au Mali. La critique est triple, mettant en avant (soit l'un ou l'autre des

²¹⁴⁸ Entretien réalisé le 21 avril 2004 avec le député N. Sogoba, membre de la commission santé de l'Assemblée Nationale, Bamako, Mali.

²¹⁴⁹ « Les associations islamiques maliennes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », *l'Aurore*, 20 mars 2006.

²¹⁵⁰ « Des serviteurs zélés », *Le Soir de Bamako*, 30 mars 2006.

trois arguments, soit les trois) : le *caractère importé* de la lutte contre les MGF, la *corruption morale* des acteurs maliens impliqués dans cette lutte (avidés d'argent), et la *négation des prescriptions islamiques* (et, partant, le non respect de l'Islam que cela révèle) sur laquelle repose l'interdiction des MGF.

Par exemple Mme Tahara Dravé, présidente de l'UNAFEM dénonce les vidéos de sensibilisation contre l'excision, qui appuient le message de prévention sanitaire d'images souvent explicites, qui sont considérées comme peu respectueuses des femmes et peu conformes à la retenue que demande l'islam, montrant bien qu'elles ont été produites pour ou par des « étrangers ». ²¹⁵¹

Par ailleurs, les acteurs maliens impliqués dans cette lutte sont souvent considérés comme des individus corrompus et opportunistes qui n'agissent pas par conviction mais intérêt. Les Maliens acquis à la cause sont par exemple désignés comme des « mécréants » lors de la réunion du 18 mars. Kady Dramé nous affirme quant à lui qu'il n'est pas tant critiqué par ses collègues pour ses idées « subversives », qu'il n'est surtout accusé d'être « payé par les Blancs ». ²¹⁵²

Enfin de façon plus spécifique, la lutte contre les MGF est présentée comme faisant partie d'un « complot » orchestré par les puissances occidentales, via les associations maliennes, pour affaiblir la religion musulmane. C'est en ces termes que débute la déclaration publiée à l'issue de la rencontre du 18 mars 2006 : « L'islam est la cible des attaques de toutes sortes de la part des occidentaux. Ceux-ci ont une haine gratuite pour notre religion, se cachent derrière des théories erronées pour fomenter des complots contre Allah et son messager Mohamed » ; voire pour pervertir la société malienne : « à ce rythme, ils permettront chez nous les mariages homosexuels ! », lance un intervenant lors de la réunion du 18 mars. ²¹⁵³

Dans ces trois arguments, on retrouve les ressorts d'un discours développé par une nouvelle élite islamisée urbaine, qui cherche à s'imposer au détriment des confréries soufies, à travers également une critique de l'Etat. ²¹⁵⁴ Finalement, cette coalition anti-MGF ne serait donc pas tant l'expression d'une résistance islamique, voire le signe d'une radicalisation des mouvances religieuses dominantes ; que la manifestation de luttes d'influence (qui changent

²¹⁵¹ *Soir de Bamako*, 30 mars 2006.

²¹⁵² Entretien réalisé le 20 avril 2004 avec Kady Dramé, secrétaire aux affaires sociales de l'AMUPI, Bamako, Mali.

²¹⁵³ *Ibid.*

²¹⁵⁴ B. Soares, 2005, *op.cit.* ; V. Le Vine, 2007, *op.cit.* ; D. Schultz, 2003, *op.cit.*

simplement de répertoires) au sein de la communauté musulmane pour savoir qui a le droit de parler en son nom.²¹⁵⁵

Des tels arguments contribuent à une bipolarisation de la lutte contre les MGF, avec d'un côté des coalitions prônant (à travers différentes stratégies) l'abandon des MGF ; et une coalition qui s'est développée en réaction et qui revendique le maintien de la pratique. Or, cette bipolarisation a tendance à perdurer et même à s'auto entretenir du fait d'un mécanisme de « *devil shift* » (ou penchant diabolique) tel que décrit par Paul A. Sabatier. En effet, les coalitions d'un sous-système auraient naturellement tendance à diaboliser les autres coalitions, dont ils exagèrent les arguments et l'influence, afin d'asseoir leur propre position.²¹⁵⁶ La diabolisation réciproque contribue d'ailleurs à une certaine inertie : on retrouve en effet également un côté largement *imaginé*, voire dramatisé de « la » contre-lutte dans les discours des acteurs des coalitions anti-MGF qui ont tendance à instrumentaliser, en l'exagérant, la contrainte islamique... Mais, qu'elle soit en partie fantasmée voire diabolisée, la question de la contre-lutte reste essentielle à la compréhension de la formation d'action publique sur les MGF.

A l'inverse, la lutte institutionnelle contre les MGF évolue au Kenya dans un environnement qui n'est pas polarisé : les coalitions de cause y sont *a priori* plus fluides.

b. Des coalitions anti-MGF plus fluides, composés de spécialistes dans le cas kenyan.

Au Kenya, l'espace de la lutte contre les MGF est moins polarisé que dans le cas malien : il est essentiellement structuré autour d'une (ou plusieurs) large coalition anti-MGF plurielle qui mène un plaidoyer plus professionnalisé à l'encontre des pouvoirs publics.

- *Des spécialistes du plaidoyer à travers des coalitions d'experts.*

²¹⁵⁵ La question des organisations religieuses est leur implication dans la lutte est évoquée à plusieurs reprises : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, et chapitre 3, I, A, 2, b et également chapitre 3, II, B, 1.

²¹⁵⁶ P. Sabatier, S. Hunter et S. McLaughlin, « The Devil Shift : Perceptions and Misperceptions of Opponents », *The Western Political Quarterly*, vol. 40 (3), 1987, pp 449-476.

Comme nous l'avons mis en évidence plus haut dans ce chapitre, le secteur associatif est très développé au Kenya, même si (à la différence du cas malien), il ne s'est pas concentré spécifiquement sur la question des MGF. Au contraire, on assiste à une certaine division du travail dans la lutte, en rapport avec le domaine d'activités couvert par les organisations mobilisées (santé de la reproduction, droits des enfants, promotion des femmes...).

Ainsi, une poignée d'associations, au statut national (voire à la stature internationale) et à l'expertise (notamment juridique) reconnus, mènent le plaidoyer au niveau politique : il s'agit principalement de FIDA, de COVAW et de *The Cradle*. Ces associations, composées de juristes pour la plupart, ont opté pour le droit comme instrument privilégié de la lutte. Elles ont mené des initiatives conjointes dans le sens d'une interdiction légale de la pratique, qui ont abouti (notamment) au vote du *Children's Act* en 2001. Dans un premier temps, ce plaidoyer sur les MGF a été initié sous l'impulsion de l'UNICEF, puis exécuté à travers le NFP on FGM. Ce dernier a édité un guide très fouillé, le *Guide to Laws and Policies on FGM in Kenya*, détaillant toutes les mesures qui pourraient/devraient être prises par le Gouvernement en faveur de la lutte : promotion d'un environnement légal visant à favoriser l'égalité de genre (sans nécessairement faire voter une loi, puisque des dispositions pénales peuvent déjà s'appliquer), mise en place de mesures réglementaires, et surtout de politiques de soutien à la lutte etc. Dès 1997, FIDA qui est un membre très actif du NFP on FGM, est chargée de mener une recherche afin d'identifier les raisons qui avaient conduit au rejet de la motion introduite au Parlement en 1996. Mais, par la suite les membres du NFP on FGM ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'opportunité ou non d'une loi,²¹⁵⁷ ce qui affaiblit considérablement le plaidoyer.

Mais, l'introduction de dispositions criminalisant la pratique des MGF (sur les mineures) dans le *Children's Act* en 2001 peut ainsi être considérée comme un premier succès de la **coalition pro-législation**. Cette coalition est composée d'associations et ONG de droits humains (FIDA K, COVAW, *The Cradle*, CHRD...) alliées à des députés (Njunki Ndungu, Beth Mugo, Charity Ngilu...), et soutenues par les médias. Mais ce premier succès ne tranche que momentanément le débat. Cette coalition cherche d'abord à introduire des dispositions contre les MGF dans la constitution : une *task force* thématique est ainsi mise en place, dirigée par *The Cradle*, Taller et FIDA, visant à introduire des dispositions relatives à l'interdiction de la

²¹⁵⁷ La présidente est opposée au vote d'une loi. Les réunions du NFP on FGM constituent d'ailleurs des espaces de mise en débat. Cf. *infra*, chapitre 3, II, B, 2. b.

pratique dans la nouvelle constitution, et notamment dans la *Bill of Rights* dont la discussion était alors en cours. Par ailleurs, cette coalition cherche à inclure de nouvelles dispositions (qui interdiraient la pratique quel que soit l'âge) en 2006 dans la *Sexual Offence Bill*. Les débats sont houleux et les dispositions sur les MGF seront finalement retirées.²¹⁵⁸

Notons que la principale ressource de cette coalition, c'est l'expertise juridique et l'expérience des organisations qui la composent, impliquées dans les principales réformes en faveur des questions de genre. Ces coalitions ressemblent ainsi peut-être davantage aux communautés épistémiques décrites par Peter Haas, qui sont des ensembles fermés composés de spécialistes au savoir reconnu et qui partagent également des principes relatifs à l'action publique.²¹⁵⁹ Ces *communautés épistémiques* renforcent donc le plaidoyer en faveur de la législation, et expliquent ainsi probablement en partie la concentration sur cette dimension-ci de la lutte, au détriment d'autres modalités (créations institutionnelles,...). FIDA Kenya est la principale animatrice de cette coalition de plaidoyer anti-MGF : son profil permet de saisir l'importance de la ressource d'expertise qu'elle déploie dans la lutte. FIDA est un acteur historique central dans le lobbying juridique sur les questions de droits humains, notamment ceux des femmes. Organisation aux liens internationaux importants (FIDA est un réseau d'organisations nationales de juristes, dont la branche kenyane a été créée en 1985), elle est composée d'avocats nationaux (notamment des femmes). Elle s'est impliquée dans les principales réformes *gender-friendly* depuis les années 1990 (concernant le mariage, le viol, les violences domestiques, et plus récemment l'avortement...). Mais elle a réellement commencé à avoir une influence importante dans les décisions nationales lorsqu'elle opte pour une stratégie de

²¹⁵⁸ Les différentes versions du texte sont retravaillées avec le concours de ces organisations. Lors de la première lecture au Parlement (avril 2006), un député affirmant que les femmes sont des « shy creatures that must be sweet-talked into marriage » oblige les femmes députées présentes à quitter l'Assemblée : une manifestation spontanée est alors organisée devant le Parlement par ces mêmes organisations pour protester contre les attitudes patriarcales dominant le Parlement. Après plusieurs séances d'information organisées par ces associations et ONG avec les députés, la loi sera finalement votée. Par contre, les dispositions relatives aux MGF qui étaient initialement prévues ne survivront pas à cette longue période de négociation ayant abouti au vote d'une loi largement édulcorée... Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2, c.

²¹⁵⁹ Une communauté épistémique est définie comme: « a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area [...] What bonds members of an epistemic community together is their shared belief or faith in the verity and the applicability of particular knowledge or specific truths » in: P. Haas, 1992, *op.cit.*, p 3.

collaboration en privilégiant la construction de partenariats étroits, que ce soit avec les autres organisations de la place, mais également les députés (notamment les femmes députés), les médias et les institutions gouvernementales (*Women's Bureau* notamment).²¹⁶⁰ Cela peut expliquer (entre autres) le succès du *Children's Act* pour lequel des forums d'information avaient été organisés avec les députés en dehors du Parlement, et des partenariats étroites établis.²¹⁶¹ Son plaidoyer passe par plusieurs canaux : tout d'abord, forte de son expertise et de son réseau de juristes, elle publie régulièrement des rapports faisant état des manquements dans la législation ou les politiques kenyanes en matière d'égalité de genre (à cet égard son rapport annuel est un instrument clef).²¹⁶² Elle encourage également les femmes à porter plainte en cas de violence (ce qui a permis de visibiliser les violences dont les femmes sont victimes), et enfin elle participe également directement à la rédaction des *draft bills* (y compris pour la nouvelle constitution) en s'alliant avec d'autres organisations : *The Cradle*, COVAW, ...

Ce plaidoyer « droit » a eu pour effet une moindre attention portée aux autres dimensions de la politique de lutte contre les MGF – qui ne sont (à l'inverse) pas portées par des coalitions de cause aussi puissantes. Ainsi, même si le Kenya a en effet inclus des dispositions légales contre les MGF, en revanche aucune structure n'a spécifiquement en charge la question (mise à part le tentaculaire MOH), y compris après le *Children's Act*.

²¹⁶⁰ FIDA K, *Stating Our Claims : The 2002 FIIDA Kenya National Report on the legal status of Kenyan women*, décembre 2002.

²¹⁶¹ Récemment, elle s'est impliquée largement dans la réforme de la constitution, participant activement au sein d'une coalition visant à conserver et renforcer les gains pour les femmes dans la nouvelle constitution ; mais également sur la légalisation de l'avortement à travers (notamment) la publication d'un rapport en mai 2007 qui suscite beaucoup de réactions au niveau national en affirmant que 300 000 avortements (illégaux) ont lieu chaque année. En juillet, en collaboration avec le Center for Reproductive Rights, elle publie un autre rapport, *Failure to Deliver, Violation of Women Human Rights in Kenya Health Facilities*, mettant directement en cause l'attitude laxiste du Gouvernement kenyan en matière de santé maternelle. Des recommandations précises sont élaborées et transmises au Ministère de la Santé en vue notamment de l'élaboration d'une loi sur la santé de la reproduction.

²¹⁶² Outre des rapports thématiques réguliers, elle dispose d'un centre de documentation assez riche et elle publie chaque année un bilan des questions de droits des femmes au Kenya, qui fait référence en la matière.

- *Une configuration faiblement polarisée.*

Il est intéressant de noter que, comme dans le cas malien, les coalitions anti-MGF se divisent autour de l'opportunité –ou non- d'une loi contre les MGF. Mais, dans le cas kenyan, la coalition composée d'associations et ONG spécialisées sur le droit et forte d'une solide expertise et expérience, remporte la bataille du plaidoyer, assurant la (quasi) domination d'un cadrage « droit » à la politique de lutte contre les MGF.

Cette domination de la coalition de plaidoyer en faveur d'une législation est aussi probablement rendue possible du fait d'un espace de la lutte contre les MGF (ou sous système pour reprendre les termes de P. Sabatier) qui est moins ouvertement clivé que dans le cas malien, et notamment du fait de **l'absence (surtout) d'une coalition pro-MGF** constituée et de **l'intériorisation d'un cadrage consensuel de la problématique** marquée par une historicité particulière.

En effet d'une part l'espace de la lutte contre les MGF au Kenya est finalement peu investi par des discours de défense de la pratique. Ceux-ci existent toutefois mais ils restent ponctuels et/ ou localisés. C'est le cas tout d'abord dans les années 1990 la *Thaai Fraternity aka Tent of the Living God*, avec le groupe religieux prophétique kikuyu créé en 1988, qui a développé un discours agressif prônant la défense de la pratique des MGF, perçue comme une pratique ancestrale des Kikuyus, socle de leur identité.²¹⁶³ Suite à une scission en son sein dans les années 1990, la secte Mungiki est alors créée, qui réitère la promotion de la pratique de la « circoncision féminine ». En 2002, elle menace de circoncire de force toutes les femmes qui ne le seraient pas dans le district de Kiambu. Cette secte prône la forme la moins extensive de la pratique, au nom du respect des valeurs perdues des ancêtres kikuyus. Cela avait d'ailleurs été largement publicisé, y compris à l'échelle internationale, à travers la réalisation d'un documentaire, *The Day I Will Never Forget*, dans lequel Ngnoya, le leader Mungiki, est interviewé. Mais, avec l'urbanisation du groupe, à travers son implantation dans les bidonvilles kenyans, les dimensions néo-traditionalistes de son discours et de son activisme tendent progressivement laissé place à une dimension plus mafieuse et criminelle. Les appels à la circoncision forcée des femmes sont remplacés par des meurtres sauvages notamment dans le contexte de la pré campagne électorale de 2007. Si bien que les Mungiki ne sont plus une force d'opposition à la lutte contre les MGF très influente.

²¹⁶³ P. Mbataru, « Talking Mungiki Lightly Will be a Mistake », *The Nation*, 8 mai 2003.

Enfin, certains discours pro-MGF se sont développés dans la région North Eastern notamment, qui prennent appui sur des arguments religieux (islamiques) et moraux,²¹⁶⁴ comme dans le cas malien. Mais, on ne peut pas véritablement parler ici de coalition de cause car ces acteurs restent peu organisés, peu visibilisés et très localisés : si bien qu'ils ne peuvent avoir qu'un impact limité dans l'espace de la lutte institutionnelle.²¹⁶⁵

Par ailleurs, et comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la controverse coloniale autour de la circoncision féminine imprime les imaginaires de la lutte contre les MGF, dont le traitement *consensuel* permet surtout de ne pas (ré) activer des référents notamment ethniques qui seraient potentiellement porteurs de résistances. Ce stigmatisme colonial (et le butoir qu'il constitue dans la lutte) aurait ainsi été en quelque sorte intériorisé par les acteurs de la lutte contre les MGF qui cadrent ainsi leur engagement dans des référents pluralistes mais jamais ethniques, ce qui offre au final l'image d'une certaine fluidité dans l'espace de la lutte contre les MGF au Kenya. A cela s'ajoute également un autre facteur : la prévalence déclinante au Kenya.

Ainsi, la comparaison de la configuration des acteurs organisés en coalitions de cause (plus ou moins fluides), permet notamment de comprendre le difficile changement de cadres d'action publique dans la lutte au Mali. En effet, la bipolarisation des coalitions de cause tend à rigidifier tout cadrage (jugé) trop polémique de la cause. A l'inverse, au Kenya, les coalitions sont dotées de ressources cognitives (notamment l'expertise) qui permettent de renforcer le plaidoyer mené par les coalitions de cause essentiellement en termes de problème de droit. Par ailleurs, l'absence de polarisation des coalitions au Kenya favorise le développement de cadres d'action publique pluralistes mais consensuels. Pour achever de déconstruire le passage de la mise en sens à la mise en action de la cause il convient également de saisir concrètement *comment* (y compris dans quels *lieux* ?) sont formés, discutés et remis en cause les cadres d'action publique.

²¹⁶⁴ Cf. *supra*, chapitre 3, I, A, 2, b.

²¹⁶⁵ *Ibid.*

B. Des espaces (partiellement) internationalisés de *mise en scène* des cadres d'action publique sur les MGF.

La formulation d'une politique de lutte contre les MGF apparaît comme une *scène* plus ou moins concurrentielle, où s'affrontent différentes visions du problème des MGF qui prennent appui sur des représentations différentes du monde et de l'intervention publique, articulées autour de coalitions de plaidoyer. Pour parfaire la déconstruction de ce processus, il convient maintenant d'identifier et analyser les *lieux* dans lesquels ces idées partagées ou concurrentes, mobilisées par des acteurs - organisés de façon plus ou moins formelle et rigide en coalitions - sont sélectionnées et traduites en principes et instruments d'action publique. Cela correspond donc à la médiation proprement dite.

Nous proposons ici de réfléchir à la mise en débat en termes d'*espace(s)*, ce qui permet de s'interroger sur des univers de sens et de pratiques plus ou moins autonomes, reposant sur des temporalités et des logiques de fonctionnement propres, et sur les interactions qui s'y jouent. Cette démarche s'inscrit dans les travaux cherchant à renouveler l'analyse de l'espace public.²¹⁶⁶ En suivant les pistes notamment élaborées par Bastien François et Erik Neveu, l'espace public peut être considéré comme dépourvu de centre, mais prenant au contraire la forme d'un archipel voire d'une mosaïque, où plusieurs espaces publics co-existent. En conséquence, ces auteurs définissent l'espace public comme : « un réseau complexe de forums et arènes par lesquels apparaissent (ou non) des problèmes publics, par lesquels ceux-ci accèdent (ou non) à des réponses en termes de politiques publiques. »²¹⁶⁷ Cette approche

²¹⁶⁶ Il s'agit bien de s'interroger sur les espaces *publics* de mise en débat. La notion d'espace public a été approfondie par Jurgen Habermas qui s'est intéressé « au processus au cours duquel le public constitué par les individus faisant usage de la raison s'approprient la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce sur le pouvoir d'Etat », in : J. Habermas, , *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1978 (1962 en allemand), p 61. Cette notion a été plus récemment retravaillée notamment à travers l'ouvrage de Bastien François et Eric Neveu qui proposent précisément d'actualiser la cartographie des sites de débats publics. B. François et E. Neveu, (dir.) *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1999.

²¹⁶⁷ B. François et E. Neveu, 1999, *op.cit.*, p 57.

met donc en évidence la concurrence dans la définition du problème public, et l'importance des échanges entre plusieurs acteurs - parmi lesquels les autorités publiques ne sont donc pas hégémoniques, pas plus finalement que les acteurs internationaux qui ne distillent que des « recettes ».

Reprenant ici la notion de « forum » de Bruno Jobert pour rendre compte de scènes où se jouent l'institutionnalisation des idées,²¹⁶⁸ nous proposons ici de mettre en lumière l'importance du (des) débat(s) autour des principes d'action publique, qui se jouent *dans des lieux et des temps différents* ; et autour *d'acteurs et/ ou réseaux d'acteurs hétérogènes*. Notons que si Bruno Jobert propose de distinguer entre les espaces de débats (les « forums »), où la controverse mûrit progressivement ; et les espaces de négociation (les « arènes »), nous réfléchissons ici de façon transversale sur les *espaces de mise en débat*, dont il s'agit de dégager la nature et les logiques de fonctionnement interne.

Où, quand, comment et par qui sont (re)formulées, exposées, et débattues les grilles d'analyse du problème public des MGF ? Pour répondre à ces questions, il faut identifier et analyser les espaces de formation des politiques publiques, définis comme les lieux de débats d'idées et de traduction(s) en principes d'action publique ; où se confrontent des acteurs développant des stratégies variées pour faire valoir *leur* vision du monde appliquée au domaine étudié (ici le problème public des MGF). Quels sont les lieux de formulation et de confrontation des mises en sens de l'action publique ?

Après avoir repérer ces espaces dans lesquels les cadres d'action publique se forment, se frottent, se consolident, et évoluent ; il conviendra de déterminer la nature des acteurs impliqués dans ces espaces, les modalités de la mise en débat et les mécanismes qui transforment cette confrontation en *compromis* afin de rendre la question (des MGF) *gouvernable*, avec des solutions acceptables qui vont permettre l'action publique dans un climat de controverse.

²¹⁶⁸ B. Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in : A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), *op.cit.*, L'Harmattan, Paris, 1994, pp 12-24 ; B. Jobert, « Introduction : le retour du politique », in : *Le tournant néo libéral en Europe*, B. Jobert (dir.), L'Harmattan, Paris, 1994. Voir également : E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *RFSP*, vol. 50 (2), avril 2000, p 278. Voir également : P. Warin, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », in : A. Faure, G. Pollet, et P. Warin (dir.), 1995, *op.cit.*, pp 85-102.

Pour faciliter la comparaison de ces espaces de mise en sens et en action de la cause des MGF dans l'espace public dans les cas malien et kenyan, nous avons choisi de mettre l'accent dans chaque cas sur trois dimensions :

- La **nature des espaces de mise en débat** : on peut notamment distinguer entre les *espaces généralistes* (où des questions sont régulièrement mises en débat : ce sont des espaces institutionnalisés de la mise en débat) ou *spécialisés* (c'est-à-dire que ce sont des espaces de débat *ad hoc* créés spécialement autour de la question des MGF). Dans les premiers espaces, il s'agira notamment d'être attentif à la place qu'y occupe le débat spécifiquement sur les MGF. Tandis que dans les espaces spécialisés, il s'agira à l'inverse de mesurer leur institutionnalisation dans l'espace public. On pourra ainsi distinguer entre des *espaces routinisés*, articulés autour d'un groupe d'acteurs invariable, et dont la rencontre se fait selon des règles pré établies fixes voire rigides ; et à l'inverse des espaces de nature plus *informelle*, qui ne sont pas répliqués et où les participants n'ont pas l'habitude de se rencontrer.
- La **nature des participants aux espaces de mise en débat** : il s'agira ici d'être particulièrement attentif notamment au rôle des acteurs internationaux dans ces espaces. On peut ainsi distinguer entre des espaces plus ou moins *internationalisés*. En effet, dans la mesure où la mise en cause des MGF est fortement globalisée (cf. *supra*, chapitre 1), la place des acteurs internationaux peut constituer un indice des canaux de la transnationalisation de la politique de lutte. Mais cette dimension sera plus approfondie dans le chapitre 4, où nous nous attacherons à réfléchir sur l'appropriation de la cause en reconstruisant l'action publique : ici, nous sommes encore dans l'étape de déconstruction, il faut d'abord bien dégager chacune des pièces du puzzle *avant* de le recomposer. Il s'agit également ici de mesurer le degré de fermeture/ ouverture de cet espace de débat.
- La **nature de la mise en débat** : par définition, un débat est un examen contradictoire autour d'une question ou enjeu. Cela signifie donc la confrontation entre plusieurs points de vue. Mais il faut distinguer entre une mise en débat qui confronte des points de vue congruents, dans le cas la mise en débat sera *consensuelle* ; de la mise en débat confrontant au contraire des idées divergentes voire inconciliables auquel cas la mise en débat est *polémique*. Il faut donc être attentif au degré de congruence et compatibilité entre les différents points de vue présents et discutés. On pourra notamment distinguer entre d'une part les mises en débat « formelles » où les débats

produisent un compromis déjà existant ; et les mises en débat « substantielles » qui peuvent aboutir à des affrontements importants, et donc (potentiellement) des blocages, débouchant sur un pourrissement ou au contraire un compromis minimal.

Nous allons donc analyser les espaces que nous avons repérés au cours de notre étude, dans le cas malien (1) puis kenyan (2), à partir de cette grille avant de proposer une synthèse à travers un tableau comparatif qui mettra en évidence des variables explicatives des modalités différenciées de la mise en débat, permettant de comprendre le changement dans les cadres d'action publique, c'est-à-dire à la fois l'émergence mais aussi la stabilité de l'action publique.

1. Dans le cas malien : des espaces d'institutionnalisation du *compromis*.

Au Mali, les discussions sur les grilles d'analyse du problème public des MGF et ses traductions en principes d'action publique se déroulent dans plusieurs *espaces de mise en débat* de nature différente. Nos recherches nous ont permis de mettre en évidence des espaces souvent spécialisés, dans lesquels se retrouvent souvent les mêmes participants (dans des configurations cependant différentes), et où se déroulent des débats sur le sens de la mise en action de la cause des MGF. Dans ces espaces, il est possible de distinguer entre : les « militants » plus ou moins professionnalisés- qui sont notamment des acteurs associatifs (ou autres, notamment religieux par exemple) ; les « spécialistes » (experts, détenteurs d'un savoir technique et ou scientifique : médecins, anthropologues essentiellement), les « techniciens de l'action publique » (donc non spécialisés thématiquement), et enfin des « partenaires » extérieurs (de nature plus variable). Dans ces espaces, ces acteurs confrontent (et nourrissent) leur(s) vision(s) de la lutte contre les MGF.

A travers ces espaces, et au regard de ce que nous avons dégagé, notamment dans le chapitre 2, rappelons que nous cherchons notamment à **comprendre comment et pourquoi le cadre générique « santé » s'est consolidé au cours de ces mises en débat à travers un cadre d'action publique maternaliste à visée éducative aujourd'hui dominant et stable.**²¹⁶⁹

²¹⁶⁹ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 1.

Dans cette optique, dans les espaces que nous avons identifiés, il est intéressant de distinguer entre : les espaces de mise en débat polémique – où le cadre « santé » se trouve confronté à d'autres cadrages (**a**) et des espaces plus récurrents, qui sont plus consensuels et au sein desquels le cadre « santé » va au contraire se consolider (**b**). L'hypothèse présentée ici est que les espaces de mise en débat polémique produisent un compromis instable, qui est cependant *retravaillé* dans des espaces plus fermés permettant de le consolider, et *in fine* de rendre la cause gouvernable.

a. Des espaces ponctuels de mise en débat *polémique* des cadres d'action publique.

A travers nos recherches, nous avons repéré plusieurs espaces de mise en débat de la cause des MGF dans l'espace public malien de nature *polémique*, que ce soient : les forums nationaux thématiques (**i**), les conférences internationales organisées au Mali (**ii**) et les interpellations exposées lors de l'EID annuel (**iii**). Dans ces espaces se confrontent des visions différentes voire contradictoires de la mise en action de la cause des MGF. Ces espaces sont *ponctuels*, ce qui ne veut pas dire cependant qu'ils ne soient pas réguliers (comme c'est le cas pour l'EID), mais ils ne permettent qu'une mise en débat limitée dans le temps. On peut noter que les deux premiers espaces sont beaucoup plus internationalisés que le troisième, qui est par ailleurs généraliste.

i. Les deux forums nationaux sur l'excision : mise en débat de la terminologie et de l'opportunité d'une loi.

Au Mali, deux forums nationaux ont été organisés spécifiquement sur les MGF : en **1997** et en **2003**. Ces rencontres rassemblent l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux de la cause des MGF (actuels ou potentiels), en vue de dégager des stratégies nationales. Ce consensus est matérialisé par la rédaction d'un Plan national de lutte contre l'excision, qui est initié lors de ces rencontres, puis finalisé par la suite : en 1999 pour le premier, et en 2004 pour le second. Ces rencontres voient s'affronter plusieurs options de lutte contre les MGF : au-delà des multiples divergences, deux questions sont particulièrement en débat en 1997 et en 2003 : l'opportunité d'une loi et l'usage du terme de « mutilation ».

On retrouve quasiment les mêmes types d'acteurs dans les deux rencontres, mais en 2003 le nombre de participants a plus que triplé (environ 65 en 1997, à plus de 200 en 2003). En

1997, une dizaine d'associations maliennes est représentée, et parmi elles l'ensemble des associations dites de la première vague.²¹⁷⁰ On retrouve aussi nombre d'acteurs internationaux : UNICEF, Croix Rouge, Population Council, Intact, et des volontaires des Corps de la Paix ainsi que l'OMS. Quelques agents de santé (gynécologues, médecin, pharmaciens...) sont également présents, y compris l'ordre des sages-femmes ; ainsi que des médias (des radios). Enfin, on trouve aussi des représentants du Commissariat à la Promotion de la Femme (au niveau central et déconcentré), ainsi que d'autres départements ministériels (santé) ou institutions publiques (Programme National de Lutte contre le Sida). En 2003, les associations et ONG constituent la majorité des participants au forum (avec les associations de la première vague, complétées par quelques associations de la deuxième vague), avec les représentants des départements ministériels (santé, femme, social) y compris au niveau déconcentré (femme uniquement), ainsi que les partenaires extérieurs (UNICEF, Coopération Française notamment). Mais à la différence de 1997, plusieurs leaders religieux et communautaires sont également présents.

Les deux forums avaient pour objectif la définition de stratégie(s) national(e)s de lutte.²¹⁷¹ Organisés par les institutions publiques en charge de la question (CNAPN pour le premier, et PNLE pour le second), ces forums sont construits sur le même modèle. Après une cérémonie d'ouverture présidée par le ministre de tutelle (Ministère de la Santé en 1997, et MPFEF en 2003),²¹⁷² une séance plénière fournit des éléments d'informations sur la lutte contre les MGF : soit par une revue de la littérature, comme en 1997 ; ou plus généralement par une présentation des conséquences néfastes pour la santé par des gynécologues comme cela est le cas en 1997 et 2003 ; et dans les deux cas, la parole est largement laissée aux associations et

²¹⁷⁰ AJM, AMPPF, AMSOPT, APDF, ASDAP, CADEF, CAFO, Centre Djoliba. Cf *supra*, chapitre 1, II, A, 2.

²¹⁷¹ Le premier forum avait comme objectif la « redéfinition des stratégies d'action » (Commissariat à la Promotion de la Femme, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, CNAPN / Population Council / CEP, Bamako, juin 1998) ; tandis que le second visait à « contribuer à améliorer la connaissance de la problématique de l'excision ainsi que des obstacles et atouts pour l'abandon de la pratique de l'excision et de contribuer à susciter l'engagement politique et communautaire » (in : RMCAEX, *Rapport du Forum National sur l'excision, 16-19 décembre 2003*, Palais des Congrès de Bamako).

²¹⁷² Rappelons que le MPFEF n'a été créé qu'en 1999, succédant au Commissariat à la promotion de la Femme (CPF).

ONG. Puis des ateliers thématiques en petits groupes, sont ensuite restitués en plénière. Cette formule participative laisse donc une large place pour les discussions.

Dans les deux forums, c'est le cadrage sanitaire du problème des MGF qui domine, comme l'illustrent bien les propos introductifs en 1997, ou encore le visionnage d'une vidéo sur les conséquences de la pratique sur la santé diffusée lors de la rencontre en 2003.

- *Le premier forum national – 1997.*

Lors du premier forum, trois questions ont été particulièrement discutées : l'opportunité d'une loi (et son contenu le cas échéant), la terminologie et les modalités de la coordination de la lutte. Seules deux associations ont montré un attachement à l'adoption d'une loi. Mais, elles ne partagent pas pour autant la même conception de la finalité de la sanction. En effet, pour l'AJM il s'agit surtout de sanctionner l'exciseuse, car « blesser les personnes dans leurs corps et dans leur vie ne peut pas être une profession digne d'exister ».²¹⁷³ A l'inverse, l'APDF déplore l'absence de sanctions pour le personnel de santé qui continue de pratiquer, pour des raisons pécuniaires, alors qu'il connaît les conséquences auxquelles il est lui-même confronté. L'ensemble des participants au forum souligne toutefois les difficultés (voire l'impossibilité) pour faire appliquer une telle loi, qui risquerait de générer des résistances importantes au sein de la population.

On retrouve également ce souci de développer des outils de lutte adaptés au contexte socio culturel malien à travers le débat sur la terminologie. Alors que certains considèrent que le terme de « MGF » est le seul capable d'englober l'ensemble des formes de la pratique, d'autres jugent le terme de « mutilation » trop agressif.

Enfin, la nécessité d'une mise en réseau des différents acteurs, en vue de la coordination des actions de lutte est également discutée. Mais aucun compromis n'a pu être véritablement dégagé pour palier la concurrence (pour la course au financement) entre les différentes structures assurant potentiellement la coordination.²¹⁷⁴

²¹⁷³ Commissariat à la Promotion de la Femme/Population Council, 1998, *op.cit.*

²¹⁷⁴ Lors du fourm, les participants ont identifié plusieurs structures chargées de la coordination: le Réseau de lutte contre les MGF, le CNAPN, le CIAF, le CAMS, le RIAF/DLVF (Réseau Inter-africain des Femmes pour la Défense des Droits et la Lutte contre les Violences faites aux Femmes), ainsi qu'au niveau international WILDAF, COMADE, RAINBO et IPDF. Voir Population Council, 1998, *op.cit.*, p 29.

Au terme de cette rencontre, le seul point d'accord possible concerne *la nécessité de publiciser les effets néfastes de la pratique sur la santé* : « Pour espérer arriver un jour à éradiquer le phénomène, il faudrait un grand effort de sensibilisation auprès de la population toute entière sur les dangers que courent les femmes soumises à cette épreuve. »²¹⁷⁵

Il est intéressant de noter que l'avant-projet de plan d'action pour l'abandon des pratiques traditionnelles néfastes, qui a été rédigé à l'issue de cette rencontre, pose comme objectif d'« accélérer l'élimination de l'excision en vue d'améliorer la santé des femmes et des filles », et fixe comme l'une des 5 composantes des activités l'intégration de messages sur la santé (notamment dans les programmes des associations et ONG). A l'inverse, le document ne mentionne la législation que très vaguement dans la liste des stratégies d'éradication. Par ailleurs dans le document les termes « excision » et « MGF » sont interchangeables ; et enfin il n'est pas question d'assigner au CNAPN la charge de la coordination (qui n'est pas même mentionnée dans tout l'avant-projet).

- *Le deuxième forum national (2003).*

Au terme du second forum, organisé à l'initiative du PNLE (et dont il constitue d'ailleurs une des premières activités), c'est encore le cadrage « santé » consensuel qui reste dominant. Les autres éléments plus polémiques, notamment autour d'une loi, ne sont pas abordés – ou tout du moins pas en séance plénière.²¹⁷⁶ Par contre, on peut observer une stratégie de neutralisation d'une des traductions de *contre-cadrage culturaliste* à référents religieux du problème des MGF, autour de l'obligation islamique de la pratique.²¹⁷⁷ En effet, un imam et une représentante algérienne (basée en France) étaient invités à témoigner au cours d'interventions « qui ont particulièrement attiré l'attention du forum ».²¹⁷⁸ ils ont confirmé que la pratique n'est pas islamique, car elle n'est mentionnée dans aucun texte, et qu'elle n'est pas répandue dans d'autres pays musulmans (dont l'Algérie). Mais, on ne peut pas parler d'un

²¹⁷⁵ Commissariat à la Promotion de la Femme, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, CNAPN / Population Council / CEP, Bamako, juin 1998. p 11.

²¹⁷⁶ Par exemple, parmi les 5 ateliers thématiques, une session a évoqué en petits groupes la question de « l'excision et les leaders religieux ».

²¹⁷⁷ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 2 ; mais également chapitre 3, I, A, 2, b.

²¹⁷⁸ RMCAEX, 2003, *op.cit.*

débat sur cette question ici, puisque qu'aucun représentant de la coalition pro-MGF n'était présent à cette rencontre (rappelons que l'UNAFEM avait décliné l'invitation).²¹⁷⁹

Ce forum, comme le précédent, a été l'occasion d'entériner un (nouveau) plan d'action en faveur de l'abandon de la pratique de l'excision, dont une première version a été discutée lors du forum avant d'être finalisé et publié en mai 2004. Il est intéressant de noter que ce document détaille longuement les études et recherches qui permettent aujourd'hui d'établir les conséquences néfastes de la pratique, justifiant et légitimant ainsi au moyen de données objectivées par la science, l'intervention en faveur de l'abandon de cette pratique. La terminologie retenue est celle d'« excision », même si le document précise que ce terme est équivalent à celui de MGF. Le premier axe stratégique comprend la « coordination » des actions de lutte, assurée par le PNLE. Enfin, ce qui concerne la loi, le document est encore très timide mentionnant la nécessité d'un « environnement juridique favorable » et précisant l'éventualité d'une « loi éducative ». Il s'agit donc clairement d'un texte de *compromis*, ne tranchant pas véritablement les débats initiés dès la première rencontre de 1997.

Ces forums sont l'occasion de confronter différentes visions de la lutte contre les MGF, c'est-à-dire les diverses conceptions d'une lutte contre les MGF telles que développées par les membres des coalitions anti-MGF. Notons en effet ici l'absence des représentants de la coalition pro-MGF dans ce type de rencontre, ce qui limite considérablement le débat. Mais leurs arguments sont toutefois présents « en creux », à travers les précautions qui sont prises quant à la terminologie par exemple, ou par l'entreprise de justification (voire de contre argumentation) que l'on a observé à la fois dans le forum de 2003 et dans le Plan d'action (2004) qui en découle. D'autre, part, le cadrage « santé » offre un consensus large entre les participants à ces rencontres, tandis que d'autres questions restent controversées, notamment concernant la loi.

En revanche, dans d'autres espaces de débat, tels que les conférences internationales, la question de la loi fait l'objet de plus vives confrontations. C'est le cas notamment lors de la conférence sous régionale de février 2006 organisée par *No Peace Without Justice* (NPWJ).

²¹⁷⁹ Cf. *supra*, chapitre 3, I, A, 2, b.

ii. La conférence internationale de février 2006 : une mise en débat aigue de l'opportunité d'une loi face au cadrage « santé ».

Une conférence internationale majeure a été organisée à Bamako en février 2006. Son étude approfondie permet de révéler certaines logiques d'interaction entre les acteurs.

Cette conférence, impulsée par l'ONG italienne No Peace Without Justice (NPWJ) à Bamako, visait l'accélération de la mise en œuvre du Protocole de Maputo.²¹⁸⁰ Dans cette conférence (y compris dans ses préparatifs en amont, et lors de son suivi en aval) différents cadres d'action contre les MGF (nationaux et globaux) se sont confrontés voire se sont affrontés, de façon plus ou moins directe.

L'enjeu implicite de cette conférence était d'amener le Gouvernement malien, hôte de cette rencontre, à initier un processus législatif contre les MGF.²¹⁸¹ Le Mali a déjà ratifié (en 2003) et signé par ordonnance (en 2005) le Protocole de Maputo : la conférence de février 2006 avait donc comme objectif d'amener le gouvernement à respecter les engagements contenus dans le Protocole, notamment dans son article 5 qui stipule l'adoption de mesures législatives au niveau national contre les MGF.

Tout d'abord, précisons (sans surprise) que la mise en débat a commencé bien *avant* la tenue de la conférence. Prévues initialement pour 2005, cette conférence a été retardée en raison de « blocages » de la part du Gouvernement malien, et notamment du Secrétaire Général du Ministère de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille (MPFEF). De septembre à décembre 2005, commence une longue période de négociation entre les différentes parties à la conférence : gouvernement, associations et partenaires techniques et financiers.²¹⁸² Ce qui

²¹⁸⁰ Rappelons que l'article 5 du Protocole encourage les Etats africains à faire voter et assurer l'application de mesures législatives contre les MGF.

²¹⁸¹ Pour bien comprendre les enjeux de cette conférence, il convient d'abord de s'arrêter un instant sur le « modèle » de conférence proposée par NPWJ. Depuis la conférence afro-arabe sur les instruments légaux pour la prévention des MGF, organisée au Caire en 2003, NPWJ cherche à travers l'organisation de ces conférences à promouvoir et renforcer l'engagement conjoint du gouvernement (national) et de la société civile pour éradiquer la pratique des MGF, à travers l'action politique et l'adoption de mesures législatives effectives, conformément aux engagements prévus par le Protocole de Maputo. La méthodologie utilisée est l'organisation de conférences sous régionales en partenariat étroit avec le gouvernement et la société civile.

²¹⁸² Voir entretien 6 réalisé avec NPWJ à Bamako le 28 janvier 2006.

pose problème ce sont **les termes de référence (TDR) de la conférence**. Les partenaires techniques et financiers ont donné leur accord pour financer la conférence à condition que celle-ci débouche sur des résultats tangibles, et que ce ne soit pas une énième conférence « vitrine ». Ils vont donc faire pression pour que le vote d'une loi au Mali soit inscrit clairement dans les objectifs de la conférence. Mais cela n'est pas nécessairement du goût du gouvernement, qui a toujours été très prudent sur cette question. Le PNLE n'est pas non plus au départ favorable à ce que ce thème apparaisse aussi clairement, car cela risquerait éventuellement de remettre en cause son propre mandat.

La confrontation d'intérêts et de représentations de la lutte divergents se matérialise par des blocages dans la définition des TDR. On peut observer des conflits en analysant l'évolution du contenu des TDR entre octobre et décembre 2005.²¹⁸³ Les points majeurs qui ont été modifiés au cours des différentes discussions concernent essentiellement **l'adoption d'une loi et l'implication (ou non) des leaders et organisations islamiques** dans la lutte.

Dans l'introduction, les premiers TDR expliquaient le retard dans l'adoption d'une loi au Mali par le fait que la question est très sensible.²¹⁸⁴ Mais, il est intéressant de noter que dans le dernier TDR, cette sensibilité importante justifie au contraire le choix d'une approche éducative et non répressive, affichant ainsi un raisonnement inversé.²¹⁸⁵ Par ailleurs, et dans le même ordre d'idée, dans la présentation qui est faite de la deuxième phase du plan d'action national (2004-2008), l'adoption et la mise en œuvre d'une loi deviennent « éventuelles ».²¹⁸⁶ Néanmoins si l'adoption d'une loi ne figure pas explicitement dans les objectifs de la conférence, il est question de la promotion d'un : « débat au sein de la sous- région et de la

²¹⁸³ Les trois principaux TDR sont les suivant : *Conférence régionale sur l'élimination des Mutilations Génitales Féminines : Termes de Références*, Bamako, septembre/octobre 2005 (non publié) ; *Conférence régionale sur l'élimination des Mutilations Génitales Féminines : Termes de Références*, Bamako, Novembre 2005 (non publié) ; MPFEF (République du Mali), *Notes sur la conférence régionale sur l'élimination des mutilations génitales féminines*, Bamako, décembre 2005 (non publié).

²¹⁸⁴ « [...] cette pratique demeure un sujet très sensible au sein de la société malienne, ce qui a contribué jusqu'à présent à retarder l'adoption d'une loi visant formellement son interdiction » in : TDR octobre/septembre 2005, *op.cit*, p 1 et TDR novembre 2005, *op.cit*. p 1.

²¹⁸⁵ : « [...] cette pratique demeure un sujet très sensible au sein de la société malienne [...] Une telle situation est à l'origine de la préférence marquée par les autorités pour un renforcement de la sensibilisation », in : MPFEF, décembre 2005, *op.cit*, p 1.

²¹⁸⁶ *Ibid.*

société malienne sur l'application concrète des principes énoncés par le Protocole de Maputo, en son article 5 en particulier, et leur transcription en droit interne ».²¹⁸⁷

Plus haut, le contenu de cet article 5 est d'ailleurs explicitement rappelé : « interdire par des mesures législatives assorties de sanctions toutes formes de mutilations génitales féminines ».

Enfin, dans le chapitre « suivi » (qui a été rajouté dans les derniers TDR), on retrouve comme indicateur de l'impact de la conférence : « une évaluation du niveau d'acceptation de l'hypothèse d'une loi condamnant la pratique de l'excision ».²¹⁸⁸ L'adoption d'une loi n'est donc plus l'objectif principal de la conférence : il s'agit de mesurer le degré d'acceptation de l'« hypothèse » d'une loi. Les derniers TDR ne font pas explicitement référence à la loi comme outil exclusif de lutte : les discussions ont donc abouti à un compromis étroit.

Le deuxième point en débat concerne **les arguments islamiques** comme justification de la pratique, qui sont un handicap pour la lutte. Dans les premiers TDR, la confusion entre la religion musulmane et la pratique de l'excision est évoquée. L'un des objectifs de la conférence est précisément de faire la lumière sur ce tabou : « Lever la confusion sur la relation entre l'excision et la religion musulmane afin de supprimer la pression tant sur les décideurs politiques et administratifs que sur les populations en favorisant ainsi ceux qui, à un niveau individuel ou communautaire sont appelés à faire le choix de l'abandon de la pratique de l'excision. »²¹⁸⁹ Cependant, dans les derniers TDR, toute référence à la religion musulmane, et à cet amalgame qui pèse sur la lutte, est finalement effacée. La participation des « autorités religieuses » est remplacée par celle – plus neutre – des « leaders *communautaires* ». Dans les premiers TDR, il était également prévu l'organisation d'un débat entre les religieux : mais cela ne sera pas retenu par la suite.

On peut donc voir que la question est extrêmement sensible et qu'elle ne sera finalement traitée dans la conférence que de façon périphérique dans le cadre des sessions thématiques (elle est mentionnée dans la deuxième session consacrée sobrement aux « aspects socioculturels » de l'excision), afin de ne pas en faire un objectif visible de la conférence (en

²¹⁸⁷ *Ibid*, p 3.

²¹⁸⁸ *Ibid*, p 5.

²¹⁸⁹ TDR octobre 2005, *op.cit.* p 3.

plénière). Ces précautions n'empêcheront toutefois pas les attaques de certains mouvements religieux traditionalistes, avant et après la conférence.²¹⁹⁰

De manière générale, l'évolution des termes de référence montre clairement l'affrontement entre différents cadres d'action mobilisés par des acteurs identifiables. Le cadre dominant reste le **cadre « sanitaire »**. Dominant parmi les autorités maliennes, il légitime une approche éducative de la lutte (et non répressive). La société civile se range également derrière ce cadre consensuel : en effet lors de nos précédentes enquêtes de terrain, la majorité des associations se déclaraient opposées à une législation. Mais le **cadre « droit »** prévaut quant à lui surtout dans les discours de NPWJ, et dans les intérêts stratégiques des bailleurs. Il se traduit d'abord par une volonté de faire de la conférence un tremplin vers l'adoption d'une loi. Dans cette perspective, il s'agissait également de mettre en évidence les principaux blocages à l'adoption d'une loi, à savoir notamment la résistance de certains leaders religieux et l'amalgame qui est fait entre religion musulmane et pratique de l'excision ; c'est-à-dire les contre-cadrages de la cause des MGF.

Or, c'est précisément sur ces points que les tensions sont visibles à travers la confrontation des différents TDR. Un **compromis** est trouvé : l'adoption de la loi au Mali devient une « hypothèse » « éventuelle ». Par ailleurs, elle est noyée en quelque sorte dans des références plus techniques sur la traduction du Protocole de Maputo en droit interne; tandis que la contrainte implicite de contre-cadrages de la cause a disparu. Par contre, la discussion de l'approche éducative se trouve à l'inverse plus étoffée.

L'enjeu de la conférence résidait plus dans le degré d'acceptation de l'hypothèse d'une loi. Les deux discours des représentantes des autorités maliennes, incarnées par la ministre de la PFEF et la Première Dame, révèlent une position très consensuelle sur la question de la loi, faisant la promotion d'un cadre d'action maternaliste du problème public des MGF, et défendant l'approche éducative qui en découle au Mali. Ces deux discours officiels viennent

²¹⁹⁰ L'IMAMA, association malienne des imams du Mali et diverses associations musulmanes du Mali ont organisé un conclave fustigeant les campagnes de lutte contre l'excision qui dénigrent l'islam (voir : *Aurore*, 20 mars 2006 « Les associations islamiques maliennes haussent le ton : oui à l'excision, non au dénigrement de l'islam », B.S.Diarra.)

en contrepoint aux discours notamment des partenaires techniques et financiers, centrés autour d'un cadrage « droit » de la problématique.

Par exemple, dans son **discours, la ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille**, Mme Diallo M'Bodji Sene, présente les objectifs de la conférence de façon vague : il s'agit de « capitaliser les expériences afin de trouver les meilleures stratégies de lutte ». ²¹⁹¹ Elle identifie les deux principales stratégies de lutte : les « leviers législatifs » et les « stratégies de sensibilisation ». Elle précise que les deux ne vont pas l'un sans l'autre, sinon cela risquerait de compromettre la lutte. Il s'agit donc ici d'une reconnaissance des mécanismes législatifs comme éléments clefs, même si pas exclusifs, de la lutte. En ce sens, on peut parler d'une certaine ouverture. Elle considère qu'au terme des échanges lors de la conférence, on peut espérer aller « vers une *nouvelle* étape » de la lutte. Or cette nouvelle étape peut être interprétée comme désignant l'adoption d'une loi. Mais elle conclut en précisant que le consensus sous régional qui ressortirait de la conférence serait alors un élément « dont le Mali *pourrait s'inspirer* ». L'utilisation du conditionnel conduit à penser que cette ouverture est encore timide : l'acceptation de l'idée d'une loi condamnant la pratique est encore dans ses balbutiements. Mais le fait qu'une telle reconnaissance (aussi conditionnelle soit-elle) émane du MPFEF, en prenant en compte toutes les discussions qui se sont jouées en amont de cette conférence, peut toutefois éventuellement être interprété comme l'amorce d'un changement. ²¹⁹²

Dans son discours, **la Première Dame**, Mme Touré Lobbo Traoré, ne fait quant à elle aucune référence à l'article 5 du Protocole de Maputo, qui est cité uniquement en tant qu'engagement des chefs d'Etat de l'Union Africaine à condamner toutes les formes de MGF. Elle met en revanche surtout l'accent sur la « démarche pédagogique », qui a été choisie par les autorités maliennes, et qu'elle tente de justifier. Tout d'abord, elle précise que cette approche vise à promouvoir un « changement *volontaire* de comportement », sous entendant ainsi qu'une approche répressive conduirait à un changement de comportement forcé et donc éphémère. De plus, elle souligne que cette approche est la seule option possible au Mali compte tenu de la « culture de notre société et de notre culture millénaire », argument classique pour justifier une approche consensuelle de la lutte. Par ailleurs, elle met en évidence les résultats positifs de cette approche jusqu'à présent, consistant à « prouver les effets néfastes de la pratique »

²¹⁹¹ Voir discours retranscrits en **annexe n° 13**.

²¹⁹² Lors des débats en sessions thématiques, les participants de l'atelier 2 ont souligné ainsi que l'engagement du MPFEF est un élément positif ouvrant une fenêtre d'opportunité pour l'adoption d'une loi au Mali.

qui a permis de changer les comportements, de lever les tabous et de contribuer à une meilleure compréhension de la pratique et de ses conséquences. L'objectif de la conférence, selon elle, est le « renforcement de la lutte », formulation encore plus vague que pour la MPFEF et qui ne laisse aucune ouverture pour l'adoption d'une loi, terme qui n'est pas même mentionné dans le discours.

La *Déclaration finale* de la conférence comporte toutefois, dans son point 3, un appel à l'implication du gouvernement malien : « [...] 3. Dans le cadre de l'abandon des MGF, l'adoption d'une loi est une étape importante qui comporte un effet à la fois dissuasif et éducatif ». Mais l'impact au Mali restera assez limité. Tout d'abord, la presse nationale ne fait généralement pas mention de l'importance de l'enjeu législatif au sein de cette conférence, ou alors précisément pour saluer le « courage » de la Première Dame qui « ne voyant que son devoir, a répondu à ses hôtes que le Mali est à ranger dans la catégorie des pays qui, pour des raisons culturelles, rejettent toute loi qui viendrait à interdire l'excision »...²¹⁹³

Les débats suscités (voire provoqués)²¹⁹⁴ par la tenue de cette conférence sous régionale s'articulent autour de la référence explicite au vote d'une loi. Ce n'est que deux semaines avant le début de la conférence que la question se débloque : la ministre PFEF présente le projet de TDR lors du Conseil des Ministres dans la semaine du 6 février,²¹⁹⁵ et le président ATT donne son aval après avoir consulté son premier ministre pour savoir si ces termes conviennent : la conférence peut avoir lieu... Mais, aucune loi n'en suivra en 2006 ; or 2007 est une année électorale. D'ailleurs le Secrétaire Général du MPFEF, interviewé en 2008, en cache pas le faible impact de cette conférence du strict point de vue du processus législatif : « Au niveau du ministère nous avons privilégié depuis 5 ans à peu près une démarche pédagogique [...] Ce qui est sûr c'est que nous étions conscient de ce que le projet de loi n'allait pas venir dans les 6 mois, et cela on l'a fait comprendre. [...] Pour le moment on attend – je ne sais pas ce qu'on attend, mais ... [...] ».²¹⁹⁶

²¹⁹³ I. Koita, « Lobbo la véridique », *Le Soir de Bamako*, 23 février 2006.

²¹⁹⁴ Le rôle de NPWJ est en effet essentiel dans la stimulation de ce débat : nous reviendrons sur cet aspect dans les chapitres suivants.

²¹⁹⁵ Rappelons que le 6 février est la Journée Internationale «Tolérance Zéro aux MGF» : cette journée est célébrée au Mali, mais pas au Kenya.

²¹⁹⁶ Entretien réalisé les 26 et 27 janvier 2008 avec le SG du MPFEF, Bamako.

Malgré cet échec, cet exemple montre surtout que la définition même des MGF comme problème public est encore largement l'objet de débats.

Cette interprétation se trouve d'ailleurs confirmée au cours du **suivi de la conférence** qui a été mis en place, en 2006-7, visant à encourager l'adoption de la loi. Ce suivi a été orchestré par le « *Cadre de concertation des PTF sur l'excision* », créé pour l'occasion. Il est composé outre les acteurs institutionnels et (représentants) associatifs maliens, des PTF qui ont participé au financement de la conférence : UNICEF, coopération suédoise, coopération suisse, Care et Aide de l'Eglise Norvégienne principalement. Ce cadre de concertation s'est réuni à plusieurs reprises afin de déterminer les termes de référence de l'Atelier National de suivi de la conférence de février 2006. Après avoir été reporté plusieurs fois, il a été réalisé le 5 octobre 2006 au Centre Modibo Keita de Bamako. Il visait à transformer les *recommandations* issues de la conférence en véritable plan d'action. Plus précisément, cet atelier de suivi qui a réuni une cinquantaine de personnes (membres du PNLE, PTF, associations et ONG) avait un triple objectif : il s'agissait en réunissant l'ensemble des « organisations qui luttent contre l'excision et les partenaires techniques », d'assurer une « compréhension commune des recommandations issues de la conférence [de février 2006] », afin de permettre leur « déclinaison en actions concrètes » tout en s'accordant sur « les étapes nécessaires pour [leur] mise en œuvre ». ²¹⁹⁷ Au cours de cet atelier, un calendrier précis a été fixé en vue de l'adoption et de l'application d'une loi « éducative et punitive » : le vote de la loi était prévu pour la fin de l'année 2007 et son application et suivi au cours de l'année 2008. Mais à ce jour aucun des étapes mentionnées n'ont débuté.

Lors d'une réunion ultérieure (30 janvier 2007) du cadre de concertation des PTF, ceux-ci ont toutefois manifesté un certain découragement face à l'immobilisme consécutif à la conférence de février 2006. ²¹⁹⁸ Une des raisons invoquées tient à la difficile capitalisation dans les activités de lutte contre la pratique. Il est en effet à cet égard intéressant de noter que l'Atelier de suivi a été organisé comme un réplique en miniature (une journée) de la conférence de

²¹⁹⁷ *Termes De Référence de l'Atelier d'élaboration d'un plan d'action de suivi de la conférence sous régionale sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo des 21-22 février 2006*, MPFEF/ PNLE, 5 p. [document interne, non publié].

²¹⁹⁸ Rokia Sanogo, consultante pour la Coopération Suisse rapporte en effet la lassitude des PTF dans son rapport d'activités en 2007 Voir : R. Sanogo, Participation au dialogue politique sur la problématique de l'excision : rapport final d'activités, DDC/ ONG Aidemet, février 2007, p 7.

février 2006, avec des activités en plénière et en ateliers (au nombre de 2). Lors de ces ateliers, les sujets de discussion portaient sur les mêmes points sans nécessairement que le point de départ ne soit ce qui avait été « décidé » lors de la conférence de février. En conséquence, le calendrier qui a été réalisé en octobre 2006 reprenait en fait des éléments qui avaient *déjà* été travaillés et présentés lors de la conférence. Cela est notamment du au fait que les participants aux deux événements n'étaient pas identiques : certaines organisations n'étaient pas représentées, ou bien par des personnes différentes.²¹⁹⁹ Au final, lors de la séance plénière une seule association (AJM) a maintenu un plaidoyer actif en faveur de la loi, alors que les autres intervenants ont marqué une certaine distance face à l'adoption d'une loi – qui avait pourtant été discutée et décidée à la fin de l'atelier de février 2006.

On comprend alors ici les raisons de la lenteur dans le changement de référentiel dans la lutte au niveau national : en dépit de la pression « douce » exercée par les PTF (qu'illustrent conférence et son suivi), l'absence de capitalisation de l'information tend à figer les positions, ce qui favorise ainsi le statu quo dans les discussions. Les espaces de mise débat ne débouchent donc pas directement sur des mises en action, ou tout du moins pas sur des changements dans la mise en action. On peut se rappeler par exemple que la Ministre de la PFEF, interrogée sur l'opportunité d'une loi lors de l'EID en décembre 2006 (soit après la conférence et l'atelier de suivi) répond que la loi n'est pas l'approche privilégiée par le Mali qui préfère la voix éducative.²²⁰⁰

L'Espace D'Interpellation Démocratique (EID) constitue d'ailleurs également un espace de débat généraliste où la question de l'excision est régulièrement évoquée.

²¹⁹⁹ *Rapport de l'Atelier d'élaboration d'un plan d'action de suivi de la conférence sous régionale sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo*, 4-5 octobre 2006, MPFEF/ PNLE, 15 p.

²²⁰⁰ La ministre de la PFEF affirme en effet : « Il faut aller pas à pas au rythme du Mali. Rien ne servira de prendre un texte et de la brandir sans un véritable changement de comportement » in : « 11^{ème} édition de l'EID : la décentralisation recommandée », *Infos Prodej* (bulletin), Janvier 2007 [Disponible en ligne: <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>].

iii. Un espace généraliste régulièrement saisi de la question de l'excision : l'EID.

L'EID se différencie des autres espaces que nous venons d'évoquer : il s'agit ici d'un espace généraliste et fortement institutionnalisé, dans lequel la question de l'excision est cependant régulièrement débattue.

Présentée comme la « tribune des sans voix », ²²⁰¹ l'EID a pour objectif « d'informer les opinions publiques nationales et internationales sur l'état des droits de l'homme en République du Mali, de contribuer de façon pédagogique à la réalisation de la culture démocratique nationale ». ²²⁰² Saluée par la communauté internationale, elle est souvent perçue comme l'équivalent moderne de l' « arbre à palabre ». ²²⁰³

Concrètement, il s'agit d'une journée où les membres du Cabinet répondent à des questions écrites qui ont au préalable été sélectionnées par un jury composé de 8 membres, dont certaines personnalités internationales. Les débats sont diffusés en direct, dans 13 langues à la télévision et à la radio nationales (ORTM). Chaque requérant dispose de 5 minutes pour exposer son interpellation. La plupart des interpellations se font en français plus rarement en bambara. Le plus souvent ce sont des associations de droits humains, ou des associations locales plus rarement des individus qui viennent ainsi interpellier le gouvernement.

Cet espace est une innovation malienne en matière de participation citoyenne : cette rencontre permet aux citoyens ordinaires d'interpeller les dirigeants, d'exposer leurs revendications et de formuler des critiques ; et en ce sens il constitue un élément de l'institutionnalisation du pouvoir associant la société civile. ²²⁰⁴ Cela participe plus généralement de la « culture politique du dialogue », telle que décrite par Susanna Wing. ²²⁰⁵ Mais, dans le même temps, cet espace est tout à la fois une reconnaissance de la société civile de la part de l'Etat malien, qu'une volonté de la structurer. ²²⁰⁶ Par ailleurs, malgré le caractère national de cet espace, il constitue une vitrine qui participe à la consolidation de l'image de « bon élève » de la

²²⁰¹ *Les Echos*, 11 décembre 1997.

²²⁰² *Le Zenith*, 3 décembre 2004.

²²⁰³ D. Lerner, « La démocratie directe au Mali », *Le Courrier de l'Unesco*, mai 1999.

²²⁰⁴ C. Thiriot, « Le rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique », *RIPC*, vol. 9 (2), 2002.

²²⁰⁵ S. Wing, 2000, *op.cit.*

²²⁰⁶ A. Roy, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XLV ((2), 2005, p 578.

démocratie dont jouit le Mali. On peut noter à cet égard la présence des partenaires extérieurs à chaque édition (notamment la Fondation Friedrich Ebert), y compris dans le jury d'honneur (comme par exemple la FIDH en 1998). Ce dernier est chargé de faire des recommandations au gouvernement malien à l'issue de la session. Il constitue donc une tribune au statut ambigu. L'alternance en 2002 a coïncidé avec une remise en cause profonde de ce mécanisme participatif. Sa 8^{ème} édition (décembre 2001) avait été particulièrement critiquée par le jury d'honneur – qui avait mis en avant la récurrence de requêtes identiques qui ne sont donc pas prises en compte d'une année sur l'autre, et le filtrage important des requêtes en amont (70% des requêtes envoyées ont ainsi été rejetées en 2001). En 2002 aucun EID n'a été organisé, mais un atelier d'évaluation visait à mesurer la pertinence de ce mécanisme. Finalement, l'EID a repris en 2004 moyennant quelques aménagements et efforts de transparence : pour la 9^{ème} édition, seul 10% des requêtes avaient été rejetées.

Pour être retenues, les questions doivent concerner les droits humains. C'est dans ce cadre ci que la pratique des MGF a fait l'objet de plusieurs interpellations en 1994, en 2006 et en 2007 notamment. Il s'agit à chaque fois d'interpeller le gouvernement en vue d'une implication plus forte contre la pratique. Il est intéressant de noter que ces interpellations sont présentées par des organisations différentes à chaque fois, mais qui sont très impliquées dans la lutte contre l'excision depuis les années 1990. Il s'agit de l'AJM (en 1994) qui est la principale association spécialisée en droit qui mène un plaidoyer actif en faveur d'une loi ; de l'AMSOPT (en 2006), qui est l'une des principales associations pionnière et aujourd'hui encore leader dans la lutte au niveau national ; et enfin de l'ODEF (en 2007) qui est un réseau reconnu et spécialisé sur les droits des enfants.²²⁰⁷ A chaque fois, la question d'une loi est évoquée ; mais l'interpellation de 2006 est spécifiquement centrée sur cette dimension (alors qu'en 1994 et en 2007 d'autres questions connexes sont évoquées). L'interpellation de 2006 est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit (comme nous venons de le voir) dans un contexte d'effervescence autour de la lutte contre les MGF (avec la conférence sous régionale organisée plus tôt la même année). Mais, un autre facteur en fait une interpellation essentielle : elle est soutenue par d'autres organisations de la société civile, comme par exemple l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH) qui encourage également

²²⁰⁷ ODEF dénonce spécifiquement les violences contre les femmes et les enfants, dont les MGF – ce qui est repris dans la presse. *Les Echos*, 11 décembre 2007. ODEF dénonce spécifiquement les violences contre les femmes et les enfants, dont les MGF

le vote d'une loi dans une interpellation non retenue mais qui sera publiée dans la presse.²²⁰⁸ La réponse de la Ministre de la PFEF réitérant le rejet de l'option législative,²²⁰⁹ a par ailleurs été commentée - notamment dans le cadre de concertation des PTF ce qui a participé d'un certain découragement des bailleurs.²²¹⁰

D'ailleurs peut-on véritablement parler ici d'une mise en débat de la question, dans la mesure où l'interpellation est suivie de la réponse du ministre en charge du problème sans que cela n'ouvre lieu à discussion véritable. Finalement ces interpellations répétées apparaissent également comme une forme de quasi routinisation d'une mise en débat de la problématique qui reste tronquée, ne permettant au mieux qu'une juxtaposition de prises de position.

Finalement, ces trois espaces de mise en débat, malgré la confrontation entre des cadrages différents de la problématique qu'ils mettent en scène, tendent à renforcer le *statu quo* plutôt que de ne participer au changement de référentiel. Ils favorisent la confrontation de points de vue, d'où émerge sporadiquement un compromis *a minima* qui reste donc instable - à l'image des discussions en amont de la conférence de février 2006 qui débouchent sur un compromis à nouveau remis en jeu dans le processus de suivi de la conférence, aboutissant à un compromis similaire mou.

A côté de ces espaces de mise en débat potentiellement polémiques mais sporadiques, le quotidien de la lutte contre les MGF est marqué par des sites de discussions plus spécialisés et institutionnalisés, dans lesquels les cadres mûrissent bien plus qu'ils ne s'affrontent, participant ainsi de la consolidation des cadres qu'ils portent (en l'occurrence, comme nous allons le voir, d'un cadre d'action maternaliste).

²²⁰⁸ *Le Républicain*, 12 décembre 2006. L'organisation recommande dans son rapport sur les droits humains de 2005, le vote d'une réforme du code de la famille et d'une loi contre l'excision.

²²⁰⁹ « Il faut aller pas à pas au rythme du Mali. Rien ne servira de prendre un texte et de le brandir sans un véritable changement de comportement ».: « 11^{ème} édition de l'EID : la décentralisation recommandée », *Infos Prodej* (bulletin), Janvier 2007 [Disponible en ligne : <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>]

²²¹⁰ R. Sanogo, 2007, *op.cit.*

b. Des espaces de mise en débat limité,
favorisant la maturation de cadrages
dominants de l'action publique.

Les réunions trimestrielles du CNAPN (i) et la célébration de la Journée Internationale de Lutte contre l'Excision le 6 février, célébrée depuis 2004 (ii) constituent des espaces de mise en débat de basse intensité, mais aussi plus routinisés. Ce sont surtout des lieux de *maturation* des différents cadres d'action publique, et notamment du cadre d'action sanitaire /maternaliste.

i. Les réunions trimestrielles du CNAPN, ou la
recherche du compromis au quotidien.

Rappelons que le CNAPN, créé en 1996 et redynamisé 1999, est la première institution publique spécialisée sur la lutte contre les pratiques néfastes, dont l'excision. Il est notamment chargé d'assurer la coordination des actions de lutte : les réunions trimestrielles sont l'occasion d'animer ce comité, qui n'a pas d'existence entre ces réunions.

Ces réunions sont organisées (à partir de 1999) sur la base trimestrielle, mais elles peuvent aussi être convoquées de façon extraordinaire pour un événement particulier (comme par exemple l'organisation de la journée du 6 février). L'ordre du jour varie donc en fonction du contexte. Mais de façon générale, il s'agit pour chacun des participants (organisations de la société civile, départements ministériels et techniques, médias et – plus rarement- partenaires extérieurs) de faire le point sur les actions menées depuis la réunion précédente, et de dégager des stratégies (éventuellement) communes.

Au cours de nos différentes enquêtes de terrain, nous avons eu l'occasion de participer à plusieurs réunions du CNAPN. Nous avons choisi ici de nous appuyer sur l'analyse d'une de ces réunions, qui s'est déroulée le **25 février 2004**.²²¹¹ Elle a été choisie car elle révèle nombre de conflits latents dans la conduite de la lutte contre les MGF au Mali ; et aussi parce

²²¹¹ Réunion trimestrielle du CNAPN - 25 février 2004, siège du PNLE, 10h -13h Badalabougou [Notes personnelles].

qu'elle comptait parmi les participants des représentants des PTF (ce qui n'est pas toujours le cas).

La réunion rassemblait une quarantaine de participant(e)s (ce qui correspond à la moyenne) : ce sont essentiellement des représentant(e)s des associations et ONG, quelques représentant(e)s des départements techniques (notamment l'Institut de Recherche en Santé Publique), et (cela était plus exceptionnel) deux représentantes de l'ONG américaine PATH, en mission au Mali.²²¹² L'ordre du jour de cette réunion est double : il s'agit d'abord de présenter la mission de PATH,²²¹³ et de façon plus classique, de faire le bilan des activités menées depuis le Forum de décembre dernier pour tous les participants présents. La réunion est présidée de façon assez tonique par la coordinatrice du CNAPN (qui est aussi la présidente du PNLE), Joséphine Keita. Trois types de conflits émergent au cours de cette rencontre.

Le premier est une conséquence de la participation de la représentante de PATH. Plusieurs intervenant(e)s mettent en garde contre la présence d'« étrangers » dans la lutte, qui ne doit pas être « trop visible ». Ce que confirme J. Keita : « Il ne faut pas encourager encore plus largement les arguments disant que la lutte vient de l'extérieur, des Blancs ». ²²¹⁴ La même précaution est réitérée à l'encontre d'une association qui bénéficie du soutien d'une militante américaine : « il ne faut pas qu'elle [la militante américaine] reste derrière la baie vitrée : qu'elle cherche des financements, et qu'elle donne des idées dans les bureaux, ça c'est bon ! Mais elle ne doit pas être sur le terrain ! ». (*Ibid*). Ces tensions reposent sur une critique implicite, intériorisée et anticipée par les acteurs de la lutte présents à cette réunion eux-mêmes, que la lutte contre les MGF est importée et imposée de l'extérieur. Ce cadrage culturaliste de la lutte,²²¹⁵ repose sur des arguments visant à l(re)légitimer la lutte en justifiant de son caractère endogène.

²²¹² La précédente réunion avait été convoquée en juillet 2003 : en décembre, la tenue du Forum National sur l'excision faisant « doublon » (de l'avis des organisateurs), la réunion suivante avait été reportée en février 2004. La périodicité des rencontres se révèle en effet assez aléatoire.

²²¹³ Deux consultantes de PATH sont en effet chargées d'évaluer les activités de lutte contre les MGF au Mali. La participation à cette réunion était pour ces consultantes un premier contact avec les acteurs (associatifs et institutionnels) de la lutte.

²²¹⁴ Propos de J. Keita lors de la réunion du CNAPN du 25 février 2004 (notes personnelles).

²²¹⁵ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 1.

La seconde tension émerge au cours de la présentation des rapports d'activités des associations et ONG présentes pour les trois mois précédents : une des ONG a organisé une rencontre avec les parlementaires autour de l'opportunité d'une loi, dans le courant du mois de décembre. J. Keita critique violemment cette activité, déplorant d'une part le manque de concertation avec le PNLE pour l'organisation de cette activité ; mais aussi et surtout dénonçant le contenu des messages qui ont été délivrés au cours de cette rencontre, et la publicité à laquelle elle a donné lieu à la télévision. Elle précise : « Il ne fallait pas encore parler de la loi à la télévision [...] Cette activité est arrivée trop rapidement [...] et cela est venu détruire ce que nous avons fait depuis de nombreuses années ! Il faut tenir compte de la réalité du Mali : **il ne faut pas encore de loi !** »²²¹⁶ J. Keita affirme ainsi avoir reçu de nombreuses plaintes émanant notamment de l'UNAFEM qui s'est déclarée outrée de la possibilité du vote d'une loi sans qu'elle n'ait été consultée, ce qui motive son refus de participer au Forum National sur l'excision à la fin du même mois. La radio Klédu, à travers l'animateur Drago, a également largement « diabolisé » cette rencontre en amont.

Deux éléments ressortent de ce deuxième conflit : d'une part, il s'agit avant tout d'un **conflit de légitimité**. En effet, comme nous l'avons précisé précédemment, le PNLE peine à imposer sa légitimité en tant qu'agent de coordination (notamment en raison du brouillage du mandat opéré par le PASAF qui agit sur le terrain) : les associations et ONG se méfient du PNLE et préfèrent mener des activités de leurs côtés sans l'en avertir. J. Keita ordonne ainsi d' « informer et d'impliquer systématiquement le PNLE », alors que le représentant de l'ONG en cause répond : « Le PNLE doit avant tout renforcer ses capacités de coordination [...] On veut bien soutenir le PNLE, mais il a trop de faiblesses... ». (*Ibid*). Par ailleurs, il s'agit aussi de la **confrontation entre deux cadrages** de la question des MGF : d'un côté un cadrage « droit » favorable au vote d'une loi, avec comme appui le Protocole de Maputo et les instruments internationaux ; et de l'autre le cadrage « santé » qui privilégie l'éducation, combiné à la légitimité du cadre « culturel » qui endogénise la lutte à travers une référence implicite à la « réalité de la société malienne ».

Un troisième point de conflit émerge lorsqu'une des associations déplore le manque d'implication de l'UNAFEM lors du Forum National sur l'excision qui s'est tenue quelques mois auparavant. Cette critique était directement adressée à la représentante de l'UNAFEM

²²¹⁶ Propos de J. Keita lors de la réunion du CNAPN du 25 février 2004 (notes personnelles).

présente lors de cette réunion. Mais, J. Keita tente de désamorcer cette tension, en invitant l'ONG à se recentrer sur son propre bilan... Les résistances islamiques semblent être une question sous jacente également dans le précédent conflit, mais qui est minimisé au cours de ces rencontres. Alors que la représentante d'une association qui est ouvertement favorable au maintien de la pratique (rappelons que l'UNAFEM prône la médicalisation) est présente, le débat est écourté par les responsables du PNLE soucieux d'assurer l' « harmonie » de la rencontre, qui s'assimile finalement à un consensus mou... Les tensions qui émergent au cours de ces réunions – concernant l'endogénéité de la lutte, l'opportunité d'une loi et la résistance islamique - ne sont pas de véritables mises en débat mais bien plus des illustrations de la maturation au quotidien des cadres de référence de la lutte par *frottement*. Au cours de ces réunions, le débat est en quelque sorte euphémisé, car en tant que structure de coordination, le CNAPN cherche à faire de ses rencontres la base d'actions en synergie. Les réunions du CNAPN participent plutôt de la maturation progressive de la domination de cadres consensuels mais mous.

Dans le même ordre d'idée, la célébration du 6 février est plus spécifiquement l'occasion de renforcer un cadre « santé » dominant, légitimant d'un même coup l'intervention publique sur cette question.

ii. La célébration du « 6 février » : le consensus sanitaire consolidé.

Le 6 février est la journée internationale de lutte contre les MGF :²²¹⁷ elle constitue une *vitrine* de la lutte contre les MGF pour le gouvernement malien.

Le 6 février 2004, le PNLE a organisé la première célébration. Depuis, chaque année, des manifestations sont organisées autour de cette journée du 6 février. La célébration de cette journée est progressivement devenue un moment clef de la lutte, orchestrée par les institutions publiques en charge de la question, à savoir donc le PNLE sous la tutelle du MPFEF. Il est intéressant de noter à cet égard le maintien de la célébration du 6 février en 2006, malgré la proximité de la conférence sous régionale qui était organisée à la fin du même mois. Plusieurs

²²¹⁷ En février 2003, lors de l'assemblée générale du CIAF, qui se tenait à Addis Abeba, les participants ont décidé de célébrer chaque année le 6 février la « journée internationale de tolérance zéro aux MGF ».

réunions ont permis ainsi de mesurer l'attachement de chacun à la célébration de cette journée.

- *6 février 2004 : une première célébration.*

En 2004, la célébration de la journée a donné lieu à deux conférences : l'une organisée sous l'égide du MPFEF et l'autre sous l'égide d'une organisation de la société civile. Mais dans les deux événements, les participants (associations, départements ministériels, partenaires internationaux et médias) étaient les mêmes. Cette cacophonie dans l'organisation de ce premier « 6 février » illustre les conflits de légitimité entre les différents acteurs de la lutte, qui cherchent à imposer leurs propres activités, financées par leurs propres partenaires... L'activité principale s'est déroulée au Centre Awa Keita, et a été présidée par une représentante du MPFEF. L'accent est mis sur les MGF en tant que problème de « santé publique », en mobilisant l'argument de la santé de la femme qui a des répercussions sur la santé de toute la famille, et donc de toute la société. Les conséquences sur la santé sont largement évoquées, et constituent même le cœur de la présentation à la presse. Pas moins de 14 photos de conséquences sont commentées par le Dr Moustapha Touré. La question de l'endogénéité de la lutte est également évoquée. Le Pr Amadou Dolo, chef de service gynécologie de l'hôpital Gabriel Touré, affirme ainsi : « On nous reproche que ce tapage nous a été importé de l'extérieur, comme des moutons de panurge, en nous déniaient toute capacité de réflexion ou d'attitude morale. »²²¹⁸ La présidente du PNLE, J. Keita renchérit lors de la deuxième journée organisée par l'AMSOPT : « On ne veut pas des Européens sur le terrain même s'ils sont mariés avec une malienne ». ²²¹⁹

Dans la première rencontre, celle qui est aussi la plus médiatisée (y compris par la télévision nationale), la loi est à peine évoquée et la représentante du PNLE conclut : « prendre une loi, c'est compliqué... mais on est en train de la préparer pour qu'elle soit appliquée » (*Ibid*). Par contre, cela fera l'objet de longs arguments dans la deuxième journée, et donnera lieu à de vifs débats dans la salle. Les « difficultés religieuses » sont également évoquées...

²²¹⁸ Intervention du Pr Dolo : PNLE/ MPFEF « Action conjointe pour accélérer l'élimination des MGF au Mali », 6 février 2004, Centre Awa Keita (CNDIF), Bamako, Mali [notes personnelles]

²²¹⁹ Intervention de J. Keita: AMSOPT/ CI AF, « Action conjointe pour accélérer l'élimination de l'excision », Hotel Nord Sud, lundi 9 février 2004 [notes personnelles]

- *Le 6 février 2005, une célébration en grandes pompes.*

En 2005, la célébration de la journée du 6 février prend une toute autre forme. Mieux préparée en amont, elle est aussi plus médiatisée car elle est parrainée par la Première Dame en personne. L'événement a lieu au Palais des Congrès, dans la plus grande salle de conférence que connaît le Mali. Surtout, le message qui est délivré est beaucoup plus précis et consensuel que la cacophonie de la première édition. Les interventions de trois médecins recentrent le débat sur le terrain des conséquences médicales de la pratique. L'une des interventions, assurée comme l'année précédente par le Pr Amadou Dolo, est assez explicite à cet égard : « Si on coupe le clitoris, elles vont simuler. Elles sont foutues à jamais ! Mais ce terrain est incertain, donc on va sur l'aspect sanitaire et social plutôt. [...] Pour convaincre les gens, il faut montrer les conséquences sur la santé. »²²²⁰

La loi n'est pas évoquée lors de la cérémonie officielle, mais pas contre la présidente du PNLE se positionne en réponse à une question qui lui est posée pendant la conférence de presse (organisée quelques jours avant le 6 février) : « Certes, la sensibilisation ne peut pas suffire. Mais est-ce qu'en prenant une loi maintenant, est-ce que l'on peut envoyer sa belle-mère devant les tribunaux et comment revenir ensuite dans sa famille ? [...] Le Mali est le seul pays où il y a un PNLE. On n'est pas contre la loi, mais on va aller plus loin. Les religieux sont avec nous maintenant, mais ils ont dit qu'ils ne voulaient pas la loi. Or, ce sont des portions importantes de la société... ».²²²¹ Dans la presse, les articles évoqueront la volonté politique du Gouvernement, sans toutefois mentionner l'opportunité d'une loi.

Cette cérémonie est d'ailleurs beaucoup plus formelle qu'en 2004, et elle ne termine pas par un débat, qui avait pu être houleux lors de la première édition. Pour la première fois, elle ne se déroule pas uniquement à Bamako, mais les Directions Régionales de la Promotion de la Femme organisent aussi quelques événements du même type dans chaque région du Mali.

- *6 février 2006, 2007 et 2008 : vers une routinisation de la célébration.*

Les éditions suivantes confirment l'ancrage de la journée du 6 février dans le paysage de la lutte institutionnelle au Mali. La couverture médiatique de la journée en 2006 est encore plus large que pour les éditions précédentes, avec toute une émission (Actu Hebdo) consacrée à la

²²²⁰ Intervention du Pr A. Dolo : PNLE, « Journée Internationale pour l'abandon de l'excision », Palais des Congrès de Bamako, 6 février 2005. [notes personnelles]

²²²¹ Briefing de presse sur la journée du 6 février, 3 février 2005, siège du PNLE [notes personnelles].

lutte contre les MGF sur l'ORTM. En 2006, la loi est assez présente dans les questions lors de la conférence de presse, mais les réponses des représentants du PNLE sont assez équivoques : « un jour viendra pour la loi ». Dans la journée toutefois, la loi est mentionnée plusieurs fois. Mais, la position des officiels reste encore timide : la Ministre de la promotion de la femme affirme ainsi : « Les résultats positifs se sont traduits dans d'autres pays par l'adoption d'une loi. Au Mali, plutôt approche éducative où la communication est la pièce maîtresse. »²²²²

Mais, les discussions en vue de la préparation de la conférence internationale en 2006 le même mois (cf *supra*) semblent également avoir porté leurs fruits, dans la mesure où la question est également largement abordée par la présidente du PNLE : « L'ablation d'un organe s'assimile à des coups et blessures volontaires, prévus dans le Code Pénal ; mais aucune affaire n'a encore été portée en justice selon l'AJM. Dans notre contexte socio culturel, il faut avoir une approche éducative. Un projet de loi a été rédigé en 2002, et il est encore en cours de discussion, avec les Partenaires Techniques et Financiers. Le Mali est le seul pays à avoir une direction nationale pour lutter contre l'excision [applaudissements dans la salle] [...] La ratification du Protocole de Maputo est un instrument important. Cela permettra au gouvernement et aux parlementaires de faire adopter une loi dans des délais raisonnables... » (*Ibid*).

Il apparaît donc que la question de la loi n'est plus un tabou. Lorsqu'elle fait allusion au fait que la « loi est en discussion, avec le PTF », elle mentionne en fait implicitement les réunions préparatoires à la conférence de février 2006 avec NPWJ (cf *supra*). Le cadre « droit » de la problématique est donc ici tout au plus mentionné, mais c'est encore le cadre « santé » qui domine l'ensemble des messages lors de cette cérémonie. Par exemple, un sketch (en bambara et en français) est organisé par l'association des étudiants en médecine d'Afrique de l'Ouest, mettant en scène le renoncement d'un chef de village aux MGF au motif de son caractère néfaste pour la santé des femmes.

En 2007, la journée se concentre d'ailleurs sur le « rôle des agents socio sanitaires dans la lutte contre l'excision ». La conférence de presse est l'occasion de revenir sur les conséquences de la pratique pour la santé de la femme, et de condamner la pratique par le

²²²² Discours de Mme M'Bodji Sene : PNLE, « Journée internationale pour l'abandon de l'excision », Palais des Congrès de Bamako, 6 février 2006 [notes personnelles]

personnel médical, pour des raisons pécuniaires. Le vote d'une loi n'est pas spécifiquement évoqué.²²²³

En 2008, la célébration du 6 février est l'occasion d'une forte mobilisation des acteurs internationaux (coopération allemande, Care, Terres des Femmes notamment, et l'ONG belge Respect). Le thème de la journée est « le rôle et la place de l'éducation nationale dans l'abandon de l'excision », ce qui confirme le cadrage préventif de la problématique.²²²⁴ Mais la célébration de la journée est beaucoup plus médiatisée que les années précédentes, se transformant d'ailleurs en partie en un *événement festif*, avec un concert de Tiken Jah Fakoly et la présentation en avant-première de son clip (qui a fait un morceau sur l'excision « Non à l'excision »), la présence de plusieurs autres artistes musicaux maliens et la projection du film « Mooladé » du réalisateur Ousmane Sembéné. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cet événement se fait en partenariat avec l'APDF, qui avait jusqu'alors perdu de sa prééminence dans la lutte au niveau national du fait du changement de présidente. Si la question de la loi est réintroduite par l'APDF, qui fait partie (rappelons-le) de la coalition anti-FGM favorable à la législation,²²²⁵ ce n'est encore que timidement : ainsi, la Ministère de la PFEF fait un discours qui n'évoque pas cette problématique.²²²⁶

Ces cinq éditions de la célébration de la journée du 6 février participent d'une progressive institutionnalisation de la lutte contre les MGF, et ce à partir d'un cadrage « santé » dominant. Ces journées concourent à la légitimation de la lutte et de l'intervention publique à son encontre en présentant les MGF avant tout comme un problème de « santé publique ». Cette journée est ainsi devenue en l'espace de quelques années un élément indispensable pour visibiliser la lutte (et les actions entreprises) à travers la médiatisation croissante de cet événement (atteignant un climax avec la dernière édition), aussi bien à

²²²³ « Lutte contre l'excision : la mobilisation s'inscrit dans la durée », *Les Echos*, 7 février 2007. La campagne médiatique avait commencé également avant le 6 février.

²²²⁴ « Lutte contre l'excision : l'école prend le relais », *Les Echos*, 11 février 2008 ; « Journée internationale de lutte contre la pratique de l'excision : l'éducation comme moyen d'éradication des mutilations génitales féminines », *L'Indépendant*, 7 février 2008 ; « Journée internationale de lutte contre l'excision : l'éducation nationale pour abandonner une pratique », *Le Challenger*, 7 février 2008.

²²²⁵ Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2, a.

²²²⁶ Voir notamment le rapport de la journée produit par la coopération technique allemande (DED) : G. Ritcher, *Journée internationale Tolérance Zéro aux MGF- 6 février 2008- Bamako*, DED, 2008.

l'échelle nationale (à travers l'implication des journalistes du RMCAEX) qu'internationale (par exemple, en 2008 l'APDF est invitée à l'émission Priorité Santé sur RFI).²²²⁷ Par contre, cette routinisation s'accompagne également d'une certaine inertie de cette journée au cours de laquelle interviennent les mêmes participants d'une année sur l'autre (Pr Dolo, M. Touré, L. B. Traoré, J. Keita, et les représentants des mêmes associations). Cela favorise le statu quo, autour d'un compromis stabilisé. En 2006 et en 2008, l'opportunité d'une loi est évoquée mais sans que cela ne fasse l'objet d'un consensus parmi les participants à la journée. La journée du 6 février, véritable vitrine de la lutte institutionnelle contre les MGF, entérine surtout un ancrage « sanitaire » exclusif, porteur stable dans la lutte.

Ce qui ressort de cette analyse c'est surtout une mise en débat assez limitée. La confrontation polémique entre les cadres est compensée en quelque sorte par des espaces plus consensuels de consolidation du compromis (sanitaire). Cette configuration tend à favoriser la stabilisation de la lutte institutionnelle contre les MGF, autour de quelques acteurs et de cadre d'action publique de compromis minimal. Au Kenya, quels sont ces espaces où sont discutés, débattus et (re) formulés les cadres d'action publique ?

2. Dans le cas kenyan : des espaces internationalisés *consensuels*.

Au Kenya, nos recherches ont mis en évidence le fait que les débats et discussions sur les grilles d'analyse du problème des MGF ont lieu dans des sites plus diversifiés du point de vue de leur composition (en termes d'acteurs et de cadres qu'ils portent) que dans le cas malien. A travers l'étude de ces espaces, et au regard de ce que nous avons dégagé notamment dans le

²²²⁷ Emission Priorité Santé du 6 février 2008, présentée par Clairé Hédon sur RFI Les invités étaient : le Dr Florence Toutlemonde, gynécologue ; Nana Camara, animatrice de l'association GAMS ; Bintou Coulibaly Diawara, de l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes maliennes et le chanteur Tiken Jah Fakoly. [Disponible en ligne : http://www.rfi.fr/radiofr/editions/072/edition_57_20080206.asp].

chapitre 2, rappelons que nous cherchons à **comprendre comment et pourquoi la mise en débat favorise la co-existence de cadres d'action publique pluralistes, mais peu articulés entre eux.**²²²⁸ Parmi les espaces que nous avons identifiés, nous pouvons distinguer quelques espaces institutionnalisés de mise en débat polémique (a), et des espaces plus spécialisés, qui sont fortement internationalisés, et où la mise en débat reste plus consensuelle (b).

Notre hypothèse est que la composition *fluide* des scènes de débats favoriserait ici un changement plus fréquent des cadres d'action publique marqué par une *perméabilité* sélective aux cadres d'action globaux.

a. Quelques espaces non spécialisés de mise en débat *polémique* de la cause des MGF.

Dans le cas kenyan, les débats parlementaires (ii) et les articles de presse (i) contribuent à la discussion et la confrontation entre différentes représentations des MGF dans l'espace public kenyan. On rejoint ici les études de la sociologie des problèmes publics qui mettent en évidence l'importance de la *médiatisation*²²²⁹ et de la *discussion au sein des enceintes délibératives institutionnalisées* (Parlement notamment)²²³⁰ comme des éléments pivots du processus de problématisation des enjeux publics. Ce sont en effet des canaux institutionnalisés et généralistes du débat public, lieux classiques où des controverses trouvent à s'exprimer et (surtout) se donnent à voir. À l'inverse, il est intéressant de noter qu'au Mali, ces espaces de débat public classique n'ont pas été véritablement investis par la problématique des MGF (à l'exception notoire de l'Espace d'Interpellation Démocratique toutefois). Mais dans le cas kenyan, ces mises en débat sont alors plus sporadiques qu'au Mali, car elles dépendent des contraintes spécifiques de ces espaces.

²²²⁸ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 1.

²²²⁹ P. Garraud, 1990, *op.cit.*; et P. Favre, 1992, *op.cit.*

²²³⁰ J. W. Kingdon, 1984, *op.cit.*

i. Les tribunes de presse.

La médiatisation d'une question peut avoir un rôle central dans l'émergence d'un problème public. Elle permet en effet de porter à la connaissance du public une problématique jusqu'à lors relativement invisible. Ce processus comprend deux dimensions : une dimension *cognitive* d'abord, puisque la médiatisation permet de donner une information ; et une dimension de *diffusion*, puisque cette information est également du même coup rendue accessible à tous. Dans le même temps, la médiatisation joue un rôle dans la définition, la légitimation et/ ou l'imposition d'un problème.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la médiatisation de la cause des MGF est particulièrement forte au Kenya, notamment par voie de presse, même si elle reste sensationnaliste (c'est-à-dire qui tend à survaloriser les récits des conséquences néfastes de la pratique, ce qui tend d'une part à justifier la nécessité d'une intervention à son encontre mais qui met également en évidence indirectement l'absence d'effets des campagnes qui sont menées et à éclipses (c'est-à-dire suivant une périodicité tronquée).²²³¹

Mais la presse écrite est également le lieu de *débat* entre différentes visions du problème des MGF (et de sa résolution), à travers les tribunes qui sont offertes aux différents acteurs (essentiellement associatifs) dans la lutte. Les débats les plus intenses portent sur la question de l'opportunité d'une loi. Dans le courant de l'année 2001 par exemple, les discussions autour du *Children's Act* sur les dispositions concernant les MGF se sont d'abord déroulées dans la presse, où sont intervenus les partisans d'une interdiction (Ken Wafula du CHRD d'Eldoret, MYWO, ...) et ceux qui y sont opposés (notamment Agnes Mc Anthony du NFP on FGM). Le même mécanisme a été observable autour du vote de la *Sexual Offences Bill* au printemps 2006. Cela permet à la fois de déplacer le débat des bancs du Parlement aux colonnes de la presse, et donc de le rendre accessible au plus grand nombre. Ce processus de frottement continu entre les cadres tend par ailleurs à les **renforcer** : c'est le cas notamment des deux principaux cadres dominant la lutte au Kenya, le cadre « santé » et (surtout) « éducation » (social) à travers les articles sensationnalistes qui mettent en scène les risques y compris sanitaires et sociaux (déscolarisation, mariages précoces etc.) de la pratique ; et le cadre « droit » à travers les discussions relatives à l'opportunité d'une loi. Par ailleurs, cela participe aussi **d'une (re) légitimation de l'action publique** sur les MGF, notamment au

²²³¹ Pour des détails (et notamment des références vers des articles de presse précis), se reporter à la sous partie consacrée au rôle des médias dans l'intermédiation de la cause : cf. *supra*, chapitre 3, I, A, 2, c.

travers des articles rapportant les cas de fuites de jeunes filles, qui légitiment indirectement l'action publique contre les MGF - au nom d'un changement de comportement qui serait *déjà* amorcé. Il ne s'agirait plus tant d'imposer le changement, mais bien de *protéger les jeunes filles* qui ont décidé volontairement d'abandonner.²²³²

Néanmoins, et comme le souligne par exemple P. Garraud, la mise sur agenda assurée par voie médiatique est aussi efficace qu'éphémère. En effet, la couverture médiatique de la problématique des MGF, comme nous l'avons déjà fait remarquer, n'est pas constante. Les dimensions les plus sensationnalistes sont concentrées sur les périodes des vacances scolaires (décembre et juillet/août), au moment où ont généralement lieu les circoncisions collectives. Par ailleurs, les articles d'opinion sont le plus souvent également liés à un événement extérieur (la déclaration du président, le vote d'une loi...), et sont donc de courte durée. Anthony Downs met en évidence l'existence d' « *issue attention cycle* » (ou : cycle d'attention à un problème) qui découlerait d'une médiatisation épisodique.²²³³ La médiatisation forte, mais diffuse, participe donc de la mise en débat de la question des MGF, mais encourage un traitement partiel et à éclipses. Donc, si cela permet la visibilisation des différents cadres d'action, ce ne permet *pas leur consolidation*. Par ailleurs, cet espace est étroitement lié (comme nous l'avons vu) à un autre espace institutionnalisé, le Parlement, où les cadres d'action publique sont également en partie formés et transformés, par la discussion.

²²³² Des jeunes filles qui s'étaient enfuies et avaient été accueillies par des associations demandent ensuite le soutien du gouvernement pour assurer leur éducation : cet appel a été symboliquement réitéré en amont de la conférence internationale contre les MGF qui se tenait à Nairobi en 2004 : « Kenya : FGM victims call for justice », *Equality Now Press Release*. Nous avons également évoqué le cas d'une grève de la faim organisée par le Center for Human Rights and Democracy (CHRD) à Eldoret : entretien réalisé le 4 juillet 2006 avec le responsable du Center for Human Rights and Democracy, Eldoret, Kenya. Voir plus récemment : « Where girls rejoice when the rain falls », *The Standard*, 31 juillet 2008: cet article rapporte par exemple ici la fuite de 300 jeunes filles dans la province East Pokot et qui ont été accueillies dans un centre. C'est alors l'occasion pour la députée Jebii Kilimo de réaffirmer sa volonté de faire passer une loi spécifique contre ces pratiques, elle déclare à la presse : « I come from a pastoralist community and I know how painful it is for some girls who are forced to undergo the cut. Our current laws do not criminalise the vice and that is why it is still rampant in Northern Rift. » (*Ibid*).

²²³³ A. Downs, 1978 : cité par J. W. Kingdon, 1984, *op.cit*.

ii. Les débats parlementaires (1996, 2001 et 2006).

Il ne s'agit pas ici de s'intéresser au rôle du processus législatif dans la formation d'action publique en tant que tel, mais bien plus de considérer le Parlement comme le site de mise en débat de la question des MGF - quelque soit l'issue (vote ou rejet) : que ce soit par l'introduction de motions, ou lors des lectures successives qui sont faites d'un texte. En effet, la question des MGF a été introduite à plusieurs reprises au Parlement - en dehors du vote du *Children's Act* (2001) : par exemple, en 1993, la députée Martha Karua interpelle le gouvernement pour savoir quelles sont les actions entreprises par le Gouvernement vis-à-vis des MGF ; puis en 1995, le député Ruhii demande à l' *Attorney General* (AG) quelles sont les dispositions (juridiques) applicables au cas des MGF. L'AG répond que des dispositions du code pénal sont applicables mais qu'il faut avant tout éduquer la population. Puis la question est introduite en 1996, avec la motion avortée. Enfin, elle a également été récemment discutée autour du vote en 2006 de la *Sexual Offences Bill*. Ce qui nous intéresse ici ce sont la teneur et la portée des débats qui s'y sont alors joués.

Les débats parlementaires ont un rôle essentiel dans la mise en débat public des MGF. D'une part (et classiquement), ils permettent de mettre en scène, et donc de visibiliser, les arguments pour et contre l'action publique sur les MGF, et d'en affiner le contenu. D'autre part, ils voient également émerger certains « portes parole », ou de simples soutiens de la cause au sein du Parlement et en dehors, qui sont engagés dans la lutte par conviction, telles que Charity Ngilu, Beth Mugo, etc..

- *La motion de 1996.*

En 1996 le député Mwaura introduit une motion, secondé par la députée Asiyo. Notons que la députée Phoebe Asiyo introduit également l'année suivante l'*Affirmative Action Bill*, également rejetée par le Parlement. Elle fait en effet partie de ces quelques députés femmes qui sont engagées sur les questions de genre.²²³⁴

La mise en débat de ce problème au Parlement (où 8 députés interviennent) révèle les tensions autour des interprétations des MGF en tant que problème. Les promoteurs de la motion ont opté pour une problématisation en termes de santé de la reproduction, en raccrochant alors la lutte contre l'excision à d'autres thèmes prioritaires, et notamment la lutte contre le sida. La

²²³⁴ Cf. *supra*, chapitre 3, I, C, 1.

circconcision féminine est ainsi présentée comme un facteur de *risque* de transmission du VIH SIDA. Cette formulation originale contourne habilement l'ensemble des enjeux ethniques et identitaires soulevés par la pratique, et qui ont jusqu'à présent largement contraint son émergence dans le champ politique. Cette formulation est également technique (faisant référence aux risques de transmission du virus), rompant ainsi avec des prises de position plus émotionnelles.

Pourtant, pendant les débats, cette formulation *neutralisante* de la question se confronte à des formulations culturalistes dominantes. Des contre arguments de défense de la pratique s'appuient ici au contraire sur des référents culturels, et/ou sociaux, mêlés à des considérations en partie sexistes dénonçant l'agenda caché d'émancipation radicale des femmes qui sous-tendrait cette motion.²²³⁵ Certains députés considèrent même qu'une interdiction irait à l'encontre de l'islam qui fait de la circoncision féminine et masculine une « *sunna* ». Certains députés préconisent alors la médicalisation de la pratique, afin d'éliminer les risques sanitaires associés à la pratique. Notons que les députées femmes sont également opposées à cette motion, à l'instar de Catherine Nyamato. Cela sera d'ailleurs souligné dans la presse comme un *paradoxe* :²²³⁶ ce qui tend à présenter la cause comme véritablement déconnectée des besoins et intérêts des femmes kenyanes (puisque que *même* les femmes y seraient opposées). Comme souvent, le débat se poursuit ensuite dans les tribunes de presse. Ainsi, cette député finit par justifier sa position dans un entretien accordé à un quotidien, dans lequel elle précise qu'elle est favorable aux rites de passage alternatifs (de MYWO et PATH), c'est-à-dire privilégiant le changement de comportement par la voie éducative plutôt que par la répression. Mais, d'autres articles mettent au contraire largement en évidence une forme d'impérialisme occidental à peine déguisé dans ces (nouvelles) tentatives – sous entendu depuis la colonisation – pour éradiquer des pratiques culturelles : les rites de passage alternatifs sont interprétés comme des instruments de cette hégémonie.²²³⁷

²²³⁵ Par exemple, le député Farah fait une intervention sous entendant qu'il ne faut pas non plus aller « trop loin » dans l'émancipation des femmes : « it is not a criteria right now for the emancipation of women. There should get *basic* things to do for women like empowering them economically, educationally and politically ; the things that we all agree on », Kenya Gazette, 13 november 1996, *op.cit.* [souligné par nous] Il considère donc que la question des MGF n'est pas prioritaire.

²²³⁶ T. Okoko, « Kenya No Win War Against Female Genital Mutilation », *Panafrican News Agency*, 12 octobre 2000.

²²³⁷ Un article publié dans The East African Standard évoque ainsi: « western instruments of control are still working to denigrate the African by removing everything he claims to be his ». L'article se termine par une

Cette motion est finalement rejetée : cela permet de mesurer les résistances autour d'une question qui est alors apparue comme particulièrement sensible. Par exemple, un député précise qu'il risque de perdre le soutien de sa circonscription s'il fait voter une loi aussi impopulaire, et de manière générale les débats sont assez houleux et reposent sur des représentations très conservatrices de la femme, de son corps et des rapports sociaux de sexe.

- *Les discussions autour de la Sexual Offences Bill (2006).*

En 2006, la *Sexual Offences Bill* est introduite par la députée Ndungu, qui fait également partie du groupe des députées impliquées dans la lutte contre les MGF tel que nous l'avons précédemment décrit.²²³⁸ Lors des trois lectures qui ont été faites de la loi, les discussions ont été très houleuses, aboutissant même le 25 avril (lors de la deuxième lecture) au départ des femmes députés de l'assemblée après qu'un député ait eu des propos sexistes...²²³⁹ Ce sont surtout des questions morales qui font débat : la loi est perçue comme encourageant l'homosexualité et l'avortement. Par ailleurs, le viol (objet de la loi) ne semble pas réellement reconnu en tant que tel : le viol conjugal par exemple apparaît pour beaucoup comme un non sens. Plus prosaïquement, les députés (hommes) craignent que les accusations de viol ne soient utilisés comme une arme politique pour déstabiliser certains concurrents gênants : ils se basent sur l'affaire Zuma en Afrique du Sud qui défraie la chronique.²²⁴⁰ D'ailleurs, le texte qui sera finalement voté prévoit qu'en cas de fausses accusations de viol, la peine initialement prévue pour le violeur soit finalement commuée à l'accusateur(rice)... Dans ce contexte très

longue citation de l'ancien président Jomo Kenyatta, extraite de *Facing Mount Kenya*. Voir : "Support female circumcision in Kenya: important rite", *The East African Standard*, 1er décembre 1996.

²²³⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, I, C, 1.

²²³⁹ Le 25 avril, après une heure de discussions, 10 députés (femmes) quittent le Parlement suite aux propos sexistes d'un député (homme), Ahenda, qui décrit les femmes comme : « shy creatures who must be sweet talked into marriage ». *Daily Nation*, 26 avril 2006. Plusieurs organisations, dont The Cradle, FIDA, et Amnesty International manifestent devant le Parlement. Cela fait d'ailleurs la une le 27 avril 2006, *The Standard*. Voir également : J. Mulama, « Kenya's Parliament Hears That Women Say 'No' It Often Mean 'Yes' », *IPS News*, 1er Juin 2006.

²²⁴⁰ Vice Président de l'Afrique du Sud de 1999 à 2005 (ANC) : il est inculpé (puis acquitté) du viol en décembre 2005 d'une jeune femme séropositive. Certains pensent qu'il s'agit là d'une manipulation politique, pour l'empêcher de briguer la présidence du parti en 2007.

polémique, la « circoncision féminine », condamnée dans l'article 31 d'une première version du texte, doit finalement être abandonnée, également après des discussions houleuses.²²⁴¹

Il est pourtant intéressant de noter que la rédaction de la disposition contenant l'interdiction des MGF avait été cadrée (*framed*) avec précaution (comme en 1996) : ici, il n'est en effet question que de « circoncision *forcée* », supposant ainsi implicitement qu'il y aurait des cas de circoncision (féminine) volontaire, c'est-à-dire où la petite fille (voire le bébé) donnerait son consentement, qui ne sont donc pas concernés par la loi. La loi condamne donc au final non pas l'excision en tant que telle, mais le caractère forcé qu'il peut revêtir *dans certains cas*. Cette argumentation *culturellement sensible* ne remet donc pas en cause la tradition en tant que telle. Cela correspond d'ailleurs à l'interprétation de la loi donnée par le président D.A. Moi lors de *Jamhuri Day* de 2001 (avant de signer le *Children's Act*).²²⁴²

Par ailleurs, les députés qui soutiennent la loi précisent que des dispositions sont déjà dans le *Children's Act*, et qu'il ne s'agit ici que de considérer la « circoncision *forcée* » comme une violence (et donc un crime). Mais, l'ambiguïté des dispositions du *Children's Act* - qui ne fait pas de distinction entre circoncision volontaire et forcée, mais considère uniquement la circoncision chez les mineures comme un crime - qui sont mentionnées, ramènent finalement les discussions également dans le champ de la défense d'une pratique culturelle. D'ailleurs de manière générale, tout au long des discussions de la loi, la culture est évoquée à maintes reprises contre de nombreux articles... D'ailleurs, Beth Mugo, députée impliquée également dans la lutte contre les MGF, ne se positionne pas ici ouvertement en faveur du maintien de

²²⁴¹ Dans une première rédaction, la « bill » comportait explicitement des dispositions sur la « circoncision féminine » comme suit : *Sexual Offences Bill* (première version- 2006) : Clause 31. Female Circumcision. (1) Any person who engages in or carries out *forced female circumcision* is guilty of an offence and is liable upon conviction to imprisonment for a term of not less than five years or fine of one hundred thousand shillings or to both. (2) In this section female circumcision means the cutting and removal of part or all of the female genitalia and includes the practices of clitoridectomy, excision, infibulations or other practice involving the removal of part or of the entire clitoris or labia minora of a female person. [souligné par nous]

²²⁴² « Anyone found circumcising a girl of 16 will go straight to jail [...] But for girls above the age of 16 years, it is clearly their choice to be circumcised or not. Should they not want to be circumcised, they shall also be protected by the new law. ». Voir: « Kenya Bans FGM Among Young », *BBC News*, 12 décembre 2001 ; « Now Moi Bans Circumcision of Grils », *The Daily Nation*, 13 décembre 2001.

l'article 31.²²⁴³ Elle précise ainsi : « ça serait triste qu'on rejette le projet pour de si petits enjeux » (sous entendu, les « MGF »).²²⁴⁴

Finalement, lors de la troisième lecture, le député Marende demande le retrait de l'article 31 au motif que d'une part que les dispositions du *Children's Act* sont suffisantes, et d'autre part (ce qui reste totalement contradictoire) qu'il s'agit d'une pratique culturelle (« to safeguard our cultural heritage »)²²⁴⁵ qu'il ne convient pas de discuter en ces lieux. L'absence de soutien des députés - notamment parmi celles qui sont particulièrement impliquées dans la lutte - s'explique du fait des fortes résistances aux autres dispositions d'une loi qui concerne pour la première fois des crimes sexuels jusque là relativement impunis.²²⁴⁶ La loi qui sera finalement votée est largement en deçà de la première version, mais des éléments clefs sont maintenus (autour du viol) qui sont le produit de compromis qui a abouti au retrait de clauses jugées secondaires et trop polémiques comme la circoncision féminine.²²⁴⁷

A travers ces discussions au Parlement, les arguments en faveur de la lutte contre les MGF sont en partie formulés mais pas consolidés, de même pour les soutiens (notamment parmi les députés). D'autres espaces, notamment plus internationalisés, permettent aux cadres d'action publique de s'affiner et se diversifier.

b. Des espaces de mise en débat internationalisés plus consensuels.

A côté des espaces généralistes de débat public, qui traitent sporadiquement de la problématique des MGF, on peut également observer des mises en débat plus spécialisées, essentiellement lors de conférences internationales (i), au cours de symposiums (équivalent des forums nationaux au Mali) et lors des réunions du NFP on FGM qui y sont rattachées (ii)

²²⁴³ Elle déclare : « I know that culture has been cited now and again in this House against the Bill [...] It is clear that our cultures never discriminated and never harassed women [...] We should and must not talk ill of our culture ».in: National Assembly, *Official Report*, Tuesday 2nd May 2006, Parliamentary Debates, Nairobi, p 834.

²²⁴⁴ "It would be a sad thing if we threw out the Bill because of some small issues" *Ibid.*

²²⁴⁵ National Assembly, *Official Report*, Wednesday 31st May 2006, Parliamentary Debates, Nairobi, p 1089.

²²⁴⁶ Le 14 avril 2006, le directeur de l'UNIFEM enjoint le Kenya à prendre des mesures drastiques contre les violeurs. *Daily Nation*, 14 avril 2006.

²²⁴⁷ "House passes diluted Sexual Offences Bill", *The Standard*, 1er Juin 2006.

et plus récemment à travers la (difficile) mise en place d'un Comité interministériel (iii). Ces espaces – comme nous allons le voir- ont la particularité également d'être à la fois plus consensuels et fortement internationalisés, à la différence du Mali.

i. la conférence de 2004 de NPWJ : un canal de diffusion des cadres d'action globaux contre les MGF.

En septembre 2004, une grande conférence internationale est organisée au Kenya sur les MGF, dans le cadre de la campagne « Stop FGM » de l'ONG italienne NPWJ. L'objectif principal de cette rencontre est la signature du Protocole de Maputo,²²⁴⁸ par l'ensemble des états africains. Mais, comme nous l'avons précisé précédemment, et comme nous l'avons vu également avec le cas malien - les conférences de NPWJ ont également une portée nationale, en cherchant notamment à impliquer fortement le Gouvernement hôte de la conférence dans l'organisation de la rencontre, postulant ainsi qu'elle aura d'autant plus d'impact politique. Il s'agit donc d'une conférence sous régionale (avec des participants institutionnels et associatifs africains internationale), internationale (avec des représentants des ONGI et OI) à vocation également nationale. D'ailleurs le Gouvernement kenyan a largement répondu à cet appel. De nombreux représentants du Gouvernement participent à cette conférence, dont le vice-président (M. Awory), le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre de la Santé et le député Linah Jebii Kilimo, qui font chacun des discours importants en ouverture de la conférence – cela marque une différence majeure avec la même conférence organisée en février 2006 au Mali, où seul le département de Promotion de la Femme (et la Première Dame) était réellement impliqué.

Cette conférence s'articule autour d'un cadrage « droit » du problème des MGF, qui est surtout interprété comme une atteinte aux droits de la femme. Une session est ainsi consacrée précisément à la définition des MGF en tant qu'atteinte aux droits humains, voire plus spécifiquement en tant que question de genre et de protection des enfants. La campagne en faveur de la ratification du Protocole de Maputo participe en effet d'un re-cadrage du problème des MGF prioritairement en tant que violence faites aux femmes, mêlant un cadre « droit » et « genre » du problème des MGF. Cette formulation de la question constitue l'un

²²⁴⁸ Rappelons que l'article 5 engage les Etats à interdire légalement la pratique des MGF.

des principaux cadres d'action globaux.²²⁴⁹ Cette conférence peut donc à cet égard être interprétée comme participant de la diffusion du cadre d'action global « *droits des femmes* ». Dans cette optique, deux sessions de formation ont ainsi été organisées en amont de la conférence sur les implications d'une définition des MGF comme violence contre les femmes : une première avec des magistrats kenyans, et une autre avec des journalistes.

Ce cadrage a été repris ensuite au cours de la conférence, y compris dans les discours des officiels kenyans, et notamment par le discours du Président (lu par le Vice Président). Celui-ci fait en effet largement référence aux droits humains, et notamment ceux de la petite fille. Considérant les MGF comme une « violence » porteuse d' « inégalités », il met l'accent sur le fait que cette pratique n'a pas de place dans la culture kenyane.²²⁵⁰ Il met également (et de façon assez classique) en avant les conséquences médicales de la pratique ; mais tout en précisant que - contrairement à ce que l'on pourrait croire - un discours sanitaire peut être également contreproductif, puisqu'il peut inciter à la médicalisation, ce à quoi il s'oppose. Il conclut qu'il faut donc considérer surtout et avant tout les MGF comme une violation des droits de la femme.

La présentation du MOH lors de cette conférence témoigne également d'un attachement (et d'une maîtrise des enjeux liés) aux dimensions « genre » de la problématique, à travers la santé de la reproduction ; même si le discours est essentiellement centré sur un message sanitaire.

Enfin, l'intervention de la députée Linah Jebii Kilimo lors de cette conférence approfondit également cette interprétation des MGF en tant qu'atteinte aux droits de la femme. Son discours montre une connaissance approfondie de la thématique, et un engagement sans faille dans la lutte (elle appelle même à l'engagement de tous(tes)), ce qui la consacre comme une véritable *porte-parole* nationale de la lutte contre les MGF. Elle n'hésite pas à critiquer l'absence d'application du Children's Act, dont le vote avait été présenté comme une marque de l'engagement du Gouvernement par M. Kibaki dans son discours.

²²⁴⁹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, 2.

²²⁵⁰ “The practice of FGM, however, undermines these aspirations and our rich cultural heritage by stripping the girl child of the right to choose their future and claim their independence [...]. There is no place in our culture for the harmful practice of Female Genital Mutilation” in : Discours du président M. Kibaki (lu par le vice président M. Awory), 16 septembre 2004 en ouverture de la conférence internationale sur les MGF, organisée par NPWJ, au Kenya International Conference Center.

Notons également que la conférence se clôt par le discours du Ministre des Affaires Etrangères kenyan, Chiaru Ali Mwakwere, qui s'engage à ce que le Kenya ratifie le Protocole de Maputo dans les plus brefs délais. Cette intervention confirme largement la dimension internationale de cette conférence qui apparaît - beaucoup plus qu'au Mali – avant tout comme une **vitrine** à vocation internationale. Cette conférence était en effet l'occasion pour le Gouvernement kenyan de *montrer* son engagement dans la lutte, conformément aux attentes de la communauté internationale, comme l'illustrent bien la référence au cadrage global « droits de femmes » qui est ici (re)traduit par les acteurs kenyans. Ces espaces internationalisés participent donc de la consolidation de cadrages d'action publique par frottement avec les cadrages globaux.

ii. Les symposiums et les réunions du NFP on FGM :
des espaces privilégiés de débats sur les modalités de
la lutte.

Rappelons qu'en 1997-8 l'UNICEF Kenya organise le premier et le deuxième symposium sur les MGF. L'une des principales recommandations de ces rencontres est la mise en place d'une *task force*, devenue National Focal Point on FGM, qui assure le suivi de ces symposiums, à travers des réunions trimestrielles avec ses membres.²²⁵¹ Ces symposiums et les réunions en amont et en aval, sont l'occasion de débats nombreux entre l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la lutte. A la différence des espaces précédemment cités, ceux-ci ont la particularité d'être toutefois moins directement internationalisés, plus réguliers et aussi plus conflictuels. Ces espaces sont avant tout des lieux de rencontre entre un ensemble d'acteurs hétérogènes aux croyances et intérêts diversifiés. Le *National Plan of Action for the Eradication of FGM* (1999-2019) est en partie le résultat de ces discussions et débats sur les principales questions autour de la lutte.²²⁵²

Les **symposiums** tout d'abord participent surtout de l'émergence des MGF comme problème public à proprement parler, opérant un étiquetage de la question comme réclamant une intervention publique. C'est en effet ce qui ressort des premiers symposiums qui recommandent la formulation d'une politique nationale cohérente – comme l'illustre cette

²²⁵¹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2 (pp 421 et s.)

²²⁵² *Ibid.*

intervention de l'UNICEF lors du 1^{er} symposium : « il n'y a pas d'engagement politique pour éradiquer les FC, c'est-à-dire pas de volonté politique d'appliquer l'interdiction implicite dans les déclarations présidentielles de 1982 et 1989. Il y a besoins d'une politique claire sur la question. »²²⁵³

Les questions liées à la terminologie et à la mise en cohérence de la lutte sont également abordées. C'est d'abord le terme « FGM » qui est recommandé, pour éviter les confusions liées à l'usage du terme « circoncision (féminine) ». Mais au cours d'une réunion en 1999, la question est à nouveau débattue et c'est finalement le choix d'une terminologie adaptative qui est retenue.²²⁵⁴

En ce qui concerne la nécessité d'une coordination : une *task force* est mise en place à la fin du premier symposium, réunissant à la fois des représentants des départements ministériels (notamment éducation, santé et développement social), des ONG nationales (FIDA, MYWO, Northern Aid...) et des organisations internationales (UNICEF Kenya, Care International, PATH...). Lors du deuxième symposium la question se pose de façon plus directe : faut-il que la structure de coordination soit de nature gouvernementale ou associative ? Finalement, le *National Focal Point on FGM*, qui est alors mis en place, répond à cette question en privilégiant la création d'une structure gérée par la société civile, mais intégrant dans ses membres, des représentants des départements ministériels. Le *National Plan of Action for the Eradication of FGM* – rédigé sur la base des recommandations de ces symposiums - prévoit également la création d'un comité, le *National FGM Coordination Committee*, dont le secrétariat serait assuré par le MOH : mais il ne verra cependant jamais le jour. Finalement, le NFP on FGM sera rapidement reconnu comme la structure principale dans la lutte, y compris par le Gouvernement, entretenant pendant un temps d'ailleurs la confusion sur la nature associative ou gouvernementale du comité. Par exemple, en 2003, dans son rapport annuel

²²⁵³ There is no political commitment to eradicating FC, i.e. no political will to enforce the ban implicit in the presidential pronoucenemtns of 1982 and 1989. There is need for clear policy on this issue.” in: UNICEF K, *A report of the UNICEF/UNDP meeting of female circumcision*, Nairobi, 12 mars 1997, p ii.

²²⁵⁴ « Circumcision should be used when dealing with the communities, but for national and international levels, it should be FGM » in: *Anti-FGM Meeting*, Ministry of Health, Division of Primary Health Care, Nairobi, 1999 [non publié- document interne du NFP on FGM]

pour la Commission des Nations Unies sur le Statut de la Femme, le NFP on FGM est présenté comme un des principaux acquis dans la lutte institutionnelle contre les MGF.²²⁵⁵

Mais ce sont surtout les **réunions** du *National Focal Point on FGM* qui permettent la maturation des cadres d'action publique contre les MGF. La principale discussion porte sur l'opportunité d'une loi. L'absence de compromis clair et définitif sur cette question parmi les membres du comité se traduit dans le Plan d'action de 1999, où la législation est simplement évoquée, et de façon pour le moins ambiguë, puisqu'il est difficile de déterminer s'il s'agit d'une législation criminalisant la pratique ou bien une politique plus large d'éradication.²²⁵⁶

FIDA et d'autres organisations, comme le CHRD dirigé par Ken Wafula, vont mener un plaidoyer actif en faveur d'une interdiction légale des MGF, mais la question reste en discussion au sein du comité sans pour autant faire l'unanimité. Cela explique l'absence de référence à la législation comme stratégie d'éradication des MGF dans le Plan National (1999). Cela est d'ailleurs vivement critiqué par FIDA dans son rapport annuel de 2000.²²⁵⁷ A l'inverse la coordinatrice du NFP on FGM considère qu'une loi n'est pas un instrument adéquat dans la lutte, car elle conduirait à condamner les parents alors que ceux-ci ne pensent pas faire du mal à leurs enfants. En Décembre 2001, le NFP on FGM organise une rencontre sur le thème : « Faut-il criminaliser les MGF ? ». Le caractère interrogatif de la problématique témoigne des discussions en cours. Ken Wafula y fait une intervention remarquée intitulée : « La loi est la réponse ».²²⁵⁸ Le *Children's Act* est voté la même année : il comporte des dispositions relatives à l'interdiction des MGF. Ce vote intervient après des séances de sensibilisation des députés, auxquelles le NFP on FGM a en partie participé.

D'autres débats ont lieu au cours de ces réunions, qui aboutissent souvent à un compromis pour des actions communes. Par exemple, la question des Mungiki est débattue en 2002, pour chercher à déterminer quelle pourrait être la réponse adaptée à de telles menaces. Régulièrement, la question des stratégies de lutte est discutée parfois dans des séminaires

²²⁵⁵ Republic of Kenya, *Paper for presentation during the 47th session of the Commission on the status of women*, 3-4 mars 2003, UN Headquarters (New York), Mars 2003, p 7.

²²⁵⁶ Il est en effet question d'une « legislation of policy on eradication on FGM ». *National Plan of Action for the Eradication of FGM*, MOH, 1999-2019, Nairobi, p 30.

²²⁵⁷ «FGM: adopting a national plan of action that ignores the role of legislation», in: FIDA, *Setting the Pace : the 1999-2000 FIDA (K) Annual Report on legal status of Kenyan Women*, novembre 2000, p 31.

²²⁵⁸ « Law is the answer » . Archives du NFP on FGM, consultées en juillet 2005, Nairobi, Kenya.

thématiques : séminaire de partage d'expériences (en 2001), sur la recherche (avec Rainbo, sur la santé de la reproduction), atelier avec les religieux (en 2003), etc...

Mais, à partir de 2004, le comité perd progressivement ses soutiens, notamment en raison d'une gestion peu transparente assurée par une ONG de tutelle, *Northern Aid*. Lorsque l'UNICEF se retire du leadership de la structure, celle-ci périclité. Aujourd'hui, aucune réunion n'est plus organisée, et le NFP on FGM est devenu un centre de documentation, témoin d'une tentative avortée de mise en cohérence de la lutte par une structure associative hybride. Le leadership exercé par l'UNICEF Kenya depuis la création du comité (lors du premier symposium) apparaît comme un élément clef de la mise en débat de l'action publique sur les MGF : on observe une forte internationalisation dans l'émergence des MGF comme problème public. Cela est particulièrement visible quand les soutiens internationaux s'érodent, et que les dynamiques de lutte s'effacent progressivement.

Finalement, la lutte institutionnelle sera en partie réactivée à travers la création d'un *Interministerial Steering Committee on FGM* en 2005, rattachée au Département Genre.

iii. L'interministerial Committee on FGM : un nouvel espace de mise en débat ?

Même si cet espace reste encore largement embryonnaire (et avorté), n'ayant donné lieu qu'à de rares réunions, il s'inscrit et marque un changement de référentiel dans la politique de lutte contre les MGF : il matérialise en effet le passage d'un cadre d'action santé et droit qui dominait jusqu'alors, au renforcement d'un cadre genre et droit, répondant en cela également aux évolutions des cadres d'action globaux.²²⁵⁹ Par ailleurs, il est également intéressant de noter que cette création institutionnelle est le produit du plaidoyer actif de la GTZ, qui appui le MOH dans la lutte contre les MGF.²²⁶⁰

Les réunions de ce comité constituent des espaces de mise en débat des éléments stratégiques de la lutte institutionnelle contre les MGF. La première question concerne l'identification du ministère qui aurait en charge cette question : ce qui revient à réfléchir de manière générale sur le cadrage dominant de la problématique : santé, droit, genre etc. ? Le département Genre

²²⁵⁹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, B, 2.

²²⁶⁰ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B, 1.

est finalement choisi -même si ce département jeune ne répond pas aux critères de sélection -²²⁶¹précisément pour recentrer la question autour des objectifs d'égalité de genre. Cela participe donc d'une reformulation explicite de la problématisation de la pratique comme enjeu public : d'un problème de santé et de la reproduction (pris en charge par le MOH), les MGF deviennent un problème principalement d'égalité de genre (pris en charge par le Département Genre). Ce transfert est à la fois un moyen d'afficher un certain dynamisme dans la lutte à vocation internationale en répondant au cadrage global « genre » (rappelons que c'est la GTZ qui a impulsé cette évolution en grande partie); tout en contournant les référents ethniques et culturels liés à la pratique – à travers une mise en cause neutre ; et aux moindres coûts (puisque le département est encore jeune). Cela peut d'ailleurs également être interprété comme un moyen d'enterrer la problématique, en la confiant justement à un département encore jeune.

Lors des réunions suivantes, la question se pose de savoir si le comité sera ou non composé de représentants des associations et ONG : la question est rapidement tranchée, le comité restera réservé aux départements techniques de l'Etat.²²⁶²

Les termes de référence font également considérablement débat, ce qui est l'occasion de discussions polémiques autour des principaux enjeux, notamment : faut-il que ce comité supervise l'application du Children's Act ? Faut-il considérer l'éradication ou l'élimination des MGF ? La première tâche assignée au comité sera de revoir le Plan national d'action, qui date de 1999 afin de formuler de façon adéquate la politique de lutte, compte tenu du transfert de compétences et des évolutions de la lutte. Mais à ce jour, aucun nouveau Plan d'action n'a encore été proposé. Les réunions suivantes ont rassemblé une poignée de participants (moins d'une dizaine), puis les réunions se sont progressivement espacées, avant d'être annulées, faute de participation.²²⁶³

Ce transfert décharge ainsi le MOH du mandat exclusif de la lutte contre les MGF, ce qui participe donc partiellement d'un changement de référentiel dominant dans la politique de

²²⁶¹ Les critères identifiés sont : « FGM must be a core function », “have the capacity to handle FGM and knowledge on gender issues” ; “institutional capacity at all levels” ; “must have some on going activities on gender” ; “have some resources within the Ministry channelled through ministerial budget line”, “must have political will” “must have policy support- that is presence/evidence of already existing policies”.

²²⁶² « The steering committee needs to be government only, to give guide lines for NGOs [...]We need to coordinate », réunion de l'interministerial committee on FGM du 28 juin 2005 [notes personnelles]

²²⁶³ Entretien réalisé le 29 janvier 2007 avec la nouvelle responsable du Gender Department, Nairobi.

lutte. C'est désormais ce comité qui sera en charge, à travers son département de tutelle, d'impulser la politique nationale en faveur de l'abandon des MGF. Mais, cela est confié à un département jeune, doté de peu de moyens, ce qui souligne toute l'ambiguïté de la lutte institutionnelle au Kenya, fluide mais qui manque de cohérence.

Donc, au Kenya les débats et discussions touchant aux cadres d'action publique contre les MGF se développent au sein de deux espaces différents : des espaces généralistes (comme la presse et le Parlement) qui assurent à la problématique une publicité irrégulière ne permettant pas la consolidation des cadres ; et des espaces internationalisés, spécialisés sur la question des MGF. Le débat public sur les MGF est donc facilité au Kenya par l'existence de ces espaces hétérogènes. La forte internationalisation des espaces spécialisés met également en évidence le fait que la formation des cadres d'action publique est marquée par la globalisation de la lutte, telle que nous l'avons décrite dans les chapitres précédents (cf. *supra*, chapitre 1 et 2). Le détournement par les cadres d'action globaux peut aussi être interprété comme un moyen de contourner également les référents culturels de la cause potentiellement porteurs de tension.

Pour faciliter la comparaison avec le cas malien, nous proposons de synthétiser les résultats dans le tableau ci-dessous (tableau 11).

Tableau 11 : **Espaces de mise en débat et changement des cadres d'action publique contre les MGF.**

<i>Variables.</i> / <i>Etudes de cas</i>		<i>Participants</i> (acteurs internationaux, spécialisés ?)	<i>Nature de la mise en</i> <i>débat.</i> (polémique/ consensuelle)	<i>Nature de l'espace.</i> <i>institutionnalisation (généraliste/</i> <i>spécialisé)</i>	<u>Caractérisation générale.</u>
MALI.	Forums nationaux. (1997 et 2003)	Associations, ONG, spécialistes, agents techniques et administratifs.	Polémique (cadre juridique / santé ; terminologie)	Faible (deux forums).	<i>Espace mixte de mise en</i> <i>débat polémique</i> <i>produisant un compromis.</i>
	Conférence internationale.	Associations, ONG, agents des services techniques et administratifs, élus, PTF.	Polémique en amont (préparation). Cadrage santé / juridique/ moral.	Caractère exceptionnel mais tentative d'institutionnalisation (cf. mécanisme de suivi de la conférence).	<i>Espace internationalisé de</i> <i>mise en débat symbolique.</i>
	Espace d'Interpellation Démocratique.	Associations, ministres, partenaires extérieurs (jury)	Polémique mais pas de débat.	Espace généraliste institutionnalisé, où cause des MGF est quasi « routinisée ».	<i>Espace généraliste de mise</i> <i>en débat tronqué.</i>
	Réunions CNAPN / PNLE	Agents administratifs, associations et ONG, parfois partenaires extérieurs (ONGI)	Consensuel.	Très routinisé.	<i>Espace de consolidation</i> <i>du</i> <i>compromis quotidien.</i>
	Célébration du 6 février.	Associations, ONG, agents techniques et « stars » (Première Dame, artistes etc.)	Très consensuel.	Routinisation.	<i>Espace – vitrine de</i> <i>compromis.</i>
KENYA	Débats parlementaires. Couverture presse.	Députés. Journalistes, ONG.	Potentiellement polémique	Espace généraliste (traitement sporadique.)	<i>Espaces généralistes de</i> <i>mise en débat polémique</i> <i>mais sporadique.</i>
	Conférence internationale	Association, ONG, élus, ministres, agents techniques, PTF	Consensuel.	Gestion routinière des espaces internationalisés (vitrine)	<i>Espace internationalisé -</i> <i>vitrine.</i>
	Réunions du NFP on FGM et symposiums.	Associations, ONG, PTF	Tendance au consensus	Faible institutionnalisation (forte dépendance vis-à-vis des PTF).	<i>Espace internationalisé de</i> <i>débat modéré.</i>
	Comité interministériel contre les MGF (2005-...)	Agents techniques et administratifs, partenaires extérieurs (GTZ)	Consensuel.	Embryonnaire.	<i>Espace spécialisé</i> <i>partiellement</i> <i>internationalisé.</i>

L'espace public au Mali et au Kenya peut être décrit comme « un réseau complexe de forums et arènes par lesquels apparaissent ou non des problèmes publics, par lesquels ceux-ci accèdent ou non à des réponses en termes de politique publique ».²²⁶⁴ Chacun offre des mises en débats des cadres d'action publique articulés autour de deux types de sous- espaces :

1. Dans le cas malien, les débats se font essentiellement dans des espaces polémiques qui produisent un compromis relativement instable, mais qui est consolidé dans des espaces plus fermés et en cours d'institutionnalisation. Cette configuration de la mise en débat favorise donc un équilibre (et un statu quo).

2. Dans le cas kenyan, les espaces polémiques sont plus sporadiques, et l'essentiel de la mise en débat se fait *via* des espaces spécialisés et internationalisés. Cette configuration de la mise en débat, plus fluide, favorise une pluralité de cadrages, mais sans véritable institutionnalisation de la lutte.

La nature différenciée des espaces de formation et transformation des cadres d'action publique explique en partie la stabilité ou le changement dans l'action publique sur les MGF.

Ainsi, la prédominance d'un cadre « santé » exclusif au Mali s'expliquerait en partie par l'existence d'espaces clos de compromis stabilisé (comme les réunions du CNAPN et la journée du 6 février). Cela tend à favoriser une stabilisation des acteurs et des cadres d'action autour d'un *compromis minimal* : le cadre d'action publique maternaliste. A l'inverse, les changements de cadres que nous avons décrits dans l'action publique au Kenya sont façonnés dans des espaces spécialisés internationalisés, marqués par la perméabilité avec les cadres globaux. Mais en même temps, cette fluidité se fait au détriment d'une mise en cohérence transversale, les cadres se succédant (voir se chevauchant) sans se consolider (à l'instar du cadre droit non stabilisé), ce qui offre l'image d'une lutte peu efficace mais visible, et faiblement institutionnalisé. L'action publique repose sur un *consensus multivarié mou* (genre, santé et droit), juxtaposant des cadres d'action contre les MGF pluralistes – qui rendent la cause gouvernable en contournant les référents culturels – mais non consolidés.

²²⁶⁴ B. François et E. Neveu, *op.cit.*, *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1999, p 57.

Ce chapitre a permis de comprendre que les cadres décrits dans le chapitre 2 ne flottent pas dans l'air, mais qu'au contraire ils ne prennent véritablement sens qu'à travers leur incarnation par des acteurs. Ces derniers sont multiples et offrent *a priori* l'image d'une nébuleuse. Pourtant c'est à travers leur interaction que les cadres d'action publique non seulement émergent mais surtout s'affinent et se consolident : le frottement et la confrontation entre eux modèlent le compromis qui rend possible l'action publique. La déconstruction des structures symboliques qui sous-tendent l'action publique (cf. *supra*, chapitre 2) et les acteurs qui les portent (cf. *supra*, chapitre 3) a ainsi mis en évidence deux points essentiels : d'une part, les institutions publiques n'ont pas le monopole de la mise en sens de la cause des MGF, mais qu'elles y participent, insérées dans des espaces où le sens est le produit d'ajustements réciproques entre une pluralité d'acteurs, parmi lesquels émergent les acteurs issus du secteur associatif et les acteurs internationaux. Mais, si dans ces processus d'intermédiation (passage de la cause d'un champ à un autre, ici le champ politique), les acteurs internationaux apparaissent comme des acteurs clefs, à la fois pourvoyeurs de sens et de fonds, les cadres d'action globaux sont surtout diffusés à travers des espaces de mise en débat. Cela remet en question l'hypothèse d'une imposition exogène radicale de la cause des MGF : ce sont surtout des « recettes » internationales contre les MGF qui sont produites dans des forums et arènes inter/transnationaux, et qui circulent et sont (re) *négociées* dans des espaces de mise en sens de la cause au niveau domestique. Ces espaces (les acteurs qui y participent, les règles de la mise en débat, etc.) sont différenciés dans nos deux cas de recherche, ce qui explique des variations importantes dans la mise en action publique de la cause.

Après avoir étudié la production et la confrontation des idées, reste maintenant à réfléchir à leur institutionnalisation en instruments d'action publique, afin de saisir *in fine* les modes de gouvernementalité qui se dégagent de ces processus. Eve Fouilleux rappelle en effet que « la sélection d'alternative de politiques publiques est un processus progressif, complexe et interactif. La dynamique des idées [...] se termine lors de la fabrication des instruments de politiques publiques, forme d'institutionnalisation des idées. »²²⁶⁵ C'est précisément l'objet de notre dernier chapitre qui va nous permettre de re-construire la mise en action publique,

²²⁶⁵ E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *RFSP*, vol. 50 (2), 2000, p 303.

révélant une forme de gouvernementalité de la cause des MGF, que nous tenterons de caractériser avec précision.

CHAPITRE 4 : COMPRENDRE LES TRAJECTOIRES DIFFERENCIEES D'APPROPRIATION DE LA CAUSE DES MGF.

« *Le quotidien s'invente avec mille manières de braconner* ». ²²⁶⁶

Après avoir déconstruit la politisation des MGF (depuis le chapitre 1), nous pouvons maintenant commencer à *reconstruire* l'action publique contre les MGF. Cette dernière étape (de l'analyse) consiste à dégager et analyser les principes de mise en action, à savoir donc la traduction des représentations de la cause, par des acteurs multiples, en instruments d'action publique. Leur comparaison dans nos deux cas de recherche révèle des scénarios différenciés d'appropriation de la cause. Cela ouvre ainsi une réflexion plus générale sur la *gouvernementalité* ²²⁶⁷ en situation d'extraversion, qui constitue l'aboutissement de notre réflexion.

Comme nous l'avons mis en évidence (cf. *supra*, chapitre 3) la mise en action de la cause des MGF est rendue possible par la traduction des représentations du problème des MGF en principes d'action publique par des acteurs multiples en interaction plus ou moins conflictuelle. Ces principes d'action s'opérationnalisent ensuite à travers un processus à travers lequel les idées sont transformées en *instruments* d'action publique. ²²⁶⁸ Rappelons en effet que toute politique publique cristallise une/des solutions mutuellement profitables à des problèmes d'action collective. Cela résulte de choix (voire de non choix) qui rendent

²²⁶⁶ M. De Certeau, *L'invention du quotidien, tome 1 : les arts de faire*, Folio, Paris, 1990, p xxxvi.

²²⁶⁷ Rappelons que la gouvernementalité décrit une (des) modalité particulière – dans une séquence historique donnée - de conduite des conduites c'est-à-dire une forme de *gouvernement* des corps, des esprits dont l'Etat n'a pas le monopole. Pour une définition plus détaillée : cf. *supra*, introduction générale.

²²⁶⁸ B. Jobert et P. Muller, 1987, *op.cit.* pp 47 et s. (sur la définition du référentiel de politique publique).

opérationnelles les idées, et en font des objectifs de politique. C'est précisément ce processus qui fait l'objet de ce chapitre :²²⁶⁹ son étude va permettre de reconstruire le processus d'action publique, et d'en saisir les modalités.

Précisons qu'un instrument d'action publique est un « dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs ».²²⁷⁰ En s'inspirant des théories foucauldienne sur la gouvernementalité, l'analyse des *instruments* de politique publique, ou ce que Michel Foucault appelle les « technologies gouvernementales »,²²⁷¹ répond à une théorisation de l'Etat saisi par ses pratiques, conformément à notre postulat de départ.²²⁷² Dans un ouvrage récent qui dépoussière l'étude des instruments de politique publique, en poursuivant la voie ouverte par Michel Foucault, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès proposent d'étudier l'« *instrumentation* », c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (techniques, moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement ce qui pousse à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais également d'envisager les effets produits par ces choix ».²²⁷³ Souvent considérés comme

²²⁶⁹ Notons que si cette dimension constitue une étape dans notre raisonnement (et surtout dans notre argumentation), il ne s'agit pas pour autant d'une « étape » *dans* le processus de formation d'action publique en tant que tel : autrement dit, cela n'implique pas nécessairement une analyse séquentielle. Il s'agit plutôt ici d'adopter (comme nous l'avons déjà précisé) une démarche de type incrémentale, ou en « spirale », où le sens se déconstruit et se reconstruit par strates successives.

²²⁷⁰ P. Lascoumes, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, vol. 13-14, 2^{ème} semestre 2004 [consulté en ligne, pas de pagination].

²²⁷¹ Michel Foucault propose en effet de : « Place[r] au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer in: M. Foucault, « Préface à l'*Histoire de la Sexualité* » [1984], in *Dits et Ecrits, op. cit.*, IV, p. 582

²²⁷² Cf *supra*, introduction générale. Rappelons brièvement ici qu'en se démarquant ainsi d'une approche essentialiste de l'Etat, cet auteur propose une approche matérielle des pratiques étatiques, en délaissant l'idéologie au profit de l'étude des *instruments* de politique publique, permettant la traduction, c'est à dire la mise en action des représentations autour du couple problème-solution.

²²⁷³ P. Lascoumes et P. Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in : P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p 12.

secondaires ou fondés sur des considérations techniques non controversées dans l'étude des politiques publiques, les instruments ne sont pourtant pas neutres. Ils sont au contraire le résultat (et la poursuite) de processus de construction intellectuelle de la réalité, dont les effets (propres et induits) peuvent également être politiques, c'est-à-dire reposant, voire organisant des rapports de pouvoir spécifique entre les acteurs. Nous proposons ici de chercher à *saisir l'impact du recours à tel(s) ou tel(s) instrument(s) d'action publique contre les MGF au Mali et au Kenya*, y compris dans une perspective stratégique. (I)

Par ailleurs, les processus que nous avons décrits et analysés jusqu'à présent permettent de rendre compte des modalités par lesquelles la pratique des MGF a été progressivement, mais de façon erratique, érigée en problème public dans les champs politiques maliens et kenyans. Rappelons que cela repose sur des mises en sens des MGF comme « problème » qui servent de support flexible pour des formulations hétérogènes de la cause *et* de sa mise en action. Or, il apparaît que la mise en action de la cause des MGF suit des chemins variés. Comment comprendre de telles variations alors même que l'objet en question (la cause des MGF) est *a priori* identique, et que des cadres d'action globaux sont en partie diffusés à l'échelle internationale, favorisant un isomorphisme des luttes ? Ces variations doivent-elles être considérées comme des formes (plus ou moins explicites) de résistances vis-à-vis de tout changement social, ou simplement envers *les* « recettes » internationales telles qu'elles sont proposées ?

La cause des MGF telle qu'elle est diffusée au niveau global ne constitue qu'*une* des mise en sens (possibles) : la seule différence (par rapport aux autres mises en sens possibles) étant qu'elle est dotée d'une mise en scène spécifique qui la rend souvent incontournable dans un contexte de relations internationales asymétriques. Mais, comme nous l'avons précisé dans le chapitre 3, les cadres d'action globaux sont tout au plus des « recettes », dont les résultats nécessitent une forme (même minimale) de *mise en œuvre*, au niveau domestique. Or, la *traduction* de ces recettes se déroule dans des contextes sociaux, politiques, diplomatiques etc. hétérogènes, et selon des modalités qui seront donc potentiellement différentes. Les scénarios différenciés que l'on a pu déceler dans les cas maliens et kenyans, attestent bien de ces mécanismes nuancés, qui ne correspondent pas à la distinction simple entre action et non-action (reflet d'une forme de rejet, voire d'inertie vis-à-vis de la cause). En d'autres termes il convient d'étudier la *boîte noire* qui renferme et produit des mécanismes variés de **prises de possession de la cause des MGF**, plus ou moins affirmées et précises. Ces traductions *a*

minima consistent simplement à faire sienne la cause des MGF. L'indifférence ou le rejet face aux recettes internationales de la mise en cause ne peuvent donc pas être interprétés *uniquement* comme des résistances à la *cause en soi*, mais peuvent aussi être des manifestations variées de l'adaptation à *minima* de la *cause à soi* : en tous cas la question reste ouverte et doit être appréciée *in concreto*.

Dans quelle mesure et comment la mise en action de la cause des MGF dans les champs politiques maliens et kenyans révèle t-elle des trajectoires d'*appropriation*²²⁷⁴ de la cause ? Qu'est-ce que cela nous apprend sur le fonctionnement de l'Etat en situation d'extraversion ainsi révélé dans son quotidien ? (II).

I. Les multiples scénarios de mise en action de la controverse : (trans)formation de la cause des MGF en instruments d'action publique.

Les éléments que nous avons exposés jusqu'à présent (dans les chapitres 2 et 3 notamment) ont révélé en filigrane une première différence dans les instruments d'action publique de nos deux cas de recherche : l'absence de législation contre les MGF au Mali, et le vote de mesures législatives contre les MGF - dans un texte de protection des enfants - au Kenya. Or, comme le rappellent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, les choix, les usages et les effets des principaux instruments d'action publique contre les MGF ne sont pas neutres.²²⁷⁵ De plus, dans un contexte de politique de controverse réputée en partie « insoluble »,²²⁷⁶ le recours à tel ou tel instrument d'action publique (comprenant également la non action) reste une

²²⁷⁴ Rappelons que l'appropriation peut être définie ici comme la prise de possession (même *a minima*) symbolique des cadres d'action publique de la cause des MGF. Pour une présentation détaillée de l'approche que nous allons développer, se reporter à l'introduction générale de la thèse.

²²⁷⁵ P. Lascoumes et P. Le Galès, 2004, *op.cit.*

²²⁷⁶ D. A. Rein et M. Rein introduisent la notion d' « *intractable policies* » quand les parties prenantes sont en désaccord sur des principes fondamentaux : D. A. Rein et M. Rein, 1994, *op.cit.*

entreprise également concurrentielle, dont l'analyse peut donc être particulièrement riche d'enseignements dans notre compréhension des mécanismes de mise en action publique de la cause.

Après avoir étudié et comparé la nature des dispositifs tangibles de l'action publique contre les MGF dans les deux cas de recherche (A), nous tenterons de dégager l'usage qui en est fait et les stratégies de « résolution » de la controverse qui se dessinent (B). L'hypothèse ici est que malgré les différences face à *certain*s dispositifs tangibles, l'instrumentation repose sur des ressources et des stratégies d'endiguement de la controverse qui recouvrent *plusieurs* traits communs dans l'action contre les MGF au Mali et au Kenya.

A. Différents dispositifs tangibles d'action publique contre les MGF.

Christopher Hood, l'un des premiers politologues à s'interroger en détail sur les instruments de politique publique, dans une approche qui reste assez technique, distingue quatre principaux types d'instruments d'action publique.²²⁷⁷ Sa typologie se concentre sur les ressources mobilisées, ce qui lui permet de distinguer entre : les instruments de régulation (fondés sur l'autorité), les instruments financiers (fondés sur les ressources financières), les instruments communicationnels (fondés sur la « nodalité »), et les instruments d'organisation (fondés sur les capacités du gouvernement à agir seul). En reprenant cette typologie, on peut distinguer grossièrement les instruments législatifs et réglementaires, les instruments économiques et fiscaux, les instruments informatifs et les instruments organisationnels.

Dans cette gamme d'instruments possibles, Elisabeth Heger Boyle distingue quant à elle deux instruments principaux dans les politiques anti-MGF spécifiquement : les dispositions dites « bureaucratiques », recoupant les actes de l'exécutif et de l'administration (décrets, décisions prises par les différents ministères notamment) ; et les dispositions « légales

²²⁷⁷ C. Hood, *The Tools of Government*, Chatham House, Chatham, 1986. Notons que cette typologie est reprise depuis par de nombreux auteurs.

formelles », recoupant la législation mais aussi d'autres mécanismes légaux (applications ou modification du code pénal par exemple).²²⁷⁸

Nous distinguerons pour notre part dans le premier groupe les instruments réglementaires, les instruments dits « programmatiques » (à travers la rédaction de « plan national d'action » censé orienter l'action publique), et les instruments organisationnels (de type création administrative : comité, agences gouvernementales etc.). Notons que la législation apparaît comme un instrument *pivot*, plébiscité par la communauté internationale à la fois comme moyen efficace de lutte et comme symbole fort d'un engagement *contre* les MGF. Mais cet instrument nécessite un accord politique large au niveau national (et notamment au sein de la branche législative) qui peut s'avérer difficile à atteindre dans des contextes domestiques où l'opinion publique reste attachée à ces pratiques sociales que sont les MGF. A l'inverse, les mesures bureaucratiques se révèlent à l'inverse des instruments *a priori* plus souples, dans des contextes où la pratique des MGF est quasi systématique.²²⁷⁹ En même temps, elles peuvent s'avérer coûteuses en termes de ressources humaines, financières, etc.

Les cas étudiés apparaissent à cet égard assez contrastés : alors que le Mali privilégie la voie bureaucratique (1), le Kenya opte en partie pour l'option législative (partielle) (2). Nous chercherons ici à comprendre les facteurs qui expliquent le recours à tel ou tel instrument d'action publique contre les MGF.

1. Au Mali : une gestion bureaucratique significative.

Le politologue français Philippe Bezes considère que « l'apparition d'un problème public et le lancement d'une politique gouvernementale s'accompagnent toujours d'une redistribution du

²²⁷⁸ E. Heger Boyle, *Female Genital Cutting . Cultural Conflict in the Global Community*, John Hopkins University Press, Baltimore/Londres, 2002.

²²⁷⁹ Cette hypothèse est également posée par E. Heger Boyle : "In countries where many women are circumcised, policies are likely to be more informal or bureaucratic. We expect to find this because popularly elected bodies, such as legislatures, are unlikely to support the policies in these countries", E. Heger Boyle et S. Preves, "National Politics as International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, vol. 34 (2), 2000, pp 703-737.

pouvoir administratif par création, extension ou suppression ». ²²⁸⁰ Dans le cas du Mali, la gestion de la cause publique des MGF s'est traduite très tôt par la création d'une administration spécialisée – contrairement au Kenya. La réponse administrative (a) à la controverse des MGF, doublée d'un cadre programmatique affiné (b), apparaît au comme le point névralgique d'un dispositif d'action publique, qui est centré sur des instruments bureaucratiques à l'exclusion des mesures législatives (c).

a. Des agences administratives spécialisées : le CNAPN et le PNLE.

La gestion publique de la cause des MGF passe tout d'abord par **la création d'agences administratives** spécialisées : ²²⁸¹ que sont le **CNAPN** en 1996 rattaché au Ministère de Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF), ²²⁸² et le **PNLE** (Programme National de lutte contre l'Excision), structure de concertation rattachée au MPFEF en 2002. ²²⁸³

Ces deux structures sont théoriquement distinctes, même si dans les faits il y a une réelle confusion organisationnelle, dans la mesure où la secrétaire exécutive du CNAPN est également la directrice du PNLE (Joséphine Keita), et dans la mesure où les réunions

²²⁸⁰ P. Bezes, « Administration », in : L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), 2004, *op.cit.*, p 32. P. Bezes a rédigé sa thèse de doctorat sur : *Gouverner l'administration : une sociologie de la réforme administrative en France (1962-1997)*, thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2002.

²²⁸¹ Pour des détails sur ces structures, voir également dans l'historique de la lutte institutionnelle cf. *supra*, chapitre 2, C, 1 et pour des détails sur leur fonctionnement (réunions etc.), cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b.

²²⁸² Le CNAPN est composé de représentants des différents intervenants dans la lutte (associatifs, administratifs, politiques, partenaires extérieurs...). Il se réunit tous les trois mois (sur convocation du Ministre de la Promotion de la femme) pour informer les membres, et formuler des positions communes à transmettre au Gouvernement. Il ne dispose pas de budget en dehors de celui nécessaire au bon fonctionnement de ses réunions. Son personnel est composé de trois fonctionnaires (à temps partiel) : une secrétaire exécutive, un chargé de programme et un-e secrétaire.

²²⁸³ Le PNLE est composé d'une direction et de 5 divisions, avec une vingtaine de fonctionnaires à temps plein. C'est une direction du MPFEF, avec un budget propre et des locaux permanents. Il est doté d'un conseil consultatif (dont les membres sont quasiment les mêmes que ceux du CNAPN) qui se réunit annuellement : mais il est spécifiquement chargé du suivi de la mise en œuvre de la politique, ainsi que de la mise en cohérence avec les programmes multilatéraux ou bilatéraux.

trimestrielles du CNAPN rassemblent les mêmes personnes que pour les réunions de travail du PNLE et qu'elles se déroulent dans les mêmes locaux. Cette confusion s'explique surtout par le fait que le CNAPN n'avait été pensé à ses origines que comme un comité, sans ressources organisationnelles particulières conséquentes, en dehors de celles nécessaires au déroulement de ses réunions trimestrielles. Le PNLE dispose quant à lui d'un programme, d'un personnel et d'un budget : sa création marque d'ailleurs un moment important dans la politisation de la cause.²²⁸⁴

Ces deux institutions constituent, dans le contexte malien, des *agences administratives*.²²⁸⁵ En effet, les « Comités Nationaux » et de « Programmes Nationaux » répondent à une sorte de *modèle* administratif semblable aux agences administratives telles qu'elles se développent en Europe à partir des années 1970. Le recours à ces formes ci d'administration est une pratique institutionnelle courante au Mali : ce sont des structures thématiques ciblées, dotées d'un personnel à temps plein, d'un programme et d'un budget. Elles ont surtout fleuri à la fin des années 1990 le plus souvent dans le domaine de santé (Programme National de Lutte contre la Tuberculose, Programme National de Lutte contre le Paludisme) ou de santé de la reproduction (Comité National de Lutte contre le Sida, devenu Programme National de Lutte contre le Sida, et aujourd'hui Haut Conseil de Lutte contre le Sida) ; voire d'autres problèmes transversaux de nature plus politique (Programme National de Lutte contre la Corruption). Le

²²⁸⁴ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, b.

²²⁸⁵ D'origine anglosaxonne, ces agences ont été introduites d'abord par le gouvernement de Margaret Thatcher afin d'assurer une meilleure efficacité des services publics : il s'agit alors de déléguer une partie du travail des ministères à une agence, plus ou moins indépendante, pour un mandat spécifique et un budget précis. On retrouve ce modèle administratif décliné différemment selon les contextes (restant totalement public ou au contraire privé,...) mais reposant toujours sur une forme de pragmatisme. En France, on retrouve ce phénomène à travers notamment les agences sanitaires. Voir D. Tabuteau, « Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'Etat hygiéniste ? », *Les Tribunes de la Santé*, vol. 1 (1), 2003. De manière générale, ces agences participent du changement de paradigme pour appréhender l'Etat, qui serait alors une collection d'agences bureaucratiques. Cf. A. T. Graham et M. J. Halpern, *Bureaucratic Politics. A Paradigm and some Policy Implication*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1972. Dans les années 1990, la Banque Mondiale plébiscite la création d'agences parallèles pour palier les lourdeurs des structures bureaucratiques classiques. Voir : *Aid That Works : Successful Development in Fragile States*, IDS, Sussex, 2006.

CNAPN et le PNLE suivent d'ailleurs à cet égard plus spécifiquement le modèle de la lutte institutionnelle contre le sida.²²⁸⁶

Quels sont les facteurs qui expliquent le recours à ce modèle administratif dans la lutte contre les MGF ? Tout d'abord, et de manière générale, notons que les agences gouvernementales que nous venons de citer sont le plus souvent des structures organisationnelles qui visent à faciliter la gestion par les PTF de leur contribution projet.²²⁸⁷ Ces structures, animées par les cadres de la fonction publique se multiplient au Mali. Par ailleurs, dans le cas spécifique de la lutte contre les MGF, les agences mêlant départements ministériels et associations et ONG sont une recommandation des PTF en matière de lutte contre les MGF, que l'on retrouve notamment dans le *Plan d'Action Régional pour l'Accélération de l'Élimination des mutilations sexuelles en Afrique* du bureau régional de l'OMS (EMRO) en 1997.²²⁸⁸ Le CNAPN et le PNLE répondent en effet à l'exigence que « tout doit se faire de façon consensuelle. », comme le précise la Directrice du PNLE/ CNAPN.²²⁸⁹ Ces institutions reposent sur une *démarche inclusive*, visant à faire participer l'ensemble des intervenants du secteur, que ce soit les différents départements techniques, mais également les OSC et les PTF. Comme nous l'avons d'ailleurs précisé précédemment, les réunions du CNAPN sont des espaces de mise en débat de la politique de lutte contre les MGF.²²⁹⁰ Ces institutions sont donc à la fois un moyen de renforcer la légitimité de l'intervention publique en matière de lutte contre les MGF – à travers la coordination - mais c'est aussi plus indirectement un moyen de prendre part, sinon de s'appropriier le processus de *codage* (c'est à dire de mise en sens) de la question des MGF au niveau national, en se posant en éditeur de « normes » dans la lutte contre les MGF. On retrouve le même phénomène par exemple décrit par Calliope

²²⁸⁶ Au départ, le Comité National de Lutte contre le Sida était une agence rattachée au Ministère de la Santé : il assurait uniquement la coordination. Le PNLS a été créé en 2002 et il était également rattaché au même ministère. Puis en 2004, un secrétariat thématique a été placé au niveau de la Présidence de la République. La même année le Haut Conseil National de Lutte contre le Sida a été créé, en vue de transversaliser la lutte : avec des représentants des services publics, de la société civile et du privé. Il a alors progressivement remplacé le PNLS. Voir entretien réalisé le 17 février 2006, avec le Secrétaire Exécutif du Haut Conseil de Lutte contre le Sida, Bamako, Mali.

²²⁸⁷ FECONG, *Déclaration de Paris, encore de l'ingrédient pour assaisonner une foire de chats marchands au Mali?*, Bamako, avril 2008.

²²⁸⁸ OMS, 1997, *op.cit.*

²²⁸⁹ Entretien réalisé le 4 avril 2004 avec J. Keita (PNLE/ CNAPN), Bamako, Mali.

²²⁹⁰ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b, ii (voir pp 683).

Spanou concernant la lutte pour l'avortement en France, où les pouvoirs publics ont cherché, à travers la mise en place d'une administration de promotion de la femme,²²⁹¹ de répondre à la problématique de l'avortement tout *en la reformulant*.²²⁹²

Par ailleurs, notons que le PNLE est dédié exclusivement à la lutte contre l'excision (alors que le comité concernait *toutes* les pratiques néfastes) : c'est donc ici un moyen supplémentaire pour rendre visible, notamment en direction des PTF, l'engagement contre l'excision. D'ailleurs, cela peut permettre de *compenser* l'absence de législation contre la pratique (comme on le verra plus bas dans ce chapitre) *tout* en répondant cependant aux attentes des PTF. On retrouve explicitement cette stratégie dans les discours de la directrice du PNLE, qui met systématiquement en avant la spécificité malienne dans la lutte contre les MGF, en valorisant la mise en place d'une agence administrative spécialisée comme le PNLE.²²⁹³

Ces structures légitiment donc et institutionnalisent d'une certaine manière l'absence de loi. Conformément aux hypothèses formulées par exemple par P. Lascoumes et P. Le Galès, les instruments d'action publique ne sont donc pas neutres :²²⁹⁴ au contraire ils sont les traductions des cadres dominants d'action publique, qu'ils contribuent ainsi à renforcer. Il est intéressant de noter que les ressources humaines de ces institutions reflètent assez bien le cadre d'action dominant, et notamment au niveau des ressources humaines : le personnel est

²²⁹¹ Le Secrétaire d'Etat à la Condition Féminine, créé en 1974. Il s'agissait alors aussi de désamorcer le mouvement social de la cause des femmes. Voir note suivante.

²²⁹² L'avortement ne sera par exemple pas remboursé, ni dépenalisé. C. Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les NMS*, L'Harmattan, Paris, 1991.

²²⁹³ Par exemple, lors de la conférence de presse précédent la célébration de la Journée du 6 février 2005, elle affirme, elle déclare : « Le Mali est le seul pays où il y a un PNLE ! On n'est pas contre la loi, mais on va aller plus loin ! » *Conférence de presse du PNLE*, 3 février 2005, siège du PNLE, Bamako [Notes personnelles]. En 2006, toujours lors de la conférence de presse du 6 février elle confirme : « Dans notre contexte socio culturel, il faut avoir une approche éducative. Un projet de loi a été rédigé en 2002, et il est encore en cours de discussion, avec les PTF [partenaires techniques et financiers] ... Mais, le Mali est le seul pays à avoir une direction nationale pour lutter contre l'excision. » Discours de la directrice du PNLE lors de la célébration de la *Journée Internationale de lutte contre l'Excision*, 6 février 2006, Palais des Congrès de Bamako [Notes personnelles].

²²⁹⁴ P. Lascoumes et P. Le Galès, 2004, *op.cit.*

essentiellement déclassé du Ministère de la PFEF et de la Santé, et dans l'organigramme les questions liées au droit spécifiquement restent secondaires.²²⁹⁵

Cette stratégie valorisant le modèle administratif de gestion de la cause des MGF se heurte toutefois aux capacités de ces nouvelles institutions. En effet, le 1^{er} CNAEPN créé en 1996 n'a jamais été opérationnel. Ce n'est qu'à la suite d'une seconde ordonnance que le (2^{ème}) CNAPN est né en 1999, avec ses premières réunions trimestrielles. Et ce n'est qu'avec le PNLE qu'un budget spécifique est enfin alloué spécifiquement à la lutte contre les MGF via ces structures. Si la dotation budgétaire du PNLE s'est faite deux ans après sa création, son organigramme a également été progressivement respecté, au niveau central tout du moins. Pour ce qui est des niveaux déconcentrés, ce n'est qu'à partir de 2004 que des mesures sont prises pour dynamiser les autres échelons. Ainsi, en 2004 la directrice du PNLE commence à une tournée des Directions régionales de Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille, dans toutes les régions du Mali. Elle vérifie ainsi qu'un *Point Focal* (régional) a été désigné pour représenter le PNLE en régions, que le *Comité Régional pour l'Abandon des Pratiques Néfastes* (prévu dans l'ordonnance de 1999) est opérationnel (c'est à dire doté de membres et assurant des réunions régulières), et enfin qu'un Plan régional d'action contre l'excision a bien été rédigé, ou tout du moins un axe spécifique inséré dans le Plan Opérationnel (annuel) de la DRPFEEF. Lors de nos enquêtes de terrain, réalisées après cette tournée, il est apparu que dans les régions visitées (Kayes, Sikasso, Ségou et Mopti) les CRAPN sont en dormance, que le personnel qui est chargé de ces questions est en fait peu (voire pas) formé, et n'a parfois qu'une faible connaissance du Plan National.²²⁹⁶ Enfin, soulignons que dans les cas étudiés, le CRAPN et le point focal sont en fait représentés par la même personne, un fonctionnaire à la DRPFEEF, sans mise à disponibilité particulière pour gérer cette nouvelle fonction.

Il faut replacer ces difficultés dans le contexte général de ce département (PFEF) jeune qui souffre d'une faible légitimité. Son cadre organique n'est respecté que très partiellement et son budget est souvent insuffisant pour réaliser des activités. De plus cette administration est composée uniquement de fonctionnaires déclassés (les PAS et les conditionnalités de l'aide internationale de manière générale limitant le recrutement de fonctionnaires), c'est-à-dire issus

²²⁹⁵ Ordonnance n° O2-053/P-RM du 4 juin 2002 portant création du PNLE. Le Ministère de la Justice et l'Association des Juristes Maliennes sont toutefois membres du comité, et au niveau du PNLE, une division « Ethique et Droit » est créée

²²⁹⁶ Voir détails sur l'administration spécialisée déconcentrée contre les MGF au Mali en **annexe n° 14**.

d'autres départements : souvent ils sont incorporés sans formation ; et surtout le déclassement ne peut se faire que si les autres départements ne font pas blocage, ce qui n'est pas le cas avec les principaux départements pourvoyeurs (éducation et développement rural).²²⁹⁷ Ainsi par exemple dans la DRPFEEF de Sikasso, il n'y a pas de chef de division « femme », et le cadre organique prévoit 61 agents, alors qu'ils ne sont que 10 ...

Ces faiblesses organisationnelles rendent ces structures **peu opérationnelles au niveau déconcentré**. D'ailleurs les CRAPN et les Points Focaux ne sont généralement pas des relais reconnus de l'action publique : les associations que nous avons rencontrées dans chacune des régions ne connaissaient généralement pas l'existence de ces institutions (si ce n'est au niveau national). Par exemple, l'APROFEM de Ségou (impliquée dans la lutte) avoue n'avoir connu l'existence du CRAPN que suite à une réunion avec... l'UNICEF.²²⁹⁸ De même l'ONG Walé de Ségou s'interroge : « ce comité, vous êtes sûre qu'il existe ? ». ²²⁹⁹

Cependant depuis la tournée de la directrice du PNLE en 2004, certaines réformes ont commencé à se mettre en place en interne. Pour preuve de ces évolutions, la célébration de la Journée internationale du 6 février (Journée Internationale de lutte contre les MGF) est désormais prise en charge par ces structures, ce qui est aussi l'occasion de se faire connaître et de mener quelques activités de sensibilisation. Ce dynamisme était particulièrement visible lors de notre enquête de terrain en 2005 dans les régions de Kayes et Sikasso.²³⁰⁰

La gestion administrative de la cause des MGF répond donc en partie aux contraintes d'une lutte dont il faut construire la **légitimité**. Cela rejoint l'hypothèse de la sociologue Elisabeth Heger Boyle, qui observe que l'instrument administratif est courant dans des pays où la prévalence de la pratique est forte, et donc les résistances potentielles nombreuses,²³⁰¹ comme cela est le cas au Mali. Pour autant, cet instrument a un coût important, en termes de ressources humaines, financières, organisationnelles, etc. Par ailleurs, un tel instrument n'est rien sans cadre *programmatisé* de la lutte institutionnelle.

²²⁹⁷ Voir entretien réalisé le 1^{er} Mars 2005 avec la directrice de la DRPFEEF, Sikasso, Mali.

²²⁹⁸ Entretien réalisé le 25 mars 2004 avec le conseiller en santé de la reproduction de l'APROFEM Ségou, Mali.

²²⁹⁹ Entretien réalisé le 25 mars 2004 avec le chargé d'IEC de l'ONG Walé, Ségou, Mali.

²³⁰⁰ Pour des détails, se reporter à l'**annexe n° 13**.

²³⁰¹ E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*

b. Un cadre programmatique affiné.

Le cadre programmatique de la lutte contre les MGF constitue un instrument primordial de l'action publique. Plusieurs plans se sont succédés et progressivement affinés au Mali (en 1999, en 2003 et plus récemment en 2008).²³⁰²

Le 1^{er} cadre programmatique, à travers le *Plan National d'Élimination des Pratiques Traditionnelles Néfastes* (1999-2003), ne sera pas opérationnalisé. Rappelons qu'il a été rédigé lors du premier Forum national sur l'excision de 1997.

Précisons d'ailleurs que **1997** est une date importante dans la lutte contre les MGF au niveau international.²³⁰³ C'est la date à laquelle le bureau régional de l'Afrique de l'OMS (AFRO) lance un volumineux (60 pages) *Plan d'Action Régional pour l'Accélération de l'Élimination des mutilations sexuelles en Afrique* (1997-2006), qui couvre pas moins de 26 pays. Suivant une approche multisectorielle et pluridisciplinaire, il propose des stratégies visant à éliminer la pratique tout en prenant en charge les complications médicales qu'elle entraîne. Les principaux objectifs de ce Plan sont repris dans la *Déclaration conjointe OMS-UNICEF-FNUAP* de la même année. La priorité est donnée tout d'abord à la mise en œuvre de « politiques claires », éventuellement soutenues par une législation lorsque cela est « approprié » (compte tenu notamment du contexte socioculturel), mais également à la création d'instances de coordination rassemblant à la fois les départements ministériels et les associations et ONG impliquées au niveau national, et enfin à l'élaboration de modules de formation et de programmes à base communautaire visant à sensibiliser les populations.²³⁰⁴ Les états africains sont ainsi fortement encouragés à élaborer leur propre Plan d'action au niveau national.

Le Plan de 1999 est en partie calqué sur le modèle de ce Plan régional de l'OMS de 1997, mais avec lequel il prend toutefois quelques libertés. En effet, le Plan national se donne pour objectif général d' « accélérer l'élimination de l'excision en vue d'améliorer la santé des femmes et des filles ». Les stratégies proposées sont réparties en cinq composantes : l'appui à

²³⁰² Pour des détails: cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1.

²³⁰³ On peut d'ailleurs déjà noté que cette date voit le lancement également du premier plan national de lutte au Kenya. Cf. *infra*.

²³⁰⁴ World Health Organization *Female genital mutilation: a joint WHO/UNICEF/UNFPA statement*. Genève, 1997.

l'élaboration de programmes d'action (par exemple en incluant des modules dans la formation pour les sages femmes), la recherche, le plaidoyer (directement envers les décideurs, et/ ou en soutenant des associations), la formation (notamment du personnel des ministères), et le développement de matériel Information Education Communication. On y observe la domination d'un *cadre sanitaire consensuel* de la lutte : l'accent étant mis sur la formation des sages-femmes (et des agents de santé), et sur l'éducation de la population à partir de messages sanitaires. Sa mise en œuvre est confiée au CNAPN, mais cet organe encore jeune et doté de peu de moyens ne permettra pas d'opérationnaliser ce plan.

A partir de **2002**, le PNLE, doté progressivement d'un budget et d'un personnel, entreprend la rédaction d'un nouveau Plan. Le processus d'élaboration se fait sur un mode participatif, au cours d'un Forum National sur l'Excision, organisé en décembre 2003 à cet effet. Le Plan qui en ressort consolide le *cadre d'action maternaliste- éducatif* dominant dans l'action publique, dans la continuité donc du précédent Plan. Il introduit cependant également la prise en charge des victimes, offrant une approche préventive affinée de la lutte. La dimension répressive y est absente, même si le plan mentionne toutefois la nécessité de « contribue [et] [à] une loi éducative ». ²³⁰⁵

c. L'absence de mesures législatives.

La régulation formelle de l'abandon de la pratique des MGF est réglementée à travers une seule mesure, qui reste d'ailleurs assez imprécise : une *lettre circulaire* de janvier 1999 du Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité, ²³⁰⁶ qui vient « condamner » la pratique de l' « excision » dans les structures socio- sanitaires. Cette mesure **réglementaire** est d'autant plus symbolique qu'elle ne s'accompagne pas de dispositions précises concernant les sanctions pour le personnel médical contrevenant. ²³⁰⁷

Mais, il faut surtout noter que le Mali est le seul pays francophone de la sous-région à ne pas avoir de loi contre les MGF. ²³⁰⁸ En effet, l'interdiction légale de la pratique pose problème. Cet instrument d'action publique n'est cependant **pas absent du débat public**. Il est au

²³⁰⁵ MPFEF/ PNLE, *Plan National d'Action pour l'Abandon de la pratique de l'Excision*, 2004-2007, Bamako, Décembre 2003, p 31.

²³⁰⁶ Lettre circulatoire n° 0019/MSPAS-SG, janvier 1999.

²³⁰⁷ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1.

²³⁰⁸ Il s'agit ici de la sous-région Afrique de l'Ouest, composée de 15 pays (membres de la CEDEAO), dont 8 ont déjà voté une loi. Si on considère uniquement les pays francophones, tous ont voté une loi.

contraire le plus souvent présenté et considéré comme *inadapté* au contexte malien, malgré les pressions internationales encourageant au vote d'une loi.

En 1996, lors des discussions autour de l'avant-projet de réforme du Code Pénal malien, des associations ont fait pression pour une *qualification* nominative de l'excision dans le nouveau Code. Mais, le Ministère de la Justice a rejeté cette proposition au motif que les dispositions actuelles du Code Pénal étaient suffisantes pour punir une telle pratique, et notamment les articles 166-167 (coups et blessures) et 171 (traitement et pratique nuisibles à la santé). Cette réponse a été à nouveau avancée en 2002 lors d'une nouvelle réforme du Code.

Les seules dispositions légales (nominatives) disponibles sont l'article 7 de la loi sur la santé de la reproduction votée en 2002 : il mentionne (dans une section consacrée aux soins et services de reproduction) la nécessité du « traitement des conséquences de l'excision ». Mais, la pratique n'est ni réellement définie (il est simplement fait mention de l'« excision »), ni encore interdite.

Un *avant-projet de loi éducative* a pourtant été rédigé en 2002. Ce texte, qui a finalement été abandonné,²³⁰⁹ était un document de compromis, confirmant surtout l'interdiction de la médicalisation (article 7) et introduisant des sanctions - prononcées par le Tribunal Correctionnel - pour les agents de santé, pour les parents et pour les exciseuses mais pour ces derniers uniquement en cas de multiples récidives (article 10). L'article 1^{er} donne d'ailleurs très bien le ton de la loi : « la priorité est donnée **aux moyens préventifs et éducatifs** comme méthodes de lutte pour l'abandon de l'excision ». Ce projet de loi ne cherchait donc pas tant l'interdiction de la pratique, que surtout le renforcement de la sensibilisation et du plaidoyer. Ce texte mal compris, dont l'opportunité avait été discutée de façon informelle (mais polémique) notamment lors des concertations régionales relatives au Code de la Famille (en 1996) - autre débat houleux - a suscité des réactions et résistances importantes, sans pour autant être conforté par des soutiens parmi les organisations de la société civile. En effet, ce texte aurait été rédigé (par Daouda Touré, député) sans concertation préalable. Or, la majorité des organisations de la société civile impliquées dans la lutte ne sont pas nécessairement favorables au vote d'une loi, ou de toute autre disposition légale qui viendrait interdire les MGF : nous avons en effet mis en évidence l'existence de deux coalitions de défense de la

²³⁰⁹ Pour des détails sur le contexte entourant l'avant-projet de loi : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, b.

cause des MGF, l'une prônant une approche éducative, et l'autre favorable à une approche répressive.²³¹⁰ La précipitation dans laquelle l'avant-projet de loi a été rédigé au printemps 2002 a contribué à rigidifier la confrontation entre les deux coalitions, conduisant ainsi à l'échec (par pourrissement) de cet avant-projet. En effet, si le temps avait été suffisant, le texte aurait pu être présenté aux associations et ONG (issues de la coalition pro éducation) afin de tenter de les convaincre de le soutenir.

Mais l'absence de loi fait également l'objet d'une argumentation spécifique, valorisant l'« exception malienne » d'absence de loi contre les MGF. En effet, nos recherches ont mis en lumière l'existence d'un **discours de rejet de l'interdiction légale au motif qu'elle ne correspondrait pas aux réalités maliennes**.

Le vote de loi dans la sous-région devient alors un argument (paradoxalement) supplémentaire pour justifier l'absence de loi au Mali, en mettant par exemple en avant le contre-exemple sénégalais (où le vote d'une loi s'est accompagné d'excisions massives).

A l'occasion des conférences, ou d'événements de portée nationale et/ou internationale, cette position est ainsi constamment réaffirmée, comme l'illustrent ces deux extraits de discours de la MPFEF et de la Première Dame lors de la conférence internationale de 2006 :

« Les résultats positifs de lutte se sont traduits dans d'autres pays par l'adoption d'une loi. Au Mali, on a choisi plutôt *l'approche éducative* où la communication est la pièce maîtresse ». ²³¹¹

« Les autorités maliennes [...] privilégient pour le moment une démarche plutôt pédagogique tendant à prouver les effets néfastes de cette pratique sur la santé de la fille et de la femme. Une telle approche basée sur le changement de comportement volontaire est celle *qui correspond le mieux à la culture de notre société et à notre culture millénaire* ». ²³¹²

En 2005, le Mali a pourtant ratifié le Protocole de Maputo, dont l'article 5 est consacré à la nécessité de développer une législation contre les MGF. Mais, il faut aussi préciser que cette

²³¹⁰ Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2.

²³¹¹ Discours de la MPFEF, Mme Diallo M'Bodju Sene lors de la célébration de la journée internationale de lutte contre l'excision, 6 février 2006, Bamako, Mali.

²³¹² Discours de la Première Dame, Mme Touré Lobbo Traoré, en ouverture à la conférence internationale sur les MGF organisée les 21-22 février 2006 par *No Peace Without Justice*.

ratification est passée par *ordonnance*, et n'a pas été votée ni donc *discutée* au Parlement. C'était alors un moyen de répondre rapidement aux attentes internationales, sans nécessairement engager un débat qui risquerait éventuellement d'aboutir au rejet du texte. Rappelons d'ailleurs que la démocratie malienne, calquée sur le fonctionnement de la Vème République et du parlementarisme rationalisé, repose sur une *minorisation* du Parlement. A l'inverse, au Kenya, articulé en partie sur le modèle de la Common Law britannique, où le pouvoir législatif du Parlement est en théorie illimité, si ce ne sont les prérogatives de l'exécutif.²³¹³ Cette différence peut en partie expliquer le recours plus automatique à la loi dans le cas kenyan, et son absence dans le cas malien, même si ce n'est qu'un facteur parmi d'autres.

Un autre facteur explicatif réside dans la composition du Parlement. En effet, il est en effet intéressant de noter que les députés, plusieurs fois sensibilisés sur la problématique,²³¹⁴ sont généralement hostiles au vote de toutes dispositions légales qui viseraient l'interdiction de la pratique ; de même que la majorité des associations que nous avons rencontrées lors de nos enquêtes de terrain (entre 2003 et 2006).²³¹⁵ A partir du dépouillement des questionnaires distribués lors d'un atelier réalisé par l'AMSOPT avec des parlementaires en décembre 2003, il est possible de mesurer et comprendre les réticences. Il en ressort en effet que le vote d'une loi est souvent jugé « prématuré », car elle risquerait d'être « mal comprise », condamnant la pratique à la clandestinité – ce qui en ferait un instrument finalement contreproductif dans la lutte, favorisant voire encourageant des résistances.²³¹⁶ Mais les attitudes sont très diversifiées. Par exemple, l'analyse des questionnaires administrés auprès des parlementaires ayant participé à une séance de sensibilisation contre les MGF organisées par l'AMSOPT en décembre 2003 à l'Assemblée Nationale permet de se rendre compte met en évidence de

²³¹³ Sur ces questions, voir notamment: F. Reyntjen, « Recent development in public law in Francophone Africa states », *Journal of African Law*, vol. 30 (2), automne 1986, pp 75-90; J.B. Ojwang, « The residue of legislative power in english and french-speaking Africa: a comparative study of Kenya and the Ivory Coast », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29 (2/3), avril-juillet 1980, pp 296-326.

²³¹⁴ Affirmation reposant sur une analyse des données issues de questionnaires remis par les parlementaires lors d'une séance de sensibilisation de l'AMSOPT (en décembre 2003). Voir document de synthèse en annexe (7).

²³¹⁵ Sur 15 entretiens réalisés en 2003 avec des associations et ONG impliquées dans la lutte, 13 se sont montrées hostiles au vote d'une loi ; et en 2005, lors d'une autre enquête de terrain, 10 associations et ONG ont été suivies (à Bamako et en dehors), et 4 seulement sont favorables au vote d'une loi.

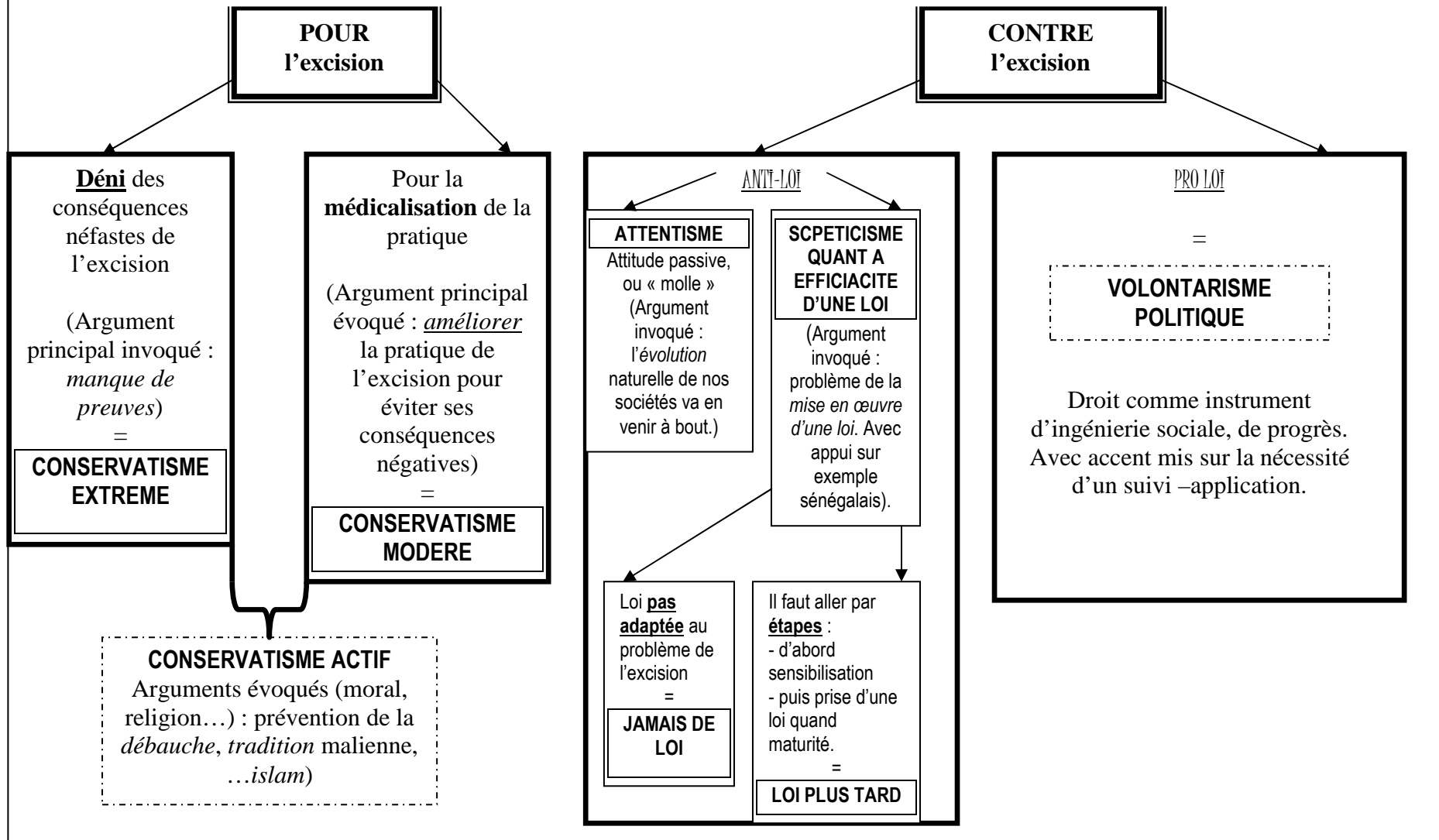
²³¹⁶ « La loi va aggraver la pratique », entretien 6 avec le député Sangaré, 1^{er} février 2005, Bamako.

façon claire cette hétérogénéité. Nous avons représenté les résultats de ce dépouillement dans le schéma ci-dessous. (Cf. Schéma 4).²³¹⁷

Schéma 4 : **Attitudes des parlementaires face à la problématique de l'excision.**

²³¹⁷ L'étude porte sur 33 questionnaires, qui avaient été distribués par l'organisation au cours de son activité (il était composé de deux questions ouvertes sur leur position vis-à-vis de l'excision. Les réponses écrites pouvaient faire plusieurs pages). Nous avons pu les consulter et les analyser. Voir l'étude complète en **annexe n° 15**.

Schéma 4 : Attitudes des parlementaires face à la problématique de l'excision.



Un consensus parmi les députés semble faire de la « sensibilisation » des populations *la* priorité dans la lutte. La position la plus fréquente pourrait être résumée en ces quelques mots d'un des acteurs : « J'y suis favorable, mais cela ne serait pas efficace. »²³¹⁸ Au-delà de la diversité des argumentaires développés - du déni des conséquences néfastes à la nécessité d'« éclairer » les populations à la base - ce qui ressort de ces discours c'est la question de *l'applicabilité* de mesures coercitives favorisant le changement de comportement. Comment faire appliquer une interdiction de la pratique ? La criminalisation de la pratique prévoit des sanctions pour les contrevenants, mais est-ce qu'une jeune fille peut porter plainte contre ses propres parents pour l'avoir fait exciser ? En 1999, lors de l'ouverture du second procès d'Awa Gréou en France, ce qui a le plus choqué l'opinion publique malienne c'est le fait que Mariatou Koita porte plainte contre l'exciseuse mais surtout contre ses propres parents.²³¹⁹

Les difficultés d'application d'une loi sont ainsi avancées pour justifier en partie l'absence de vote de telles mesures, mais également et de façon plus générale *l'absence de procédures judiciaires engagées* au Mali (à partir des dispositions actuelles du Code Pénal) que ce soit contre les exciseuses, les parents, voire les agents de santé... En effet, comme le souligne l'avocate action éducation, membre de l'Association des Juristes Maliennes (AJM), et coordinatrice du Réseau Malien de Lutte contre les MGF : « L'excision peut être punie, même s'il n'y a pas de loi ; il y a aussi les sanctions prévues pour les agents de santé et enfin il y a des dispositions dans la constitution de 1992 qui vont dans ce sens [...] Mais aucun cas n'a été référé à l'AJM ». ²³²⁰

Ainsi, si en théorie les articles 166 -167 (« coups et blessures ») et 171 (« traitements ou pratiques nuisibles à la santé ») du Code Pénal peuvent s'appliquer aux MGF ; leur application pose cependant deux problèmes : d'une part, comment déterminer la *responsabilité* : faut-il condamner le père, la mère, les beaux parents, l'exciseuse... ? Et d'autre part, comment mettre en place des *poursuites* : il faut nécessairement une plainte de la partie lésée, dans la mesure où le Ministère public ne peut se saisir sans informations... Or la dénonciation reste un obstacle majeur, comme le souligne deux juristes maliens : « la nature familiale de nos relations fait que difficilement on dénonce l'autorité de son père, sa mère, sa tante, sa grand-mère, un membre de sa famille ou même un voisin. La dénonciation est un

²³¹⁸ Voir entretien réalisé le 23 février 2005 avec l'AMPPF, Kayes, Mali.

²³¹⁹ Centre Djoliba, *Une loi contre l'excision au Mali : opportunités, obstacles et stratégies*, Bamako, Série études et recherches, octobre 1999.

²³²⁰ Entretien réalisé le 29 mars 2004 avec la secrétaire à l'information de l'AJM (avocate), Bamako, Mali.

obstacle matériel dans la poursuite de l'infraction ». ²³²¹ C'est un argument supplémentaire contre le recours à la voix législative et surtout répressive contre les MGF au Mali.

Au Kenya, à l'inverse le point névralgique de l'action publique s'articule précisément autour de dispositions légales ou para- légales : ce choix est tout autant porteur de *sens*.

2. Au Kenya : une option législative tardive et partielle.

La politique de lutte contre les MGF se distingue au Kenya par l'inclusion d'un instrument légal coercitif, à travers l'introduction de dispositions légales interdisant la pratique, dans le *Children's Act*.²³²² Cette option législative reste cependant assez tardive (a), et surtout elle ne s'accompagne pas d'autres instruments d'action publique, notamment pour encadrer son application (b).

a. L'introduction de dispositions législatives tardives contre les MGF (2001).

En décembre 2001, le *Children's Act* est voté au Parlement après des discussions houleuses. Dans ce volumineux document, la pratique de la « circoncision féminine » est interdite sur les mineures, et des peines sont prévues pour les contrevenant(e)s. Avec ces dispositions ci, le Kenya se dote d'un instrument de contrainte forte dans la lutte contre les MGF, largement salué par la communauté internationale.²³²³

²³²¹ A. Cissoko et A. Maiga, *Les dimensions légales de l'excision : le cas du Mali*, Mémoire d'Etudes ENA, Bamako, p 36.

²³²² En ce sens, on ne peut pas véritablement parler d'une « loi contre les MGF », car il ne s'agit pas d'une loi spécifiquement centrée sur cette question ci – ce que certaines organisations réclament d'ailleurs maintenant, considérant que ces dispositions sont noyées dans la *Children's Act*.

²³²³ Dans son rapport annuel de 2003, *Human Right Watch* salue ce vote ; de même qu'Amnesty International (en 2003), ainsi que le département d'Etat des Etats-Unis, et diverses agences onusiennes, et notamment l'UNICEF qui va participer à la mise en œuvre du texte. Le 16 janvier 2007, le Comité des Nations Unies sur des Droits des Enfants ouvrira sa session en saluant le vote effectif du *Children's Act* au Kenya.

Rappelons tout d'abord que si l'interdiction de la pratique des MGF est finalement votée en 2001, elle n'intervient qu'après plusieurs tentatives pour criminaliser la pratique, parmi lesquelles les « presidential decrees » du Président D. A. Moi qui menaçaient de prison celles/ceux qui exciseraient des jeunes filles ; ou encore la motion présentée en 1996 au Parlement, qui avait été rejetée.²³²⁴ Précisons cependant qu'il ne s'agissait pas là d'un projet de loi – qui aurait été porté par le Gouvernement, voire le Président comme dans le cas malien - mais d'une proposition de loi (*private motion/bill*) portée par deux députés, et soutenue par des associations et ONG locales. Les discussions autour de cette motion révèlent les mêmes résistances que parmi les députés maliens : au-delà des arguments conservateurs (voire misogynes), les députés s'interrogeaient surtout sur l'opportunité du vote d'une loi pour favoriser le changement de comportement.²³²⁵

Dès lors, comment comprendre le vote de ces dispositions dans la loi en 2001 ?

De manière générale, rappelons que cette loi est l'aboutissement d'un long processus initié au début des années 1990, visant à domestiquer en droit interne la Convention sur les Droits des Enfants (1990). Lors de la 28^{ème} session du Comité des Nations Unies sur des Droits des Enfants (en septembre 2001), la délégation kenyane présente largement la *Children's Bill* (qui va être votée dans les mois qui suivent). Interrogé sur la question des MGF, un représentant de la délégation kenyane souligne l'avancée majeure offerte par la nouvelle loi : « les Mutilations Génitales Féminines sont une question très sensible, et le Gouvernement a hésité avant de passer une législation, de peur que ces activités continueraient illégalement. Cependant, la *Children's Bill* stipule que les enfants ne doivent pas être soumis à des rites traditionnels ou des pratiques sociales qui iraient à l'encontre de leurs vies, de leur santé et de

²³²⁴ Cf. *supra*, voir surtout chapitre 2, I, B, 2 (pp 402 et s.), et quelques compléments chapitre 3, II, 2, a, ii (pp 694 et s.).

²³²⁵ Ainsi, le procureur général, Amos Wako, intervient en ces termes : « Should we use law as an instrument for social engineering ? », puis il donne l'exemple du Royaume Uni, dont la loi votée en 1985 n'a pourtant pas conduit à une diminution de la prévalence... D'autres considèrent que non seulement la loi serait sans effet, mais qu'au contraire elle pourrait générer des résistances identitaires, le député Mokku explique ainsi : « I think it is very odd for the communities of diverse cultures and interests to be imposed on an idea which is not acceptable to them. » Puis, il conclut en mettant en avant le fait que l'usage des préservatifs n'a pas été décrété au Parlement ! *Ibid.*

leur dignité, à travers l'objectif implicite de la pratique des MGF ». ²³²⁶ Ce texte visait donc en premier lieu à se mettre en conformité avec les textes de référence internationaux en matière de droits des enfants. Le vote de la loi a peut être été également accélérée afin de pouvoir la présenter lors de cette session du comité des Nations Unies. ²³²⁷

Mais précisons que les dispositions relatives à la « circoncision féminine » se conforment également et surtout avec les recommandations de la Plateforme d'Action de Beijing (1995), qui présentent les MGF comme une atteinte aux droits de la petite fille (article 259, et article 277), et qui encouragent les gouvernements à prendre des mesures législatives contre les MGF (article 124). D'ailleurs, le Kenya a également ratifié le Protocole de Maputo (2003) qui prévoit que les gouvernements doivent mettre en place des politiques et législations en vue de l'abandon des MGF (article 5).

Cette loi est aussi le résultat du plaidoyer actif mené par les associations et ONG engagées dans la voie législative contre les MGF depuis le début des années 1990. ²³²⁸ Ce sont surtout des organisations, telles que FIDA ou The Cradle qui disposent d'une expertise juridique renforcée par une mise en réseau international ancien. FIDA avait déjà introduit la discussion sur l'opportunité d'une loi à travers un rapport qu'elle avait rendu dans le cadre des réunions du National Focal Point on FGM. C'est précisément ce genre de soutien qui a fait défaut en 1996, aboutissant au rejet des dispositions relatives à l'interdiction de la pratique.

L'inclusion de dispositions prohibant la pratique des MGF peut aussi être lue dans la continuité des « *presidential decrees* » de D. A. Moi, qui menaçaient de sanctions les exciseuses et/ou les familles qui exciseraient les jeunes filles. Notons d'ailleurs qu'en décembre 2001, alors que le texte a été voté au Parlement, D. A. Moi se le *réapproprie* au moment de sa signature tout en offrant une interprétation personnelle, notamment à travers un discours qu'il prononce pour le Jour de la République (*Jamhuri Day*) sur le modèle exact de

²³²⁶ "Female Genital Mutilation was a highly sensitive issue, and the Government had been hesitant about enacting relevant legislation for fear that the activities would continue illegally. Nevertheless, the Children's Bill stipulated that children should not be subjected to traditional rites or social customs which were detrimental to their lives, health and dignity, with the unstated target being the practice of FGM". in: Comité des Droits des Enfants des Nations Unies, 28ème session, « considérations autour du rapport pays Kenya », 26 septembre 2001, CRC/C/SR.726, 5 octobre 2001.

²³²⁷ C'est ainsi l'interprétation que propose Lynn Thomas du vote du Children's Act en 2001. Lynn Thomas, 2003, *op.cit.*, pp 184-185.

²³²⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2, b.

ses déclarations précédentes : « Quiconque est pris en train d’exciser une fille de moins de 16 ans sera envoyé en prison [...] Mais pour les filles au-dessus de 16 ans, c’est clairement leur choix de se faire exciser ou non. Si elles ne veulent pas être excisées, elles doivent aussi être protégées par la loi ». ²³²⁹ Il offre une lecture particulière des mesures contenues dans la loi où il présente les MGF comme reposant sur le « libre-arbitre » des jeunes filles majeures : ²³³⁰ cela permet de ne condamner la pratique que sur les petites filles, qui ne peuvent pas (encore) faire usage de leur libre-arbitre. Ce n’est donc pas tant les MGF qui sont condamnées, mais *l’acte éventuellement non consenti*. En bref, les précisions qu’il fournit lors de cette déclaration mettent clairement en évidence le fait que ce n’est pas directement la pratique des MGF qui est interdite.

Enfin, cette législation permet au Kenya d’afficher un engagement positif et ferme *contre* les MGF, masquant aussi l’absence d’autres mécanismes de lutte. Ainsi, il est intéressant de noter que les autorités publiques résumant régulièrement l’implication du Gouvernement dans la lutte contre les MGF au vote de ces dispositions légales. C’est pourquoi on peut ainsi parler de la domination d’un cadrage « droit » du problème public des MGF. ²³³¹ Lors de la conférence internationale organisée par NPWJ en 2004 à Nairobi, ²³³² le Président pose ainsi le Kenya en *leader* de la lutte au niveau sous régional du fait du *Children’s Act* : « Nous devons encourager les nations qui n’ont pas encore appliqué de législation anti-MGF ». ²³³³ Ces propos sont d’ailleurs repris en première page de la *newsletter* édité par le NFP on FGM,

²³²⁹ « Anyone found circumcising a *girl of 16* will go straight to jail [...] But for girls above the age of 16 years, it is clearly their choice to be circumcised or not. Should they not want to be circumcised, they shall also be protected by the new law. » in: « Kenya Bans FGM Among Young », *BBC News*, 12 décembre 2001 ; « Now Moi Bans Circumcision of Girls », *The Daily Nation*, 13 décembre 2001.

²³³⁰ La loi de 2001 précise en effet qu’aucune personne ne doit soumettre un *enfant* à la circoncision (article 14); et le texte de loi précise (article 2) que par « enfant », il s’agit de désigner tout être humain de moins de 18 ans.

²³³¹ Cf. *supra*, chapitre 2, II, A, 1.

²³³² Cf. *supra*, chapitre 3, II B, 2, b, i.

²³³³ « We must encourage those nations who have not yet implemented anti-FGM legislation » in: Conférence internationale contre les MGF, No Peace Without Justice, Nairobi, 2004.

publiée en octobre 2005, sous le titre : « Le Président Kenyan presse les gouvernement africains à lutter contre les MGF ». ²³³⁴

Pourtant, la voie légale se révèle un instrument *difficile à appliquer*. Tout d'abord, d'un point de vue strictement judiciaire, il reste assez faible pour assurer la protection des jeunes filles. En effet, un seul cas a été effectivement porté devant les tribunaux en référence au *Children's Act* (une exciseuse traditionnelle a été emprisonnée pendant trois mois pour imprudence après avoir excisée une jeune fille qui a eu une hémorragie). ²³³⁵ D'autres cas n'ont finalement pas abouti, les jeunes filles se rétractent finalement au cours de la procédure, sous l'effet le plus souvent des pressions familiales. ²³³⁶ Mais cette protection via la loi pourrait aussi passer par la voie préventive : si un cas est détecté dans une famille, la police peut aller prévenir la famille que cette pratique est contraire à la loi. Un tel dispositif nécessiterait cependant une formation des policiers en ce sens. ²³³⁷

Par ailleurs, les mesures pénales tendent à stigmatiser lourdement les familles, ce qui rend difficile à appliquer mais également en partie *contreproductif* (car si les parents sont condamnés, qui va s'occuper de ces jeunes filles par la suite ?). Ainsi, l'avocat Ken Wafula du Center for Human Rights and (CHRD), ²³³⁸ confronté à un nombre croissant de jeunes filles menacées d'être excisées qui viennent lui demander conseil, a cherché une autre façon d'utiliser le droit pour assurer la protection des filles : à travers des dispositions civiles, il est possible de demander au juge des ordres de protection (*protection order*) pour les jeunes filles qui *risqueraient* d'être excisées. Les parties sont averties (parents, communautés...) que la

²³³⁴ «Kenyan President Urges African Governments to Fight FGM», *Mwangu Hush Hush* !, issue 10, octobre 2005, p1.

²³³⁵ K.Wafula, « Kenya : est-ce que la loi peut arrêter le circoncision féminine ? », Communication lors de la Consultation afro arabe d'experts – Le Caire 21-23 juin 2003. [Disponible en ligne : <http://www.fgm.org>]

²³³⁶ Entretien réalisé le 13 mai 2005 avec la responsable du NFP on FGM, Nairobi, Kenya.

²³³⁷ Dans la ville d'Eldoret, le CHRD a formé 12 « moniteurs » qui vont dans les communautés s'informer sur les excisions en cours. Si un cas est imminent, ils informent la police qui prend alors (théoriquement) le relais. Entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec le responsable du CHRD, Eldoret, Kenya.

²³³⁸ Entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec le responsable du CHRD, Eldoret, Kenya. Il justifie ainsi son approche innovante : « Ma stratégie : utiliser la loi pour protéger l'enfant plutôt que pour punir les parents. Si on punit les parents, on ne va pas récupérer le clitoris, et la famille va être divisée, le chef de famille va être envoyé en prison... C'est donc contreproductif. Mais avec cette stratégie, [...] le jugement protège la fille. On dit aux parents de ne pas « couper », mais en même temps de continuer à s'occuper d'elle ».

jeune fille est sous protection de la loi et qu'ils sont tenus d'assurer son bien-être. Le premier cas est présenté en 2000 : le juge accorde un ordre de protection temporaire à deux filles (Beatrice et Edna Kandie) dans le district de Keyio. Puis, un autre juge délivre un ordre de protection pour deux autres fillettes en février 2002, et encore en avril 2002 cette fois ci pour 16 fillettes qui se présentent devant le tribunal d'Item (Marakwett) - chacune reçoit un ordre de protection. Ces cas ont été relayés dans la presse, et le gouvernement s'est même engagé à financer l'éducation des 16 jeunes filles (promesse qui n'a pas été tenue sur le long terme...).²³³⁹ En 2003, 23 filles ont ainsi été recueillies, et le CHRD pensait saisir la Cour Suprême afin de faire un précédent, mais il y a eu une polémique autour de ces jeunes filles : certaines organisations affirmaient alors qu'elles n'étaient pas du tout menacées d'excision, mais cherchaient simplement une vie meilleure.²³⁴⁰

Enfin, notons également qu'en dehors des difficultés pour faire appliquer les dispositions légales, le recours même à l'interdiction de la pratique reste encore largement **ne fait pas consensus** en dépit du vote du *Children's Act*. Les discussions récentes autour de la *Sexual Offences Bill* en 2006 soulignent le caractère encore controversé d'une telle option répressive.²³⁴¹

De manière générale, l'instrument législatif est depuis quelques années désormais remis en cause, à la fois par les défenseurs de la pratique (en référence à des arguments culturels), mais également et surtout de plus en plus par les partisans de l'abandon des MGF, tant au niveau national qu'international.²³⁴² Certaines associations rapportent des cas de pression forte exercée sur des femmes adultes pour se faire exciser pour se marier : or le *Children's Act* ne protège pas ces femmes (majeures).²³⁴³

²³³⁹ Voir détails *infra*, pp 785 et s.

²³⁴⁰ Entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec le responsable du CHRD, Eldoret, Kenya

²³⁴¹ Pour des détails sur la discussion autour de la *Sexual Offences Bill* : cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2, c. Voir également la sous partie sur les coalitions pro-législation et leur travail autour de cette loi : cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2, b.

²³⁴² Au niveau international, le Comité des Droits des Enfants des Nations Unies a par exemple recommandé en 2007 au Kenya une relecture de ses dispositions contenues dans la loi de 2001.

²³⁴³ Ces limites au cadre légal de la lutte contre les MGF sont reconnues par la délégation kenyane venue présenter son rapport devant le Comité des Nations Unies sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, en juillet-août 2007. Voir le 6^{ème} rapport : CEDAW/ C/ KEN/ 6 - 16 octobre 2006.

Ils demandent soit une meilleure application des dispositions existantes (formation de la police, des magistrats etc.),²³⁴⁴ soit le vote d'une loi spécifiquement dédiée aux MGF qui permettrait de clarifier les modalités de la lutte.²³⁴⁵ C'est d'ailleurs probablement dans ce contexte que l'on peut interpréter la réorientation de la prise en charge de la question du département santé au département genre en 2005.²³⁴⁶

En bref, le choix de la législation répond à la fois aux exigences des partenaires techniques et financiers qui demandent aux Etats africains de s'engager positivement dans la lutte (notamment à travers les recommandations de la conférence de Beijing de 1995).²³⁴⁷ Le vote d'une loi constitue un moyen pour *montrer* l'engagement des autorités publiques. En revanche, les mécanismes de mise en œuvre sont inexistantes. Ainsi, le vote d'une loi s'avère un instrument – au plein sens du terme ici - d'action publique assez faible, mais de portée symbolique forte. Le cadre « droit » sous-tendant le choix du recours à l'interdiction légale de la pratique semble ainsi plutôt répondre à un *cadre rhétorique*,²³⁴⁸ qu'à un véritable cadre d'action publique ; en d'autres termes son opérationnalisation reste faible, du fait de l'absence de mécanismes d'accompagnement visant l'application de la loi. Cela ne veut bien sûr pas dire qu'elle n'a *pas d'effets*, même ceux-ci sont limités au niveau domestiques (éventuellement tendance à la clandestinité de la pratique, comme cela nous a été rapporté

²³⁴⁴ C'est le cas par exemple, comme nous l'avons dit, de L. J. Kilimo lors de la conférence de 2004, mais également de la première dame la même année, et cela est souligné dans les rapports annuels de FIDA.

²³⁴⁵ C'est la position actuelle de la Ministre du Genre (Esther Murugi), soutenue par L.J. Kilimo. Au cours de l'été 2008 (période où les excisions sont les plus fréquentes), elles ont annoncé qu'une motion était en cours de rédaction afin d'introduire une loi spécifique (voir : *The Standard*, 14 août 2008 ; *The Standard*, 16 août 2008 ; *The Standard*, 31 août 2008 etc.). Cette stratégie avait d'ailleurs été mise en avant au cours d'un atelier organisé par le FNUAP avec les députés kenyans un mois plus tôt (*The Standard*, 6 juillet 2008). Mais c'était aussi une position défendue depuis avant le vote du Children's Act par les membres de la coalition-pro législation (FIDA, CHRD etc.). Voir par exemple : entretien réalisé le 4 juillet 2005) avec le responsable de CHRD, Eldoret, Kenya (« On a besoin d'une loi spécifique [...] je pense que la loi est un catalyseur de changement sociale, avec on peut aller plus loin »).

²³⁴⁶ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, iii.

²³⁴⁷ Pour des détails sur cette conférence : cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 1. Pour des détails sur l'option législative comme cadre d'action global : cf. *supra*, chapitre 2, II, A, 2.

²³⁴⁸ Discours inscrit dans le débat politique (plutôt que dans la pratique politique), qui vise la persuasion, la justification... « rhetorical frames [...] mean frames that underlie the persuasive use of story and argument in policy debate » in: D. A. Schon et M. Rein, 1994, *op.cit.*, p 32.

dans nos enquêtes de terrain, ce qui rend finalement plus difficile le travail des associations sur le terrain),²³⁴⁹ et restent à vocation extérieure principalement. Dans une perspective proche, E. Heger Boyle considère ainsi que les lois anti-MGF sont les marqueurs de processus internationaux bien plus que nationaux.²³⁵⁰ Par ailleurs, le vote de la loi ne coïncide pas ici avec la stabilisation de la controverse,²³⁵¹ dans la mesure où le débat n'a pas (encore) permis un consensus large.

Par ailleurs, si la politique de lutte contre les MGF s'articule finalement partiellement autour du *Children's Act*, celui-ci n'est par ailleurs pas véritablement complété par d'autres instruments, qui restent encore embryonnaires.

b. Mais un cadre programmatique, réglementaire et administratif embryonnaire.

Jusqu'à très récemment, les instruments réglementaires, programmatiques et administratifs dans la politique de lutte contre les MGF sont restés peu développés.

Comme dans le cas malien, la dimension réglementaire ne concerne que l'interdiction de la pratique dans les centres de santé : une circulaire du Director of Medical Services (au sein du Ministère de la Santé) date de 1982. Elle n'était pas beaucoup plus précise que celle évoquée dans le cas malien.

²³⁴⁹ « Maintenant les gens ont peur, ce qui est positif ; mais alors la pratique se fait de plus en plus clandestinement, ce qui est négatif. En décembre dernier, les gens ont prétendu qu'ils célébraient Noël avec des chants de Noël mais ils étaient en fait en train d'exciser leurs filles. C'est un des dangers de l'usage de la force : il faut qu'ils changent volontairement ». Entretien réalisé le 6 juillet 2005 avec la responsable de Pokot Kiletat Women Group Consumer Cooperative Society, Makutano (West Pokot), Kenya.

²³⁵⁰ E. Heger Boyle et S. E. Preves, "National Policies as International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, vol. 34 (3), 2000, pp 703-737.

²³⁵¹ Définie en tant que « séquences de discussion et d'affrontement entre des points de vue divergents sur un sujet [...] considérées comme des temps d'exploration et de stabilisation des enjeux durant lesquels la diversité des dimensions, la pluralité des acteurs engagés et des voies d'action possibles sont envisagées avant la clôture politique », P. Lascoumes, « Controverse », in : *Dictionnaire de politiques publiques*, L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), Presses de ScPo, Paris, 2004, p 124.

En ce qui concerne le cadre programmatique : un seul et unique plan a été rédigé (en 1999) pour encadrer la politique de lutte contre les MGF au Kenya : le *National Plan of Action for the Eradication of FGM*, 1999-2019. Comme dans le cas malien, cette initiative s'inscrit dans les recommandations faites par l'OMS et diverses agences onusiennes en 1997 en faveur de la mise en place de politiques coordonnées au niveau national. La même année, le premier symposium sur le MGF est organisé, sous l'impulsion de l'UNICEF Kenya et du PNUD. La *task force* qui se met en place à la suite de la rencontre participera largement à la rédaction du document final, officiellement présenté en 1999.

Le Plan se donne pour objectif principal d' « accélérer l'élimination de la MGF afin d'améliorer la santé, la qualité de vie et le bien être des femmes, des filles, des familles et des communautés au Kenya ». Reprenant la terminologie adoptée au niveau international (MGF), le plan apparaît multidisciplinaire. Dans l'avant propos, le *Director of Medical Services* présente en effet les MGF comme une question aujourd'hui « globalisée », centrée sur une problématique de « droits humains » et « d'équité de genre ». Cela préfigure (dans la mesure où ce plan n'est pas opérationnalisé) d'ailleurs assez bien le cadrage pluraliste mou de la politique à partir des années 2000.²³⁵² Les objectifs spécifiques mettent l'accent sur la dimension préventive de la lutte, mais également curative (ce qui était absent dans le document malien). Le plan comprend quatre composantes : le développement de programmes, les services de base (notamment rendre les services plus accessibles pour assurer la prise en charge des complications et former le personnel de façon adéquate), le plaidoyer (notamment dans les médias) et la recherche-action.

Sa mise en œuvre est confiée au Ministry Of Health (MOH), qui doit mettre en place un comité spécialisé. En l'absence d'opérationnalisation de ce comité, c'est le MOH seul qui a la charge exclusive de l'exécution du plan d'action. Cela explique d'ailleurs probablement qu'il ne sera pas opérationnalisé.

Ce plan faiblement disséminé et mis en œuvre, a fait l'objet de critiques (c'est notamment la première question abordée par l'Interministériel Committee on FGM mis en place en 2005, que nous évoquerons dans le dernier paragraphe, cf. *infra*). En 2007, en partenariat avec Population Council, un document de référence dans la lutte contre les MGF est publié par le

²³⁵² Cf. *supra*, chapitre 2, II, 1.

Ministry of Health :²³⁵³ sans toutefois revenir sur le Plan national de 1999, dont le présent document serait un « complément », il permet d'affiner les outils de lutte, par rapport à ceux quelque peu datés qui sont contenus dans le Plan national en question. Ce document centré sur la prise en charge des complications liées aux MGF, s'appuie sur le manuel publié par l'OMS en 2001,²³⁵⁴ complété par les dernières données et recherches sur la question (y compris sur les conséquences pour la santé sexuelle, abordée directement dans le document du MOH). A travers ce document le Ministère s'engage notamment dans la lutte contre la médicalisation des MGF, présentée comme une tendance préoccupante. Reste à déterminer comment de telles intentions peuvent être mise en œuvre.

En effet, l'une des principales caractéristiques de la mise en action publique de la cause des MGF au Kenya, c'est **l'absence de réponse administrative spécifique**. L'objectif d'abandon des MGF a simplement d'abord été simplement *ajouté* au mandat d'une administration généraliste, à savoir le MOH, puis plus tard dans le département santé de la reproduction (une fois créée), également généraliste. Ce n'est que récemment que d'autres administrations ont eu la charge de la question : tout d'abord depuis le vote du *Children's Act* (2001), le *Children's Department* est chargé d'assurer l'application de la législation protégeant les enfants, et depuis 2005 le Département Genre (puis Ministère depuis 2008) a la charge de la question.

Notons qu'aux **niveaux déconcentrés** l'exécution de la politique nationale de lutte contre les MGF reste faible, mais le vote du *Children's Act* a là aussi diversifié (ou réactivé) les structures responsables. Nos enquêtes de terrain nous ont permis de mettre en évidence que c'est surtout le niveau du district où l'opérationnalisation semble la plus probable, notamment à travers les *District Medical Office* et (plus récemment) les *Children Medical Office*. Plus ponctuellement, le *District Commissioner*, notamment à travers sa mission de maintien de l'ordre, en tant que chef de la police, peut également être un relais dans la lutte.

²³⁵³ Ministry of Health, *Management of complications. Pregnancy, childbirth and the post-partum period in the presence of FGM/C. A reference manual for health service providers*. MOH. Population Council, Nairobi, 2007.

²³⁵⁴ WHO, *Female Genital Mutilation, Policy Guidelines for Nurses and Midwives, The prevention and the management of the health complications*, Genève, 2001

Précisons que le *District Medical Office* a la charge de la mise en œuvre du Plan d'Action élaboré par le Ministère de la Santé au niveau du district. Mais la dissémination du Plan d'action n'a pas été assurée, comme en attestent les entretiens que nous avons réalisés dans différents districts ;²³⁵⁵ si bien que ces départements ne mettent éventuellement en œuvre que des actions de lutte contre les MGF qu'en référence à la *Reproductive Health Strategy* - qui reste vague sur la mise en œuvre et qui laisse la priorité au VIH Sida ; et ce donc sur la base d'un engagement le plus souvent personnel. Par exemple, une *District Medical Nurse* que nous avons rencontrée à Kisii était membre d'une association qui luttait contre les MGF, si bien qu'elle avait fait introduire de sa propre initiative quelques formations sur la question dans le programme de son département.²³⁵⁶

Ensuite, depuis le vote du *Children's Act*, le *District Children Officer* (DCO) est l'interlocuteur privilégié (et unique) en ce qui concerne l'aspect juridique de la lutte contre les MGF. Mais, ce jeune département manque de ressources humaines, si bien que son cadre organique n'est pas encore complété. Dans certaines zones où la pratique est très répandue, il est pourtant le seul à assurer l'assistance juridique qui lui sont référés (le plus souvent par le biais d'associations locales) mentionnant les MGF. Par exemple, à Narok, deux filles avaient été recueillies par le *Tasaru Rescue Center* fuyant une excision forcée : avec le concours du DCO, les parents ont ensuite pu être arrêtés, mais pas encore l'exciseuse.²³⁵⁷ Ils travaillent d'ailleurs alors en collaboration avec le *District Commissioner* (DC), qui gère la police, voire avec les chefs (au niveau des localités). Mais, là encore, en l'absence de « policy guidelines » autour du *Children's Act*, ces acteurs se mobilisent le plus souvent sur la base d'un

²³⁵⁵ Prenons trois exemples significatifs : dans le district de Garissa « Au niveau national, je n'ai aucune idée de ce que le Gouvernement fait... Ce que je lis dans les journaux, c'est qu'un ministère va dans telle communauté en disant que les filles ne doivent pas être coupées... Mais je ne connais pas la position du Gouvernement ». Entretien réalisé le 25 juillet 2005 avec le DMO de Garissa, Kenya. Dans le district de Uashin Gishu : « Nous n'avons pas eu d'instruction sur ça [la lutte contre les MGF], à part ce qu'on peut lire dans les journaux... » Entretien réalisé le 8 juillet 2005 avec le DMO de Uashin Gishu (Eldoret), Kenya. dans le district de Narok : « Un plan d'action... ? Je sais qu'ils travaillent dessus, mais rien n'a encore été lancé... » Entretien réalisé le 13 juillet 2005 avec le DMO de Narok, Kenya.

²³⁵⁶ Entretien réalisé le 21 juillet 2005 avec la District Public Health Nurse (dépendant du DMO), Kisii, Kenya.

²³⁵⁷ Entretien réalisé le 15 juillet 2005 avec le DCO de Narok, Kenya.

engagement individuel.²³⁵⁸ Mais l'engagement des DC est souvent considéré comme encore timide.²³⁵⁹

Enfin, les **chefs** ont une responsabilité de premier ordre puisqu'ils sont censés être au courant des activités qui sont organisées dans leur localité. Mais, ils sont le plus souvent dans une situation contraignante : à l'inverse des DC par exemple, qui sont des fonctionnaires issus de différentes régions, les chefs sont au contraire issus de la communauté qu'ils encadrent. Certains, le plus souvent personnellement engagés sur des questions de genre, peuvent ainsi être coopératifs, tandis que la majorité d'entre eux préfèrent fermer les yeux sur les permis qu'ils délivrent pour les manifestations collectives –type circoncision masculine

La création en 2005 d'un *Interministerial Steering Committee on FGM* devait permettre d'assurer une mise en cohérence de la politique de lutte. Les premières réunions ont d'ailleurs permis de repenser les stratégies de lutte institutionnelle, considérant que le document de 1999 était désormais « daté ». ²³⁶⁰ Mais lors de notre dernière enquête de terrain (en janvier 2007), ce comité était en dormance.²³⁶¹

Donc, un problème social *a priori* identique (la cause des MGF) forge des actions publiques qui reposent sur des instruments différents. Ces différences reflètent des problématisations hétérogènes de la cause. Ainsi, les *idées continuent à se modeler* à travers leur traduction en instruments d'action publique. La réponse bureaucratique au Mali confirme l'option éducative plutôt que répressive dans la conduite de la lutte institutionnelle, alors que la réponse législative brute au Kenya masque au contraire des faiblesses dans les instruments d'action contre les MGF. Les instruments d'action publique, qui ne sont pas neutres, s'inscrivent dans la continuité de la mise en sens de l'action publique.

²³⁵⁸ Entretien réalisé le 15 juillet 2005 avec le DCO de Narok, Kenya.

²³⁵⁹ Mais, régulièrement des DC demandent l'aide de la police pour faire stopper une cérémonie d'excision ou collabore avec des acteurs associatifs locaux. Plusieurs exemples de ce genre sont rapportés pendant la saison hivernale des excisions (décembre) par exemple dans : US Department of State, *US Kenya Country Report on Human Rights*, 2005. [Disponible en ligne : <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61575.htm>]

²³⁶⁰ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2 et également chapitre 3, II, B, 2.

²³⁶¹ Entretien réalisé le 27 janvier 2007 Mary Cheptoo Wambua (director Gender Department – depuis mars 2006), *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services*, Nairobi.

Mais si on se détache de ces instruments, pour observer plus spécifiquement les mécanismes qui ont présidés à leurs choix d'une, et leur usage d'autre part, il apparaît alors que (malgré les différences entre nos deux cas) ces instruments s'inscrivent dans une même *logique d'instrumentation* : cette logique s'appuie sur les contraintes communes liées à la mise en instrument de la cause des MGF, qui reste une controverse forte.

B. Une même logique d'instrumentation de la controverse autour des MGF.

Pour affiner notre compréhension de l'institutionnalisation des idées, réfléchissons sur l'instrumentation, c'est-à-dire plus spécifiquement sur les *choix* et *les usages* des instruments d'action publique, en prenant en compte également leurs effets (attendus ou non).²³⁶² On observe alors des similitudes dans les contraintes de l'instrumentation, c'est-à-dire dans le champ des (instruments) possibles de l'action publique contre les MGF. Cela s'explique en partie par le caractère particulièrement *controversé* de l'objet,²³⁶³ qui fait du choix des instruments *contre* les MGF une entreprise particulièrement contrainte. Mais, si les contraintes sont en partie similaires, leur *gestion* en revanche peut prendre des formes variables. Produit des contraintes communes, traitées ensuite différemment ; les choix des instruments révèlent donc ainsi des « formes nuancées de gouvernementalité ».²³⁶⁴ Deux contraintes (identiques) semblent particulièrement peser sur l'instrumentation : les mécanismes de légitimation de l'intervention publique d'une part (1), et la maîtrise de la controverse d'autre part (2).

²³⁶² Il s'agit donc, rappelons le, de s'interroger non plus sur les résultats (les instruments d'action publique), mais sur les processus de choix et d'usage des instruments. Cf. supra, introduction à ce chapitre pour des détails.

²³⁶³ Rappelons que nous définissons la notion de « controverse » ici à partir des travaux de Schön et Rein qui évoquent les « intractable controverses », caractérisées par la prise en compte de faits différents pour saisir la question ; et d'autre part, par un profond désaccord quant à l'interprétation des faits même semblables. D.A. Schön et M. Rein, 1994, *op.cit.*

²³⁶⁴ Cela ouvre ici la voie pour la réflexion qui sera développée dans le sous chapitre suivant (chapitre 4, II). Cf. M. Foucault, « La gouvernementalité », in : *Dits et écrits*, Tome 3, 1988, pp 635-657.

1. Une action publique confrontée à la quête de légitimation.

La conduite de l'action publique repose sur la capacité à contraindre et/ ou à produire du consensus. Dans les deux cas se pose la question de la **légitimité**, c'est-à-dire de la construction de l'acceptation sociale de l'intervention publique. Mais en l'absence de critères établis de cette légitimité, il est préférable, comme le préconise Jacques Lagroye, de réfléchir - plus modestement - en termes de légitimation, ce qui revient à s'interroger sur « les mécanismes qui accréditent la légitimité du pouvoir politique », ²³⁶⁵ et de ses actions. Plus précisément, la légitimation est « un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable, sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait. » ²³⁶⁶ Le choix, voire l'usage qui est fait, des instruments d'action publique participent de ces mécanismes. Pierre Lascoumes propose par exemple une typologie des instruments de politique publique en fonction des ressources de légitimité qu'ils mobilisent, chacun correspondant à un type de rapport politique. ²³⁶⁷

Dans nos cas de recherche, nous avons identifié trois principales formes de légitimation de l'action publique, dont les modalités varient au Mali et au Kenya : l'imposition de l'intérêt général *via* la figure d'autorité, incarnée par le Président d'une part et assortie d'une approche « top down » de la gestion de la cause, qui reposent au final sur un mécanisme d'*imposition* du sens **(a)**. Mais l'imposition du sens ne peut suffire à asseoir la légitimité de l'action – qui mobilise une pluralité d'acteurs – d'autres ressources complémentaires de légitimité sont mobilisées : il s'agit notamment du recours à la *participation* (plus ou moins institutionnalisée) de la société civile **(b)** ; et à la mobilisation de ressources de nature plus *cognitives* **(c)**.

²³⁶⁵ J. Lagroye, « La légitimation », in : M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, PUF, Paris, 1985, p 338.

²³⁶⁶ J. Lagroye, 1985, *op.cit*, p 402.

²³⁶⁷ Il distingue ainsi : l'imposition de l'intérêt général (correspondant à une représentation de l'Etat gardien du bien commun), la recherche de l'utilité collective (Etat producteur de richesses), les engagements directs (Etat mobilisateur), l'explicitation de la décision (démocratie du public) ou le recours à la science (ajustements). Cf. P. Lascoumes, 2004, *op.cit*.

a. *L'imposition* d'un ordre (moral, sexuel...) : un modèle « top down » d'intervention publique.

La légitimation de l'intervention publique contre les MGF passe d'abord - dans nos deux cas de recherche – par une tentative de *monopolisation du sens* à donner à la pratique, puis de une tentative d'imposition dans une perspective descendante. Elisabeth Heger Boyle considère ainsi que compte tenu du degré de contestation de la problématique des MGF dans les sociétés où elle est la norme (sociale et culturelle), toute réforme tendra à passer d'abord et avant tout par un tel processus « top down », ²³⁶⁸ dominé par l'exécutif. Dans nos cas de recherche, la légitimation semble donc passer d'abord par le recours à la figure d'autorité, notamment incarnée par la fonction exécutive suprême, le Président. De façon assez classique, cela traduit d'ailleurs la place prépondérante de la figure présidentielle dans les systèmes politiques d'Afrique subsaharienne postcoloniaux, que J. Buchmann décrit comme une forme de « *negro-african presidentialism* », ²³⁶⁹ qui est cependant déclinée différemment selon les contextes socio-historiques. Il sera ainsi plus accentué *a priori* dans les pays francophones – dont le Mali - s'inspirant du modèle de gouvernement de la Cinquième République française ; et sera plus atténué dans les pays de tradition anglophone, dont la constitution s'inspire à l'inverse des traditions institutionnelles britanniques de la Common Law – à l'instar du Kenya. ²³⁷⁰ Mais, par exemple dans des contextes – Mali sous régime militaire de Moussa Traoré et Kenya sous régime autoritaire de Daniel Arap Moi – les frontières entre ces deux modèles tendent nécessairement à s'estomper.

Nos recherches ont mis en évidence une *personnalisation* de la lutte était importante, notamment autour de la figure du Président, qui reste centrale dans la mise sur agenda de la problématique : les déclarations publiques – rares - des Présidents (et plus récemment des Premières Dames) sont des points d'articulation majeurs dans la formation de registres de

²³⁶⁸ Elle affirme en effet: “ More contestation coincides with less public input into the policymaking process. At the national level, reform is often a top-down process”, E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 114.

²³⁶⁹ J. Buchmann, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, 1962, pp 252-283.

²³⁷⁰ F. Reyntjen, “Recent development in public law in francophone Africa states”, *Journal of African Law*, vol. 30 (2), automne 1986, pp 75-90.

justification de l'action publique.²³⁷¹ La présidentialisation s'inscrit aussi de façon plus générale dans une forte centralisation de la lutte, qui répond à une logique « *top down* » où les niveaux inférieurs ne vont faire qu'entériner, et prendre acte du sens impulsé au(x) niveau(x) centra(l)(ux). Notons ici que l'absence de participation des segments inférieurs à la mise en sens de l'action publique, engendre une certaine inefficience des relais d'exécution, souvent mal (in)formés et (qui se sentent) peu concernés. On peut ainsi parler d'une forme de *centralisation par défaut molle* : c'est-à-dire qu'elle ne permet pas le renforcement de la cause (d'où le qualificatif de « molle ») mais est en partie le résultats de la faiblesse des capacités des niveaux déconcentrés par exemple (d'où le qualification de « par défaut »).

On retrouve ces mêmes caractéristiques mais à des degrés divers et sous des formes parfois différenciées au Mali et au Kenya : la présidentialisation (de la lutte) est moins forte au Mali qu'au Kenya, même s'il faut nuancer en fonction des périodes envisagées (i). Par ailleurs, cette présidentialisation s'inscrit également dans une centralisation également variable (ii).

i. La présidentialisation de la mise en sens de la lutte.

L'intervention publique contre les MGF, au Kenya et au Mali, repose de façon significative sur une tentative d'*imposition* d'un ordre moral, sexuel etc. reposant sur une légitimation *via* la figure du Président. Cela s'appuie sur une personnalisation de la légitimation de l'intervention publique.

Au Kenya, l'histoire de la lutte contre les MGF est fortement marquée par la figure de ses principaux Présidents, et notamment le premier d'entre eux, Jomo Kenyatta, qui avait fait de la défense de la « circoncision féminine » un langage nationaliste mobilisateur.

Par la suite, Daniel Arap Moi s'est érigé de façon parfois violente contre ces pratiques, à travers une série de *presidential decrees* affichant un cadrage « modernisateur » du problème des MGF.²³⁷² A travers ses déclarations, le chef de l'Etat ne cherche pas tant à convaincre (par exemple du caractère néfaste de la pratique) que d'*imposer* une direction au changement social. Par ailleurs il est intéressant de noter que le choix du recours au « *presidential*

²³⁷¹ Cf. *supra*, chapitre 3 I, C, 1 ou encore chapitre 3, II, A, 1.

²³⁷² Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 1, a .

decree»,²³⁷³ qui cumule un registre juridique et déclaratif, mais dont il manipulera habilement les deux dimensions, sans chercher à traduire ces déclarations à travers des mesures légales par exemple. Ainsi, cette démarche lui permet de condamner (moralement) cette pratique, sans avoir besoins de l'interdire (légalement). Le recours à ce type d'ordre exécutif offre une vision particulièrement figée de la légitimation de l'intervention publique, incarnée à travers la (seule) personne du chef de l'Etat : cela est conforme à la nature autoritaire du régime de D. A. Moi. Le régime KANU use et abuse d'ailleurs du recours aux « *presidential decree* », le plus souvent assortis d'une médiatisation. Cela concerne des domaines différents : comme par exemple en 1994 où il criminalise la transmission volontaire du VIH Sida, ou en 1999 quand il porte l'âge du mariage de 14 à 18 ans. Ces décisions sont restées au stade de prise de parole auto-légitimante, ce qui ne veut pas dire (bien sûr) qu'elles n'ont pas eu d'effets, mais surtout qu'elles n'ont pas eu d'effets légaux. Ce n'est en effet par exemple qu'à travers le *Children's Act* voté en 2001 que l'âge du mariage a été effectivement et légalement augmenté.²³⁷⁴ Ces formes de super déclarations publiques correspondent ainsi à un mode routinisé de prise de parole publique sur des questions jugées sensibles dans le courant des années 1980 et 1990, en même temps qu'elles ne traduisent la dérive présidentialiste autoritaire du régime kenyan sous la KANU de D. A. Moi. Les décisions sont prises par le chef de l'Etat sans concertation et par une forme de monopolisation des cadres institutionnels de la prise de décision.

Ces actes peuvent également être interprétés comme ayant aussi une vocation extérieure, ce qui expliquerait qu'elles ne soient pas assorties d'autres mécanismes que simplement déclaratifs.

Son successeur sera cependant beaucoup plus nuancé sur la question des MGF. Le facteur ethnique joue ici particulièrement : rappelons en effet que Mwai Kibaki est issue de l'ethnie Kikuyu, historiquement liée à la défense de la pratique : cela rend toute prise de position contre les MGF *a priori* plus difficile, et encore plus si cela est fait sur le mode déclaratoire des « *presidential decree* » (auquel il aura recours pour d'autres types de question). Le rôle de la Première Dame, Lucy Kibaki qui s'implique par exemple aux côtés des associations et ONG - qui organisent (notamment) des activités de rites de passage alternatifs - constitue à l'inverse un répertoire d'engagement plus discret et donc plus adapté aux contraintes de M.

²³⁷³ Pour une définition détaillée de la notion de *presidential decree* : cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 1, a, iii.

²³⁷⁴ J. Achieng, « Minimum Consent Age Raised », *Inter Press Services*, 25 novembre 1999.

Kibaki. Le fait que ce soit surtout la Première Dame qui prenne position ramène ainsi la question dans le domaine plus neutre des questions de genre et des droits des femmes, l'éloignant *a priori* de considérations socio ethniques et culturelles, autour desquels s'articulent (comme nous l'avons dit) le stigmate de la controverse coloniale.

Par ailleurs, et comme nous l'avons évoqué précédemment, M. Kibaki va avoir tendance à mobiliser les référents internationaux de la lutte contre les MGF pour ossifier ses propres prises de position, et contourner ainsi les référents purement ethniques. On retrouve cela dans son discours lors de la conférence internationale de 2004.²³⁷⁵

Au Mali, la figure du Président de la République est présente mais de façon plus discrète : la légitimation de l'intervention publique fondée sur la personne du Président se manifeste en partie avec Alpha Oumar Konaré, mais reste un ressort plus secondaire de légitimation que dans le cas kenyan

Rappelons que A.O.K. a fait un discours télévisé (pour la célébration de son investiture, en juin 2001) dans lequel il a condamné ouvertement les « MGF » (terme qu'il reprend) qu'il considère comme néfaste à la santé de la femme et des enfants. Cette intervention visait surtout à conforter la légitimité de la lutte contre les MGF (l'opposition à ces pratiques), et la nécessité d'une réponse publique d'autre part. Il n'évoque donc pas de façon précise les stratégies pour lutter contre les MGF : il ne mentionne d'ailleurs pas même la possibilité d'une voie législative. La portée de cette condamnation repose ici exclusivement sur la stature morale du Président, qui considère qu'il est de son devoir de chef d'Etat de chercher à mettre fin à cette pratique qu'il perçoit donc comme portant atteinte au bien être de la population. Cette déclaration a suscité des réactions hostiles de la part de certains groupes religieux. Plusieurs interlocuteurs interrogés lors de nos enquêtes de terrain considèrent que cette déclaration publique a avivé les résistances de la part de certains leaders religieux, ce qui aurait préfiguré l'échec de l'avant-projet de loi éducative, qui a été présentée au Conseil des ministres l'année suivante.²³⁷⁶ Mais, en dehors de cette déclaration télévisée qui n'intervient qu'à la fin de son deuxième mandat, il reste finalement assez timide sur la question.

²³⁷⁵ Pour des détails se reporter à la sous partie consacrée aux espaces de mise en débat des cadres d'action, et notamment le rôle de cette conférence de 2004 : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, i.

²³⁷⁶ Pour des détails sur le contexte de cet avant-projet de loi. Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 1, b.

Il en va de même de son successeur (ATT). C'est finalement surtout la Première Dame, Traoré Lobbo Touré qui est implicitement chargée de gérer la question, comme dans le cas kenyan sous M. Kibaki. Elle s'impliquera ainsi notamment dans le cas de la journée internationale de lutte contre l'excision (6 février), qu'elle préside par exemple pour la première fois en personne en 2005.²³⁷⁷

Lors de la campagne pour les élections présidentielles de 2007, ATT va déployer un ensemble de stratégies pour capter le vote des femmes. Pour les séduire il développe un discours de promotion de l'égalité de genre (en proposant notamment des quotas pour les postes à l'assemblée nationale),²³⁷⁸ qui va s'articuler également autour de la réforme du Code de la Famille (laissée en suspens depuis son accession au pouvoir) et de la lutte contre l'excision. Ainsi, il préside en personne la cérémonie du 8 mars 2007 (Journée de la Femme) où il prononce un discours dans lequel il affirme : « En vue de préserver la femme des abus et des violences de toutes sortes, des mesures vigoureuses seront prises. Pour ce faire, le Code de la Famille après relecture, sera bientôt soumis à l'Assemblée Nationale. Il offrira une meilleure protection à la femme. Nous mettrons aussi un *accent particulier sur la lutte contre les mutilations inappropriées et dangereuses pour la santé de la femme* ». ²³⁷⁹

Cela sera d'ailleurs repris dans la presse nationale.²³⁸⁰ Habilement, il propose de mettre un « accent particulier » sur la lutte, sans préciser s'il s'agit de pérenniser ce qui existe *déjà* ou bien de poursuivre les efforts, via notamment le vote d'une loi. Ici, la lutte reste évoquée en des termes vagues et flous, permettant ainsi plusieurs interprétations. Mais cette intervention repose sur le même ressort de magistrature morale du chef de l'Etat que pour Moi, et Konaré précédemment ; en ce qui concerne sa condamnation de la pratique en tant que telle.²³⁸¹

²³⁷⁷ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b, ii.

²³⁷⁸ Voir par exemple : « Double Je de ATT », *Nouvelle République*, 17 mars 2007.

²³⁷⁹ Discours du Président Amadou Toumani Touré, 8 mars 2007, Palais de la Culture [extraits].

²³⁸⁰ « Ensemble contre les inégalités et les injustices », *L'Essor*, n° 15910, 9 mars 2007 ; « ATT défie les religieux maliens », *Le Républicain*, 12 mars 2007.

²³⁸¹ On peut noter que ces deux filles (Fanta et Mabo), qui ont fait des études à Montréal, ne sont pas excisées, et elles sont toutes deux mariées. C'est un élément important car un argument dans les résistances au changement mentionne le fait que les femmes non excisées ne peuvent pas trouver à se marier, mais il ne le mobilise toutefois pas.

De manière générale, qu'elles prennent la forme de « *presidential decree* » ou de déclarations publiques, ces interventions publiques (plus rares dans le cas malien) suscitent plus de polémique qu'elles ne permettent d'asseoir (voire d'imposer) un consensus autour d'une action publique sur les MGF. Elles légitiment en effet uniquement une intervention publique à travers l'autorité incarnée par la figure présidentielle. Dans tous les cas, ces prises de position n'entérinent pas un engagement institutionnel : elles ont en commun de condamner ouvertement la pratique (selon différents registres de justification), mais sans être traduites légalement (soit par manque de volonté dans le cas kenyan, soit par tentative avortée dans le cas malien). Mais elles ne sont bien sûr pas sans effets : l'appui que donne ainsi symboliquement et personnellement le chef de l'exécutif offre une caution de légitimité à la lutte contre ces pratiques de manière générale, qui pourra être mobilisée par exemple par les associations.

On peut ainsi interpréter doublement ces actes reposant (surtout) sur le registre déclaratif : ils sont à la fois limités par le jeu des forces politiques auxquelles se heurteraient toute décision plus formelle (notamment pour AOK, et pour Kibaki), mais elles sont également largement à vocation extérieure constituant en tous cas une vitrine visibilisant la condamnation de la lutte (notamment pour Moi, mais aussi pour AOK). Le fait qu'AOK ne se soit prononcé que quelques mois avant la fin de son mandat renforce cette hypothèse : ne briguant pas un troisième mandat, AOK cherchait cependant à obtenir le poste de Commissaire aux droits humains des Nations Unies (poste qui sera finalement attribué à Mary Robinson). S'il avait réussi à faire passer une loi contre les MGF, cela aurait probablement pu être un atout pour sa nomination à ce poste... D. A. Moi cherchait quant à lui à donner une image extérieure positive de son régime.²³⁸² A travers ces deux cas, on peut également observer l'importance des Premières Dames, qui ont souvent la charge des questions sociales et de santé, conformément à une certaine division du travail présidentiel au sein du couple, mandat informel qui comprend également les MGF. Elles ne débordent toutefois pas de leur fonction de représentation du chef de l'Etat, en prônant un discours modéré (tant au Mali qu'au Kenya), conforme aux prises de position (souvent plus timides) de leurs époux.

²³⁸² C. Musambayi, « La politique étrangère de D.A. Moi (1978-1994) : consolidation et ancrage du régime », in : *Le Kenya contemporain*, Grignon et Prunier, Karthala-IFRA, Paris, 1998, pp 349 et s.

Les interprétations du problème qui sont proposées ici ne sont pas tant des cadres d'action, que surtout des cadres *rhétoriques*,²³⁸³ qui permettent une légitimation et une visibilisation de la lutte *contre* les MGF.

Au-delà de la personnalisation de la lutte à travers la figure présidentielle – qui reste sporadique - on observe aussi une forte *centralisation* des registres de justification au quotidien de l'intervention publique : cela se manifeste pas une faible décentralisation de la lutte institutionnelle et une difficulté à inclure des acteurs sociaux.

ii. Une mise en sens fortement centralisée.

Dans nos deux cas de recherche, on observe une centralisation des registres de justification de l'action publique contre les MGF. Ils sont principalement conçus au niveau des services centraux, et théoriquement relayés à travers les niveaux inférieurs, avec un déficit de mobilisation des acteurs sociaux. Cela offre l'image assez rigide d'une *autolégitimation de l'action publique, en circuit fermé*, dont relativement faible.

Au Mali, la justification et la formulation des registres de l'intervention publique restent limitées aux autorités centrales (notamment via le PNLE). Cette hypercentralisation s'accompagne d'une déconcentration administrative limitée et récente, si bien que l'action publique contre les MGF reste essentiellement et paradoxalement *bamakoise* – alors que la pratique y est résiduelle.

En effet, les registres de légitimation de l'action publique émanent d'un ensemble institutionnel très centralisé. La création du PNLE en 2002 s'est toutefois accompagnée d'efforts croissants pour tenter de favoriser l'inclusion des acteurs sociaux (nous verrons cela plus bas) et de remédier (notamment) à l'inégale répartition de la lutte au niveau national : des structures ont été redynamisées (notamment les CRAPN) et d'autres mises en place (les « points focaux »), essentiellement au niveau des régions.²³⁸⁴ Au Kenya, la tentative d'imposition d'un sens à la lutte est exercée - plus mollement que dans le cas malien

²³⁸³ D.A. Schon et M. Rein distinguent en effet les « *action frames* » des « *rhetorical frames* » qui sont de l'ordre du débat bien plus que de la décision publique à proprement parler, et qui reposent sur la persuasion. D.A. Schon et M. Rein, 1994, *op.cit.* , pp 31 et s.

²³⁸⁴ Cf. *supra*, chapitre 4, I, A, 1, a.

d'ailleurs, du fait de l'absence d'une structure administrative spécialisée -²³⁸⁵ par les autorités centrales, et n'est pas non plus compensée par une déconcentration importante. Dans les faits les problèmes restent identiques dans les deux cas : le pouvoir d'injonction des autorités centrales reste largement ignoré par manque d'information (les canaux de communication étant défailants) plutôt que par réelle volonté de court-circuiter le schéma institutionnel. Les services déconcentrés ne constituent pas des relais qui viendraient renforcer et diffuser la légitimation d'une intervention publique contre les MGF, et leur désinformation contribue à un éclatement incontrôlé du sens de l'intervention publique contre les MGF. Citons seulement deux exemples particulièrement significatifs du brouillage de sens qui résulte d'une *hypercentralisation défailante* des registres de justification de l'action publique contre les MGF.

Lors de nos enquêtes de terrain au Mali et au Kenya il s'est avéré que les responsables de l'action de lutte dans les régions/ provinces sont non seulement peu formés, mais qu'ils ne connaissent pas voire ne partagent pas nécessairement *l'esprit* même des textes de référence (tel que les Plans Nationaux de lutte contre les MGF). Par exemple, le *District Medical Officer* d'Eldoret nous confirme qu'il n'a toujours pas eu connaissance du plan national (qui date pourtant – rappelons le - de 1999) et nous précise ainsi : « Nous n'avons pas eu d'instruction sur ça [la lutte contre les MGF], à part ce qu'on peut lire dans les journaux... ».²³⁸⁶ Au Mali, la directrice du CRAPN de Mopti affirme qu'elle envisage de faire des formations *pour* les exciseuses : « [...] pour leur apprendre les bonnes façons de faire »...²³⁸⁷ De même, la directrice de la DRPFEF de Ségou nous précise: « Il faut montrer des techniques améliorées pour la pratique de l'excision (pour les différentes formes) et les précautions à prendre si on excise : dans les milieux où on ne comprend pas l'interdiction, cela permet d'adhérer petit à petit ».²³⁸⁸ Ces propositions d'action ne font non seulement pas partie des points prévus par le Plan National, mais elles vont à l'encontre des objectifs même de la lutte tels que définis par le Plan National, à savoir l'abandon de la pratique et non sa régulation. Ces dysfonctionnement reflètent cependant à la fois les contraintes de la gestion au quotidien d'une cause qui doit s'imposer dans des environnements *a priori* hostiles, et ce avec peu de moyens : on assiste alors à une collection de prises de position/décision personnelles

²³⁸⁵ Cf. *supra*, chapitre 4, I, A, 2, b.

²³⁸⁶ Entretien réalisé le 8 juillet 2005 avec le DMO de Uashin Gishu (Eldoret), Kenya.

²³⁸⁷ Entretien réalisé le 21 février 2005 avec la directrice du CRAPN Kayes, Mali.

²³⁸⁸ Voir entretien le 1^{er} mars 2005 avec la directrice du CRAPN Sikasso, Mali.

ou pragmatiques, visant à réguler la pratique plutôt qu'à l'abandonner. Ces médiateurs institutionnels sont en tous cas placés dans une position complexe, doté de peu de ressources face à la lutte, notamment cognitives (information, formation etc.), ils semblent en partie encouragés à maintenir le statu quo.

L'intervention publique contre les MGF est *imposée* par le haut par des autorités publiques centrales, se fondant ainsi sur une certaine conception de l'intérêt général. Or, une telle concentration de l'attribution du sens à une cause controversée s'avère insuffisante pour asseoir la légitimité de l'action publique. Ce ne sont en effet le plus souvent que des cadres rhétoriques qui vont ainsi être *imposés* par le haut, et non des cadres d'action publique. Si la légitimité repose nécessairement sur la « revendication entretenue [...] d'un ordre présenté comme légitime des problèmes solubles- disqualifiant ou délégitimant ainsi d'autres problèmes », ²³⁸⁹ voire (surtout) d'autres façons d'envisager le problème ; il apparaît alors difficile que l'action publique ne s'appuie pas (même partiellement) aussi sur d'autres formes de légitimation, sinon elle s'expose à des résistances potentiellement fortes. Ce handicap de légitimation peut en partie être compensé par l'emprunt des registres de justification de la lutte déployés par d'autres acteurs influents – et notamment parmi eux, les organisations de la société civile, impliquées souvent de longue date dans la lutte. Ils auront un rôle central dans la légitimation (voire la dé-légitimation) de l'action contre les MGF. L'inclusion ou la (recherche de) participation de la société civile, plus ou moins institutionnalisée, est un instrument de légitimation complémentaire indispensable de l'action publique que l'on retrouve de façon très inégale au Mali et au Kenya.

b. La participation de la société civile comme ressource complémentaire dans la justification du problème des MGF.

Dans la mesure où la lutte a d'abord et avant tout été orchestrée par les associations et ONG, la participation de la société civile constitue une ressource de légitimité mais aussi d'opérationnalité pour l'action publique, comme nous allons le voir. Dans les cas maliens et

²³⁸⁹ P. Laborier, « La légitimité », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), 2004, *op.cit.*, p 279.

kenyans, cela prend différentes formes : de la coordination formalisée au Mali (i) à l'incorporation plus informelle au Kenya (ii).

i. Au Mali : entre coordination et captation de la société civile.

Le CNAPN et le PNLE sont chargés de la mise en cohérence globale de la lutte, ou d'une sorte de mise en sens consensuelle de la lutte, sur laquelle *peut* reposer une action publique légitimée. Ils sont chargés de l'orientation d'une politique de lutte contre les MGF, et de la coordination des différents intervenants dans la lutte : institutions publiques, secteur associatif, acteurs religieux, media, acteurs internationaux.... Il s'agit d'ailleurs à la fois d'encadrer le secteur associatif florissant sur la question, autant que de bénéficier de son expérience pour affiner les registres de justification de l'intervention publique, et opérationnaliser l'action publique.

La nécessité d'une structure de coordination des actions de lutte avait été soulevée lors de la réunion inaugurale du Comité Inter Africain (CI AF) à Dakar en 1984, recommandant la mise en place de comités nationaux rassemblant les intervenants du domaine. Au Mali, cette structure est d'abord prise en charge par la société civile, à travers le COMAPRAT dans les années 1980, à une période où les pouvoirs publics sont faiblement impliqués dans la lutte. Dans les années 1990, les pouvoirs publics sollicités pour se positionner, vont d'abord opter pour la réactivation du comité national des années 1980 (disparu avec la transition démocratique), et pour la prise en charge de l'activité de coordination de la lutte. Cela peut *a priori* apparaître comme un engagement minimal dans la lutte, puisqu'il s'agit de superviser ce qui existe déjà ; mais l'activité du CNAPN (et du PNLE à sa suite) est essentielle dans la mise en sens de l'action publique. Il sera d'ailleurs confronté à de nombreux blocages, du fait des tensions entre les différents cadres d'interprétation : ses faibles capacités structurelles ne lui permettent pas de générer un consensus. Le PNLE disposera pour ce faire de ressources plus spécifiques.

En effet, le CNAPN est confronté à des résistances face à la légitimité même de son intervention. Ces résistances sont de deux ordres : celles menées par certains leaders

d'opinion et organisations religieuses qui contestent le bien fondé d'une lutte contre les MGF (participant d'une forme de « contre-lutte »); et celles (plus feutrées) des associations et organisations historiques de la lutte qui considèrent que cette structure cherche (surtout) à capter la rente internationale disponible autour des MGF à leur dépens. Cela limitera l'impulsion du CNAPN qui ne sera opérationnel qu'après avoir été redynamisé en 1999 (par un nouveau décret). Par la suite, des mécanismes seront mis en place afin d'inclure également les leaders musulmans dans la décision concernant les MGF. Par exemple, l'AMUPI (organe représentant les musulmans au niveau du Gouvernement) est membre du CNAPN dans le décret de 1999 (portant création du CNAPN), et le HCI (organe similaire, créée en 2001) sera également membre du PNLE (créé en 2002). Des séminaires sont régulièrement organisés avec ces instances religieuses, ainsi qu'avec l'UNAFEM, dans une stratégie d'inclusion.²³⁹⁰

Mais les résistances au CNAPN proviennent également des associations et ONG déjà impliquées dans la lutte qui ne *veulent* pas coopérer avec le CNAPN. Ce dernier est en effet perçu comme un instrument étatique visant à capter les fonds alloués à la lutte en s'appuyant sur l'expérience acquise par ses acteurs historiques. Le CNAPN est considéré comme un concurrent de la société civile. Cette représentation négative associée au CNAPN va par exemple limiter la portée des réunions trimestrielles du comité, que les associations et ONG tendent à bouder.²³⁹¹

En 2002, la création du PNLE, structure permanente dotée d'un budget, d'un personnel et d'une stratégie de communication étendue va contribuer à opérationnaliser les activités de coordination – et le travail de mise en sens consensuelle - initialement planifiées pour le PNLE. Cette création institutionnelle dotée de moyens va contribuer à renforcer le rôle de coordination (des activités opérationnelles et aussi de la mise en sens donc), voire d'orientation, des pouvoirs publics dans la lutte.

Cela se matérialise tout d'abord par l'organisation d'un Forum National sur l'Excision du 16 au 19 décembre 2003 au Palais des Congrès de Bamako, où le PNLE affiche clairement sa volonté d'être (ou d'apparaître comme) le canalisateur de la lutte au Mali. Rappelons que

²³⁹⁰ Par exemple, un colloque : *Colloque des leaders musulmans sur le point de vue de l'islam sur l'excision*, rassemblant le HCI, l'AMUPI et l'UNAFEM, ainsi que des imams a été organisé les 29 et 30 novembre 2004, organisé par le PNLE et l'Association des Juristes Maliennes (AJM).

²³⁹¹ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b, i.

cette rencontre est la deuxième rencontre nationale sur les MGF : la première avait été organisée par *Population Council* en 1997 en vue de dynamiser le CNAPN. Celle de 2003 est initiée par le PNLE lui-même (soutenu par l'UNICEF et la coopération française). Elle rassemble près de 200 participants : associations et ONG, leaders religieux, professionnels de la santé, directions régionales promotion de la femme, organisations internationales... Cette rencontre avait également pour but de préparer la rédaction du Plan National D'action de Lutte contre l'excision (2004). La démarche participative du forum devait permettre aux intervenants de discuter, sinon de s'appropriier (puisque le document était en fait déjà en grande partie rédigé) les stratégies de lutte proposées, tentant ainsi de faire du Plan National un document de référence pour *tous* les intervenants. Dans la même logique, le PNLE élabore en 2006 un Rapport National sur l'Excision (financé par Plan Mali) visant à conférer aux différentes activités de lutte une lisibilité pour redynamiser le cadre d'échange existant et documenter l'état de la mise en œuvre des actions de lutte. Ce rapport a été produit en collaboration avec les associations et ONG impliquées dans la lutte, à partir de plusieurs ateliers coordonnés par le PNLE. Par ces activités, le PNLE cherche ainsi à asseoir sa légitimité pour intervenir dans l'espace national de la lutte, palliant les trois insuffisances des actions de lutte telles que présentées par l'institution elle-même : la coordination, la documentation et le partage d'expériences entre les intervenants.²³⁹² Il précise ainsi qu'il assure « la coordination, l'harmonisation et l'établissement des relations fonctionnelles avec les organismes nationaux et internationaux impliqués dans la lutte contre la pratique de l'excision. » (*Ibid*).

Pourtant la coordination des activités de lutte n'est pas le monopole des seuls acteurs publics : depuis 1995, le Réseau Malien de lutte contre les MGF (RMLMGF) a été créé par le Centre Djoliba, dont il s'est progressivement autonomisé. Nous avons déjà souligné les difficultés qu'il a eu à obtenir un récépissé, au motif que les statuts et règlements de ce réseau faisaient double emploi avec le CNAPN qui venait tout juste d'être créé en 1996. Composé de 52 associations et ONG nationales, il organise également des réunions trimestrielles afin d'informer chacune des structures des actions entreprises et développer des stratégies ou actions communes. Dans un projet envoyé à différents bailleurs potentiels, le réseau justifie ainsi son existence : « une des contraintes majeures de la lutte contre l'excision est un

²³⁹² *Rapport National sur l'excision*, PNLE/ SE MPFEF, / Plan Mali Bamako, janvier 2006, p 7.

problème d'information et de suivi des activités par les partenaires et les acteurs des projets et programmes. Le RMLMGF en a fait un outil nécessaire pour une meilleure coordination des activités de ses membres, mais aussi un des axes stratégiques de sa mission. »²³⁹³ On retrouve ici les mêmes arguments qui justifient également la création du CNAPN et du PNLE. Ce réseau entretient des relations ambiguës avec le PNLE, souvent mal informé des activités organisées au niveau national. Le coordinateur du RMLMGF considère ainsi que « les rôles ne sont pas bien répartis [...] il y a un conflit d'intérêt entre le PNLE et la société civile [...] une clarification est importante ! »²³⁹⁴ Cette situation de concurrence ouverte peut complexifier l'identification (par les partenaires extérieurs notamment),²³⁹⁵ des interlocuteurs pertinents dans la lutte. Donc, si la participation de la société civile semble nécessaire à la légitimation de l'action publique, il reste encore à en faire accepter les modalités et les canaux.

ii. Au Kenya : alliances plus ponctuelles et moins institutionnalisées.

Au Kenya, les relations entre les acteurs publics et les OSC impliquées dans la lutte contre les MGF sont distendues. La coordination des associations et ONG est assurée non pas par une structure administrative (comme au Mali), mais par un réseau issu de la société civile, le *National Focal Point on FGM*. Lors de sa création en 1997, les principaux intervenants dans la lutte (réunis lors d'un Symposium organisé par l'UNICEF Kenya) s'interrogeaient sur la nécessité de créer une structure de coordination qui dépendrait soit de la société civile, soit d'institutions publiques. Finalement, après discussion et en l'absence de volonté politique clairement affichée, il a été décidé par les différents intervenants (départements ministériels, OSC et partenaires extérieurs) que le NFP on FGM resterait sous la houlette de la société civile. Ainsi, le *NFP on FGM* est hébergé par l'ONG kenyane *Northern Aid*, dans ses propres

²³⁹³ RMLMGF, *Contribution à la commémoration de la journée internationale de lutte contre l'excision du 6 février*, janvier 2006, p 1.

²³⁹⁴ Entretien 38 réalisé le 31 mars 2005 avec Emile Araman, secrétaire administratif du Réseau Malien de Lutte contre les MGF, Bamako, Mali.

²³⁹⁵ I. Gillette-Faye, *Rapport d'évaluation du GAMS*, 1999, p 43.

locaux, ce qui lui assure un soutien technique et logistique.²³⁹⁶ Par la suite, ce réseau est devenu une instance de la société civile à part entière, par défaut de participation des départements ministériels. Il est d'ailleurs aujourd'hui en déclin, du fait du désengagement des partenaires extérieurs (notamment UNICEF) qui ne perçoivent plus l'intérêt d'une telle structure faiblement représentative et légitime. On observe donc ici un mouvement totalement inverse à ce que l'on vient de décrire pour le cas malien : la coordination est délaissée par les services centraux au détriment d'une société civile peu spécialisée sur les MGF.

Mais, la question de la coordination des activités de la société civile a ré émergé très récemment à travers la mise en place du Comité Interministériel sur les MGF (en 2005),²³⁹⁷ sous la responsabilité du Département Genre. Lors de la réunion inaugurale, les intervenants (issus des différents départements ministériels, complétés par des représentants de la GTZ) se sont interrogés sur la possibilité d'inclure des associations et ONG dans le comité. Mais finalement, il a été décidé que le comité devait d'abord pérenniser la participation des représentants des différents départements ministériels, avant de s'ouvrir à la société civile.

Ces deux exemples montrent le cadre institutionnel assez rigide de la lutte, avec d'un côté des OSC et de l'autre des institutions publiques, avec peu de passerelles ou tout du moins peu de passerelles institutionnalisées. En effet, on peut ponctuellement observer des alliances plus ponctuelles et informelles entre certaines OSC et des acteurs publics dans la lutte : c'est le cas notamment autour des différents projets / propositions de loi qui mobilisent souvent des associations et certain-(e)s des députés impliqués dans la lutte que nous avons présenté(e)s précédemment. FIDA, MYWO ou encore le CHRD s'associent généralement avec des députés influents, que ce soit pour faire voter une loi (comme le *Children's Act*) ou pour maintenir la pression en vue de son application. Par ailleurs, le rôle de la Première Dame qui participe à des cérémonies de rites de passage alternatifs organisées par des OSC contribue

²³⁹⁶ Pour des détails sur cette structure : cf. *supra*, chapitre 3, I, A, 1, b, iii. Pour des détails sur son fonctionnement (réunions comme lieu de mise en débat des cadres d'action) : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, ii.

²³⁹⁷ Pour des détails sur le fonctionnement de ce comité : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, iii.

également à favoriser une association de nature *informelle* entre les acteurs étatiques et la société civile.²³⁹⁸

La participation de la société civile repose sur des mécanismes moins institutionnalisés au Kenya qu'au Mali. Par ailleurs, confrontés à la diversité (voire la contradiction) des mises en sens proposées par les organisations de la société civile au problème des MGF, les pouvoirs publics sont également contraints de chercher une autre source complémentaire de légitimation de leur action contre les MGF, et de ses modalités. Ainsi, nous avons pu également observer dans les deux cas de recherche des tentatives d'instrumentalisation de ressources de nature cognitives, permettant d'expliquer et de *convaincre* de la pertinence d'une intervention publique.

c. La mobilisation des ressources cognitives : une source de légitimité extérieure secondaire.

Rappelons que toute politique publique procède d'une simplification de la réalité sociale. Cette entreprise de décodage du réel afin de pouvoir y intervenir peut s'avérer particulièrement complexe face à des situations controversées, où co-existent voire s'opposent différentes interprétations d'un problème - comme dans le cas des MGF. Les divers cadres d'interprétation peuvent se compléter mais également s'opposer, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 2. Le dépassement d'une telle controverse peut passer par la mobilisation de données scientifiques, ou d'informations, qui sont plus susceptibles d'être *partagées* et qui sont aussi autant de *preuves* qui vont en quelque sorte justifier du recours à tel couple interprétation et solution.²³⁹⁹ Dans l'analyse de la matrice de la cause des MGF

²³⁹⁸ Par exemple, la participation de la Première Dame à des activités de World Vision dans le West Pokot le 1^{er} décembre 2004, est affichée sur le site internet de *State House*, présentant les activités du Bureau de la Première Dame : « *Firt Lady Calls for Full Implementation of the Children's Act – West Pokot* », 1^{er} décembre 2004.

²³⁹⁹ Emery Roe considère que les politiques publiques complexes reposent sur des successions d'histoires (*stories*) qui réduisent l'incertitude à un moment donné en choisissant une interprétation, rendant alors possible l'action à son encontre. Il prend l'exemple d'une controverse qui a émergé au début des années

dans le chapitre 2, nous avons mis en évidence le fait que de manière générale, les éléments normatifs sont *a priori* inconciliables entre eux ; et que seuls les éléments cognitifs peuvent venir stabiliser les compromis nécessaires au développement de l'action publique. Nous avons montré par exemple que les éléments cognitifs dominants du cadre générique *santé* ont généralement permis le développement de discours et d'actions contre les MGF à partir d'interprétations scientifiques, ce que nous avons décrit comme le *compromis sanitaire*. Dans le même ordre d'idée,

Cette entreprise de rationalisation de l'action publique passe par le recours aux connaissances techniques et scientifiques, qui sont susceptibles de fournir des *repères* pour la conduite des politiques publiques. Mais, plus que les données (informations, connaissances etc.) en elles-mêmes, ce qui est important c'est leur usage et leur maîtrise – surtout lorsqu'elles sont soit insuffisantes (comme dans notre cas) soit surabondantes (comme par exemple dans le cas de la Medfly décrit par Emery Roe), ce qui produit de toutes façons de la même manière une situation d'incertitude.²⁴⁰⁰

De manière générale, l'action publique dépend de la mobilisation (voire idéalement de la production) des informations et connaissances disponibles sur le problème à traiter. Notons par exemple dans cette perspective, que les associations – et notamment les plus anciennes et reconnues – détiennent une ressource clef : l'expertise, qui peut être mobilisée dans la construction du sens des politiques publiques sur les MGF.

L'usage qui est fait de ces ressources cognitives n'est pas neutre. Il convient donc de déterminer la **nature** des ressources cognitives mobilisées (voire produites) (**i** et **ii**), avant de réfléchir sur leur usage, et notamment à partir de la question de la **communication** (c'est-à-dire littéralement de l'échange de l'information et de sa diffusion) sur ces connaissances (**iii**). Précisons ainsi que dans l'ensemble des connaissances disponibles sur les MGF (dont nous

1980 en Californie, où des mouches de fruit de méditerranée (MedFly) ont été retrouvées sans que l'on puisse expliquer leur provenance ni trouver une solution pour les éradiquer. Les informations disponibles sont en constant évolution, ce qui rend difficile l'appréhension du risque, et les bénéfices associés à telle ou telle technique. Deux histoires se structurent et s'affrontent (celle favorable à la pulvérisation au sol, et celle favorable à la pulvérisation aérienne). E. M. Roe, "Narrative Analysis for the Policy Analyst : a Case Study fo the 1980-1982 Medfly controversy in California", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8 (2), 1989, pp 251-273.

²⁴⁰⁰ Plusieurs auteurs se sont intéressés à la production de ces connaissances, et leur mobilisation dans la conduite des politiques publiques : voir notamment les analyses sur les « communautés épistémiques » de P. Haas, 1992, *op.cit* ; ou de « forums de professionnels » de P. Sabatier, 1999, *op.cit*.

avons essayé de dresser un tableau synthétique dans le chapitre préliminaire), deux types de données vont être particulièrement mobilisées dans le processus de légitimation de l'action publique: les données sociodémographiques sur la prévalence d'une part (i) et les données sur les conséquences médicales d'autres part (ii), voire également et de façon plus marginale, les recherches- action sur l'évaluation des stratégies de lutte.

i. les statistiques sur la prévalence.

L'information statistique attestant de la prévalence des MGF a un rôle déterminant dans l'action publique sur les MGF au Mali et au Kenya. Elle dépend quasi exclusivement des enquêtes démographiques et santé (EDS).²⁴⁰¹ Ces enquêtes sont les seules disponibles au niveau national : elles constituent des outils indispensables à la mise en action contre les MGF, même si les données produites peuvent être parfois contestées au niveau national, à partir d'arguments mettant en cause leur représentativité. Rappelons à titre d'exemple que lors de la première EDS au Kenya (1998), la province *North Eastern* n'était pas prise en compte - probablement pour des raisons logistiques car l'accès à cette région n'était pas sécurisé. Pourtant, cette vaste région concentre la plus forte prévalence de la pratique des MGF au niveau national selon la dernière EDS (2003) qui n'a d'ailleurs inclus que la principale ville (Garissa) de la zone. De même, les échantillonnages sont parfois relativement faibles, et se concentrent (par commodité là encore) sur les centres urbains.²⁴⁰²

Pour autant, la publication de ces résultats est un temps fort dans l'action publique : le choix du moment, et la maîtrise de l'interprétation des chiffres restent des enjeux clefs. L'EDS Mali II (2001) a ainsi donné lieu à une vaste campagne d'information, avec des brochures et des posters avec des schémas simplifiés par thèmes. Dans un autre ordre d'idée, le retard dans la publication des résultats de la dernière EDS IV au Mali (en 2006-7), finalement publié sans grand tapage début 2008, semble en partie répondre à ces considérations stratégiques. Sans pouvoir réellement déterminer les raisons d'un tel retard, lors de notre dernière enquête de terrain, l'un de nos interlocuteurs nous précise que les associations ont manifesté leur

²⁴⁰¹ Rappelons que les EDS sont produites par l'ONG spécialisée ORC Macro, en partenariat avec les structures gouvernementales en charge de la statistique, et le plus souvent sur financement de l'US Aid. Cf. *supra* chapitre préliminaire.

²⁴⁰² Par exemple, la première EDS mentionnant les MGF au Mali repose sur des questionnaires réalisés avec 9704 femmes, et la deuxième sur 12 849 ; et au Kenya, sur 7 881 femmes en 1998, et 8 195 en 2003.

inquiétude face à publication de chiffres qui montrent une prévalence en baisse, ce qui pourrait signifier alors la baisse des financements pour ces programmes.²⁴⁰³ Mais de tels résultats ont à l'inverse pu être interprétés comme le signe de changement de comportement, qui pourraient ainsi rendre plus probable le vote d'une loi.²⁴⁰⁴ Au-delà, des chiffres en tant que tels, ce qui compte c'est bien sûr leur interprétation.

La comparaison des cas maliens et kenyans permet de mesurer l'impact de ces données sur la conduite des politiques, et sur leur légitimation.

Au Kenya, les EDS ne sont pas les seules données sur la prévalence de la pratique. La recherche menée par MYWO et PATH au début des années 1990 présente pour la première fois des chiffres sur la prévalence dans quelques zones du pays. Cette étude quantitative réalisée en 1991-1992 met ainsi en évidence qu'environ 90% (des femmes interrogées) sont excisées dans les districts de Narok, Kisii, Meru et Samburu. Mais, la recherche n'a pas un caractère national. Les données au niveau national (permettant des comparaisons) sont uniquement disponibles *via* les EDS, dont la première mentionnant les MGF a été publiée en 1998 : elle a mis en évidence un taux de prévalence nettement moins alarmiste que celui des enquête de MYWO, en affirmant que **38%** pour les femmes entre 15 et 49 ans sont excisées. Cela a toutefois confirmé la permanence de la pratique sur le territoire national.

Lors du premier symposium national organisé sur la question, rassemblant à la fois les ministères kenyans concernés, des représentants de différentes agences des Nations Unies ainsi que des ONG et associations locales ; l'une des recommandations était la mise en place d'efforts concertés pour éradiquer la pratique des MGF. En juin 1999, le Ministère de la Santé publie²⁴⁰⁵ le *National Plan of Action for the Elimination of Female Genital Mutilation in Kenya*, qui est le premier document officiel spécifiquement sur les MGF. Déplorant d'ailleurs

²⁴⁰³ Entretien réalisé avec le responsable du PASAF, 24 décembre 2007, Bamako.

²⁴⁰⁴ Depuis la publication de la dernière EDS, des voix se sont élevées en faveur d'une loi (le terrain étant maintenant propice), ce qui expliquerait la reprise du processus de rédaction d'un avant-projet de loi contre l'excision en septembre 2008 à l'initiative du chef de l'Etat.

²⁴⁰⁵ Ce document n'est toutefois pas diffusé, notamment au niveau des services déconcentrés où, lors de notre enquête de terrain, les responsables rencontrés ont déclaré ne pas avoir eu connaissance de ce document...

le manque de recherches, il s'appuie sur les seules données disponibles permettant d'évaluer la « situation » des MGF au niveau national, à savoir donc l'EDS de 1998.²⁴⁰⁶

A l'inverse, la deuxième EDS publié en 2003 montre une légère diminution de la prévalence nationale de la pratique, qui tombe à **32%** (EDS 2003).²⁴⁰⁷ La publication de ces résultats était très attendue en 2003, dans la mesure où l'enquête intervenait après le vote du *Children's Act* qui interdisait la pratique (sur les jeunes filles mineures). Mais l'interprétation de ces résultats a été variable. D'un côté, la tendance à la baisse (même minime) de la pratique a pu participer d'une moindre attention publique portée à la problématique. A cet égard, il est intéressant de noter que l'EDS a surtout mis en évidence la détérioration des principaux indicateurs de la santé de la reproduction (mortalité maternelle et infantile, taux d'utilisation de la contraception... sauf pour le taux de prévalence du VIH SIDA), ce qui a été largement médiatisé, et a donc fait l'objet d'une attention publique accrue, au détriment de la question des MGF qui est alors entrée dans une période de dormance. Mais ces chiffres ont également été interprétés, notamment par les associations et ONG internationales, comme le signe d'une faible diminution de la prévalence *malgré* le vote d'une loi criminalisant la pratique ; ce qui a également accentué la pression exercée sur le Gouvernement afin qu'il mette en place des mécanismes visant l'application de la loi,²⁴⁰⁸ voire le vote d'une loi spécifique.²⁴⁰⁹ La réponse a cependant été de nature institutionnelle, avec le transfert de la question du Ministère de la Santé, au nouveau Département Genre, en 2005.

²⁴⁰⁶ Ministry Of Health (Republic of Kenya), *National Plan of Action for the Elimination of Female Genital Mutilation in Kenya, 1999-2019*, Nairobi, juin 1999. Notons que ce document a été rédigé avec l'aide financier de l'OMS, et le soutien technique d'ONG internationales et nationales, (El Taller, MYWO, Northern Aid, PATH, CSA) ainsi que de l'UNICEF ; ainsi que des membres du « Anti FGM Core Group » (voir pp 4 et s.)

²⁴⁰⁷ Voir notamment entretien réalisé avec la FPAK, le 25 mai 2005, Nairobi (Kenya).

²⁴⁰⁸ Voir par exemple les recommandations issues de la 40^{ème} session du Comité des Nations Unies (juillet- août 2007) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDEF) concernant les 5^{ème} et 6^{ème} rapports présentés par le Kenya.

²⁴⁰⁹ Un atelier a été organisé en 2008 par le FNUAP avec les députés en vue de la rédaction d'un projet de loi (spécifique) contre les MGF. Voir : *The Standard*, 6 juillet 2008.

Au Mali, il existe finalement peu de données quantitatives, même ciblées, en dehors des EDS.²⁴¹⁰ En 1995-1996 sont publiés les résultats de la première EDS : la prévalence des MGF est estimée à **94%** des femmes entre 15 et 49 ans. Ce chiffre fait des MGF une pratique quasi systématique sur le territoire national. La même année, le Comité National d'Action pour l'Eradication des Pratiques Néfastes (CNAEPN) est mis en place au niveau du CPF.²⁴¹¹ C'est la première marque de l'engagement de l'Etat en faveur de l'abandon de la pratique des MGF.

La deuxième enquête est réalisée en 2001, et ne sera publiée que dans le courant de l'année 2002. Elle montre une légère baisse de la prévalence, qui reste toutefois supérieure à **90%** au niveau national. Cela correspond à une deuxième période dans l'action publique sur les MGF, qui est beaucoup plus active. La loi sur la santé de la reproduction, votée en 2002 (avant l'alternance) mentionne pour la première fois dans un texte législatif, la pratique des MGF, pour recommander la prise en charge des victimes. La même année surtout, le Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE) est créé, qui constitue un tournant majeur dans l'action publique contre les MGF.

Donc, les EDS jouent un rôle moteur dans l'action publique sur les MGF au Mali et au Kenya. Les premières EDS ont un rôle particulier car elles mettent en évidence **l'ampleur** du « problème » des MGF, qui va rendre nécessaire et légitimer une intervention publique. Les enquêtes suivantes rendent compte de **l'évolution** de la prévalence de manière générale : elles sont souvent ainsi considérées comme un indicateur permettant d'évaluer l'impact des actions de lutte contre la pratique, qui va venir légitimer (ou non) l'action entreprise. L'interprétation de ces données laisse également une marge de manœuvre plus ou moins large à l'action publique.

A côté des données statistiques sur la prévalence nationale, d'autres types de connaissances sont essentielles à la construction de l'action publique sur les MGF, notamment celles qui attestent du lien entre MGF et conséquences sur la santé de la femme.

²⁴¹⁰ On peut toutefois citer les recherches récentes menées dans la nord du pays par l'Aide de l'Eglise Norvégienne, qui ont mis en évidence une prévalence qui justifiait des interventions sur cette question. Cf *supra*, chapitre 4.

²⁴¹¹ Décret n°96-382/PM-RM portant création du CNAEPN.

ii. les données sur les conséquences néfastes.

On peut distinguer entre les données primaires, qui sont issues de recherches médicales et qui mettent en évidence les conséquences de la pratique- qui vont venir légitimer la lutte contre les MGF ; et les données secondaires, de nature plus hétérogène mais qui servent le même objectif.

Les données primaires sont le plus souvent issues de recherches menées en dehors des pays, notamment par l'OMS. Le plus souvent les justifications de l'intervention publique reprennent ainsi directement les conséquences médicales mises en évidence par l'OMS, sans nécessairement mentionner les sources, contribuant ainsi à **généraliser** des recherches parfois plus spécifiques. On retrouve cela notamment dans le Plan National en faveur de l'abandon de l'excision (2002-2006) du Mali. Avant une présentation détaillée des différents types de complication, on peut par exemple y lire : « L'excision est responsable de graves conséquences chez les fillettes et les femmes et elle a fréquemment des conséquences immédiates et à plus long terme. Il existe une documentation et des recherches abondantes sur les conséquences immédiates et à long terme décrites ci-après. »²⁴¹²

De façon encore plus implicite, dans le petit fascicule rédigé par le CNAPN et le PASAF, destiné aux décideurs maliens, on peut lire : « Est-ce que la lutte contre l'excision ne cache pas en réalité une atteinte à notre culture ? Les occidentaux ne cherchent-ils pas à détruire nos valeurs culturelles authentiques ? Non [...] Les *médecins maliens* qui travaillent dans les centres de santé voient chaque jour des cas de complications de l'excision. Des études faites *au Mali, par des maliens* montrent aussi le caractère nocif de la pratique de l'excision sur la santé des femmes. [...] L'évolution des connaissances grâce à la science est un facteur qui a fait prendre conscience aux gens des dangers physiques et psychologiques liés à l'excision ». ²⁴¹³

Ainsi, l'accent est mis (chaque fois que cela est possible) sur les études qui ont été menées *au Mali* sur la question. Cela constituait d'ailleurs l'une des premières priorités du projet PASAF (rattaché au CNAPN, rappelons le), de répertorier toutes ces recherches dans un rapport publié en 2002 : *L'excision au Mali. Revue et analyse de la situation. Programmes, études et*

²⁴¹² MPFEF/ PNLE , *Politique et Plan d'action National en faveur de l'abandon de l'excision*, Bamako, 2003.

²⁴¹³ L. B. Traoré, *L'excision au Mali. Guide de dialogue avec les décideurs*, PASAF/ MPFEF/ FNUAP/ PATH, Bamako, 2002 (?), p 19. [souligné par nous]

positions des religions. Les différentes recherches académiques, et les recherches actions sur les MGF y sont présentées. La majorité porte sur les aspects socio culturels (anthropologiques), mais quelques uns traitent spécifiquement des conséquences médicales.²⁴¹⁴

Certaines de ces recherches peuvent avoir un impact direct dans l'action publique : c'est le cas au Mali avec l'étude réalisée au Mali par le Ministère de la Santé, une ONG malienne (ASDAP) et Population Council qui avait mis en évidence une tendance à la médicalisation. La lettre-circulaire du Ministère de la Santé des Personnes Agées et de la Solidarité en 1999 fait directement référence à cette étude pour justifier de la condamnation de la pratique par les agents de santé.²⁴¹⁵ Ces données scientifiques publiées ont clairement participé à la prise de décision en faveur de l'interdiction de la médicalisation.²⁴¹⁶

Par manque de données scientifiques complètes, les conséquences néfastes de la pratique sont par ailleurs (surtout) attestées au Mali par des données fournies par un gynécologue dans l'exercice de ses fonctions (dans le centre de santé de la commune IV de Bamako) : le docteur Moustafa Touré. Ce dernier est en train de rédiger un ouvrage, en partenariat avec le FNUAP, rassemblant les *photos* commentées de cas dramatiques liés à l'excision qu'il a été amené à traiter à Bamako. Ces photos ont largement été diffusées aux différents acteurs de la lutte (souvent sans commentaires). Cela constitue un support essentiel pour justifier d'une intervention publique contre les MGF. Mais ces images ont souvent été jugées très choquantes, car elles montrent de façon crue l'appareil génital des femmes. Par exemple, elles ne sont pas « montrables » à la télévision de l'avis des membres du PNLE que nous avons interrogés.²⁴¹⁷

²⁴¹⁴ Cf. *supra*, chapitre préliminaire, II.

²⁴¹⁵ « Une récente enquête conduite par la Division Santé Familiale et Communautaire et ses partenaires [qui] montre que [...] 13% pratiquent l'excision dans les établissements sanitaires » : Secrétariat Général du Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité (République du Mali), n° 0019/MSPAS-SG, 7 janvier 1999, Koulouba.

²⁴¹⁶ *Ibid*, p 10. Cf. *supra*, chapitre 2, I, C.

²⁴¹⁷ Cette question a été ouvertement soulevée par exemple à la suite de la diffusion d'une vidéo où certaines de ces photos étaient incluses, lors d'un atelier de stratégisation sur les méthodes de lutte contre l'excision organisé par l'APDF le 11 février 2004, en commune V de Bamako : des participantes ont dénoncé des images truquées etc. [notes personnelles].

Au Kenya, les données sur les conséquences médicales issues des recherches scientifiques sont diffusées, mais ne sont généralement pas produites au niveau national. Par exemple, dans le Plan National d'Action de 1999, les différentes conséquences de la pratique des MGF sont largement détaillées, en s'appuyant implicitement sur les données publiées par l'OMS. Ce sont donc les conséquences générales et potentielles de la pratique, sans précision sur leur pertinence dans le contexte kenyan.

Par contre, il est intéressant de noter que, comme dans le cas du Mali avec les photos, ce sont aussi d'autres sources d'information qui viennent justifier certaines interventions publiques notamment à partir de données « brutes » sur les conséquences, telles que celles mettant en lumière des *cas dramatiques (décès) médiatisés*. Par exemple, la médiatisation d'un cas dramatique (14 petites filles excisées auraient trouvé la mort après la cérémonie, à Kathiani dans le district de Machakos (dans la province Eastern) en 1982 aurait poussé le Président à faire sa première déclaration. De la même manière et plus récemment, la fuite de plusieurs centaines de jeunes filles qui renoncent à l'excision a amené la Ministre du Genre a annoncé le vote imminent d'une loi spécifique contre les MGF.²⁴¹⁸ Ce sont donc des cas particuliers, et suscitant une vive émotion, qui viennent attester sans conteste le lien entre les MGF et les conséquences néfastes (médicales ou sociales), qui vont donc justifier de l'interdiction de la pratique.

Dans la mesure où les données restent en nombre limité, notamment pour ce qui est des données nationales, c'est aussi et surtout **l'interprétation extensive** (voire la manipulation) des quelques recherches et informations disponibles qui jouent un rôle dans la légitimation de la décision. Les débats parlementaires autour de la motion visant l'interdiction de la pratique de la circoncision féminine au Kenya en 1996 fournissent un exemple intéressant.²⁴¹⁹ La motion présentée prône une interdiction légale de la circoncision féminine au motif qu'elle constituerait un risque supplémentaire de transmission du virus du SIDA. Au cours des discussions, un point d'achoppement tourne justement autour du lien de causalité entre

²⁴¹⁸ "Government support harsh penalties against communities practicing FGM", *The Standard*, 14 août 2008; "Minister takes war on FGM to the village", *The Standard*, 16 Août 2008.

²⁴¹⁹ Voir: "Motion: Law against female circumcision", Parliamentary Debates, Nov.13 1996, *Kenya Gazettes*, pp 2622-2639.

transmission du virus du SIDA et pratique de la circoncision féminine : les députés Sunkili, Mokku, Nyamato et Farah contestent ce lien de causalité. Ce dernier avance même que la prévalence du VIH SIDA est plus faible dans la région du Nord Est, alors que l'on y enregistre les taux de MGF les plus importants du pays... La motion est finalement rejetée. L'absence de données vérifiables venant étayer l'argumentaire en faveur d'une interdiction légale de la pratique des MGF a ici (en partie) bloqué la décision. Les autres arguments opposés à la motion portaient sur des aspects normatifs, qui étaient difficilement conciliables,²⁴²⁰ de telle sorte que seuls des éléments cognitifs solides auraient pu sortir la question du débat culturaliste dans lequel elle est restée embourbée. En d'autres termes, l'action publique n'était pas possible à partir d'un cadre « santé » interprété dans le contexte de la lutte contre le sida, dans la mesure où le lien de causalité MGF/ sida n'était pas avéré, ce qui n'en fait pas un objet (plus) légitime d'action publique : la décision n'a pas été prise.

Donc, le savoir, les connaissances, l'expertise, et l'information sur les MGF sont des variables essentielles pour comprendre la (trans)formation des cadres d'action publique sur les MGF. Ils orientent l'action publique. Mais, comme nous l'avons vu notamment dans le chapitre préliminaire mais également ici à travers le deuxième exemple (la motion), ces éléments cognitifs restent cependant des ressources rares de l'action publique. La maîtrise de ces ressources constitue, dès lors, un véritable enjeu de pouvoir dans le processus d'action publique, notamment en vue de la légitimation. Cela pose alors la question de l'accès à ces données, mais également et surtout de leur diffusion, c'est-à-dire de la communication.

iii. la question de la communication.

En effet, dans la mesure où le savoir sur les MGF reste relativement limité, et les quelques données disponibles ne permettent pas de stabiliser certaines interprétations (comme avec l'exemple en ce qui concerne les risques de transmission du VIH), la légitimité passe alors également par la maîtrise de la **communication**. Comme le souligne notamment Jean-Marie

²⁴²⁰ “We know from our experience that our wives enjoy sex as much as any other wives even those ones who are not circumcised” (Farah) “A woman doesn't see another future apart from marriage. Marriage necessarily means ‘after circumcision’” (Sunkili). “I think it is very odd for the communities of diverse cultures and interests to be imposed on an idea which is not acceptable to them” (Mokku). In, *Kenya Gazette*, Nov.13 1996.

Cotteret : « une loi n'est pas acceptée parce qu'elle a été votée, elle n'entre vraiment en application que si elle a été *expliquée* ». ²⁴²¹ Même si on ne peut certes pas parler de « légitimité cathodique », comme le conclut cet auteur, dans les cas que nous observons ; il n'en reste pas moins que les médias, et donc la médiatisation – ou non - du problème, et la forme qu'elle prend, peuvent être un élément important dans la légitimation.

Au Kenya, deux éléments importants peuvent être notés concernant la communication. Tout d'abord, les prémices de l'engagement politique ont été accompagnées d'une stratégie de communication. En effet, pendant les années 1980 et 1990, les « *presidential decrees* » de D. A. Moi ont largement été repris dans la presse, faisant même les gros titres. ²⁴²²

Par la suite, et comme nous l'avons déjà mis en évidence ; les médias (et notamment la presse écrite) sont devenus un acteur à part entière de la lutte. Les effets de cette médiatisation sont cependant ambigus dans la formation de l'action publique. On assiste notamment à une médiatisation croissante des conséquences de la pratique, avec une explosion des articles mettant en scène des événements tragiques au moment des vacances scolaires – ce qui est salué dans la quasi-totalité des entretiens que nous avons mené. Mais, cette médiatisation est à double effet, car si d'un côté elle participe de la publicisation de la problématique, mettant effectivement en évidence (et en scène) le fait que la pratique pose problème - et donc légitimant le fait que quelque chose *doit* être fait ; ²⁴²³ la constance dans la médiatisation de ces conséquences dramatiques peut également avoir tendance à poser indirectement la question de l'efficacité des mesures *déjà* prises, en mettant alors en évidence leur faible impact. Cela est notamment le cas depuis le vote de la loi en 2001 : les critiques vis-à-vis de l'absence d'application de la loi soulignent la lenteur dans les changements de comportement vis-à-vis de la pratique, mesurée au regard des cas dramatiques médiatisés, qui souligneraient ainsi *l'inefficacité* notamment des dispositions votées. ²⁴²⁴

²⁴²¹ J. M. Cotteret, *Gouverner c'est paraître*, Quadrige/PUF, 2002 (1^{ère} édition : 1991), p 23. [souligné par nous]

²⁴²² Pour des détails, voir notamment : cf. *supra*, chapitre 3, A, 2, c. et aussi chapitre 3, II, B, 2, a, i.

²⁴²³ « Il y a une bonne couverture, y compris avec des cas qui sont rapportés de complications qui ont conduit à la mort ou à des hémorragies ; il y a plus d'attention pour ça dans les media. Donc le gouvernement a été contraint d'agir, si quelqu'un est envoyé en prison, police... il y a beaucoup de discussions. », in : entretien réalisé le 23 mai 2005, avec le programme manager for youth de la FPAK, Nairobi.

²⁴²⁴ Dès le vote du Children's Act, plusieurs associations ont appelé à des mesures d'accompagnement pour faire appliquer les dispositions : voir par exemple FIDA, *2002 FIDA Kenya Annual Report on the legal status of*

Au Mali, la lutte institutionnelle contre l'excision est passée d'une forme d'auto censure, à une véritable stratégie de communication.²⁴²⁵ Compte tenu des fortes tensions qu'ont suscitées les campagnes dans les années 1990, suite à un mémorandum le Premier Ministre aurait demandé à l'ORTM de ne pas médiatiser les éléments de la lutte (en rapportant par exemple les activités de telle ou telle association), afin d'éviter la publicisation de la lutte. Au cours des années 2000, la situation a cependant changé, notamment avec la création du PNLE qui se dote d'une véritable stratégie de communication, dont le RMCAEX (Réseau Malien des Communicateurs modernes contre l'Excision) rassemblant des journalistes de la presse écrite et radio, qui assure la médiatisation large de toutes les actions gouvernementales en faveur de l'abandon de la pratique.

Donc, il est possible d'identifier trois modes de légitimation de l'action publique sur les MGF : une forme de légitimation *primaire* à travers la magistrature morale du Président ou le l'hypercentralisation de la mise en sens ; contrebalancée par la *participation* de la société civile - acteur historique de la lutte, et par la mobilisation (et la maîtrise) de l'information et du savoir (scientifique) de manière générale, procédant d'une *légitimité extérieure* aux acteurs publics apparaissent indispensables.

Mais au-delà de la stricte question de la légitimation, un autre type de contrainte vient peser sur les choix des instruments d'action publique dans notre cas de recherche, également lié à la nature controversée du problème étudié. Notre hypothèse est que la gestion d'une politique de controverse forte implique nécessairement des stratégies spécifiques permettant de *maîtriser a minima* les effets déstabilisants voire imprévisibles d'une controverse – sans nécessairement la traiter. Ainsi à côté des instruments classiques d'action publique (réglementaire, légaux,

kenyan women, décembre 2002, Nairobi. Plus récemment, par exemple lors d'un atelier organisé en juillet 2006 à Nairobi, les participants (internationaux) dénoncent l'absence d'effets de la loi interdisant les MGF. Certains experts internationaux ont même dénoncé l'inaction du gouvernement face à la médicalisation de la pratique dans les centres de santé étatiques. E. Mwai, « FGM : Weak laws eroding Kenya's gains in the fight against female genital mutilation », *The Standard*, 24 juillet 2006 ; E. Mwai « Health workers performing FGM secretly, says report », *The Standard*, 21 juillet 2006.. Cela a été notamment souligné dans le rapport sur des droits humains des Etats-Unis, *Kenya Country Report on Human Rights Practices-2007*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, mars 2008.

²⁴²⁵ Pour des détails : cf. *supra*, chapitre 3, A, 2, c.

administratifs, communicationnels etc.), on peut également dégager une série d'instruments plus informels qui permettent de contenir la controverse, sans nécessairement la traiter. Cela permet d'ouvrir (là encore) le champ de l'analyse de l'action publique, pour prendre en compte notamment ses « *creux* » et ses « *vides* ».

2. Le choix d'instruments pour *contenir* la controverse : entre non décision(s) et compromis *a minima*.

Dans notre recherche, la nature particulière du problème, qui est particulièrement controversé, va induire des contraintes particulières, qui sont ensuite gérées différemment. Si dans tout processus d'action publique, des tensions se manifestent nécessairement autour des caractéristiques du problème qui est en jeu ; ²⁴²⁶ celles-ci peuvent toutefois être d'intensité et de durée inégales. Donald Schon et Martin Rein étudient des cas de controverses particulièrement inextricables : selon eux le caractère insoluble des controverses peut avoir trois conséquences principales dans le processus d'action publique : soit cela conduit à une impasse (pas de décision possible), soit à une politique fondée sur un compromis à somme nulle ; ou enfin à une situation de « *pendulum swings* » dans laquelle des positions extrêmes sont alternativement dominantes dans la politique en question.²⁴²⁷ La situation de forte controverse contraint donc de façon supplémentaire et singulière le processus d'action publique. Comment le processus de politique publique est-il affecté par cette contrainte dans le cas de la cause des MGF ? Comment l'action publique peut-elle émerger face à une situation *a priori* inextricable ?

Le Mali et le Kenya ont développé des instruments de maîtrise de cette controverse relativement proches, mais qui suivent des temporalités et qui mobilisent des acteurs parfois différents. Nous avons ainsi dégagé deux stratégies convergentes (entre nos deux cas) de

²⁴²⁶ Par exemple, dans son étude de l'agenda politique, J.G. Padioleau rappelle cette dimension conflictuelle « banale » du processus politique : « [I]es caractéristiques des problèmes ne réunissent pas en général les suffrages de tous les acteurs sociaux, et de ce fait, les agendas politiques sont dominés par des conflits. Le vocable *issue* employé sans cesse par les auteurs anglo-saxons traduit cette qualité conflictuelle. », J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 25.

²⁴²⁷ D. Schon et M. Rein, 1994, *op.cit.*, pp 3 et s.

gestion de la controverse : l'enterrement de l'enjeu ou son contournement d'une part (**a**) ; et son atténuation progressive par le jeu du compromis minimal d'autre part (**b**).

a. Des « non décisions » significatives.

Au cours de notre recherche nous avons pu isoler des stratégies particulières, qui visaient surtout à endiguer l'enjeu des MGF : loin d'être marginales, ces stratégies semblent traduire des décisions *en négatif* ou des non-décisions telles que décrits par Peter Bachrach et Morton S. Baratz. S'interrogeant sur le concept de pouvoir, ces auteurs proposent en effet une théorie qui déborde des décisions et activités concrètes mesurables du pouvoir, pour inclure également une vision *en creux* du pouvoir qui s'exercerait *également* à travers des entreprises de limitation du processus politique à certaines questions.²⁴²⁸ Plus difficilement observables, et donc généralement faiblement prises en compte dans l'analyse, ces décisions « en creux » (les silences, les censures, les refus...) n'en restent pas moins significatives dans le processus d'action publique, et encore plus quand l'enjeu concerne une question controversée pour laquelle l'éventail de positions est large – comme c'est le cas avec la cause des MGF. Ces non- décisions prennent des formes différenciées au Mali et au Kenya, mais elles n'en restent pas moins des éléments clefs indispensables à la compréhension de l'action publique.

Au Mali, l'action publique se donne donc aussi à voir à travers les « trous » ou les « manques » décisionnels au sens formel.

L'absence de couverture médiatique de la question des MGF jusqu'en 2002, qu'elle relève d'une forme de censure implicite ou d'autocensure de la part de l'ORTM (radio et télévision nationale), offre un premier exemple éclairant. Le directeur de la chaîne, revenant sur cette période, précise ainsi : « Quand il y a eu polémique, on a vu que c'était un sujet sensible, mais pas prioritaire. En tant que média public, il ne faut pas nourrir la polémique sur le terrain religieux. Si les religieux ne se mettent pas d'accord, on ne peut pas prendre position, on ne

²⁴²⁸ "Power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A." in: P. Bachrach and M.S. Baratz, "The Two Faces Of Power", *American Political Science Review*, vol. 56 (4), December 1962, p 948.

peut pas donner la parole à tel ou tel religieux. Ce n'est pas ici qu'il faut faire le débat intellectuel. [...] Le journaliste ne crée par l'information, il la traite ». ²⁴²⁹

On voit bien ici les contraintes de toute prise de position publique contre l'excision, qui risque d'être confrontée aux positions contraires de certains leaders d'opinion, notamment religieux. Pour éviter toute tension, voire tout débat ; mieux vaut alors non pas ne rien faire, mais ne pas trop *montrer* ce qui se fait... C'est ainsi que pendant quelques années les activités de lutte contre l'excision ne seront pas relayées par l'ORTM, y compris d'ailleurs (comme le précise le directeur) les critiques éventuelles vis-à-vis de cette lutte. Ici, le non médiatisation est en fait bien le résultat d'un *choix* de neutralité.

Mais, l'exemple le plus marquant de ce mécanisme est le retrait implicite en 2002 de l'avant-projet de loi éducative sur l'excision par le Président de la République, A. Oumar Konaré (qu'il avait signé par ordonnance quelques jours avant la fin de son mandat).²⁴³⁰ Ce processus interrompu sera finalement abandonné avec l'alternance : il ne sera finalement jamais déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Notons que le retrait initial de cette ordonnance aurait été le fait de pressions exercées sur le chef de l'Etat le lendemain de la signature en Conseil des Ministres de cette loi. Mais, ce qui reste significatif en dehors de cette pression des leaders religieux – difficile à préciser *a posteriori* - c'est que le projet de loi ait ainsi été aussi rapidement enterré... Ce retrait est en effet resté implicite (le Président n'ayant pas fait par exemple une contre-déclaration), et a été le produit d'une sorte de pourrissement accéléré, entretenu ensuite par son successeur. Ce **non événement** reste cependant central pour comprendre la dynamique et la logique de l'action publique sur les MGF. Comme nous l'avons déjà suggéré, l'option législative est en effet au cœur de la controverse des MGF au Mali, si bien que le pourrissement autour de cette option, pourtant plébiscitée à travers des « recettes » internationales dominantes,²⁴³¹ notamment diffusées via la conférence internationale de 2006, peut être considéré comme un dispositif tangible d'action publique *en négatif*. Régulièrement, le Gouvernement et ses représentants affichent et ré-affirment leur réticence vis-à-vis du vote d'une loi interdisant la pratique. Par exemple, lors de la dernière édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique (12^{ème} édition, décembre 2007), l'ODEF (Observatoire des Droits de l'Enfant et de la Femme) a réaffirmé la nécessité du vote d'une

²⁴²⁹ Entretien réalisé le 6 avril 2004 avec le nouveau directeur de la télévision nationale ORTM, Bamako, Mali.

²⁴³⁰ Pour des détails concernant le contexte de cet avant-projet : cf. *supra*, chapitre 2, I, A, 1, c.

²⁴³¹ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B, 2, b.

loi interdisant l'excision au Mali.²⁴³² Lors de la précédente édition (11^{ème} édition, décembre 2006), Mme K. Aoudou Sididé de l'AMSOPT avait fait la même requête. La Ministre de la Promotion de la femme, avait répondu en soulignant la nécessité d'« aller au pas et au rythme du Mali. Rien ne servira de prendre un texte et le brandir sans un véritable changement de comportement ».²⁴³³

Au Kenya, le recours aux « *presidential decrees* » constitue aussi une forme de non- décision, plus complexe. En effet, ces déclarations tonitruantes, relayées dans la presse et saluées par les médias internationaux, n'ont donné lieu à aucune forme de *décision* légale – quelque soit son niveau hiérarchique : avant-projet de loi, directives envers la police, mise en place d'une commission etc..... Il s'agit alors donc bien d'une forme de **non- action**, qui est d'autant plus significative qu'elle se double d'un discours très volontariste sur la scène internationale, à tel point que nous avons évoqué le terme de cadre *rhétorique* de l'action publique pour en rendre compte. Ces *presidential decrees* participent donc d'une politique de lutte contre les MGF *en creux*. Cette réticence à s'engager institutionnellement sur la question est d'ailleurs confirmée par exemple suite à la rédaction du premier Plan nation d'action en vue de l'éradication des MGF (1999-2019) qui fait implicitement du MOH la structure unique en charge de l'application du texte, sans toutefois que des moyens y soient attachés, ni qu'un mandat plus clair lui soit assigné. Ces exemples montrent donc que malgré la publicité dont bénéficie la question des MGF au Kenya, à travers notamment les *presidential decrees* ou des décisions formelles, la question reste le plus souvent inscrite sur l'agenda de façon purement rhétorique. Cette forme de non action subtile – *déguisée* derrière une mise en scène forte – peut être interprétée en partie comme destinée aux partenaires extérieurs.

²⁴³² « Des atteintes aux droits humains dénoncés », *Les Echos*, 11 décembre 2007 ; « Espace d'Interpellation Démocratique : échanges directs », 11 décembre 2007, communiqué publié sur le site de la Primature du Mali [Disponible en ligne : <http://www.primature.gov.ml>]

²⁴³³ « 11^{ème} édition de l'EID », *Infos PRODEJ*, Bulletin numéro 11, Janvier 2007. [Disponible en ligne : <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>] Le PRODEJ est le projet de réforme de la justice au Mali (il s'agit du bulletin émit par le Ministère de la Justice du Mali).

Dans les deux cas étudiés, l'analyse attentive des « *vides* » observés dans le processus d'action publique (poussissement d'un avant-projet ou non traduction de déclarations fortes en décision légale formelle) permet de comprendre les mécanismes de l'action publique sur les MGF, au même titre que les décisions plus formelles. Ces exemples mettent également en évidence le fait que la décision est bien plus un *processus*, qu'un résultat. L'action publique sur les MGF est le produit d'un long processus erratique dont la dynamique essentielle reste – par ailleurs - le plus souvent contrainte par la nécessité d'un compromis minimal dans un espace concurrentiel de sens dont les acteurs publics n'ont pas le monopole.

b. Le jeu du « compromis » minimal.

La controverse des MGF confronte différents acteurs qui défendent des visions différentes du problème (et de ses modes de résolution). En l'absence de certitude sur la définition d'un problème aux ramifications particulièrement hétérogènes et complexes, pour lequel les données objectivables - de type données scientifiques par exemple - restent insuffisantes ; « la recherche d'un mode de définition de la réalité sociale qui rende possible l'obtention d'un *compromis* entre les différentes parties prenantes sur la politique publique à mettre en œuvre », ²⁴³⁴ reste un processus central. En effet l'articulation des problématisations différentes de la cause des MGF semble ici opérer par transaction, par concessions mutuelles, par arbitrages successifs... bref par autant de procédures (symboliques) qui vont permettre l'action publique, c'est-à-dire qui vont rendre *gouvernable* cette situation - sans toutefois nécessairement chercher à la dénouer (si elle est rendue gouvernable, cela ne signifie pas en effet pas qu'elle soit *gouvernée*). Mais si dans la réalité les deux dimensions sont étroitement liées, nous proposons ici de chercher à les dissocier – dans la mesure où nous considérons que la *gouvernabilité* est précisément un élément central du processus de politique publique que nous étudions. ²⁴³⁵

Nos recherches ont mis à jours deux types de procédures qui ont pour objet non plus (simplement) de traiter le problème mais (surtout) de le rendre *traitable* c'est-à-dire de permettre sa gouvernabilité. Il s'agit d'une part de tentatives de *neutralisation* des aspects les

²⁴³⁴ E. Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *RFSP*, vol. 50 (2), 2000, p 287.

²⁴³⁵ Pour une définition et mise en perspective de cette notion : Cf. *supra*, introduction générale.

plus problématiques de la question – c'est-à-dire une forme de dépolitisation partielle (i), et d'autre part l'incorporation du problème dans un domaine d'intervention publique proche, qui a l'avantage d'être *déjà* reconnu et légitimé, ce qui va permettre un traitement *en parallèle* facilité, par effet de « *glissement* » (ii).

i. Des stratégies de « neutralisation » de la controverse.

Pour dépasser les conflits, la procédure la plus courante que nous avons observée dans les deux cas étudiés consiste non pas à développer une argumentation raisonnée visant à justifier le point de vue défendu ; mais plutôt à l'inverse à déployer une stratégie de neutralisation des éléments les plus conflictuels du débat. Cela peut prendre plusieurs formes.

Au Mali, les créations institutionnelles que nous avons évoquées au début de ce chapitre (CNAPN et PNLE) peuvent être interprétées en partie comme des entreprises de neutralisation de la controverse, dont elles proposent un traitement technique et bureaucratique, désormais routinisé (notamment à travers ses réunions).²⁴³⁶

Cette analyse semble particulièrement valable en ce qui concerne la création en 1996 du (premier) Comité National pour l'Eradication et l'Abandon des Pratiques Néfastes (CNEAPN). En effet, le fait que ce comité n'ait pas été (pendant longtemps) doté des moyens nécessaires à son fonctionnement, et qu'il n'ait finalement été opérationnalisé qu'après un nouveau décret en 1999, illustre en effet la portée limitée mais symbolique de cette décision. Coïncidant avec la démultiplication des acteurs associatifs impliqués dans la lutte (du fait de la disponibilité de financements importants sur cette thématique et de la démocratisation),²⁴³⁷ il s'agissait à la fois de tenter de prendre la main sur la lutte contre les MGF tout en *montrant* (y compris vis-à-vis des partenaires extérieurs) l'engagement des autorités publiques contre les MGF. En effet, le mandat qui est assigné au Comité par l'ordonnance de 1999, stipule que le Comité est principalement chargé de « coordonner *toutes* les activités de lutte contre la pratique » (article 2). Le rapport de Population Council (principal bailleur de la lutte à ses

²⁴³⁶ Pour des détails sur ces réunions, se reporter à la sous partie consacrée aux espaces de mise en débat : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b, i.

²⁴³⁷ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2.

débuts) en 1999 salue la création d'un comité qui participe à la « relance actuelle de la campagne nationale (« officielle ») contre ces pratiques au Mali ».²⁴³⁸ On retrouve ici quasiment les mêmes caractéristiques que lors de la mise en place d'un Ministère à la Condition des Femmes au moment de la controverse sur l'avortement en France dans les années 1970 décrite par Calliope Spanou. Elle considère que cette création organisationnelle participait d'une stratégie de neutralisation de la controverse, en cherchant d'une part à contrôler la définition du problème des femmes (et donc de l'avortement), tout en contentant les acteur(rice)s du mouvement des femmes qui demandaient une reconnaissance publique de leur problématique.²⁴³⁹

La création du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE) en 2002 répond également à cette stratégie de traitement consensuel et symbolique de la question, mais en partie seulement. Les nuances viennent d'une part du fait que cette structure est ici dotée d'un budget et de personnel (en 2003-2004), ce qui en fait un acteur central dans la lutte au niveau national. D'autre part et surtout, même s'il dispose de faibles marges de manœuvre (dans la mesure où la controverse est encore prégnante), il participe à **la routinisation - sinon à l'apprentissage - d'un traitement consensuel de la lutte** contre les MGF. Il constitue en effet un espace favorisant l'échange, le dialogue et la discussion entre les différentes parties prenantes de la controverse qui peuvent ainsi confrontées leurs problématisations lors des réunions du PNLE, ou des différents ateliers d'harmonisation qu'il propose dans le but de faire ressortir une position, sinon commune, du moins unique.²⁴⁴⁰ De telle sorte ce qui était

²⁴³⁸ Dans un rapport commandé par *Population Council* et publié en 1997, on peut ainsi lire : « La relance actuelle de la campagne nationale ("officielle") contre ces pratiques au Mali vient bien à propos. La mise en place du Comité National d'Action contre les pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant favorise une meilleure planification et une cohérence dans les actions menées contre l'excision au plan national. Elle profite aussi bien aux bailleurs de fonds qui s'intéressent aux pratiques des MGF qu'aux organes d'exécution qui ont intérêt à se présenter au public comme une force dynamique de changement. La présence d'une telle structure de coordination aidera à maintenir le momentum pour des interventions futures en vue de l'abolition de ces pratiques néfastes au bien-être de la femme, de la fillette et de la société d'une manière générale. Par ailleurs, l'affiliation du comité national au réseau international du CI-AF, favorise l'acquisition de support supplémentaire et d'échange d'expériences pour les organisations qui luttent contre les MGF au Mali » in : A. Diallo, 1997, *op.cit.* , p 24.

²⁴³⁹ C. Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, Paris, 1991.

²⁴⁴⁰ Pour des détails sur cette fonction de mise en débat des cadres d'action publique : cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, b, i.

une forme de neutralisation *en négatif* est également progressivement devenu un véritable mode d'intervention *en positif* contre les MGF, caractérisé par *un traitement technique de la problématique, via une agence gouvernementale spécialisée qui s'appuie sur un cadrage santé-maternaliste de la cause qui se veut consensuel*. Cela rejoint ici en partie les analyses de J. G. Padioleau évoquant une forme d'« endiguement » des controverses à travers la redéfinition de l'enjeu faite par les autorités publiques.²⁴⁴¹

Au Kenya, de telles manœuvres de neutralisation sont également observables, mais elles s'assimilent alors plutôt à une sorte de « **pourrissement** » graduel de la problématique qu'à sa routinisation *en positif* telle que nous venons de la décrire.

Malgré les déclarations publiques de D. A. Moi, la question ne bénéficie en effet pendant longtemps d'aucun traitement public connexe spécifique. Seul le vote du *Children's Act* en 2001 formalise les interdictions décrétées unilatéralement par le Président. Mais encore faut-il ici préciser que ce texte de loi n'est pas non plus l'aboutissement de l'engagement présidentiel, mais bien plus le produit du plaidoyer des organisations de la société civile. Le Président s'est pendant longtemps contenté de faire des déclarations, sans les accompagner de décisions plus formelles, pérennisant paradoxalement une situation qui rend difficile le travail des ONG sur le terrain en faveur de la lutte.²⁴⁴² Ce paradoxe peut se comprendre précisément du fait que ces déclarations publiques conduisent en fait à une mise en sursis de la question. Le Président monopolise la question, mais pour finalement mieux la laisser « pourrir », ce qui aboutit à une situation de blocages. Les déclarations de D. A. Moi peuvent ainsi être lues au regard de ce que J. G. Padioleau décrit comme des « performances de nouvelles tranquillisantes » (avec par exemple des déclarations du type : « Nous allons traiter ce problème... »).²⁴⁴³ Le caractère « tranquillisant » de ces déclarations (ici de type : « nous

²⁴⁴¹ J. G. Padioleau identifie en effet plusieurs manœuvres politiques qui ont pour objet ce qu'il appelle l'« endiguement » de la controverse : cela passe selon lui notamment soit par des « performances de nouvelles tranquillisantes » (avec par exemple des déclarations du type : « Nous allons traiter le problème... »), des manœuvres de figuration, des créations organisationnelles, des effets de contrition (« nous ne pouvons rien faire »), voire des jeux - plus ou moins subtils- de mise en sursis, ou des entreprises de re-définition du problème – telles que l'on retrouve également dans le cas malien ici. J. G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 45 et s.

²⁴⁴² Entretien réalisé le 23 mai 2005 avec le Programme Officer for Youth de la FPAK, Nairobi.

²⁴⁴³ J. G. Padioleau, 1982, *op.cit.*

allons faire quelque chose contre cette pratique *barbare* ») semble ici clairement à vocation extérieure. Mais, ces déclarations ont également un caractère (potentiellement) répressif au niveau domestique - puisqu'il menace les contrevenants de peines de prison. Mais cette deuxième dimension est compensée par le fait que ces déclarations ne sont que des « performances » (en référence au vocabulaire du théâtre d'inspiration postmoderne) qui ne sont pas traduites en décisions légales, réglementaires etc. Cela permet au final de prendre en compte la controverse tout en cherchant à l'annuler.

Plus récemment (et comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises), le transfert de compétences en matière de lutte contre les MGF du département de la santé au département genre (en 2005) peut également être interprété comme une volonté de neutralisation de la controverse à travers une **redéfinition** *via* un cadrage neutre – c'est-à-dire (dans le contexte kenyan) ethniquement neutre – qui permet à la question d'être traitée en dehors de toutes considérations culturelles ou d'appartenance ethnique. Elle devient un enjeu de l'égalité entre les hommes et les femmes, une question d'éducation des petites filles, qui sont d'ailleurs autant de priorités affichées par le nouveau gouvernement de l'alternance en 2002 (ce qui rejoint alors notre point suivant).

Par ailleurs, à côté de ces manœuvres pour contenir la controverse en la neutralisant, nous avons également pu observer une autre procédure, qui cherche à la rendre gouvernable, en faisant en sorte qu'elle s'insère dans un domaine d'intervention publique plus légitimé et moins controversé.

ii. Effets de « glissement » : traiter la question des MGF à partir d'entrée(s) thématique(s) légitimées.

On observe dans nos deux cas de recherche des formes de *débordement* voire de *glissement* de la question des MGF vers d'autres domaines d'intervention publique, qui sont caractérisés par leur légitimité forte et/ou leurs ressources réputationnelles, cognitives, mais également financières importantes. Cela semble encore plus visible au Kenya où plusieurs problématiques connexes permettent aux MGF de bénéficier (sous certaines conditions) d'un traitement public par ricochet.

- *Au Mali : un double effet de glissement (santé de la reproduction, égalité de genre) bivalent.*

Au Mali, comme nous l'avons vu, la question des MGF est traitée de façon *autonome* - notamment depuis 2002 avec la création du PNLE, rattachée au MPFEF. Mais, la problématique est également insérée dans la politique de santé de la reproduction, et dans celle de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cependant, ces *glissements* ne facilitent pas nécessairement le traitement de cette problématique.

La **santé de la reproduction** a été introduite sur l'agenda national notamment à la faveur de la domestication des recommandations issues du programme d'action de la conférence du Caire sur la population et le développement (1994) ; mais dont les effets ont été assez tardifs. En effet, ce n'est qu'en 2000 qu'une Division Santé de la Reproduction (DSR) est créée au niveau de la Direction Nationale de la Santé (DNS), remplaçant (en partie) l'ancienne Division de la Santé Familiale et Communautaire.²⁴⁴⁴ La pratique des MGF est rapidement considérée comme une composante de la santé de la reproduction. Ainsi, la loi sur la santé de la reproduction, votée au Parlement en 2002, après d'intenses discussions, mentionne la pratique de l'« excision » dans son article 7. La problématique y est considérée exclusivement du point de vue de ses conséquences : la prise en charge des complications liées à la pratique sont ainsi incluses dans la loi (sans que la pratique en elle-même ne soit remise en cause). L'insertion de la problématique des MGF dans la politique de santé de la reproduction répond en effet quasi exclusivement à cet impératif de prise en charge des complications, que cela soit une question d'accès aux services, de formation du personnel ou de sensibilisation des populations cibles (sur les conséquences néfastes). Ce traitement est explicite dans le premier *Plan Stratégique sur la santé de la reproduction* (2004-2008), dont l'objectif général est la diminution de la mortalité et morbidité maternelle et infantile. Parmi les 9 composantes de la santé de la reproduction, on retrouve l'« élimination des pratiques néfastes ».²⁴⁴⁵

²⁴⁴⁴ La réforme a également conduit à la création d'une Division sur la Nutrition, qui complète cette ancienne division.

²⁴⁴⁵ Dans cette composante : l'un des objectifs spécifiques est explicitement « la diminution des pratiques néfastes » (point 4) : cela passe par la « formation du personnel », et « l'intensification de la mobilisation sociale ». L'indicateur d'évaluation est l'amélioration du « niveau de prise en charge des complications ». Notons enfin que dans les axes stratégiques, la « prise en compte de la dimension genre » inclut également la lutte contre les « pratiques néfastes », parmi lesquelles l'« excision ».

Mais, il faut ici faire trois remarques importantes. Tout d'abord, il ne faut pas surestimer ce programme d' « élimination des pratiques néfastes ». En effet, dans la pratique, la politique de lutte contre les pratiques néfastes revient en priorité au PNLE (rattachée au MPFEF) : le Ministère de la Santé, à travers la DSR ne prend finalement en charge que le « renforcement des capacités de services »,²⁴⁴⁶ conformément au mandat qui lui est assigné par le Programme Quinquennal pour le Développement Sanitaire et Social (PRODESS II 2005-2009). Ce dernier mentionne en effet la prise en charge des filles et des femmes ayant des complications liées à l'excision (volet santé, volet 4, extrait 4) ainsi que la formation du personnel (idem, extrait 5).²⁴⁴⁷ Les autres composantes de la lutte contre les pratiques néfastes (plaidoyer, coordination des acteurs, élaboration de plan d'action...) sont prises en charge par le PNLE.

Deuxièmement, les principales activités menées dans le cadre de la politique de santé de la reproduction, en faveur d'un abandon de l'excision sont en fait impulsées par le FNUAP, dans le cadre de son appui au PRODESS I et II. Le 4^{ème} programme de coopération Mali- FNUAP (1998-2002) mentionne ainsi pour la première fois la lutte contre l'excision. Les activités sont d'abord assez disparates, puis en 2000 le FNUAP met en place le Projet d'Appui à la lutte contre les Pratiques Néfastes à la santé de la femme et de l'enfant (ou : PASAF). Ce projet est renouvelé et renforcé dans le 5^{ème} programme de coopération Mali- FNUAP (2003-2007) : la dimension « excision » du sous programme de santé de la reproduction comprend d'une part l'appui à la prise en charge des complications ; et un volet sensibilisation, qui est opérationnalisé à travers le projet pilote de Bougouni coordonné par le PASAF, partenaire du PNLE.²⁴⁴⁸

Troisièmement, la problématique est également en partie intégrée dans la politique de lutte contre le sida, érigée en priorité nationale depuis les années 1990 (le premier cas a été découvert au Mali en 1987). Dans sa réforme vers la multisectorialité, la politique de lutte contre le sida a progressivement inclus également des dimensions autres que purement sanitaires : la prise en compte des éléments socioculturels, tels que la pratique des MGF, participe de cette évolution.²⁴⁴⁹ Pour autant, ce sont surtout les associations et ONG qui

²⁴⁴⁶ Entretien réalisé le 16 février 2006 avec le chef de la Division Santé de la Reproduction (Direction Nationale de la Santé), Bamako, Mali.

²⁴⁴⁷ *PRODESS II*, 2005-2009, [Volet Santé] Bamako, Décembre 2004.

²⁴⁴⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B.

²⁴⁴⁹ Voir notamment la *Déclaration de Politique de la Lutte contre le Sida*, Bamako, 2004 : l'excision est mentionnée comme facteur de propagation du virus (p 9).

opérationnalisent l'intégration de la lutte contre les MGF dans celle de lutte contre le sida (plutôt que l'inverse). De nombreux programmes de lutte contre l'excision s'insèrent en effet souvent dans un programme plus large de lutte contre le sida. Nous avons notamment observé ce phénomène de « collusion » dans les différentes régions de notre étude (Sikasso, Ségou, Kayes, et Mopti), où les associations et ONG sont en nombre limité : celles qui ont des activités de santé de la reproduction cumulent souvent les deux objectifs - lorsque cela est pertinent. Il faut aussi noter que l'arrimage aux projets de lutte contre le sida est également un moyen d'avoir accès aux fonds - limités - de l'aide internationale, qui est plus importants sur cette problématique.

Dans la politique en faveur de l'abandon de la pratique de l'excision (2004) rédigée par le PNLE, les MGF sont présentées comme des « problèmes de santé sexuelle et de la reproduction ». Cette politique est donc bien axée sur la santé de la reproduction, devenue une priorité sur l'agenda national. Mais sa prise en charge est assurée par une institution spécialisée rattachée au MPFEF, et non au Ministère de la Santé. Cette distorsion pourrait alors faire penser que la problématique est plutôt considérée par les autorités publiques comme une question d'égalité de genre : pourtant, le MPFEF, encore faible institutionnellement, dispose de faibles marges de manœuvre pour ce qui est des questions de **genre**. Malgré le rattachement au MPFEF, le PNLE a développé un plan d'action qui reprend une approche sanitaire de la problématique, avec une dimension « genre » consensuelle, conforme à la valorisation de la femme à partir de son rôle reproductif (en tant que mère) ; en mettant l'accent sur l'objectif principal de préservation de la santé maternelle, inséré donc plus largement dans les priorités liées à la santé de la reproduction. La politique de lutte contre les MGF est en effet dominée au Mali par un cadre d'action publique « maternaliste », comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 2.

En effet, le *glissement* à partir des priorités de la politique d'égalité de genre reste encore marginal, et problématique. Précisons en effet que la principale question de genre qui est visibilisée sur l'agenda national, de façon cependant inconstante et polémique, reste la **réforme du Code de la Famille**. Lors de nos entretiens, nos interlocuteurs ont souvent mis en parallèle les blocages relatifs à la réforme du Code la Famille et les difficultés d'une politique de lutte contre les MGF. Ici, l'effet de glissement a plutôt des effets négatifs pour la

transversalisation de la problématique des MGF dans les questions de genre, qui restent encore très polémiques, à l'image des blocages multiples autour de la réforme du Code de la Famille,²⁴⁵⁰ même si la Politique et le Plan d'Action pour la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (2002-2006) mentionnent la priorité accordée à la réforme.

Dans les rapports que le Gouvernement malien a remis en vue du suivi de l'application de la CEDEF, la lenteur dans cette réforme est justifiée au regard de la nécessité d'adopter une « démarche participative » afin d'avoir « un document le plus consensuel possible ».²⁴⁵¹ La réforme du Code la Famille est devenue une controverse particulièrement inextricable, car elle confronte divers systèmes normatifs concurrents régulant le mariage (coutumier, civil, religieux), le divorce (et notamment la question sensible du consentement), l'adoption (interdite dans le droit islamique) et de l'héritage (dont la répartition repose sur des règles très différentes selon des systèmes envisagés : tradition judéo chrétienne, islamique ou mandingue). Ainsi, si certaines dispositions vont à l'encontre des interprétations de la loi islamique, la controverse est bien plus étendue car ce qui est en jeu c'est aussi et précisément la régulation du pluralisme des systèmes normatifs.²⁴⁵²

Notons qu'à l'occasion des concertations régionales (en 1996), la question des MGF a souvent été évoquée dans les discussions (alors même qu'aucun projet de code ne le mentionne explicitement), ce qui conduisait le plus souvent à un renforcement des résistances. Plus récemment, la redynamisation de la réforme du Code de la Famille, pendant la campagne présidentielle, pour le renouvellement du mandat d'ATT, a donné lieu à la résurgence de

²⁴⁵⁰ Rappelons en effet que les associations féminines (notamment la CAFO), en partenariat avec le MPFEF et les leaders religieux ont initié un projet de nouveau Code de la Famille. Un comité a ainsi été mis en place en 1996 dans la période suivant la conférence de Beijing. Il a organisé des concertations régionales à travers le pays ; ce qui a donné lieu à un avant-projet de code, présenté en 2002 et adopté en Conseil des Ministres (dans les derniers mois avant la fin du mandat d'AOK). Les délais courts ont empêché au texte d'être discuté à l'Assemblée Nationale : il aurait toutefois pu être adopté par ordonnance, mais le Président a préféré ne pas heurter directement (et sans discussions) les leaders religieux susceptibles d'être en désaccords avec le texte. Entretien réalisé avec le SG Ministère Promotion Femme Enfant et Famille, 26 et 27 janvier 2008, Bamako. Notons que finalement, le projet a été enterré, et un autre texte est actuellement en cours de rédaction, qui a été discuté en Conseil des Ministres en 2008.

²⁴⁵¹ 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} Rapport du Mali pour le Comité des Nations Unies sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes (CEDEF), 2004, p 66.

²⁴⁵² J. Vanderlinden, « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie royale des Sciences d'Outre Mer*, vol. 46, 2000, pp 279-292.

résistances religieuses importantes – qui se sont aussi cristallisées sur l’abolition de la peine de mort (également mise à l’ordre du jour et présentée en Conseil des Ministres peu après sa réélection en 2007) et sur la loi contre l’excision. Pourtant là encore, le lien entre la lutte contre l’excision et la réforme du Code de la Famille est un moyen pour décrédibiliser les efforts en faveur de la réforme du code, car dans aucun projet il n’est fait mention de l’excision (qui ne relève tout simplement pas du droit de la famille).²⁴⁵³ L’interdiction de l’excision est pourtant régulièrement associée à cette réforme, et érigée en épouvantail pour conforter les arguments en défaveur de toute réforme du code de la famille qui irait « contre les préceptes de l’islam ».²⁴⁵⁴

Ici, l’insertion de la problématique des MGF autour de la question de l’égalité de genre se heurte et renforce les résistances conservatrices, notamment formulées en termes religieux. Cela explique ainsi que même si la question des MGF est prise en charge par le MPFEF, la politique est en fait essentiellement cadrée en termes de santé maternelle, car tout traitement en terme d’égalité de genre réactiverait les tensions que nous venons de décrire. La priorité accordée à la santé de la reproduction depuis les années 2000 a permis à l’inverse une prise en compte plus large et (surtout) constante de la question des MGF- notamment à travers l’appui du FNUAP. *On trouve ici donc un effet de glissement favorable par la politique de santé de la reproduction, mais défavorable par celui de la politique d’égalité de genre.*

- *Au Kenya : de multiples effets de glissements.*

Au Kenya, les effets de *glissement* sont plus récurrents dans le traitement de la problématique. Ils permettent notamment son inscription durable sur l’agenda politique kenyan, surfant sur la légitimité publique et l’attention portée à des questions proches, notamment la santé de la reproduction, l’égalité de genre et (plus récemment) l’éducation.

Comme nous l’avons mis en évidence précédemment, la lutte contre les MGF a très tôt été intégrée dans la politique de **santé de la reproduction**. Cette intégration permet à la question des MGF de bénéficier de l’insertion dans un secteur d’action publique reconnu (et financé)

²⁴⁵³ Entretien réalisé les 26 et 27 janvier 2008 avec le secrétaire général du MPFEF, Bamako.

²⁴⁵⁴ « Apostasie », *Le Républicain*, 7 novembre 2007; « Marche de protestation contre la peine de mort et aux actes contraires aux préceptes de l’islam », *BamaNet*, 14 novembre 2007 ; « ATT défie les religieux maliens », *Le Républicain*, 12 mars 2007.

depuis de nombreuses années. En effet, le Kenya est l'un des tous premiers pays africains à se doter dans les années 1960 et 1970 d'une politique de planification familiale, à travers la *Division of Maternal and Child Health* : les résultats qu'il enregistre en font une « success story » au niveau sous régional. De la même façon, la domestication des recommandations du Plan d'action de CIPD du Caire (1994) s'est faite très rapidement, dès 1996 à travers la *National Reproductive Health Strategy* (1997-2010). La politique sur la santé de la reproduction met l'accent sur les facteurs culturels qui affectent la santé des femmes, parmi lesquels la « circoncision féminine » est mentionnée directement, comme une atteinte également aux droits reproductifs récemment reconnus.²⁴⁵⁵

En 2002, une division de la santé de la reproduction est spécifiquement mise en place au sein du MOH, qui a notamment la charge de la lutte contre le sida. Les taux préoccupants de l'épidémie du sida (touchant près de 14% de la population selon l'EDS de 1998) en font la priorité nationale en matière de santé de la reproduction, au détriment d'autres questions (en 1999, le Président D. A. Moi fait de la pandémie un « désastre national »), notamment la planification familiale et la lutte contre les MGF. Mais, la politique nationale en vue de l'éradication des MGF (1999-2019) fait largement référence à la pratique comme facteur de transmission du virus.²⁴⁵⁶ Ce lien, qui n'est pas attesté par des études scientifiques, a également conduit à la rédaction de la motion contre les MGF en 1996 : l'interdiction de la pratique était alors considérée comme indispensable pour lutter efficacement contre le sida.²⁴⁵⁷ Comme dans le cas du Mali, la politique de lutte contre les MGF s'insère (mais très partiellement) dans la politique de lutte contre le sida, ce qui lui permet d'avoir accès à des financements et une légitimité supplémentaires. Mais, il semble toutefois que les programmes de lutte contre le sida et contre les MGF soient plus cloisonnés que dans certains cas que nous avons évoqués au Mali.

²⁴⁵⁵ Dans les axes stratégiques, la lutte contre la pratique est incluse dans la « promotion de la santé des jeunes et des adolescents », en encourageant notamment le vote d'une loi spécifiques (composante 5) ; ainsi que dans l'axe sur « les questions de genre et les droits reproductifs », où la lutte contre les MGF est présentée comme participant de l'élimination de toutes les formes de discrimination envers la petite fille (composante 7). MOH, *National Reproductive Health Strategy, 1997-2010*, Nairobi, 1996.

²⁴⁵⁶ Notamment du fait des risques supplémentaires au cours de l'opération (du fait du partage des instruments pendant l'opération), mais aussi au cours des rapports sexuels (du fait de microfissures dues à l'opération qui rendent plus vulnérables au virus).

²⁴⁵⁷ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, a, ii.

Mais, au Kenya un *glissement* favorable s'opère surtout à partir de la **politique d'égalité de genre**, qui est devenue en quelques années une priorité sur l'agenda national. De manière générale, le mouvement de femmes ainsi que les discours sur l'égalité de genre sont plus visibilisés et légitimés sur la scène publique au Kenya (notamment par rapport au Mali) : on peut parler à cet égard d'une véritable « cause des femmes » au Kenya, avec ses leaders, ses discours et ses pratiques.²⁴⁵⁸ Depuis la conférence de Beijing, la cause des femmes a été largement priorisée sur l'agenda national, même si le budget qui lui est accordé est encore faible, et si les stéréotypes patriarcaux ont la vie dure (notamment au Parlement comme on peut le voir à travers les discussions de la motion en 1996, ou plus récemment avec la Sexual Offences Bill). Le *Women's Bureau* (qui avait été créé en 1975) est remplacé en 1998 pour une courte durée par le *Ministry of Women's Affairs*, qui deviendra le Ministry of Gender, Sports, Culture and Social Affairs en 2002. A cette occasion, le Département Genre (rattaché à ce ministère) permet à la question de l'égalité hommes-femmes de bénéficier d'un département aux ressources de fonctionnement suffisantes. La Plateforme d'Action de Beijing a été intégrée dès 1996 au niveau national, suite à une motion présentée au Parlement par Charity Ngilu en 1996. Depuis l'élection de M. Kibaki, les questions liées au genre ont gagné en visibilité : en 2002, le département Genre est mis en place au niveau du Ministère, ainsi qu'une *National Commission on Gender*. Par ailleurs, le genre est également progressivement transversalisé, notamment dans le département de l'éducation et de la santé où se trouvent des « gender desk ». De plus, des données désagrégées par genre sont désormais disponibles, depuis le premier *Analytical Report on Gender Dimensions* (vol XI) préparé par le Bureau des Statistiques, qui présentait les données du dernier recensement de la population (de 1999) désagrégées en fonction du genre. On retrouve ici plusieurs éléments qui composent la « toile d'institutionnalisation du genre » - que propose Caren Levy pour évaluer les politiques de genre - ²⁴⁵⁹ aussi bien dans la sphère organisationnelle (personnel formé, procédures...), que dans la sphère politique (engagement politique, moyens...).

Très tôt, la question des MGF a été intégrée dans la politique d'égalité de genre. Par exemple, dans le *Draft Paper on the National Policy on Gender Equity for Sustainable Development*, de juillet 1998, les MGF sont déjà considérées comme portant atteinte à la santé de la femme et comme une question pouvant être un obstacle aux objectifs d'égalité de genre. Cela est à

²⁴⁵⁸ Pour des détails sur les mouvements de femmes comparés au Mali et au Kenya : cf. *supra*, chapitre 1, II, 3.

²⁴⁵⁹ C. Levy, *The Institutionnalisation of Gender Policy and Planning: the Web of Institutionnalisation*, DPU Working Paper - University College London, N°74, Londres, 1996.

nouveau confirmé dans la *National Policy Sustainable Development* (Sessionnal Paper N° 5 de 1999) : dans son volet « perspective genre », les MGF sont présentées comme une « pratique culturelle néfastes pour les filles et les femmes ». En 2005, la Département Genre (du Ministère plus large) se voit attribuer le mandat concernant la lutte contre les MGF (qui passe donc du MOH au Département Genre). Cela est matérialisé par la création d'un Comité Interministériel sur les MGF qui est animé et présidé par le Département Genre.

Le *glissement* de la problématique des MGF vers la politique d'égalité de genre s'est donc accéléré depuis quelques années, coïncidant justement avec le renforcement de l'institutionnalisation du genre au niveau national : la lutte contre les MGF s'intègre dans ce processus encore en cours. Pour autant, le transfert total de la responsabilité de la politique de lutte contre les MGF à un département encore très jeune, dont le cadre organique est encore incomplet, peut également être interprété comme une mise en sursis (provisoire) du traitement de la problématique au niveau national...

Mais, l'institutionnalisation du genre se concentre également en partie sur un domaine connexe, l'**éducation** qui s'est trouvé renforcé depuis l'élection de M. Kibaki – et dans laquelle s'inscrit également problématique des MGF.

En effet, lors de la campagne électorale de 2002, le manifeste de la coalition NARC portée par Mwai Kibaki, fait de la *Free Primary Education* (FPE), et plus généralement de l'éducation pour tous un élément clef de son programme. Une fois élu, cette politique est l'une des premières mesures phares du Gouvernement Kibaki, dès janvier 2003. Saluée par la communauté internationale,²⁴⁶⁰ cette mesure fait du Ministère de l'Education le département avec le budget le plus conséquent en 2005. Un des axes secondaires majeurs de cette politique d'éducation pour tous, c'est l'**éducation pour les filles**, conformément également aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (ODM).

Or, la pratique des MGF participe des facteurs culturels qui limitent l'accès des filles à l'éducation (au même titre que les grossesses précoces ou les mariages forcés). D'ailleurs la politique nationale en faveur de l'éradication des MGF (1999-2019) se fixe comme objectif secondaire d' « augmenter de 50% la proportion de filles qui sont inscrites et qui achèvent

²⁴⁶⁰ “Former US President Bill Clinton said Mr Kibaki was the man he most wanted to meet because of his massive contribution to the welfare on his country's citizens by introducing free primary education”, in: Samuel Siringi, « Kibaki's about-turn on free schools deal », *The Daily Nation*, 9 décembre 2004.

leurs études primaires et secondaires dans les communautés qui pratiquent les MGF », en précisant ensuite qu'il faut « cibler la promotion de l'éducation des filles comme moyen d'éliminer les MGF ». ²⁴⁶¹ Toutefois, une telle politique demande des moyens importants. Ce sont essentiellement les organisations de la société civile qui ont opérationnalisé cette approche de la lutte des MGF intégrée dans une démarche de promotion de l'éducation des filles, notamment à travers les centres d'accueil. ²⁴⁶² Ces structures accueillent en effet les jeunes filles qui ont fui des mariages précoces/ forcés et/ ou des MGF forcées : le centre privilégie assure la poursuite de leur scolarité (ou leur formation le cas échéant). Se pose alors nécessairement la question de la prise en charge des frais de scolarité, et notamment depuis le vote du *Children's Act* qui interdit la pratique des MGF sur les mineures, ce qui a encouragé certaines jeunes filles à *refuser* de se faire exciser. ²⁴⁶³ Certaines organisations critiquent cependant les pouvoirs publics, en les accusant d'un manque de cohérence avec d'un côté une politique répressive contre les MGF et une politique de promotion de l'éducation des filles ; mais de l'autre côté, l'absence de moyen déployé pour protéger et soutenir les jeunes filles qui décident de fuir des circoncisions (ou mariages) forcé(e)s. ²⁴⁶⁴ Ainsi, en 2005, le *Center for Human Rights and Democracy* a ainsi organisé une grève de la faim avec 16 jeunes filles qui avaient été recueillies après qu'elles aient été menacées d'être excisées, afin d'attirer l'attention des autorités, et en demandant à M. Kibaki de prendre le charge la scolarité de ces filles. ²⁴⁶⁵

²⁴⁶¹ MOH, *National Plan Of Action for the Eradication of FGM, 1999-2019*, Nairobi, 1999.

²⁴⁶² On peut notamment citer le Tasuru Rescue Center (dirigé par Agnès Pareyio), Osotua Girls's Home, ou encore le centre ouvert par Massai Education Discovery. Cf. *supra*, chapitre 1, I, A, 2.

²⁴⁶³ Le cas des jeunes filles recueillies par le CHRD à Eldoret est assez parlant : une jeune fille a pu obtenir une « ordre de protection » de la part de la justice, mais c'est un donateur privé allemand qui a pris en charge sa scolarité.

²⁴⁶⁴ Entretien réalisé le 4 juillet 2005 avec Ken Wafula, directeur du *Center for Human Rights and Democracy*, Eldoret, Kenya.

²⁴⁶⁵ Le cas de ces jeunes filles avait été particulièrement médiatisé en 2002, quand elles avaient fui leurs familles à Marakwett parce qu'elles étaient menacées d'excision forcées, alors qu'elles faisaient partie des 350 filles qui venaient tout juste de suivre un rite de passage alternatif (en décembre 2001), organisé par l'ONG américaine –assez controversée– World Vision. Le CHRD avait alors obtenu de la justice un ordre de protection et les filles avaient été recueillies dans un centre. Dans le courant de l'année 2002, sollicité par le CHRD, le représentant du Gouvernement dans la province de la Rift Valley, en charge des affaires éducatives, Charles Chedotum, avait alors assuré de l'engagement de l'Etat dans le paiement des frais de scolarité. Le Gouvernement a en effet payé la scolarité pendant deux ans (à hauteur de 80 000 Ksh), puis en

Donc, dans les deux cas de recherche, on observe des effets de *glissement* qui permettent au problème des MGF – particulièrement controversé - de s’inscrire plus ou moins durablement sur l’agenda national, en s’arrimant à une autre politique déjà qui y est déjà placé. Dans certains cas de figures (notamment à travers l’égalité de genre au Mali, si cette autre politique est également polémique, cela peut constituer un frein à sa mise en action publique. A l’inverse, si cette question bénéficie de soutiens importants (comme c’est le cas de la politique de santé de la reproduction au Mali et au Kenya par exemple), elle peut favoriser un traitement plus approfondi. Ainsi, au Mali comme au Kenya, on observe une tendance au traitement du problème des MGF en tant que composante de la politique de santé de la reproduction (voire de la politique de lutte contre le sida), ou (de façon plus complexe) autour des politiques d’égalité de genre. On rejoint ici en partie les analyse de J. G. Kingdon qui évoque des effets de « *spill-over* » quant une « *policy window* » ouverte dans un domaine favorise également le traitement d’un problème proche.²⁴⁶⁶ Ce phénomène de glissement est aussi en partie confirmé par le modèle de Paul A. Sabatier,²⁴⁶⁷ appliqué par exemple Daniel Kubler qui explique que l’émergence et la gestion publique de l’épidémie sida vont modifier

2005 le soutien s’est arrêté... La controverse était d’autant plus complexe qu’elle impliquait également la député de Marakwett, Linah Jebii Kilimo qui aurait reçu un chèque de la Première Dame mais qui ne l’aurait ensuite pas reversé aux filles concernées, mais l’aurait investi dans sa propre organisation – également en faveur de l’abandon des MGF... Voir notamment : « Plea to Lucy Kibaki over Fess Saga », *The Standard*, 18 avril 2005; “Girl’s Strike Enters Day 6”, *The Standard*, 19 avril 2005; “Why Girls Need to Have Gone on a Hunger Strike over Their School Fees”, *The Standard*, 23 avril 2005. Voir compléments note 1360

²⁴⁶⁶ J. W. Kingdon, politologue américain spécialiste de la sociologie des problèmes publics, considère que la mise sur agenda décisionnel dépend de l’ouverture (et de la fermeture) de « fenêtres de politique publique » (*policy windows*) : ce sont des opportunités d’action, limitées dans le temps et qui doivent être saisies par les entrepreneurs politiques. Cette ouverture peut être prévisible (changement de programme politique, élections...), ou non. Elle peut par exemple également dépendre d’un enchaînement d’événements favorable dans le domaine concerné. L’auteur parle alors de *spill-over*, que l’on peut traduire littéralement par débordement, extension ou chevauchement. Ainsi, l’ouverture d’une fenêtre d’opportunité sur un sujet proche de celui étudié, peut induire des effets de ricochet favorable au traitement de ce dernier : du fait par exemple de l’introduction de principes, de priorités ou d’argumentations nouveaux et reconnus, voire de précédents qui peuvent être transposables. “ One a precedent is set in one area, it can be used to further a similar change in an area that is like the first in some way”, J.W. Kingdon, 1984, *op.cit.*, p 201.

²⁴⁶⁷ Dans son modèle de l’ACF, P. A. Sabatier, inclut dans les facteurs exogènes de changement, les changements dans les orientations de domaine(s) proche(s). P. A. Sabatier, 1999, *op.cit.*

les référents de la politique de lutte contre la drogue.²⁴⁶⁸ Mais, si dans notre recherche nous avons également pu distinguer des effets de glissement favorables, certains peuvent à l'inverse être plutôt *défavorables*, notamment dans le cas du Mali avec l'égalité de genre.

Notons que ce phénomène observé ici amène alors à s'interroger indirectement sur la notion de *secteur* dans l'étude des politiques publiques,²⁴⁶⁹ tout en contribuant à la décloisonner. Comme nous l'avons vu, la sectorisation de la politique de lutte contre les MGF, c'est-à-dire le *choix* d'un traitement dans un (ou plusieurs) domaine(s) d'intervention publique clairement délimité(s) - la santé, l'éducation, l'égalité de genre principalement - est au cœur même de la controverse. L'appartenance à un secteur reste un point d'ancrage nécessaire de toute politique. Ici cet adossement est le plus souvent multiple : le problème des MGF étant en quelque sorte à *cheval* entre plusieurs domaines d'intervention publique. Cette fluidité sectorielle est un facteur qui rend possible son traitement, dans le cas d'une question controversée comme celle des MGF – comme nous venons de le voir.

De manière générale enfin, la controverse est considérée par de nombreux auteurs comme un moment, ou une séquence au cours de laquelle se cristallisent les discussions voire les affrontements entre différents acteurs.²⁴⁷⁰ Dans notre cas de recherche, il apparaît toutefois difficile (voire impossible) d'isoler cette controverse dans le temps, dans la mesure où elle semble surtout constituer un *processus* étroitement lié à la conduite de l'action publique, qui participe d'une forte instabilité de cette dernière. Nos cas de recherche soulignent en effet la

²⁴⁶⁸ D. Kubler, « Understanding policy change with the advocacy coalition framework : an application to swiss drug policy », *Journal of European Public Policy*, Vol, 8 (4), 2001, pp 623-641).

²⁴⁶⁹ Littéralement, un secteur désigne un « aspect particulier d'un ensemble d'activités » (Larousse). Mais, la notion de secteur renvoie ici à la division du travail gouvernemental, et elle désigne un domaine d'intervention publique. Le processus de politique publique est un mécanisme de découpage du réel au cours duquel le problème à traiter s'encastre dans un champ d'intervention, domaine, discipline, sous-système, etc... (qui sont autant de façons de désigner le secteur). Au-delà des difficultés de délimitation d'un « secteur », la notion pose surtout la question des relations entre une politique et le milieu social concerné. Cf notamment : B. Jobert et P. Muller, 1987, *op.cit.*

²⁴⁷⁰ Par exemple, Pierre Lascombes définit la controverse comme « un temps d'exploration et de stabilisation des enjeux durant lesquels la diversité des dimensions, la pluralité des acteurs engagés et des voies d'action publique sont envisagées avant la clôture politique » in : P. Lascombes, « Controverse », L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Presses, Paris, 2004, p 124. [souligné par nous].

contrainte constante liée à la situation de controverse. Mais, si la confrontation entre différentes problématisations et dé-problématisations de la question est constante, la nature des échanges évolue dans le temps, et on peut ainsi mettre en évidence une dimension processuelle dans ces mécanismes, débouchant en partie sur des procédures d'apprentissage. Les interactions répétées observées peuvent avoir un effet heuristique en permettant la diffusion de l'information, et en incitant les acteurs à se positionner les uns par rapport aux autres, et ce de façon de plus en plus précise, sans exclure la possibilité de combinaison, d'alliances plus ou moins stratégiques et / ou durables... Par exemple, la création du PNLE au Mali en 2002 n'émerge pas d'un *vacuum* : les expériences (et notamment les échecs) du Comité National pour l'Abandon des Pratiques Néfastes (CNAPN) permettent à cette structure de s'opérationnaliser rapidement, avec une volonté affichée de participation et d'inclusion des autres parties prenantes de la controverse. Ce processus d'apprentissage participe donc quasi mécaniquement d'un démêlage graduel de la controverse, qui rend la question (toutes choses égales par ailleurs) progressivement plus *gouvernable*. Les non-décisions, autant que les stratégies de « neutralisation », par contournement ou par « glissement » avec d'autres politiques reconnues, participent également d'un processus de d'instrumentation visant à rendre gouvernable l'action *contre* les MGF.

Transition :

Des divergences dans les politiques de lutte contre les MGF comparées comme révélateur des logiques d'appropriation politique en situation d'extraversion.

Au-delà de certaines contraintes communes rencontrées dans la formation d'instruments d'action contre les MGF, du fait du caractère controversé de l'objet (la lutte contre les MGF), l'étude plus précise des instruments élaborés (sans évoquer ici leur mise en œuvre) pour traduire la *mise en cause* en mise en action, met surtout en évidence plusieurs différences majeures entre les cas maliens et kenyans, tant au niveau des acteurs, des rythmes que des formes concrètes d'action publique. Ces différences observées sont d'autant plus significatives qu'elles corroborent *a priori* l'hypothèse de la non imposition des « recettes » de mise en action proposées à l'échelle internationale (car pour simplifier, si l'imposition était effective, les deux cas seraient alors identiques). L'enjeu de cette ultime étape (sous chapitre) de notre thèse est précisément d'interroger ce dernier aspect (essentiel) de la compréhension

de la mise en action publique de la cause des MGF : à savoir les *interactions avec la mise en action trans/internationale*.

L'analyse de la mise en action publique de la controverse des MGF comparée au Mali et au Kenya a montré des **divergences** importantes dans les modalités mais aussi dans les rythmes, et au final dans la forme des politiques. En effet, les instruments différents de politiques révèlent *in fine* des objectifs et des principes de lutte contre les MGF qui ne convergent pas nécessairement.²⁴⁷¹ Cela amène donc à nuancer l'hypothèse d'une *convergence* des politiques de lutte contre les MGF qui serait le résultat d'une égale soumission aux pressions transnationales croissantes, qui tendraient à les homogénéiser.²⁴⁷² Définie comme « la tendance des sociétés à se croître de façon similaire, à développer des similitudes, des processus et performances »,²⁴⁷³ la question a suscité une large littérature, réactivée notamment depuis la construction européenne qui a permis de dégager des causalités diversifiées des processus récurrents de *policy convergence*.

Dans notre cas de recherche, plusieurs facteurs conforteraient *a priori* le postulat de convergence des politiques sur les MGF : d'une part l'existence d'un problème identique (la cause des MGF) à résoudre qui tendrait à favoriser l'émulation ;²⁴⁷⁴ et d'autre part, la diffusion²⁴⁷⁵ internationale (*via* des mécanismes plus ou moins coercitifs) d'instruments

²⁴⁷¹ Patrick Hassenteufel identifie 7 niveaux de comparaison des politiques publiques : les objectifs, le contenu, les instruments, le mode d'adoption, le public, les effets et les acteurs dominants impliqués. Cf P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les dépassements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *RFSP*, vol. 55 (1), 2005, pp 113-132.

²⁴⁷² Thèse notamment argumentée par E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*

²⁴⁷³ "The tendency of societies to grow more alike, to develop similarities, processes and performances" in: C. Kerr, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, p 3.

²⁴⁷⁴ Partant du postulat qu'il y aurait « a finite repertoire of possible responses to emerging policy problems [and therefore] a natural tendency to look abroad, to see how states have responded to similar pressures, to share ideas, to draw lessons and to bring foreign evidence to bear within domestic policy-making process », in, C. J. Benett, "What is Policy Convergence and What Causes it?", *British Journal of Political Science*, vol. 21 (2), avril 1991, p 220.

²⁴⁷⁵ Qui peut être définie en effet comme: "the socially spread of policies across and within political systems, including communication and influence processes which operate both on and within populations of adopter", in: C. Krill, « Introduction : Cross national policy convergence : concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European Public Policy*, vol. 12 (5), octobre 2005, p 776.

permettant de résoudre ce problème. La lutte contre les MGF à l'échelle internationale semble en effet en partie répondre aux « activités de résolutions conjointes des problèmes au sein de réseaux d'élites transnationales ou communautés épistémiques [et] la promotion de modèles politiques par les organisations internationales », ²⁴⁷⁶ qui favorisent la convergence.

Mais, notre hypothèse s'inspire plutôt des travaux néo institutionnalistes qui mettent en avant l'importance des « verrous » (institutions politiques nationales, structures d'opportunité etc.) qui pèsent sur les systèmes politiques, et qui expliqueraient l'absence de changement convergeant, ou surtout des convergences partielles et/ ou limitées ²⁴⁷⁷ des politiques nationales. ²⁴⁷⁸ Cette approche nous invite à l'inverse à nuancer ce postulat de convergence automatique. *Le transfert des normes et instruments de la lutte contre les MGF à vocation universelle, ne s'accompagnerait pas nécessairement et automatiquement d'une uniformisation d'une action publique à son encontre.* Pour tester cette hypothèse, il nous faut poursuivre notre réflexion afin d'examiner de façon plus approfondie la « *boîte noire* » du processus d'action publique, en nous intéressant au(x) processus de réception des normes et instruments internationaux de lutte contre les MGF sur le(s)quel(s) il repose. Cela revient à s'interroger sur *l'appropriation* de la cause, opérée par l'insertion de la lutte contre les MGF dans les champs politiques kenyans et maliens.

La déconstruction de l'action publique contre les MGF que nous avons opérée jusqu'à présent a mis en évidence des lectures variables du problème et des instruments différents d'intervention publique qui y sont attachés. Ces divergences soulignent deux traits importants des processus de politiques publiques. D'une part, elles témoignent d'une *certaine* mise à distance vis-à-vis des incitations exogènes pour l'imposition de la mise sur agenda de la cause des MGF - que ce soit au niveau de la lecture du problème et/ou des instruments assortis pour son traitement. Et d'autre part, elles témoignent aussi du fait que cette mise à distance peut

²⁴⁷⁶ « Joint problem-solving activities within transnational elite networks or epistemic communities [and] the promotion of policy models by international organizations. », *Ibid*, p 770.

²⁴⁷⁷ P. Hassenteufel, 2005, *op.cit.*

²⁴⁷⁸ Voir par exemple au niveau européen des recherches qui tendent à montrer et expliquer les divergences face à la pression de la construction européenne : J. Caporaso, M. Cowles, T. Risse (dir), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001 A.Héritier, D. Kerwer, C.Knill D. Lehmkuhl, et M. Teutsch, *Differential Europe. New Opportunities and Constraints for National Policy-Making*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2001.

également elle-même recouper plusieurs formes et rythmes, ce qui amène à s'interroger en terme de *trajectoire*. Comment expliquer ces divergences, et comment interpréter les trajectoires différentes qu'elles peuvent prendre ? Dans ce dernier sous chapitre, nous allons chercher à dégager les mécanismes et processus de *traduction* des incitations exogènes : quels sont-ils ? Que révèlent-ils sur la conduite du politique dans les sociétés extraverties confrontées à une question controversée ?

On retrouve ici le cœur de notre questionnement sur les mécanismes, facteurs et limites de la *prise de possession* de la cause des MGF, à savoir l'**appropriation**.²⁴⁷⁹ En replaçant cette dernière pièce du puzzle, nous devrions *comprendre les mécanismes de (trans)formation d'action publique sur une question controversée et en situation d'extraversion ; tout en abordant (de manière plus générale) les formes de l'Etat en action, telles qu'elles se donnent à voir ici dans les processus de mise en sens/action d'une réalité qui reste négociée/ à négocier en permanence.*

II. Logiques d'appropriation et gouvernementalité de la cause des MGF.

Rappelons notre questionnement de départ : comment se forme une action publique autour d'un enjeu controversé et dans une situation d'extraversion ? Nous avons vu que la construction du sens (signification et direction) de l'action publique est au cœur du processus (cf. *supra* chapitres 1 et 2). Cette mise en sens n'est pas un phénomène univoque et consensuel, mais au contraire elle est le résultat (instable) de la confrontation et de la concurrence entre différentes visions du problème, voire du monde – *incarnées* par des

²⁴⁷⁹ Rappelons que dans l'introduction, nous avons justifié le choix du recours à ce terme d'appropriation, en jouant précisément sur la polysémie du terme qui permet de réfléchir à la fois sur les questions de « transcodage » ou traduction – qui sont des questions centrales de la sociologie des problèmes publics (voir notamment Lascoumes), tout en replaçant ces mécanismes dans le contexte spécifique des sociétés que nous étudions marquées par un « jeu » de mise en action publique multi-niveaux asymétrique. Cf. *supra*, introduction générale.

acteurs variés - parmi lesquels les acteurs internationaux ont un rôle clef mais complexe (cf. *supra*, chapitre 3). La mise en action publique de la cause repose sur ces dynamiques. La comparaison de ces processus au Mali et au Kenya nous a permis de mettre en évidence des mises en action publique singulières dans chaque cas de recherche. Comment interpréter ces singularités dans les processus de formation d'action publique d'une part ; et surtout comment les interpréter compte tenu de leur **situation d'extraversion** respective d'autre part ? En effet, ces singularités sont d'autant plus pertinentes à étudier qu'elles révèlent – au-delà des divergences entre les cas nationaux – une *certaine* mise à distance vis-à-vis des recettes internationales dans la lutte contre les MGF.

Les différences dans la mise en sens de la cause – repérables ici entre le Mali et le Kenya – révèlent l'existence, d'une part, d'un processus de *traduction* de la cause, qui n'aboutit pas nécessairement aux mêmes résultats, du fait de capacités et de traditions sociopolitiques différentes modelant des mises à distance différenciées vis-à-vis de la mise en sens disponible et diffusée au niveau transnational. Ces traductions différenciées sont d'autre part le reflet de **dissonances**, c'est-à-dire de divergences (dont il faudra déterminer la nature précise) dans les formulations de la cause entre les différents niveaux (national, international). La comparaison apparaît ici comme un révélateur des trajectoires d'appropriation de la cause. Or, l'appropriation – même limitée, contrainte et fragile - est une forme d'action. Nous proposons ainsi dans cet ultime sous chapitre de réfléchir sur les manifestations, la nature, les conditions et les effets de cette « *'dérivation créative' par laquelle l'Afrique gère son extraversion dépendante* ». ²⁴⁸⁰

Notons qu'il s'agit ici de comprendre et saisir l'appropriation de la cause des MGF. Cela revient donc à réfléchir sur le travail de *mise en sens*, duquel découle – en grande partie - la mise en action (cf. *supra* chapitre 2). Mais il ne s'agit pas ici de nier l'existence et la mise en scène des recettes internationales de la lutte contre les MGF, qui insèrent l'appropriation dans un champ des possibles en partie restreint. Notons que l'appropriation sera pensée comme un *processus* (pluriel) et non comme un résultat.

Or, ces *processus* d'appropriation révèlent des modalités particulières d'« action sur des actions », ou autant de « manière(s) de diriger la conduite d'individus ou de groupes », selon

²⁴⁸⁰ J. F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire de l'extraversion », *Critique Internationale*, vol. 5, 1999, p 120

l'approche du pouvoir par Michel Foucault. En d'autres termes, ces processus vont nous permettre de comprendre **comment la cause des MGF est gouvernée au quotidien**, dans ses arrangements permanents et fragiles. Nous retrouvons ici notre démarche de départ qui visait à penser, saisir et repérer le politique sans postuler *a priori* son existence ou sa localisation ; c'est-à-dire chercher à comprendre (c'est-à-dire de prendre avec soi, d'où l'expression plus explicite de « saisir ») l'Etat dans sa quotidienneté et donc dans sa banalité – en étudiant les processus de mise en action d'une cause à vocation transnationale (voire universaliste) ici les MGF. Ce faisant, nous allons pouvoir analyser les principales caractéristiques de la *gouvernementalité*²⁴⁸¹ de cette cause.

Pour rassembler finalement ce puzzle, nous proposons de procéder en deux étapes. Nous avons dégagé des dissonances notoires dans la mise en action de la cause des MGF au Mali et au Kenya, qui contrastent parfois avec les cadres d'action globaux : dans un premier temps, nous allons chercher à isoler les trajectoires des *processus d'appropriations* de la cause des MGF au Mali et au Kenya qui s'en dégagent (A). Ces interprétations différentes révèlent aussi des capacités d'action contrastées dans nos deux cas, qu'il nous faut donc interpréter : quelle(s) forme(s) d'action publique – comprise(s) en termes de *gouvernementalité* - s'en dégage(nt) ? (B)

A. Des trajectoires différentes d'appropriation de la cause publique.

La mise en action de la cause des MGF est différente au Mali et au Kenya, tant au niveau des instruments que de ses objectifs, de son contenu, et des acteurs qui y sont impliqués. Ces contrastes sont également autant de *dissonances* face aux cadres d'action globaux disponibles et diffusés à l'échelle internationale, tels que nous les avons décrits notamment dans le chapitre 2, qui offrent des recettes uniformes d'action contre les MGF. La comparaison de ces mécanismes dans deux pays confrontés à un même problème internationalisé, révèle des

²⁴⁸¹ Notion que nous empruntons à Michel Foucault, mais qui s'inscrit dans une réflexion plus large sur les outils d'analyse de l'action publique, et les apports de certains éléments de la pensée de M. Foucault sur l'Etat et le pouvoir : cf. *supra*, introduction générale

formes différenciées d'appropriation de la cause. La comparaison permet de révéler des *jeux d'interaction* entre la mise en sens internationale/ domestiques de la cause, qui vont au-delà d'un simple phénomène de transfert. **Dans quelle mesure et comment la cause des MGF est-elle appropriée par les champs politiques maliens et kenyans ?** Cette question générale nous confronte d'emblée au problème de la *nature* même de l'appropriation. Il convient dans un premier temps de replacer la question de l'appropriation dans le contexte et le déroulement de notre recherche (1), afin mieux saisir les différences et convergences dans les scénarios kenyans et maliens d'appropriation de la cause (2).

1. La question de l'appropriation de la cause des MGF.

Rappelons que la question de l'appropriation constitue le fil conducteur de notre recherche, comme nous l'avons évoqué dès l'introduction de cette thèse. A ce stade de notre analyse, il convient cependant de réfléchir *spécifiquement* sur les logiques d'appropriation. Pour saisir les contrastes et convergences dans les trajectoires d'appropriation entre nos deux cas de recherche, il convient d'abord de clarifier sur quoi se base notre comparaison, à savoir l'appropriation **de quoi ? (a) Par qui ? (b) Comment ? (c).**

a. L'objet de l'appropriation : la cause des MGF.

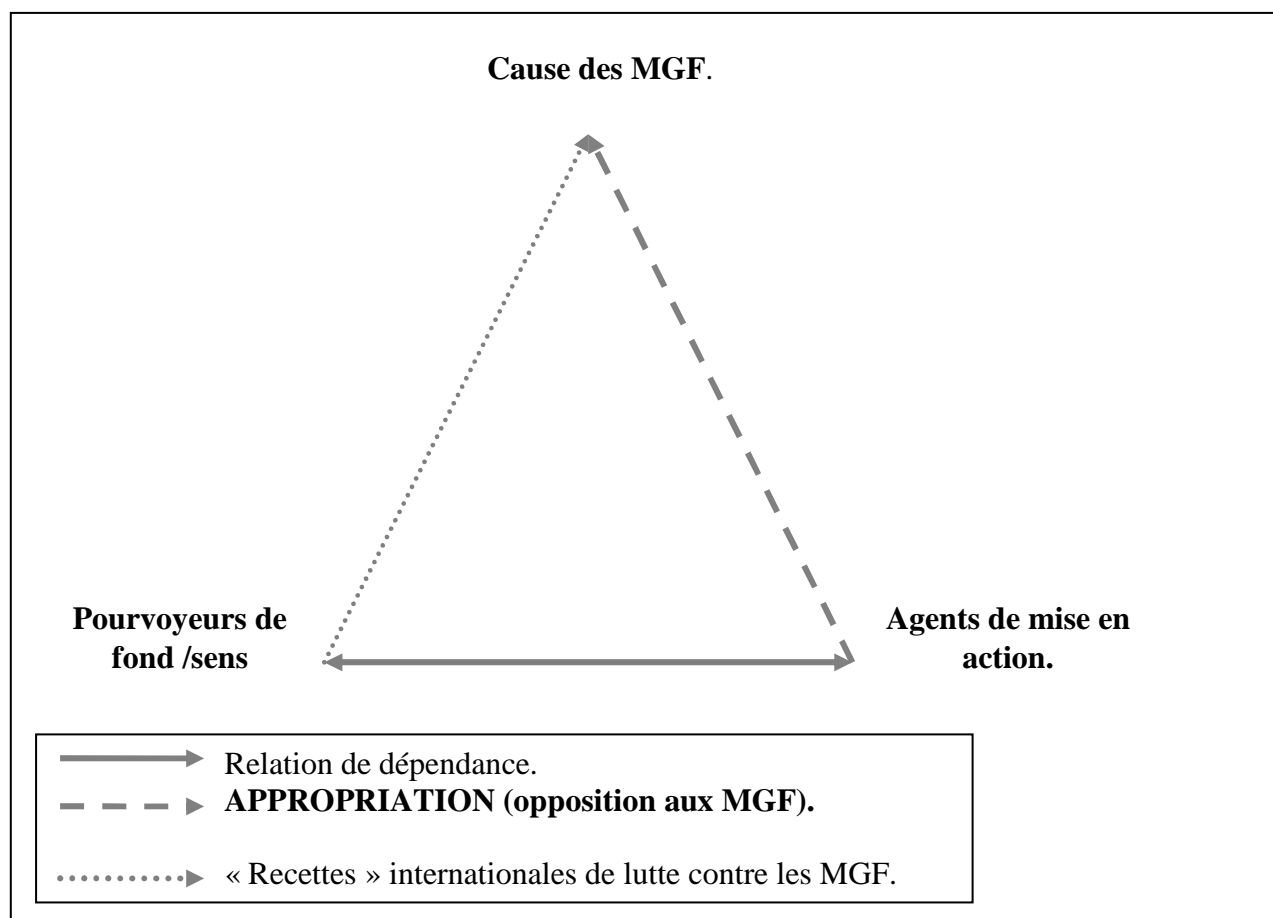
La première précision majeure concerne l'objet même de l'appropriation : s'approprier, mais **s'approprier quoi ?** La réponse est simple mais demande quelques explications : l'objet de l'appropriation (dans notre recherche) est *la cause des MGF*. En effet, rappelons que l'objectif de notre recherche est de comprendre comment une pratique devient un problème et par quels processus de généralisation elle est érigée en « cause » à vocation universelle d'une part ; et dans quelle mesure et comment surtout elle *résonne* dans des champs politiques localisés où la pratique est avant tout une norme (sociale et/ou culturelle). Notre idée est que les mécanismes et canaux de mise en action publique de ce problème au Mali et Kenya reposent sur des formes d'appropriation de la cause, c'est-à-dire des traductions du problème dans des

termes qui le rendent traitable (partiellement ou totalement) dans ces champs politiques nationaux.

Précisons ce qu'implique cette posture épistémologique qui consiste (pour nous ici) à considérer que l'objet de l'appropriation dans l'action publique contre les MGF est d'abord et avant tout *la cause des MGF*. Posée ainsi, cette question évite de ne s'interroger que sur un processus d'appropriation qui se résumerait *a priori* automatiquement à l'incorporation pure et simple des mises en action publiques transnationales de la lutte, ou à leur rejet (non appropriation). Nous proposons une perspective qui se veut plus nuancée, en partant au contraire du postulat que **l'appropriation de la cause n'est pas nécessairement synonyme d'appropriation des « recettes » internationales de lutte contre les MGF, sans pour autant qu'elle ne soit un *rejet* de la cause.**

Ces processus sont certes étroitement imbriqués, mais il est nécessaire de les dissocier conceptuellement. On pourra ainsi se représenter l'appropriation sous la forme d'une **configuration triangulaire** avec d'un côté les pourvoyeurs internationaux de sens et de fonds dans la lutte ; les agents de la mise en action de la cause, qui sont également les bénéficiaires des fonds ; qui sont en interaction autour d'un objet commun : *l'opposition à la pratique*, c'est-à-dire le changement de norme autour de la pratique des MGF. Evoquer d'une telle configuration suggère donc de sortir d'une vision binaire de l'appropriation (qui se limiterait alors à l'incorporation ou au rejet du transfert brut). Ce qui complexifie (mais en même temps fait tenir) cette configuration, c'est précisément le fait que ces trois pôles sont reliés entre eux (d'où la représentation triangulaire) du fait notamment d'une situation d'interdépendance en partie asymétrique – comme le montre le schéma ci-dessous (schéma 5).

Schéma 5 : Le triangle de l'appropriation de la cause des MGF.



Mais ce qu'on retient surtout, c'est que l'appropriation désigne ici le processus de prise de possession de l'objet « cause des MGF » en tant que tel, et non pas uniquement des formes qu'il *peut* prendre par le biais de transferts orchestrés par les pourvoyeurs de sens et de fonds qui diffusent de « recettes » de lutte.

On rejoint ici les approches sociologiques de l'aide internationale, qui s'interrogent sur la *relation* d'aide, en distinguant entre le donneur, le receveur et l'aide en tant que telle. Dans ce contexte, l'appropriation « se centre sur la *relation objet/receveur*, c'est la capacité à s'approprier l'objet transféré. »²⁴⁸² Il faut pour ce faire distinguer entre d'une part l'aide

²⁴⁸² B. J. Lecomte et J.D. Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, p 21[souligné par nous]

internationale (et les mécanismes de sa gestion- en prenant en compte y compris les relations inégales sur laquelle elle repose et qui la contraignent) et le développement à proprement parler d'autre part (dont les objectifs ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'aide) – ce que résume d'ailleurs également très bien Bernard J. Lecomte et Jean-David Naudet : « l'aide est une ressource parmi d'autres au service d'objectifs de développement ». ²⁴⁸³ En effet, l'aide internationale n'est qu'un moyen (*a priori* à vocation transitoire) pour atteindre le développement. Mais si celle-ci a toutefois la particularité de proposer (également) une vision du développement, qui ne coïncide d'ailleurs pas nécessairement avec celle des gouvernants (par exemple), et qui s'inscrit dans une relation de dépendance.

Cette perspective rompt ainsi (conceptuellement) avec les interprétations normatives de l'« *ownership* », devenu un nouvel élément du paradigme dominant de l'aide internationale : qui consiste à *mesurer le degré d'engagement des acteurs publics* vis-à-vis de l'aide internationale, et des options de développement qu'elle propose, qui scelleraient donc le champ des possibles. ²⁴⁸⁴

Pourtant, l'appropriation du processus de développement se limite-t-elle à la capacité de faire siennes des options de développement et leurs interprétations, telles que définies (ou « suggérées ») par les agences de développement en amont ? N'y a-t-il pas d'autres scénarios qui peuvent émerger de l'interaction *entre* les différents niveaux de prescriptions ? C'est précisément pour se détacher d'une telle conception normative de l'appropriation que nous nous concentrons ici sur la cause des MGF comme *objet* de l'appropriation d'une part, afin de permettre l'analyse nuancée des multiples formes spécifiques qu'elle *peut* prendre

On rejoint ici les apports de la sociologie de l'import-export institutionnel (que nous avons évoqué en introduction), qui mettent en évidence le fait que l'importation quelle qu'elle soit (d'une technique, d'une norme etc.) ne s'assimile pas *a priori* à la reproduction pure et

²⁴⁸³ B.J. Lecomte et J.D. Naudet, 2000, *op.cit.*, p 10.

²⁴⁸⁴ L'appropriation pensée par les agences de développement se limite en effet à offrir des nouveaux mécanismes de partenariat ou de dialogues pour faire accepter les options définies quasi intégralement en amont. La nouvelle rhétorique considère en effet que désormais : « Donors are supposed to suggest suitable policies or best practices through policy dialogue and technical assistance, but they must not seize the wheel » : Y. Shimomura, « Export Capacity Building in Thailand: Managing Donors and the Development Process toward a Self-Reliant Economy » in: I. Ohno (dir), 2005, *op.cit.*, p 23. Cf. *supra*, introduction générale.

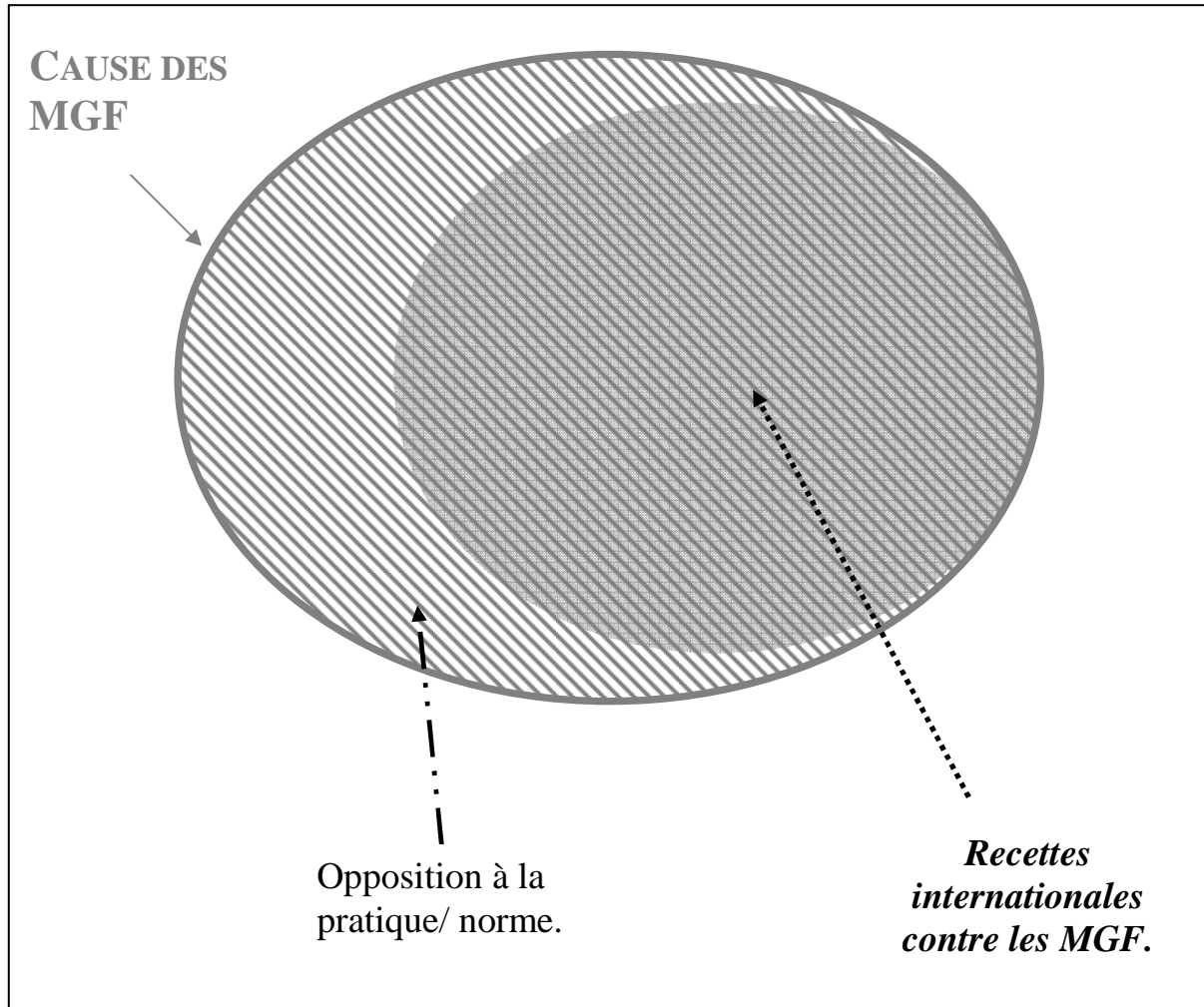
simple : même le décalque fidèle nécessite au minimum une (ré) action de calquage.²⁴⁸⁵ De manière générale, l'appropriation apparaît comme un processus d'intériorisation qui peut passer par des formes de « contournement créatif », qui ne remettent pas nécessairement en cause l'essence de l'objet approprié. Mais les réinterprétations et traductions locales reposent sur une créativité d'intensité *variable*, qui dépendent de différents facteurs (capacités cognitives, traditions socio-historiques du politique etc.). Ces outils d'analyse proposant une sociologie de la réception et de l'hybridation permettant une analyse affinée de l'appropriation de l'objet ainsi identifiée.

Rappelons que la « cause des MGF » repose sur des processus complexes et hétérogènes de problématisation de la pratique des MGF, et de sa généralisation – proposant une / des justification(s) d'une action à son encontre, et postulant ainsi *a minima* que : **les MGF sont un problème (écart entre ce qui est et ce qui *devrait* être), qui peut être résolu.** (cf. *supra*, chapitre 1). Dès lors les recettes internationales ne peuvent être considérées que comme *l'une* des facettes possibles et disponibles de ces processus. Mais, des mécanismes de diffusion et communication transnationales accroissent la visibilité de ces « recettes » internationales de la cause, insérées dans un jeu multi niveaux aux rapports asymétriques. Ce sont d'ailleurs ces caractéristiques qui contribuent à assimiler et confondre ces recettes avec les processus de justification, de généralisation et d'imputation du problème *dans leur ensemble*. Cependant la mise en cause des MGF implique un changement, c'est-à-dire une/des redéfinitions des MGF comme norme sociale, et se traduit par l'**opposition à la pratique** : or, ces redéfinitions et traductions peuvent être multiples. Les « recettes » internationales ne sont donc qu'*une* des gammes de réponse, autrement dit que quelques unes des modalités d'opposition possible. Elles opérationnalisent l'opposition à partir d'un travail de re-définition qui reste donc spécifique, mais qui a la particularité d'être largement diffusé.

Les différentes dimensions de l'appropriation sont représentées dans le schéma ci-dessous (cf. schéma 6)

²⁴⁸⁵ Voir surtout : J.F. Bayart, 1999, *op.cit.* ; mais aussi : D. Martin, *L'invention d'une culture politique*, Presses de la FNSP, Paris, 1998 ; D. Darbon, 1991, *op.cit.* etc.

Schéma 6 : **Représentation schématique des différentes dimensions de l'appropriation de la cause des MGF.**



Plusieurs scénarios *possibles* d'appropriation de la cause se profilent à travers ce schéma, qui représente le champ des possibles de l'appropriation de la cause, toutes choses égales par ailleurs.²⁴⁸⁶ Le schéma montre ainsi que la *cause* des MGF (matérialisée par le cercle gris

²⁴⁸⁶ C'est-à-dire notamment abstraction faite ici des relations de pouvoir sur laquelle ce schéma repose et notamment des mécanismes par lesquels les recettes pourraient être « imposées » dans des contextes spécifiques. Ici, il s'agit de réfléchir à la gamme des trajectoires d'appropriation d'un point de vue théorique. Nous insérerons ensuite cette carte mentale dans une analyse *in concreto* sensible aux relations de pouvoir qu'elle-même suscite, tels que nous les avons évoqué dans le schéma triangulaire précédent (cf. *infra*, schéma 5).

foncé), englobe un ensemble de propositions possibles d'*opposition* à la pratique / norme (représentée par l'espace hachuré en gris). Cette cause peut aussi bien être appropriée via l'interprétation fournie par ces « recettes internationales » (représentées par le cercle gris clair et en partie transparent/ hachuré), mais peut également se situer dans le croissant hachuré (sur fond blanc), qui correspond donc à d'autres modalités potentielles d'opposition à la pratique, en dehors de celles proposées par les recettes internationales.

Ainsi, pour saisir le processus d'appropriation, il est nécessaire de décomposer entre *l'objet* de la cause, à savoir donc l'opposition à la pratique ; et les recettes internationales, qui englobent quelques unes des modalités d'opposition qui sont diffusées à l'échelle internationale. Ce schéma révèle l'existence de plusieurs processus potentiels d'appropriation, c'est-à-dire des combinaisons variables d'opposition(s) à la pratique / norme, qui coïncident ou non avec les recettes internationales. Tout l'enjeu de notre analyse est donc de déterminer la nature de ces combinaisons dans la formation d'action(s) publique(s) sur les MGF au Mali et au Kenya.

Rappelons que la notion de « recettes » internationales met aussi en évidence un autre trait important des processus de transnationalisation de lutte contre les MGF (qui sert de toile de fond à notre analyse de l'action publique sur les MGF) :²⁴⁸⁷ ces cadres d'action globaux sont des « recettes » car ils n'ont pas le caractère contraignant d'autre(s) type(s) de transfert. En effet, notre étude de cas (sur la cause des MGF) repose sur une forme de transfert de nature idéationnelle, qui peut donc être caractérisée comme « doux » (*soft*).²⁴⁸⁸ Dans une perspective proche, Patrick Hassenteufel parle quant à lui de « convergence en douceur » caractérisant

²⁴⁸⁷ Les études qui se concentrent sur le transfert (avec D. Dolowitz, D. Marsh, C. Benett etc.) cherchent ainsi à « analyser les changements de l'action publique associés dans un contexte donné, généralement national, à l'influence plus ou moins directe d'autres politiques publiques conduites dans un autre contexte », S. Saurugger et Y. Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert institutionnel », *RIPC*, vol. 13 (2), 2006, p 191.

²⁴⁸⁸ On peut suivre en cela les travaux de Diane Stone, qui distingue dans le processus de transfert politique : le transfert institutionnel (dit « *hard* ») qui comprend les pratiques politiques, les instruments, la prise de décision formelle, la législation et la régulation ; et le transfert idéationnel (dit « *soft* ») qui concerne les idées, les paradigmes, les leçons, les définitions des problèmes et leurs interprétations. Elle considère ainsi que « le transfert politique se situe sur l'échelle la moins contraignante des instruments du transfert de politique ». D. Stone, « Transfer agents and global networks in the internationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp545-566.

« des processus non contraignants, souvent d'ordre cognitif, résultant de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux ». ».²⁴⁸⁹ En effet, la littérature sur le transfert distingue les instruments coercitifs et les instruments *volontaires* de transfert (par apprentissage, par négociation etc.).

Si la lutte contre les MGF repose certes en partie sur des incitations exogènes, celles-ci ne sont pas assorties (ou pas directement)²⁴⁹⁰ d'instruments *coercitifs*, tels que la conditionnalité de l'aide et ses corollaires par exemple.²⁴⁹¹ Ainsi, Elizabeth Heger Boyle décrit les campagnes internationales contre les MGF comme poursuivant des stratégies de « *réforme assimilative* » (et non coercitive), reposant surtout la persuasion et la dé-légitimation de la pratique.²⁴⁹²

Parler de recettes permet donc de mettre en évidence la dimension « douce » de ce transfert. Par ailleurs, et dans le même ordre d'idées, parler de « recettes » (d'autres parleraient par exemple de « patrons ») permet de mettre en évidence le fait que ces justifications du problème des MGF constituent un canevas qui facilite (voire a pour vocation) *a priori* la duplication ; mais qui nécessite cependant un mécanisme d'application même minimal d'une

²⁴⁸⁹ P. Hassenteufel, 2005, *op.cit.*, p 125.

²⁴⁹⁰ En effet, nous avons vu notamment dans le chapitre 1 que la lutte contre les MGF a progressivement été introduite dans la politique de « lutte contre la pauvreté » (nouveau paradigme de l'aide internationale). Elle se trouve alors intégrée indirectement dans les conditionnalités sociales de l'aide, mais d'une façon qui reste très informelle (du fait de l'absence de normes précises et du fait de l'absence de mécanismes y compris institutionnels de contrôle thématique).

²⁴⁹¹ Deux remarques toutefois ici : d'une part, notons que la distinction entre le caractère coercitif et volontaire du transfert est essentielle, mais elle reste parfois insuffisante pour rendre compte de la nature réelle de la pression exercée. En effet, de nombreuses études ont montré que sans utiliser la sanction de menaces visibles, les injonctions du FMI et de la Banque Mondiale s'apparentent à des instruments de transfert particulièrement contraignant. Le consensus de Washington exerce ainsi une contrainte particulièrement forte. Cf. Y. Dezalay et B. Garth, 1998, *op.cit.* On parlera alors plutôt d'une sorte d'échelle contraignante-volontaire. Par ailleurs, parler de transfert coercitif, ce n'est pas nécessairement induire un processus linéaire d'adoption par l'entité réceptrice : même dans un aspect contraignant, cette pression peut tout à fait donner lieu à des effets inattendus.

²⁴⁹² E. Heger Boyle et S. E. Preves, "National Policies as International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, vol. 34 (3), 2000, pp 703-737. Notons que la décision du Congrès américain en 1996 d'encourager les agences dépendants des fonds américains de conditionner l'octroi de leur aide financière aux pays africains à la mise en œuvre de politiques de lutte contre les MGF constitue le mécanisme (indirect) le plus coercitif. Cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 3, a.

part, et dont les résultats ne sont pas non plus assurés : la recette propose un produit final, sans le garantir. Cela laisse donc également la place pour l'analyse de la « dérivation créative », telle que décrite par J. F. Bayart.

Par ailleurs, le fait de distinguer conceptuellement ces deux éléments dans la cause des MGF (à savoir, les recettes internationale d'une part, et les processus d'opposition d'autre part) permet de se détacher du postulat (implicite) selon lequel il pourrait y avoir automatiquement coïncidence entre les deux : au contraire, ici l'opposition aux MGF passe par une redéfinition de la norme des MGF, qui peut cependant emprunter des chemins plus sinueux que ceux tracés par les recettes internationales. C'est bien là tout l'enjeu pour nous ici : il s'agit précisément d'étudier les *interactions avec* les recettes internationales, plutôt que de chercher les effets de leur transfert pur et simple. L'appropriation est ainsi conçue comme un **processus créatif d'intensité variable**. Il s'agit ensuite de déterminer dans la pratique la nature, les modalités et les effets de la traduction de la cause des MGF qui se dégagent des processus de mise en action publique au Mali et au Kenya (que nous avons déconstruits depuis le chapitre 2)

b. L'appropriation de la cause des MGF par la mise en action publique de la cause : les acteurs impliqués.

La deuxième question essentielle pour mieux circonscrire l'appropriation porte sur la nature des acteurs : **qui s'approprie ?**

La réponse est ici en deux temps : d'une part, ce qui nous intéresse ici c'est l'appropriation *politique* de la cause. Si on se réfère par exemple aux travaux de l'anthropologie du développement, qui fait de l'appropriation un objet d'étude à part entière, l'appropriation est présentée comme un phénomène multidimensionnel qui se décline à plusieurs niveaux : communautaire, individuel, politique etc.²⁴⁹³ L'appropriation politique résulte quant à elle

²⁴⁹³ Cela est particulièrement visible dans l'étude des projets de développement. Voir par exemple la thèse de doctorat de Louise Marie Mathieu (EHESS) sur les modes d'appropriation d'un projet de développement (hydraulique) par les paysans touaregs maliens, qui met en évidence les « malentendus notionnels » entre

plus spécifiquement de l'implication et de l'engagement des acteurs publics dans la formulation et la mise en œuvre d'un problème. Ces distinctions entre plusieurs niveaux d'appropriation sont pertinentes pour notre étude, car la cause des MGF a avant tout été appropriée historiquement par les acteurs dits de la société civile : que ce soit des religieux (missionnaires chrétiens au Kenya ou au Mali plus sporadiquement), ou plus tard surtout des associations ou mouvements de femmes (principalement) que ce soit au niveau transnational que national (Mali et Kenya). L'appropriation politique de la cause est donc en partie *réactive*, comme nous l'avons mise en évidence dans les chapitres précédents. Elle peut s'appuyer en partie sur les encodages du problème tels qu'ils ont été (et sont) formulés par les acteurs historiques de la lutte (à tous les niveaux) ; mais l'appropriation politique comporte des mécanismes, des objectifs et un contenu propres – que l'on va donc tenter ici de dégager.

Cependant une fois cette précision faite, cela ne résout pas la question des acteurs : car *qui* sont les acteurs impliqués dans l'appropriation politique de la cause ? Les acteurs publics sont inégalement impliqués dans le processus de formation d'une action publique, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3 : quels sont ceux qui sont les plus influents ? Pourquoi ? Quelles interactions entretiennent-ils avec les autres acteurs gravitant dans la sphère de la mise en sens de la cause ?

La littérature sur les transferts institutionnels propose une *sociologie des acteurs* impliqués dans l'import-export, mettant en évidence le rôle croisé d'un nombre variable d'agents parmi lesquels : le personnel politique et/ administratif, les entrepreneurs politiques, les experts, les partis politiques, les groupes de pression, les think-tanks, les ONG, etc.... Ces recherches confirment ainsi que l'appropriation politique est le plus souvent monopolisée (sinon concentrée) entre les mains de quelques *policy makers* : que ce soient des élites politiques, répondant à des logiques propres ;²⁴⁹⁴ des acteurs organisés en réseaux (informels ou de

différentes conceptions du projet, par les agences d'un côté, et les populations bénéficiaires de l'autre côté.
L.M. Mathieu, *Donnants-Donnants, Les stratégies d'acteurs villageois face aux conditionnalités des projets de développement au Mali*, Thèse de doctorat en anthropologie, EHESS, Paris, 2006. Pour des détails, on se reportera à l'introduction générale de la thèse.

²⁴⁹⁴ J. F. Bayart. 1999, *op.cit.* ; Y. Meny, 1993, *op.cit.*

spécialistes) à l'échelle locale ou transnationale ;²⁴⁹⁵ ou des acteurs qui jouent le rôle d'*intermédiaires* entre plusieurs espaces en interaction.²⁴⁹⁶ Les recherches sur le sida ont mis en évidence la difficile conversion du sida en objet politique,²⁴⁹⁷ notamment du fait de l'absence (dans un premier temps) d'associations de malades qui auraient joué le rôle d'intermédiaires.²⁴⁹⁸ Ainsi, le sida a d'abord fait l'objet d'une *appropriation technico-administrative*, notamment via les Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida (PNLS), avec une absence de mise en débat publique ce qui semblait contraindre à l'« impossible appropriation politique du sida ». ²⁴⁹⁹ La mobilisation d'associations de malades, notamment après la découverte des ARV, a changé la donne.

Dans notre cas de recherche, il conviendra donc de préciser qui sont les acteurs de l'appropriation politique de la cause au Mali et au Kenya, et quels sont leurs intérêts, car cela impacte nécessairement sur la nature de l'appropriation.

c. Les modalités et logiques de l'appropriation.

Enfin, la dernière question concerne les modalités de l'appropriation : **comment** l'appropriation politique de la cause des MGF opère-t-elle ? Il s'agit de comprendre : comment l'appropriation de la cause des MGF se manifeste-t-elle ? Quelles formes prend-elle dans les cas malien et kenyan ? Quels sont les facteurs de convergence / divergence entre les deux cas ?

J. F. Bayart propose une analyse nuancée de l'appropriation qui va nous servir de point de départ. En postulant que « les Africains ont été les sujets agissant de la mise en dépendance de leurs sociétés, tantôt pour s'y opposer tantôt pour s'y associer, sans que l'on puisse pour

²⁴⁹⁵ Voir notamment (pour ce qui nous intéresse ici) : P. Haas, 1992, *op.cit.* ; P. Sabatier, 1999, *op.cit.*; M. Keck et K. Sikkink, 1998, *op.cit.* etc....

²⁴⁹⁶ Cf. *infra* chapitre 4 pour un développement plus approfondi sur la notion d'intermédiaire, et de courtier.

²⁴⁹⁷ M. E. Gruénais, K. Delaunay, F. Eboko et E. Gaurry, « Le sida comme objet politique », *Bulletin de l'APAD*, numéro 17, 1999, p 17.

²⁴⁹⁸ F. Eboko, 1999, *op.cit.*

²⁴⁹⁹ M. E. Gruénais, K. Delaunay, F. Eboko et E. Gaurry, 1999, *op.cit.*

autant de manière anachronique réduire de telles stratégies autochtones au nationalisme ou au contraire à la collaboration », ²⁵⁰⁰ l'auteur a ainsi élaboré une grille d'analyse de la dépendance extravertie des sociétés politiques africaines, à travers notamment ce qu'il appelle la « **grammaire de l'extraversion** ». ²⁵⁰¹ Cette approche permet de mettre en évidence une pluralité de modalités de mises en dépendance actives de la part des sociétés politiques africaines. L'appropriation constitue à la fois une des dimensions de la grammaire, en même temps qu'elle n'en serait la logique structurante, c'est-à-dire le point d'articulation de l'ensemble des formes d'action observées dans les sociétés politiques africaines.

Le cadre théorique de J. F. Bayart met en évidence un ensemble de processus, et dégage plusieurs questions, mais il propose une typification finalement assez limitée de l'appropriation en tant que telle. Que se passe-t-il dans cette « boîte noire » de l'appropriation ?

Pour affiner nos outils d'analyse, on peut s'intéresser aux processus d'internationalisation des politiques telle qu'ils sont décrits dans les recherches récentes sur l'**intégration européenne**, qui tentent de mesurer les effets des politiques européennes dans les champs politiques nationaux des Etats membres. L'ouvrage de J. Caporaso et *al.* sur l'europanisation, paru en 2001, ²⁵⁰² propose une première grille d'analyse des processus d'europanisation : remettant en cause le postulat de convergence des politiques européennes, les auteurs identifient plusieurs situations, qui sont synthétisées par Bruno Palier et Yves Surel qui proposent quatre scénarios différenciés de changements politique induits par l'*europanisation* : ²⁵⁰³

- l' « **absorption** » d'une part, quant les acteurs nationaux adoptent pleinement les politiques européennes (cette incorporation automatique ne fait pas l'objet de recherche de la part de J. Caporaso car la pression adaptative y est inexistante) ;

²⁵⁰⁰ J. F. Bayart, "L'Afrique dans le monde : une histoire de l'extraversion", *Critique Internationale*, n°5, Automne 1999, p 98.

²⁵⁰¹ Voir également : J. F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989 ; J. F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés Politiques Comparées*, vol. 1, janvier 2008. Cf. supra, introduction générale.

²⁵⁰² J. Caporaso, M. Green Cowles et T. Risse, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001

²⁵⁰³ B. Palier et Y. Surel et *al.* « Analyser l'europanisation des politiques publiques », in : B. Palier et Y. Surel, (dir.), *L'Europe en action : l'europanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007

- la « **traduction** », quand ils procèdent à l' « adoption d'une législation nationale qui va dans le sens des orientations fixées par des directives successives sans pour autant se conformer aux exigences réelles posées par les normes européennes » ;²⁵⁰⁴
- l' « **inertie** », quand aucune politique n'est introduite du fait par exemple de la résistance de certains groupes mobilisés au niveau national ;
- et enfin le « **rejet** », quand par exemple les acteurs nationaux adoptent une mesure qui va à l'encontre des politiques européennes. Ces recherches mettent ainsi en évidence le fait que les acteurs nationaux font preuve d'usages différenciés de l'eupéanisation, qui va de l'absorption au rejet pur et simple. Cette typologie offre des points de repères utiles, mais elle ne permet pas de cerner les usages différenciés de chacun des types énoncés.

Dans nos cas, ni l'absorption pure et simple des recettes internationales, ni le rejet de la cause des MGF explicite ne sont observés : au contraire nous avons rencontré des scénarios nuancés faits de réinterprétations en partie stratégiques par les acteurs publics face à des incitations exogènes.²⁵⁰⁵ Nous allons tenter justement de dégager les *formes* concrètes que prennent les processus d'appropriation de la cause des MGF dans nos cas de recherche en affinant ainsi une échelle qui va de l'absorption au rejet, en passant par l'ajustement ou l'inertie.

Au final, réfléchir sur les logiques d'appropriation permet d'une part de souligner le fait que l'existence de recettes internationales dans la lutte contre les MGF n'a pas entraîné *a priori* ni automatiquement une lecture commune du(des) problème(s), et donc n'a pas permis la convergence des actions publiques. Et d'autre part, les logiques d'appropriation révèlent la possibilité de *jeux d'instrumentalisation*, à savoir donc l'usage stratégique de pressions exogènes. Il s'agit donc bien ici de s'interroger sur les logiques d'appropriation, qui répondent en partie à des instrumentalisations (réciproques), plus ou moins contraintes, dans un jeu d'interactions sur plusieurs niveaux que la mise en cause des MGF produit. En suivant ces pistes, l'appropriation peut être envisagée comme reposant d'une part sur *l'interaction*

²⁵⁰⁴ B. Palier et Y. Surel, *op.cit.*, 2007, p 46.

²⁵⁰⁵ On rejoint ici par exemple l'étude nuancée (en économie politique) que propose Alastair Fraser de la relation d'aide à partir de plusieurs études de cas en Afrique. Il distingue une dizaine de stratégies d'appropriation, telles que les délais bureaucratiques, le « back sliding » après la négociation, la politisation des réformes en interne pour faire passer un agenda impopulaire (ou inversement), etc. Cf. Alastair Fraser, *Aid –Recipient Sovereignty in Global Governance*, Managing Aid Development Project - Working Paper, juillet 2006.

entre des incitations exogènes et les conditions de leur adaptation dans les différents contextes, interaction qui varie en fonction de différents facteurs – qu’il nous conviendra de déterminer, et qui repose sur des instrumentalisation variées. D’autre part, il convient également de s’interroger sur la nature du rapport entre l’appropriation des recettes internationales d’action contre les MGF, et l’appropriation de l’opposition aux MGF, sans postuler donc leur coïncidence *a priori*, et en cherchant les facteurs explicatifs de ce (ces) rapport(s) dans l’appropriation politique de la cause des MGF.

Ce travail de définition de l’appropriation a permis de formuler trois hypothèses :

- l’appropriation politique de la cause des MGF procède d’un processus plus ou moins créatif, qui n’est ni linéaire ni univoque ;
- elle peut prendre différents chemins nuancés *entre* (ou au-delà du) le rejet et l’assimilation des incitations exogènes (c’est-à-dire les recettes internationales), à travers divers mécanismes de traduction de la cause en principes d’action publique ;
- et enfin, les formes de l’appropriation peuvent constituer des ressources stratégiques dans un jeu complexe de mise en sens (de la cause des MGF).

Nous allons maintenant chercher à étayer ces hypothèses à travers la comparaison des logiques de l’appropriation dans la mise en action publique des MGF au Mali et au Kenya.

2. Les logiques d’appropriation au Mali et au Kenya.

Les mises en action publique des MGF au Mali et au Kenya révèlent des trajectoires différenciées d’appropriation de la cause des MGF. Nous proposons ici de saisir les formes concrètes de l’appropriation politique de la cause dans les deux cas de recherche. Plus précisément, il s’agit de chercher à comprendre dans quelle mesure et comment l’appropriation de la cause est marquée par celle des recettes internationales.

Nos recherches semblent avoir mis en évidence un enjeu majeur dans la mise en action publique de la cause des MGF en situation d’extraversion : *l’opportunité d’une loi*. En effet, l’interdiction légale de la pratique des MGF a constitué une recette dominante dans les espaces trans/internationaux de lutte notamment au milieu des années 1990, avec comme

point d'orgue la Plateforme d'Action de Beijing en 1995.²⁵⁰⁶ Mais, à l'inverse c'est aussi l'une des *propositions* d'action contre les MGF qui est la plus controversée dans les champs nationaux (africains). Nos deux cas de recherche offrent à cet égard des situations très contrastées : alors que Kenya a voté une loi contenant des dispositions interdisant la pratique des MGF chez les mineures, le Mali reste quant à la lui farouchement opposé à toute législation contre les MGF. Si l'appropriation de la cause ne se résume pas au vote d'une loi, l'attitude vis-à-vis de cette « recette » internationale constitue un élément clef de notre analyse. L'appropriation de la cause déborde cependant de ce seul enjeu, pour emprunter des chemins que nous allons précisément tenter de retranscrire ici.

Dans le cas kenyan l'appropriation de la cause des MGF repose sur une appropriation large de *certaines* recettes internationales : si bien qu'on parlera d'une appropriation *mimétique* ciblée (a) ; tandis que dans le cas malien, on observe des distorsions vis-à-vis de *certaines* recettes internationales dominantes qui ne s'apparentent cependant pas à un rejet de la cause (il y a appropriation de l'opposition à la pratique) : on parlera alors d'une appropriation *différentielle* mesurée (b). Dans un deuxième temps, nous dégagerons les logiques d'appropriation qui se dégagent de la comparaison (c).

Notons que nous nous attachons ici à dégager les *formes* variées de ces processus – comme y invite la notion de trajectoire : nous chercherons dans un deuxième temps (cf. B de ce sous chapitre) à identifier les raisons de ces différences, en isolant les variables pertinentes.²⁵⁰⁷

a. Appropriation mimétique ciblée au Kenya.

La mise en action publique de la cause coïncide avec certaines recettes internationales de la lutte, sans être assorties de mécanismes alternatifs d'opposition à la pratique. Cependant, notre hypothèse ici est que ce *mimétisme* ciblé révèle une forme (même minimale) d'appropriation de la cause dans la mesure où il est sélectif et répond à des stratégies - que nous allons identifier.

²⁵⁰⁶ Cf. *supra*, chapitre 1, C, 1, a.

²⁵⁰⁷ Notons ici que cette sous section s'appuie sur des éléments qui ont déjà été étudiés en détail dans les chapitres précédents, comme notre démarche est incrémentale nous y ferons donc allusion sans en détailler le contenu, en renvoyant aux chapitres concernés respectifs pour les détails plus précis.

i. Une appropriation mimétique : une *certaine* perméabilité des cadres d'action publique aux recettes internationales.

Au Kenya, l'action publique contre les MGF repose des cadres d'action publique pluralistes (cf. *supra*, chapitre 2) qui sont *assez* proches des cadres d'action globaux contre les MGF, et semblent même suivre leurs évolutions. Rappelons en effet qu'en 1982, le Director of Medical Services interdit la pratique dans les centres de santé publics quelques mois seulement après la déclaration de l'OMS condamnant toute forme de médicalisation de la pratique, et donc toute implication du personnel médical spécialisé dans cette pratique. Puis, dans le courant des années 1990, la lutte sera prise en charge par le Département de Santé de la Reproduction conformément aux recommandations issues de la conférence du Caire (CIPD). Enfin, plus récemment, la problématique a été redéfinie à partir de cadres d'interprétations en termes d'inégalités de genre, et notamment dans le contexte de l'éducation des petites filles.²⁵⁰⁸ La question a alors été transférée au département Genre, s'inscrivant aussi dans une évolution des cadres d'action globaux. Le contenu du Plan National d'Action pour l'éradication des MGF (1999-2019) est assez symptomatique de cette pluralité de cadres perméables aux recettes internationales de lutte, dans la mesure où ce document d'orientation peut être lu comme une « bonne copie » de toutes les recettes internationales de lutte contre les MGF : santé, droit, genre, éducation etc. Il propose une collection de toutes les approches (formation du personnel médical, rites de passage alternatif, législation...) sans vraiment stratégiser l'une d'entre elles en particulier.²⁵⁰⁹

L'étude sur la longue durée de la mise en action publique de la cause des MGF révèle la prédominance d'un cadre d'action publique qui (malgré ses évolutions internes) valorise *l'option répressive* visant *l'éradication* des MGF. Cette option prévaut en effet depuis les années 1980 à travers les « *presidential decrees* » de D. A. Moi, et a été en partie confirmée par le vote de dispositions légales interdisant les MGF en 2001.

Les années 1980 et 1990 rompent avec le silence face à la problématique des MGF qui perdurait depuis la controverse coloniale. Ces années sont marquées par les prises de positions

²⁵⁰⁸ Cf. *supra*, chapitre 2, II, A, 2.

²⁵⁰⁹ Cf. *supra*, chapitre 2, I, C, 2, a.

publiques de D. A. Moi, dans lesquelles il condamne ouvertement la pratique de la « circoncision féminine ». A travers ces prises de position, c'est bien l'objectif d'*éradication* de la pratique qui s'est ainsi progressivement routinisé au Kenya, sans pour autant avoir d'ailleurs fait l'objet d'un débat, ni d'une réflexion sur ses modalités ou stratégies spécifiques. L'option répressive est d'abord et avant tout le « fait du prince », c'est-à-dire de l'engagement du sommet de l'Etat de nature essentiellement personnelle, comme nous l'avons vu au début de ce même chapitre.

Notons que cette option répressive a été largement saluée par la communauté internationale, et surtout avec le premier « *presidential decree* » (en 1982) interprété comme une prise de position volontariste significative du Président, en faveur d'une éradication de la pratique *via* son interdiction. Au début des années 1980 peu d'Etats africains ont entamé une véritable action à l'encontre de cette pratique, si bien que le Kenya peut apparaître comme un **précurseur**. Ces « *presidential decrees* » ont pu d'ailleurs être considérés rapidement comme introduisant une interdiction légale de la pratique. C'est là toute l'ambiguïté de ces prises de positions qui restent (comme nous l'avons dit) sur le registre déclaratif, mais dont l'interprétation peut prêter à confusion. En effet, rappelons que ces déclarations ne sont pas assorties (ici) de mesures légales ou réglementaires, si bien que ces mesures ne seront appliquées que selon le bon vouloir des services de police au niveau local, qui n'ont reçu d'autres instructions que celles – imprécises et généralistes – contenues dans ces discours vagues du Président.²⁵¹⁰ Si cette première déclaration avait essentiellement une portée symbolique, qui a pu être sur- interprétée par la suite ;²⁵¹¹ elle n'avait pas vocation à initier

²⁵¹⁰ Par exemple, l'année suivant cette déclaration (en 1983), lors d'une conférence internationale organisée à Addis Abeba regroupant des militantes féminines africaines venues discuter sur les MGF, la représentante du Kenya précise avec une certaine fierté que le Président s'est engagé dans la lutte mais qu'il faut cependant maintenant faire en sorte que cette prise de position se traduise dans les faits...

²⁵¹¹ On peut citer à titre d'illustration l'ouvrage pionnier de Fran Hosken, qui recense pour la première fois les actions de lutte contre les MGF en Afrique, et qui salue l'interdiction de la pratique intervenue au Kenya en 1982 (« l'interdiction des opérations promulguée par le président Arap Moi en juillet 1982 survient comme une bienheureuse surprise », in : F. Hosken, 1982, *op.cit.*, p 166). Plus récemment, l'ambassadeur américain au Mali, qui s'est attaché à soutenir la lutte contre les MGF, dans ces déclarations, rappelle et salue l'engagement du gouvernement kenyan qui date des années 1980 : « To its credit, the Kenya government has for some time been proactive in combating the practice. Presidential decrees in 1982 and 1989 banned the practice », Discours donné par Michael E. Ranneberger, le 21 avril 2007 (Kilgoris, Kenya). [<http://nairobiembassy.gov/speeches>]

un ensemble de mesures précises. La première prise de position répond à une situation dramatique (suite à un accident qui a causé la mort de 14 fillettes quelques jours plus tôt dans la zone) et reste assez personnelle (il est d'un sous-groupe ethnique qui n'excise pas) puisqu'elle ne précède ni ne succède à un véritable débat public sur la question. Cette forme de condamnation sera confirmée à plusieurs reprises ensuite au cours de son mandat, dans divers lieux contribuant ainsi à renforcer l'option répressive sous-jacente.

En 2001, cette option prend une tournure plus formelle, à travers l'introduction de dispositions interdisant la pratique pour les jeunes filles mineures (moins de 18 ans) dans le *Children's Act*. Même si la traduction en droit de l'objectif d'éradication ne faisait cependant pas partie des priorités du Président (qui n'est pas intervenu pendant la discussion et le vote de ces dispositions), il est toutefois intéressant de noter que - poursuivant sa stratégie de monopolisation de la « parole » légitime *contre* les MGF - il va prononcer un discours sur le modèle exact de ses « décrets » informels, peu après le vote du texte. Il (re) précise alors que la pratique était désormais interdite sur les jeunes filles de moins de 16 ans.²⁵¹²

Si ce texte mentionne les MGF et prévoit des sanctions pour celles/ceux qui pratiqueraient ces opérations sur des mineures, il n'est pas spécialisé sur les MGF. Mais il reste un référent central dans la politique de lutte : par exemple, dans le récent document publié par le MOH en 2007,²⁵¹³ le bilan de l'implication du MOH est résumé à la rédaction du Plan d'action en 1999 et surtout au fait que les MGF sont désormais « illégales » en vertu de cette loi. Plus récemment, le Ministère du Genre (qui a la charge de la problématique des MGF depuis 2005) a annoncé la présentation imminente d'une motion spécifique contre les MGF.²⁵¹⁴

Ainsi, au-delà de la pluralité de cadrages de la mise en action publique contre les MGF, il semble que l'option répressive au Kenya illustre une *appropriation précoce* de la cause, répondant aussi (mais partiellement) aux injonctions internationales. Mais ce mimétisme n'est

²⁵¹² Cf. *supra*, chapitre 4, I, B, 1, a, i.

²⁵¹³ Ministry of Health, *Management of complications. Pregancy, childbirth and the post-partum period in the presence of FGM/C. A refence manual for health service providers*. MOH. Population Council, Nairobi, 2007.

²⁵¹⁴ « Gouvernement supports harsh penalties against communities practicing FGM », *The Standard*, 14 juillet 2008; «Murugi proposes life terme for FGM culprits», *The Daily Nation*, 8 septembre 2008.

cependant pas synonyme d'absorption automatique des recettes internationales. Cette option répressive n'a pas fait l'objet d'un débat et sa traduction en disposition légale ou réglementaire a tardé, révélant ainsi toute l'ambivalence de ces prises de positions aux contours ciblés.

ii. Mais une appropriation stratégique.

L'action publique contre les MGF s'inscrit certes dans un cadre d'action répressif, conforme aux injonctions internationales, mais elle repose sur une appropriation caractérisée à la fois par l'inclusion dans des stratégies politiques domestiques, et par un jeu de mise en conformité *ciblée* avec les recettes internationales, offrant l'image d'une appropriation mimétique stratégique.

(1). Un cadrage rhétorique de captation d'une rente internationale.

Tout d'abord, plusieurs éléments tendent à montrer que l'option répressive dans la politique de lutte contre les MGF répond à un *cadrage rhétorique à vocation extérieure*. On peut noter notamment que cette option reste pendant longtemps exempte des dispositifs légaux (ou réglementaires), et qu'une fois cette option traduite en termes légaux – à travers le vote de dispositions législatives – celles-ci ne font pas non plus l'objet de mesures d'application spécifiques. En effet, nombreux sont les services qui seraient chargés de mettre en œuvre le *Children's Act*, mais qui n'en ont qu'une idée assez vague. Cependant, rares sont les pays africains qui ont voté une loi qui a véritablement été appliquée.²⁵¹⁵ Par ailleurs, on peut également noter que le fait que cette loi ne soit pas spécifiquement centrée sur les MGF rend les dispositions à la fois peu précises, et noyées dans un texte dont les enjeux sont nombreux - puisqu'il s'agissait d'une vaste réforme du droit applicable aux mineurs. Le vote de ces dispositions constitue donc une fin en soi, bien plus que la traduction fidèle des recettes

²⁵¹⁵ En effet, selon un rapport de l'UNICEF qui se fonde sur les recherches menées par par Nahid Toubia, en 2000, sur la quinzaine de pays qui disposent de législation, seuls quatre pays avaient régulièrement des poursuites effectives à cet égard : l'Égypte, le Ghana, le Sénégal et le Burkina Faso (voir : UNICEF, 2005, *op. cit.* p 37). C'est d'ailleurs ce dernier pays qui montre le plus de volonté dans l'application de la loi (qui date de 1996) : une trentaine de cas est porté devant la justice chaque année, et en 2002 une première peine symbolique (6 mois de prison) avait été émise. Mais en 2004, une exciseuse écope de 3 ans de prison ferme (voir : A. Barry, « Une exciseuse condamnée à trois ans ferme », article publié sur site <http://www.rfi.fr>, 23/09/2004). Par ailleurs, un numéro vert a été mis en place pour dénoncer les cas d'excision illégale.

internationales en faveur d'une législation qui insistent justement sur la nécessité de développer un « environnement » favorable à l'éradication.²⁵¹⁶

Le vote d'une loi non assortie des mécanismes d'application reste donc symbolique, permettant cependant au gouvernement de faire planer une menace censée favoriser d'elle-même l'abandon de la pratique. Cela permet à la fois de répondre ainsi en partie aux demandes émanant de certaines associations et ONG, qui voient ainsi leur engagement légitimé ; tout en se mettant en conformité avec les prescriptions internationales en faveur de mesures permettant le déploiement d'un environnement politique favorable à l'abandon de la pratique, notamment à travers l'adoption de mesures législatives.²⁵¹⁷ Mais, l'absence de mécanismes de suivi de la loi offre donc un cadrage rhétorique qui évite de *véritablement* traiter cette problématique, qui ne fait pas l'objet d'un débat.

Cette hypothèse d'un cadre rhétorique est doublement confirmée. D'une part par les stratégies de communication qui sont déployées autour des décrets présidentiels comme autour du vote de la loi en 2001, afin de les rendre visibles internationalement (comme nous l'avons évoqué précédemment). Mais la dimension rhétorique de ce cadrage est aussi confirmée du fait de *l'absence d'instruments d'action complémentaires* – en dehors du vote de cette loi. En effet, l'action publique contre les MGF ne s'appuie pas sur une structure institutionnelle spécialisée, mais reste gérée par le *Ministry of Health*, et en son sein par le département de *Primary Health Care*. Notons également que le volet « MGF » est pris en charge directement par les partenaires techniques et financiers, en l'occurrence ici la GTZ qui travaille sur place *avec* le personnel local pour la réalisation de projets qui sont d'ailleurs plus du ressort de l'organisation que des services administratifs.²⁵¹⁸

Par ailleurs, et contrairement au cas du Mali, on observe une absence de *coordination* des activités de lutte contre les MGF qui sont d'abord et avant tout (comme c'est le cas au Mali et ailleurs en Afrique subsaharienne) le fait des organisations de la société civile. Les deux symposiums qui ont été organisés au milieu des années 1990, suite à la publication des

²⁵¹⁶ UNICEF, 2005, *op.cit.* ; GTZ, 2002, *op.cit.*

²⁵¹⁷ Rappelons ainsi que les principales injonctions internationales sont : la déclaration de la CIPD (1994), la Déclaration de la Plateforme d'Action de Beijing (1995) ; reprises ensuite notamment dans le Protocole additionnel de Maputo (2005). Ces textes servent ensuite de support pour les ONGI et les acteurs de la coopération multi ou bilatérale (comme par exemple l'US AID).

²⁵¹⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B, 1, b.

enquêtes démographiques qui affichaient des taux inquiétants de pratique, rassemblant les PTF, les OSC et les départements ministériels concernés n'ont débouché que sur la création d'un National Focal Point on FGM (NFP on FGM). Cette structure au statut ambigu, est gérée par un consortium d'OSC et soutenu pendant quelques années seulement par des OI (et notamment ici l'UNICEF). Ce n'est que récemment que cette situation a quelque peu évolué, avec la volonté - impulsée là encore largement par la GTZ - de créer un comité interministériel contre les MGF. Les premières réunions ont eu lieu (en 2006 et 2007), mais elles se sont progressivement espacées puis ont été annulées.

D'ailleurs, les débats houleux qui ont eu lieu au Parlement lors de la discussion sur la *Sexual Offences Bill* en 2006 pour inclure des dispositions sur les MGF, montrent que la question reste encore profondément controversée car elle n'a pas fait l'objet d'une intervention publique véritablement concertée ni d'un débat public organisé. Cela tend à montrer que la prise de possession de la cause des MGF reste encore embryonnaire dans le champ politique kenyan : les décisions prises sont le plus souvent sur le mode autoritaire, ne stimulant pas un débat sur la question ; et les autres décisions restent sporadiques. Enfin toute tentative de traitement plus formel s'accompagnerait de tensions latentes qui restent non résolues (le « stigmatisme » de la controverse coloniale), ce qui explique en partie le recours à une pluralité de cadres d'action publique peu consolidés mais consensuels qui contournent chacun tous référents culturels ou ethniques de la problématique, en puisant souvent dans les cadrages d'action globaux. L'appropriation mimétique s'accompagne d'une mise en action partielle.

(2). Des usages domestiques des injonctions internationales.

Par ailleurs, au-delà de la captation d'une rente internationale, l'éradication des MGF telle que prônée par la communauté internationale, fait également l'objet d'un réinvestissement stratégique au niveau domestique. Plusieurs éléments peuvent venir corroborer cette hypothèse.

Tout d'abord, les « *presidential decrees* » sont également une ***stratégie de consolidation du pouvoir par D. A. Moi***. Par exemple, le premier « *decree* » peut être interprété comme venant en partie compenser l'autoritarisme du régime largement dénoncé par les acteurs

internationaux (notamment depuis le coup d'Etat de 1982).²⁵¹⁹ Mais, surtout, la récurrence des condamnations de la pratique répond aussi en partie à sa stratégie d'instrumentalisation des clivages ethniques et communautaires pour asseoir son pouvoir. Rappelons en effet que la pratique des MGF a été d'abord historiquement stigmatisée chez les Kikuyu. Or, c'est l'ethnie qui a monopolisé le pouvoir depuis l'indépendance. Ainsi, pour D. A. Moi, qui appartient à une ethnie concurrente (kalenjin), la dénonciation d'une pratique considérée comme essentielle à la cohésion de la communauté kikuyu,²⁵²⁰ est un moyen supplémentaire pour approfondir son projet de dé-kukuyisation de la société politique kenyane (ethnie qui avait été au pouvoir depuis l'indépendance), opérée ici par une mise à l'index des pratiques identitaires.²⁵²¹ Mais, cette stratégie reste cependant fragile, voire potentiellement dangereuse à manipuler. En effet, si la dénonciation de la circoncision féminine peut en effet être un moyen symbolique d'asseoir son pouvoir à travers la réactivation du « stigmate » de la controverse coloniale chez les Kikuyu en remettant en cause une pratique qui est historiquement liée avec cette ethnie ; il ne s'agit pas pour autant de déployer des moyens pour s'attaquer véritablement à une pratique qui est également répandue dans une partie du groupe ethnique Kalenjin – base de son propre soutien politique. Suivant cet équilibre précaire, les déclarations du Président ne *peuvent* pas être traduites par des dispositions légales ou réglementaires plus précises. Cela expliquerait ainsi d'une part que les dispositions légales (de 2001) n'aient pas été plébiscitées par le Président mais aient été le résultat d'un plaidoyer mené par la coalition pro-législation que nous avons décrite dans le chapitre 3 ; et d'autre part l'absence de volonté d'application des dispositions relatives aux MGF, dont l'activation pourrait également raviver les tensions, parce qu'elle n'a pas été précédée d'un débat public.²⁵²²

Si dans le cas malien, le registre *ethnique* est moins mobilisé dans les discours autour des MGF (pour / contre), c'est aussi que la majorité des ethnies, et partant de la population, pratique l'excision. Dès lors, la pratique de l'excision n'est pas tant un moyen de se différencier face à d'autres groupes socio ethniques qui n'exciseraient pas, mais tend par

²⁵¹⁹ C. Musambayi, « La politique étrangère de D.A. Moi (1978-1994). Consolidation et ancrage du régime », in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala/IFRA, 1998, pp 349-362.

²⁵²⁰ Y. Droz, 1999, *op.cit.*

²⁵²¹ E. S. Atieno Odhiambo, "Hegemonic enterprises and instrumentalities of survival: ethnicity and democracy in Kenya", *African Studies*, 61 (1), 2002, pp224-249.

²⁵²² GTZ, 2002, *op.cit.*

ailleurs à devenir plutôt un marqueur d'identité religieuse (pour être une « *bonne musulmane* »). A l'inverse dans le cas kenyan, les référents ethniques contraignent le champ des possibles de la lutte institutionnelle : la pratique est aujourd'hui largement contrastée ethno régionalement, et la lutte contre les MGF a historiquement été marquée par des mobilisations identitaires ethniques. Pendant les campagnes coloniales contre la pratique, c'est en fait surtout (voire exclusivement) les membres de l'ethnie Kikuyu et Meru qui étaient visés par les mesures répressives. Cette focalisation s'explique d'ailleurs en partie du fait de la concentration dans la région du Centre du Kenya (qui est aussi la plus fertile) de l'entreprise coloniale et missionnaire. Plus tard, les campagnes contre la pratique se concentreront à l'inverse sur d'autres ethnies, telles que les Massai et (plus accessoirement) les Somalis qui pratiquent massivement – alors que dans le même temps l'ethnie kikuyu, notamment urbanisée, a tendance à abandonner progressivement la pratique. Ces contrastes font que toute politique de lutte contre les MGF doit surtout gérer les tensions identitaires et ethniques qui pourraient émerger de mesures perçues comme discriminantes d'une part, voire – plus fondamentalement – comme une atteinte à l'identité ethnique même. Rappelons d'ailleurs dans la continuité de ce dernier point que la pratique des MGF n'est pas une pratique culturelle comme les autres : elle est un élément essentiel de la fonction reproductive de la femme, mais aussi (donc) du groupe ethnique dans son ensemble. En effet, la femme n'acquiert son statut social (d'adulte, de femme mariable/mariée, et/ou de reproductrice) qu'après son excision, ce qui lui permet d'*activer* sa fonction reproductrice. Dans cette optique, toute atteinte à la pratique des MGF peut ainsi être interprétée comme une volonté de contrôler la reproduction des femmes, et – partant – de l'ensemble du groupe ethnique.²⁵²³

Pour contourner ces effets conflictuels latents, sous le régime de Mwai Kibaki, la stratégie est toutefois différente : il s'agit de contourner les référents ethniques implicites par la ***mobilisation des discours internationaux contre les MGF***, et notamment ceux relatifs aux droits humains, du fait de leur potentiel neutralisateur. En s'appuyant sur des référents supposés universels (en tous cas non labellisés « ethniques »), les effets dévastateurs d'une politisation trop marquée de la lutte sont ainsi évités. Le discours du Président Kibaki lors de la conférence internationale sur les MGF en 2004 à Nairobi reflète bien cette stratégie : il y

²⁵²³ Pendant la période coloniale, kikuyu pensaient qu'on voulait leur voler leur terre. L. Thomas, 2003, *op. cit.*
Cf. *supra*, chapitre 1.

fait largement référence à l'ensemble des textes internationaux relatifs à la lutte contre les MGF, tout en développant un argumentaire généralisant qui tend à rendre la problématique bien plus universelle que strictement kenyane.²⁵²⁴ On retrouvait également cette stratégie à travers l'approche plurielle de la cause des MGF dans le Plan national de 1999, qui est également confirmé par exemple dans le récent manuel publié par le Ministry of Health sur la prise en charge des complications liées aux MGF : la moitié du manuel est effectivement consacrée aux détails techniques de la prise en charge des complications, et l'autre moitié aborde également des questions connexes. Un chapitre entier est notamment consacré aux droits humains (droit à la santé, droit de ne pas être soumis à la torture, droit à l'intégrité sexuelle et corporelle et droit à la reproduction) reprenant les dispositions contenues dans les principaux instruments juridiques internationaux (Conférence de Vienne, Conférence de Beijing etc.).²⁵²⁵

Ainsi, le recours aux cadrages pluralistes de la cause des MGF, perméables aux cadrages d'action globaux permet de traiter la problématique à partir d'une entrée neutre (c'est-à-dire notamment dé-ethnalisée) ; à condition cependant de ne pas la rigidifier, notamment à travers une application stricte de la loi par exemple. C'est dans cet entre-deux que l'on peut saisir les logiques de l'appropriation mimétique mais plurielle de la cause dans le champ politique kenyan. On rejoint d'ailleurs en cela une hypothèse émise par Elizabeth Heger Boyle, qui étudie les politiques de lutte contre les MGF en Tanzanie. Elle considère en effet que : « les leaders étatiques mettront l'accent sur le consensus global et adopteront le discours des acteurs internationaux quand une politique pourrait alimenter des conflits domestiques interethniques ».²⁵²⁶ Le cas de la Tanzanie présente d'ailleurs plusieurs similitudes avec celui du Kenya : la pratique n'y est pas systématique, mais concentrée sur quelques groupes ethniques pour lesquels elle représente une pratique identitaire forte, et une loi a été votée en 1998, bénéficiant de l'appui technique de l'UNICEF pour sa rédaction. De la même manière, au Kenya, la stratégie qui consiste à mobiliser certains discours internationaux, présentés comme « universaux », permet aussi de ne pas attiser les tensions ethniques latentes. Ce ne se

²⁵²⁴ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 2, b, i.

²⁵²⁵ Ministry of Health, 2007, *op.cit.* Voir notamment la section 9, pp 50-53.

²⁵²⁶ « State leaders will emphasize global consensus and adopt the discourse of international actors when a policy might fuel domestic inter ethnic disputes. » in: E. Heger Boyle et F. Songora, « International Discourse and Local Politics : Anti-Female Genital Cutting Laws in Egypt, Tanzania and the United States », *Social Problems*, vol. 48 (4), 2001, p 538.

matérialise pas tant à travers le vote du Children's Act (car ce n'est pas une loi spécifique contre les MGF), qu'à travers sa non application rhétorique, et surtout à travers le recours à d'autres référents globaux neutres dans la lutte. Le transfert en 2005 de l'enjeu des MGF vers le département genre peut aussi être interprété comme une volonté de « neutraliser » l'enjeu en en faisant une question (classique) d'égalité de genre, thème qui est devenu une priorité au Kenya avec le nouveau Gouvernement Kibaki depuis 2002,²⁵²⁷ mais sans toutefois en faire l'objet d'une attention publique particulière qui risquerait de créer des tensions (le département est encore jeune). Comme nous l'avons dit précédemment, le cadrage genre est devenu un vecteur de *dépolitisation* de la problématique : assimilée à une forme d'inégalité de genre (problématique qui bénéficie d'une institutionnalisation plus marquée qu'au Mali, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1), cela permet de contourner le marqueur identitaire et ethnique de ces pratiques, potentiellement porteur de tensions. En d'autres termes, ce « glissement » thématique vers la problématique genre contribue à dépolitiser la question, tout en permettant d'afficher une *opposition* à la pratique.

Au Mali, la trajectoire d'appropriation est également paradoxale, mais pour des raisons diamétralement opposées.

b. Appropriation différentielle mesurée au Mali.

Au Mali, la mise en action publique est caractérisée par l'absence de loi, et elle s'articule autour d'une approche « éducative » qui se veut la base d'une action publique *contre* les MGF présentée comme *conforme* au contexte socio culturel malien. Il s'agit ici d'une appropriation *différentielle* de la cause, en partie en marge de certaines recettes internationales, même si elle reste cependant contrainte tant au niveau international que domestique.

²⁵²⁷ Pendant sa campagne (en 2002), Mwai Kibaki a affiché une volonté de favoriser l'égalité de genre. Pendant son mandat, il a notamment mis en place une administration spécialisée qui remplace le Women's Bureau. L'accent est notamment mis sur le développement économique (en mars 2007, il annonce ainsi la création d'un *Women Enterprise Fund*, financé par l'Etat, Voir : *Daily Nation*, 27 mars 2007). Pendant son mandat, il a aussi montré une volonté d'appliquer des quotas (30%) pour les emplois publics qui serait réservé aux femmes (annonce faite lors de *Kenyatta Day Celebration*, en 2006 ; mais sans toutefois que cela ne soit suivi d'effets, notamment l'*Affirmative Action Bill* a été à nouveau discuté au Parlement en Août 2007, mais n'a pas été votée. Voir : *The East African Standard*, 13-19 août 2007).

i. L'absence de loi érigée en mode d'action : une appropriation différentielle centrée sur une approche « éducative ».

L'action publique contre les MGF se caractérise au Mali par une certaine résistance face à l'une des recettes internationales dominantes, celle concernant la législation. Mais cette résistance n'est pas pour autant synonyme de rejet de la cause des MGF : elle se traduit au contraire par d'autres mécanismes qui puisent leur légitimité (nationale et internationale) en partie dans leur *différence* vis-à-vis de (certaines) recettes internationales.

En 2007, le Mali reste en effet l'un des rares pays de la sous-région à ne pas avoir de loi contre la pratique des MGF.²⁵²⁸ Dès 1996 (réforme du Code Pénal), la question de la criminalisation de l'excision a été évoquée. Elle est également régulièrement soulevée depuis, notamment lors de l'EID.²⁵²⁹ A chaque tentative, le recours à la loi a été écarté. Pourtant, le 13 janvier 2005 le Gouvernement malien a ratifié (par ordonnance) le Protocole de Maputo (protocole relatif aux droits de la femme additionnel à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples), par lequel les Etats parties s'engagent à légiférer contre les MGF (art. 5).

Mais, cette absence de dispositions légales se double d'un *rejet manifeste* du recours au droit pour imposer le changement de comportement par les acteurs publics nationaux qui la considèrent comme une « option non malienne ». La cause des MGF n'est pas pour autant rejetée, mais l'option répressive est surtout présentée par les pouvoirs publics comme inadaptée au contexte malien, notamment depuis dans les années 1990. Ainsi, l'appropriation

²⁵²⁸ Il s'agit ici de la sous-région Afrique de l'Ouest, composée de 15 pays (membres de la CEDEAO), dont 8 ont déjà voté une loi. Si on considère uniquement les pays francophones, tous ont voté une loi (spécifique ou générale).

²⁵²⁹ Par exemple, lors de la 11^{ème} édition de l'EID (2006) la Ministre de la Promotion de la Femme (M'Boji Sene), sollicitée par la présidente de l'AMSOPT sur la nécessité d'une législation contre l'excision répondait : « Il faut aller pas à pas au rythme du Mali. Rien ne servira de prendre un texte et de la brandir sans un véritable changement de comportement » : « 11^{ème} édition de l'EID : la décentralisation recommandée », *Infos Prodej* (bulletin), Janvier 2007 [Disponible en lignem <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>]

singulière de la cause passe ici par un *rejet du recours au droit comme instrument d'action publique contre les MGF*. A l'inverse, l'action publique contre les MGF est articulée au Mali autour d'une *approche dite « éducative »* rejetant explicitement la répression contenue dans l'option législative.

Cette approche a d'abord été implicite : dans ses prémices, l'action publique se concentre sur des activités d'Information Education Communication (IEC).

Mais elle est progressivement devenue le principal instrument de l'action publique sur les MGF. Par exemple lors de la cérémonie de célébration de la Journée Internationale de Lutte contre l'excision du 6 février 2006, dans son discours, la Ministre de la Promotion de la Femme précise de façon très explicite : « Les résultats positifs [de la lutte contre les MGF] se sont traduits dans d'autres pays par l'adoption d'une loi. Au Mali, c'est plutôt une approche éducative, avec la communication comme pièce maîtresse. »²⁵³⁰

A partir de 2002, l'approche s'affine, avec l'introduction d'une notion paradoxale : la « **loi éducative** », qui émerge dans les discours des acteurs publics. Ainsi, un avant-projet de « loi éducative relative à l'abandon de l'excision » est rédigé cette année là : même s'il ne sera jamais déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale (mais que le chef d'Etat, AOK, a cherché à la fin de son mandat à le faire passer par ordonnance) son contenu nous renseigne sur la mise en sens de l'action publique qu'il propose. Sans entrer dans les détails de cette loi, précisons toutefois que le premier article est particulièrement significatif : « La priorité est donnée *aux moyens préventifs et éducatifs* comme méthodes de lutte pour l'abandon de l'excision » [souligné par nous]. Ce projet de loi ne cherchait donc pas tant l'interdiction légale de la pratique, que surtout le renforcement de la sensibilisation et du plaidoyer. Dans son Plan National sur l'excision (2004-2007), le PNLE reprendra cette notion : la rédaction d'une « loi éducative » étant un des objectifs à atteindre.

Cette notion reste largement ambiguë puisqu'il s'agit en quelque sorte de légiférer *sur* l'excision (bien plus que *contre*) en institutionnalisant les moyens de cette approche préventive, et non pas de voter un texte qui criminaliserait la pratique. L'ambiguïté est entretenue dans le texte de *Politique et Plan d'Action pour la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille* (2002-2006). La possibilité d'une « loi éducative » est évoquée dans les objectifs à atteindre tout en précisant qu'elle pourra ouvrir la voie à une loi répressive par

²⁵³⁰ Discours de Mme M'Bodji Sene : PNLE, « Journée internationale pour l'abandon de l'excision », Palais des Congrès de Bamako, 6 février 2006 [Notes personnelles].

la suite : « Dans le cadre de la lutte contre la pratique de l'excision, la démarche portera sur l'adoption d'une loi éducative, qui évaluée dans le temps, déterminera le passage à une loi répressive ».

Ainsi, le rejet de la loi est présenté comme un *choix* d'une part, qui est - d'autre part - conforme aux spécificités du contexte social et culturel malien, notamment du fait de la forte prévalence de la pratique. Cela devient même la base d'une formulation alternative de l'action publique contre les MGF. Ce rejet est justifié également au regard des échecs des législations ouest africaines adoptées sans réelle appropriation. Ainsi, le cadre « éducatif » dominant dans l'action publique malienne contre les MGF place au final le Mali dans une situation favorable face aux PTF – notamment parce que l'approche éducative constitue l'engagement *a minima* plébiscité par la communauté internationale.²⁵³¹ De plus, depuis le début des années 2000, le critère législatif est envisagé avec plus de précautions par les bailleurs, et tend à ne plus être considéré comme suffisant (à lui seul) pour favoriser le changement de comportement nécessaire à l'abandon de la pratique.²⁵³² Cette progressive réinterprétation du paradigme dominant au niveau international peut par exemple trouver une illustration intéressante dans les législations nationales dans les pays occidentaux : ainsi, l'Italie a-t-elle adopté en 2006 une loi contre la pratique, sous l'impulsion de la députée européenne Emma Bonino, qui comporte clairement un volet répressif, mais surtout un volet éducatif (qui prévoit notamment un plan de coopération internationale en faveur de l'abandon de la pratique).

La position des acteurs publics maliens s'inscrit donc aussi dans ce paradigme plus nuancé. L'attitude d'une responsable d'une ONG internationale finançant des programmes sur les MGF au Mali, que nous avons rencontrée confirme bien cela lorsqu'elle affirme par exemple :

²⁵³¹ Comme le rappelle par exemple l'*Appropriation Spending Bill* votée en 1997 par le Congrès américain. Elle vise à conditionner (rappelons le) l'octroi d'aide internationale aux pays où les MGF sont pratiquées : il est en effet précisé que les représentants américains auprès des différentes institutions financières internationales doivent faire valoir leur droit de vote pour s'opposer à des prêts à des pays africains (parmi les 28 qui pratiquent) qui n'auraient pas mis en œuvre des *mesures éducatives* contre les MGF. Voir : C. W. Dugger, « Congress Bans Genital Rite », *The New York Times*, 12 octobre 1996.

²⁵³² Cela est par exemple très clair dans série de documents publiés par l'UNICEF en amont de sa dernière campagne. Il est question de « créer un environnement favorable au changement », et les gouvernements nationaux doivent favoriser un tel « environnement protecteur [...] par l'introduction de mesures sociales et d'une législation appropriée [...] reconnaître l'importance de la législation nationale n'empêche pas de constater ses limites », in : UNICEF, *Changer une convention sociale néfaste*, Centre Innocenti, 2005, p 37.

« On dit que c'est un problème de culture : mais je dis qu'il faut une loi ou rien ! Mais pas une loi répressive, une loi à *la malienne* : c'est-à-dire qu'il s'agit de mettre en garde l'exciseuse qui est surprise en train de pratiquer, et au bout de la troisième mise en garde, on la met en prison. »²⁵³³ Ainsi, l'option « éducative » malienne reste *a priori* également et paradoxalement un moyen de captation de la rente internationale dans la lutte contre les MGF, qui permet de *montrer* l'engagement contre les MGF.

Cette appropriation différentielle doit cependant aussi être nuancée : elle reste aussi largement contrainte, à la fois en interne et en externe, et apparaît beaucoup plus comme le résultat d'un compromis minimal.

ii. Mais une appropriation sous influences.

L'appropriation différentielle ne correspond pas à une traduction *autonome* de la cause des MGF. Elle repose au contraire sur un équilibre fragile - qui nécessite un calibrage précis de l'action publique contre les MGF - entre d'une part les exigences du maintien de la captation d'une rente internationale autour de la lutte contre les MGF- par des engagements positifs répétés *contre* les MGF ; et la gestion des tensions en interne générée par ses engagements répétés.

Tout d'abord, il est important de préciser que l'appropriation différentielle de la cause des MGF au Mali n'est en réalité possible que dans la mesure où elle propose une condamnation explicite de la lutte, et s'appuie sur des mesures visant au minimum son abandon (sinon son éradication). Dans cette optique l'option éducative rhétorique et le rejet concomitant de l'option législative ne peuvent constituer la base d'une action publique reconnue (au niveau international) *que* dans la mesure où elle s'accompagne également d'*autres instruments attestant de l'engagement positif répété contre les MGF*.

Conscients de cette limite, les acteurs publics maliens ont ainsi développé un discours et une pratique valorisant la **réponse administrative** à la lutte contre les MGF. Les créations institutionnelles telles que le CNAPN (dès 1996), puis surtout le PNLE sont ainsi mises en

²⁵³³ Entretien 8 réalisé avec la coordinatrice VIH SIDA et MGF, Aide de l'Eglise Norvégienne, 30 janvier 2006, Bamako, Mali.

scène. En effet, la consolidation d'une administration centrale et déconcentrée qui cherche à assurer le contrôle de la lutte à travers la coordination, reste le poumon principal de l'action publique contre les MGF au Mali. Cela constitue un registre de justification largement utilisé par les acteurs publics. Ainsi, lors d'une conférence de presse en prélude de la journée de lutte contre l'excision en 2005, la directrice du PNLE précise : « Le Mali est le seul pays où il y a un PNLE. On n'est pas contre la loi, mais *on va aller plus loin !* »²⁵³⁴ De la même manière, l'année suivante dans le même contexte, elle confirme : « Dans notre contexte socio culturel, il faut avoir une approche éducative. [...] Le Mali est le seul pays à avoir une direction nationale pour lutter contre l'excision [applaudissements dans la salle] [...] ». ²⁵³⁵ L'organisation chaque année de la Journée Internationale de Lutte contre l'Excision constitue à cet égard une stratégie idéale de communication autour de ces structures spécialisées, qui sont mises particulièrement à l'honneur, et dont la médiatisation dépasse aujourd'hui le cadre national pour toucher à la fois les niveaux déconcentrés et le niveau international.

Par exemple, lors de la présentation de son rapport de suivi de la CEDEF, les représentants du gouvernement malien interpellés sur l'engagement du Gouvernement contre ces pratiques discriminatoires ont répondu précisément en valorisant d'une part ces structures institutionnelles de lutte, présentées comme le signe d'un engagement fort, et les campagnes d'éducation qu'elles orientent.²⁵³⁶

Cette réponse administrative particulièrement développée au Mali (et qui n'a peut être comme équivalent dans la sous région que le Burkina Faso souvent érigé en modèle en la matière) lui permet ainsi d'afficher une politique volontariste face aux PTF consolidant ainsi sa stratégie de captation de la rente assurée par la lutte contre les MGF. Mais cela repose bien plus sur un « jeu » subtil que sur des mécanismes d'appropriation totalement autonomes.

La conférence internationale organisée par l'ONG italienne NPWJ en février 2006 au Mali illustre parfaitement ce *jeu subtil d'ajustements réciproques*.²⁵³⁷ Rappelons ici à titre

²⁵³⁴ Intervention de la directrice du PNLE lors de la conférence de presse PNLE autour du 6 février, 4 février 2005, Bamako [notes personnelles].

²⁵³⁵ Discours de la directrice du PNLE lors de la célébration de la *Journée Internationale de lutte contre l'Excision*, 6 février 2006, Palais des Congrès de Bamako [Notes personnelles].

²⁵³⁶ CEDAW-CEDEF, *Responses to the list of issues and questions for consideration of the combined second, third, fourth and fifth periodic report Mali*, CEDAW Pre-session working group 34ème session, 16 janvier – 3février 2006, CEDAW/C/MLI/Q/2-5/Add.1.

²⁵³⁷ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B, 1, a, ii.

d'exemple que cette conférence avait précisément pour objectif l'accélération du processus législatif au Mali. Suite à d'après négociations qui se sont jouées en amont (lors de la préparation de la conférence entre les PTF et les responsables politiques), les Termes de Références de la conférence comportaient finalement une confirmation de l'approche éducative du Mali : « [...] cette pratique demeure un sujet très sensible au sein de la société malienne [...] Une telle situation est à l'origine de la préférence marquée par les autorités pour un renforcement de la sensibilisation ».²⁵³⁸ Pourtant, la déclaration finale de la conférence stipule dans son point 3 : « dans le cadre de l'abandon des MGF, l'adoption d'une loi est une étape importante qui comporte un effet à la fois dissuasif et éducatif ».²⁵³⁹ De façon encore plus significative, le Secrétaire Générale du Ministère de Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille fait ainsi le bilan de cette conférence : « Ce qui est sûr c'est que nous étions conscient de ce que le projet de loi n'allait pas venir dans les 6 mois, et cela on l'a bien fait comprendre ».²⁵⁴⁰

Toutefois, ce jeu peut être encore plus subtil quand le rejet de loi semble pouvoir vaciller. Le suivi de la conférence de février 2006 est assez symptomatique d'une *forme de procrastination stratégique* (voire d'un pourrissement) vis-à-vis des injonctions internationales en faveur d'une législation. Rappelons en effet qu'un suivi assez minutieux de la conférence a été mis en place par un cadre de concertation des PTF, précisément dans le but de faire avancer l'adoption de la loi, qui avait été fixée comme objectif initial de la conférence. Ainsi en octobre 2006, un atelier national de suivi de la conférence a été réalisé au terme duquel un plan d'action a été élaboré : il précisait alors les étapes devant aboutir à la rédaction puis au vote et à l'application d'une loi « éducative et répressive » sur les MGF. Mais ce chronogramme précis²⁵⁴¹ est en fait une copie de celui qui avait été déjà rédigé et décidé lors de la conférence de février (2006). Le courant de l'année 2008 serait alors

²⁵³⁸ MPFEF, décembre 2005, *op.cit.*, p 1.

²⁵³⁹ *Déclaration Finale de la Conférence de Bamako sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo*, 22 février 2006, Bamako.

²⁵⁴⁰ Entretien réalisé les 26 et 27 juillet 2008 avec le SG MPFEF, Bamako.

²⁵⁴¹ Le mécanisme qui a été retenu est celui d'un avant-projet de loi rédigé par un « comité technique » présidé par le PNLE, qui soumet la rédaction du texte à approbation au cours d'un atelier national de validation ; avant de le soumettre finalement au Conseil des Ministres qui une fois décidé serait placé sur le bureau de l'Assemblée Nationale. L'ensemble du processus couvre l'année 2007.

consacré à la mise en application de la loi.²⁵⁴² Ces documents ont été signés et validés par le SG MPFEF, mais aucune des étapes n'a encore débuté. D'ailleurs, c'est dans ce contexte qu'il faut replacer la déclaration de la Ministre PFEF lors de la 11^{ème} édition de l' EID, où elle montre son attachement à l'approche éducative.²⁵⁴³ Lors d'une réunion de suivi de cet atelier, en janvier 2007, les PTF ont commencé à manifester un certain découragement vis-à-vis de cet immobilisme...²⁵⁴⁴ L'attitude ambivalente des autorités maliennes est ainsi assez bien résumée dans le forme que prend le suivi de cette conférence : le plan est adopté, mais sa mise en œuvre est sans cesse retardée... Jusqu'au prochain atelier de dynamisation, voire jusqu'à la prochaine conférence internationale : on observe donc une forme de *procrastination* autour de l'opportunité de la loi (c'est-à-dire que la possibilité d'une loi n'est pas systématiquement écartée de façon définitive).

Mais, il faut aussi noter que si ces réponses éducatives et administratives à la nécessité de la l'engagement public contre les MGF correspondent en partie aux attentes des bailleurs et PTF ; elles permettent aussi et surtout de contenir les tensions qu'une option législative contribuerait à exacerber *en interne*.

En effet, l'appropriation de la cause des MGF n'est pas uniquement contrainte par la recherche du maintien d'une rente internationale, mais également par la nécessité de dégager des cadrages de la cause qui rendent possible l'action *contre* les MGF dans un contexte particulièrement controversé en interne. C'est alors tout l'enjeu politique de l'opposition à la pratique au Mali. Le compromis qui a ainsi été dégagé par les acteurs publics maliens, et que nous avons déjà évoqué, se noue autour de la domination d'un cadre d'action publique « *maternaliste* » contre les MGF.

²⁵⁴² *Rapport de l'Atelier d'élaboration d'un plan d'action de suivi de la conférence sous régionale sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo*, 4-5 octobre 2006, MPFEF/ PNLE.

²⁵⁴³ En réponse à une interpellation relative à l'absence de loi contre l'excision, elle déclare : « Il faut aller pas à pas au rythme du Mali. Rien ne servira de prendre un texte et de la brandir sans un véritable changement de comportement » : « 11^{ème} édition de l'EID : la décentralisation recommandée », *Infos Prodej* (bulletin), Janvier 2007 [Disponible en ligne <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>]

²⁵⁴⁴ Voir notamment les impressions rapportées par Rokia Sanogo, responsable de la coopération suisse au terme de ce processus : R. Sanogo, *Participation au dialogue politique sur la problématique de l'excision : rapport final d'activités*, DDC/ ONG Aidemet, février 2007.

Ce cadrage du problème des MGF repose tout d'abord sur une justification de la nécessité d'une action contre les MGF du fait des conséquences néfastes sur la santé – en s'arrimant ainsi à un ensemble d'arguments de nature quasi scientifique. Mais l'accent est tout particulièrement mis sur l'impact pour la santé reproductive et donc la santé de la femme en tant que mère. Ces interprétations résonnent dans le contexte socioculturel malien, où la femme acquiert son statut social en sa qualité d'épouse et de mère, et où les enseignements religieux valorisent la santé de la mère.²⁵⁴⁵ Ainsi, la lutte contre les MGF est une composante de l'objectif national de diminution de la mortalité maternelle et infantile, qui est inscrit dans le volet santé du dernier Programme Quinquennal pour le Développement Sanitaire et Social (PRODESS) (2004-2008) – qui chapeaute tous les programmes sanitaires au Mali.²⁵⁴⁶

Ce cadrage permet notamment de compenser une action *contre* les MGF qui suscite des critiques nourries par un mouvement de contre-lutte que nous avons décrit dans le chapitre précédent, défendant des arguments reposant essentiellement sur des référents religieux, et moraux. Comme nous l'avons mis en évidence, ce mouvement hétérogène se concentre surtout contre toute *publicité* de la lutte contre les MGF, dont la législation constitue le symbole fort.²⁵⁴⁷ Le cadrage « maternaliste » ne rentre pas en confrontation directe avec les contre arguments évoqués en défense de la pratique : mais il s'articule au contraire sur le « plus petit dénominateur commun » des acteurs en présence, reposant donc sur un compromis (précaire) autour de la préservation de la santé de la mère. Ce cadrage symbolique de la cause permet ainsi à la fois de contenir les tensions latentes tout en autorisant une action minimale *contre* les MGF.

Toute remise en cause de ce compromis maternaliste entraîne une remise en cause de l'équilibre précaire qu'il permet entre les différentes forces pro et anti-MGF. Les tensions (ou leur anticipation) conduisent rapidement au retour du statu quo. C'est le cas par exemple en 2002 lorsque l'avant-projet de loi éducative est finalement enterré du fait de la pression de certains leaders religieux.²⁵⁴⁸ Dans la mesure où cette « pression » reste assez diffuse,²⁵⁴⁹ les

²⁵⁴⁵ Par exemple, le HCI est favorable à l'espacement des naissances pour préserver la santé de la mère et de l'enfant. Il participe au lancement de la campagne nationale de planification familiale en mars 2005. *Le Républicain*, 15 mars 2005.

²⁵⁴⁶ PRODESS 2004-2008, Direction Nationale de la Santé/FNUAP, Mali, pp 22 - 23.

²⁵⁴⁷ Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2, a.

²⁵⁴⁸ Pour des détails concernant le contexte de cet avant-projet de loi : cf. *supra*, chapitre 2, I, A, 1, c.

acteurs publics optent généralement pour le maintien d'une action publique domestique de compromis minimal.

On rejoint alors ici une autre hypothèse proposée par Elizabeth Heger Boyle, qui s'appuie sur l'étude de la politique de lutte contre les MGF en Egypte. Selon elle, « plus il y a de contestation, moins il y a de soutien politique pour le processus d'action publique ».²⁵⁵⁰ En effet, en Egypte, l'opposition de groupes conservateurs religieux tend à rendre quasi impossible le recours à la voie parlementaire pour la politique de lutte contre les MGF. C'est aussi ainsi que l'on peut comprendre l'absence de loi, et l'unique mesure qui concerne l'interdiction de la médicalisation passée par décret en Egypte – comme dans le cas malien.

Les cas malien et kenyan révèlent deux trajectoires d'appropriation contrastées, fondées sur des logiques différenciées d'appropriation politique de la cause des MGF qui ont cependant en commun une *sélection* des recettes internationales de lutte contre les MGF qui entrent en interaction dans un jeu de mise en sens de la cause, qui est *aussi* (en partie) un enjeu de pouvoir en interne.

c. Des logiques d'appropriation reposant sur la *sélection*.

Pour dégager les logiques différenciées d'appropriation, nous proposons de synthétiser dans un premier temps les données monographiques que nous venons de présenter, dans un tableau (*cf.* tableau 12).

²⁵⁴⁹ Par exemple, dans un entretien avec Youssouf Sangaré (SG MPFEF) en janvier 2007, il nous précise que le Gouvernement aurait commandité une étude sur l'impact des associations islamiques quant à la réforme du Code de la Famille.

²⁵⁵⁰ « More contestation means less public input into the policymaking process » in: E. Heger Boyle et al., 2001, *op.cit.*, p 538.

Tableau 12 : **Appropriation politique de la cause des MGF et mise en action publique.**

	<u>Logiques d'appropriation.</u>	
Cas- pays / <u>Composantes de la cause des MGF.</u>	MALI	KENYA
Recettes internationales. (formulations du problème et moyens de lutte assortis qui sont diffusés et deviennent des incitations à agir d'une certaine manière)	Rejet (mesuré).	Absorption (ciblée)
Propositions d'opposition à la pratique / norme. (Définitions des MGF comme <i>problème</i> qui nécessite ré-interprétation des croyances, normes, valeurs, préférences)	Processus d'ajustements (Définitions de normes/ codes d'un changement gouvernable <i>a minima</i>)	Processus rhétorique. (Pas de définition de normes de changement adaptées, d'où tendance à <i>dépolitisation</i>).
Cause des MGF	Appropriation « différentielle ».	Appropriation « mimétique ».

Rappelons que pour cerner l'appropriation dans une perspective qui laisse la place à une approche processuelle de la « dérivation créative », nous avons proposé de distinguer entre l'*opposition* aux MGF (comme finalité de la cause) et les recettes internationales comme une forme d'opposition particulière, c'est-à-dire une des orientations rendues disponibles (cf. *supra*).²⁵⁵¹ Le Kenya et le Mali offrent ainsi deux scénarios contrastés d'appropriation politique de l'opposition à la pratique

- *Dans le cas kenyan, l'appropriation est mimétique, mais ciblée.*²⁵⁵²

Parler d'appropriation mimétique, c'est évoquer deux dimensions de l'appropriation politique de l'opposition à la pratique au Kenya : tout d'abord, l'action publique contre les MGF repose sur une appropriation de la cause qui se confond en partie avec celle des recettes internationales - notamment au regard du recours à l'option coercitive, conforme au cadrage juridique de la cause qui est dominant et consensuel au niveau international. On parle ainsi d'une appropriation mimétique, où le mime est ici compris comme un processus d'imitation (duplication à l'identique) au travers duquel les recettes internationales absorbées orientent les modalités d'opposition à la pratique.

Mais, l'appropriation mimétique doit aussi être comprise au regard de la deuxième dimension du « mime » qui évoque l'art de recréer le monde dans le silence avec le seul langage du corps humain : la reproduction du monde n'est ici *que* gestuelle, cette reproduction est donc symbolique/ abstraite. En effet, dans le cas du Kenya, la recette est certes imitée mais uniquement dans sa partie la plus visible (l'interdiction informelle, le vote d'une loi sans application) et sans le « son » : il s'agit d'une reproduction partielle, sélective et stratégique de la recette internationale en question.

Or cela rend compte du processus d'appropriation créative dans le cas kenyan, qui repose sur un processus de *sélection stratégique* des éléments des recettes imitées, et notamment (ici) des modalités de leur application et de leur usage domestique (ce qui rejoint les éléments que

²⁵⁵¹ La question du lien entre l'influence normative et le changement normatif constitue le cœur des interrogations du « ideational turn » en théorie des relations internationales. Voir notamment : M.Finnemore et K.Sikkink, « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organizations*, vol. 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

²⁵⁵² On joue ici sur les différentes dimensions du mime qui est à la fois imitation (étymologiquement, le mime vient du latin *mimus* imiter) mais aussi reproduction uniquement *via* le langage du corps, sans la parole (dans sa traduction artistique moderne).

nous avons évoqué au début de ce chapitre sur l'instrumentation). L'option répressive reste à vocation essentiellement rhétorique, participant toute à la fois d'une stratégie d'extraversion, que de consolidation du pouvoir en interne.

L'action publique contre les MGF révèle ici une appropriation mimétique, articulée autour d'une option répressive (avec le vote de dispositions légales interdisant la pratique des MGF sur les mineures) qui est la traduction sélective à usage également domestique d'une recette internationale disponible. L'appropriation de l'opposition à la pratique repose sur des traductions *rhétoriques* des cadres internationaux, sans mise en débat public de la question. Au final, l'action publique est marquée par une certaine dépolitisation, et un manque de cohérence globale du fait d'une situation de consensus mou.

- *Dans le cas malien, l'appropriation est différentielle, mais mesurée.*

L'appropriation de la cause ne se confond pas au Mali ici avec celle des recettes internationales : au contraire, on observe un processus différentiel d'appropriation articulé autour d'une forme de résistance vis à vis de la principale recette internationale de la lutte (à savoir le recours à la législation), *tout* en cherchant également à dégager des voies alternatives d'une opposition. L'appropriation est donc différentielle, en ce sens qu'elle ne coïncide pas automatiquement avec les recettes internationales.

Mais, si la part de créativité semble ici plus forte que dans le cas kenyan, mais elle n'est pas pour autant autonome. En effet, l'opposition à l'excision repose ici sur des formules différentes de celles proposées par *certaines* recettes au niveau international, mais qui restent contraintes dans leur contenu par des jeux de force au niveau national. On observe donc ici également une appropriation par sélection des recettes internationales – qui passe ici par un rejet stratégique de *l'une* d'entre elles. Il ne s'agit pas en effet de rejeter en bloc *toutes* les recettes internationales, mais surtout de proposer une formule d'opposition en partie *alternative* – qui est le produit d'ajustements calibrés en fonction de contraintes également internes. Il s'agit d'un processus proche de l'hybridation, reposant sur la « combinaison d'éléments convergents *et* divergents, mais aussi de composantes *a priori* contradictoires, ainsi que des éléments préexistants et des éléments nouveaux ». ²⁵⁵³

Dans le cas de l'action publique contre les MGF au Mali, l'option « éducative » offre une trajectoire d'appropriation différentielle atypique qui pourrait être *a priori* interprétée comme

²⁵⁵³ P. Hasenteufel, 2005, *op.cit.*, p 130.

le rejet de l'opposition aux MGF, fruit d'un conservatisme ou d'une résistance face à la transformation de la norme des MGF de pratique à problème. Mais, l'appropriation différentielle passe ici par une reformulation des propositions d'opposition à la pratique, en fonction de certaines contraintes rencontrées et imaginées (notamment au niveau domestique). Au final, l'action publique est le produit d'un équilibre fragile qui repose sur un compromis d'opposition à la pratique des MGF, à renouveler.

- *Dans des deux cas, l'appropriation est **créative** sans être autonome – du fait des contraintes de la formation d'action publique **multi-niveaux**.*

Si on considère l'appropriation dans une perspective binaire (appropriation / non appropriation) et normative (en mesurant par exemple le *degré* d'appropriation) – conforme notamment à l'usage qui est fait de l'appropriation par les agences de l'aide internationale en terme d' « ownership »²⁵⁵⁴ - on pourrait alors conclure de ce qui précède que l'action publique contre les MGF au Kenya, du fait du vote d'une loi (considérée comme un critère formel d'engagement public *a minima*) révèle une appropriation forte de la cause des MGF. A l'inverse on pourrait dire que le cas malien marqué par le rejet de la loi serait le signe de l'absence d'appropriation de la cause des MGF et donc le manque de volonté politique à son encontre.

Pourtant, les trajectoires d'appropriation de la cause sont plus nuancées dès lors que l'on dissocie les processus de traduction des recettes internationales de ceux de l'opposition à la pratique d'autre part. L'appropriation ne diffère alors pas tant par son degré que par sa *nature* et ses *canaux*, et dans les deux cas (Mali/ Kenya), on observe toutefois des formes de « dérivation créative ». Cette créativité s'exprime à travers la sélection des recettes internationales :

- soit que cette créativité porte sur les *modalités de mise en œuvre* des instruments (de la lutte) : comme c'est le cas au Kenya, à travers la non application (ou la procrastination) de la loi votée interdisant la pratique sur le modèle de la recette internationale ;

²⁵⁵⁴ Cf. *supra*, introduction générale.

- soit qu'elle porte sur *la signification et le contenu des instruments* (de la lutte) : comme c'est le cas au Mali, à travers le rejet de l'option législative mais la réinterprétation de la lutte dans une perspective préventive (éducative).

Mais cette « dérivation créative » ne fait pas pour autant des processus d'appropriation les marqueurs d'une forme d'autonomie politique : l'appropriation de la cause reste ici minimale et/ ou limitée. En effet, dans les deux cas l'appropriation de la cause n'est pas nécessairement synonyme de *prise de contrôle* sur l'ensemble du processus de mise en action publique : notamment du fait de la nécessité de lutter *contre* les MGF d'une part, qui est un pré réquisit difficilement surmontable à l'échelle internationale ; et du fait aussi de la nécessité de prendre en compte une pluralité d'acteurs « *impromptus* » de l'action publique (comme on le développera par la suite). Mais cette forme de contrôle n'est toutefois pas non plus (à l'inverse) uniquement d'ordre symbolique : elle repose sur une appropriation *a minima* des propositions d'opposition à la pratique, qu'elle débouche soit sur une forme de *consensus mou* (dans le cas kenyan) soit sur un *compromis minimal* (dans le cas malien).

Ces limitations doivent également se comprendre au regard du caractère controversé de la problématique des MGF dans les champs politiques nationaux. Dans le cas kenyan, la question est en partie progressivement dépolitisée au point d'être quasi neutralisée, car sa mise en débat pourrait déboucher sur des conflits aigus du fait des appartenances identitaires ethniques que la remise en cause de la pratique confronterait. Dans le cas malien où la pratique a été progressivement réinterprétée explicitement puis plus récemment (depuis les années 1980) comme une pratique islamique, sa remise en cause publique reste potentiellement une source de conflits ou de résistance, si bien que l'option législative a été écartée au profit d'une approche éducative et administrative permettant un compromis. C'est le deuxième élément qui ressort de notre comparaison : si l'appropriation n'est pas autonome c'est en effet certes du fait de rapports inégaux entretenus avec les « porteurs » internationaux des recettes de la lutte ; mais c'est aussi et surtout parce que toute action publique se développe dans un environnement social et politique qui impacte aussi nécessairement sur les modalités de sa formation. C'est ainsi que l'on peut parler des contraintes de la formation d'une action publique multi-niveaux, caractérisée par les interactions (y compris asymétriques) entre le global et le local *et* au niveau domestique.

Au final, les trajectoires d'appropriation politique ainsi décortiquées témoignent chacune différemment d'une double absence dans la mise en action publique des MGF dans les terrains étudiés soumis à l'extraversion de la cause :

1. L'absence d'un rapport *schizophrène* des pouvoirs publics à la cause des MGF. Les trajectoires d'appropriation révèlent une part de créativité qui ne conduit pas à l'affichage d'un rejet de la pratique dans les forums internationaux par exemple d'un côté, et de l'autre un attentisme muet au niveau national.

2. L'absence d'un rapport *hystérique* à la rente internationale. La nature des configurations nationales des acteurs influence la mise en sens et en action de la cause tout autant que les contraintes liées à la captation d'une rente internationale.

Ces politiques reposent donc sur une *sélectivité créative* qui est à la fois contrainte mais aussi stratégique. L'appropriation répond à des logiques différentes mais orientées vers la recherche d'une certaine captation de la rente internationale produit par la lutte contre les MGF, tout en dosant les effets dans le rapport de force en interne. Ces politiques sont le résultat d'une mise en sens multi-niveaux asymétrique mais qui révèlent des logiques d'appropriation politique, même fragiles. Il reste maintenant à déterminer les facteurs explicatifs plus précis de ces logiques différenciées. Plusieurs éléments des trois hypothèses évoquées en introduction de ce sous chapitre (chapitre 4, II) restent en suspense, et notamment : la nature des acteurs de l'appropriation, ses canaux etc. qui sont autant de variables explicatives potentielles.

De façon plus spécifique, les trajectoires d'appropriation politique de la cause des MGF, que nous venons de décrire et comparer dans nos deux cas de recherche, soulèvent deux questions supplémentaires : quels sont les facteurs qui permettent de comprendre les formes (hétérogènes) d'appropriation politique de la cause ? Et surtout, dans quelle mesure ces formes d'appropriation de la cause nous renseignent-elles sur les modalités de gestion politique au quotidien des sociétés africaines contemporaines - autrement dit la gouvernementalité ? Ces questions vont nous permettre de finaliser notre re-construction des mécanismes de formation d'action publique sur un objet controversé en situation d'extraversion, qui est à l'origine de notre recherche. Les trajectoires d'appropriation (différenciées) révèlent en effet des modalités particulières à travers lesquelles la cause des

MGF est *gouvernée* : quelles sont les formes de *gouvernementalité* qui se dessinent à travers l'appropriation politique de la cause ? Nous allons donc chercher à identifier la nature de la **gouvernementalité de la cause des MGF** au Mali et au Kenya, afin de saisir *in fine* les modes opératoires de l'*Etat en action*.

B. Une gouvernementalité de la cause des MGF, entre extraversion et négociation multi-niveaux.

La notion de gouvernementalité²⁵⁵⁵ est un outil d'analyse qui invite à expliquer l'action de l'Etat à partir d'une étude plus large sur la nature et les modalités d'inflexion des conduites humaines – qu'il ne monopolise pas mais dont il n'est pas non plus exclu. La (re)lecture de la mise en sens et en action de la cause des MGF avec cet outil, induit révèle une forme de gouvernementalité de la cause des MGF qui est nuancée et articulée autour de deux caractéristiques essentielles (que nous allons ici détailler) :

1) des « techniques de gouvernement » extraverties – où le *gouvernement* des MGF se joue sur plusieurs niveaux d'action (international/national/ local) et d'acteurs en *interaction* – c'est-à-dire dans un processus donc où aucun participant ne serait *a priori* passif. On parlera alors de gouvernementalité **multi-niveaux** ;

2) des interactions qui dans leur forme sont assez proches d'un processus de **négociation** – dans la mesure où le *gouvernement* des MGF repose sur un travail visant à rendre la problématique *gouvernable* reflétant alors une forme de régulation négociée, dans laquelle émerge une part de mise en scène publique/étatique.

Il est indéniable que la cause des MGF est *gouvernée* en partie de l'extérieur, à travers des incitations exogènes : comme nous l'avons vu, notamment dans la chapitre 1, cette cause s'est progressivement construite comme une cause à vocation universaliste. Mais l'extraversion de cette cause – à savoir sa tendance à être dirigée par l'extérieur au sens littéral – ne peut

²⁵⁵⁵ Cf. *supra*, introduction générale pour une définition détaillée de la gouvernementalité.

s'assimiler à une simple imposition exogène transposée telle quelle dans les sociétés politiques africaines : « Tout transfert, fût-il inégal, est porteur d'échanges, de transformation et d'ajustements ». ²⁵⁵⁶ C'est ainsi que J. F. Bayart propose de penser l'extraversion de façon dynamique (non dépendantiste) en termes de *stratégies* d'extraversion, qui reposent sur la « fabrication et la captation d'une véritable rente de la dépendance », ²⁵⁵⁷ et qui prennent la forme de « syncrétisme stratégique ». ²⁵⁵⁸ Cela est renforcé par une caractéristique particulière de l'objet de l'extraversion ici : les pressions en faveur d'une lutte contre les MGF ne s'assimilent pas réellement à des injonctions, comme cela peut être le cas plus directement *via* les mécanismes de l'aide au développement et de leur conditionnalité (notamment). Au contraire ici, il s'agit d'un transfert « *soft* » - reposant sur un degré de contrainte plus limité, ²⁵⁵⁹ qui concerne des idées, des normes, et des valeurs. ²⁵⁶⁰ Cette caractéristique invite donc à une analyse d'autant plus fine et approfondie des mécanismes et canaux de « réverbération » ²⁵⁶¹ de ces normes à vocation universaliste - ici la lutte contre les MGF - et de leurs acteurs.

L'hypothèse qui ressort de notre travail de recherche est que si la cause des MGF est en partie gouvernée de l'extérieur (notion qu'il conviendra bien sûr de circonscrire également en identifiant les canaux et modalités de diffusion), elle ne résulte pas d'une gouvernementalité exclusivement exogène (ou dépendante/imposée) : les trajectoires d'appropriation politique que nous venons d'identifier en attestent. Ainsi, l'extraversion produit une *forme* de gouvernement de la cause qui se matérialise ici à travers une gouvernementalité négociée. Autrement dit, les interactions ne peuvent être analysées uniquement dans le cadre d'un processus de *policy convergence* ²⁵⁶² fondée sur l'absorption : ²⁵⁶³ les logiques d'appropriation que nous avons identifiées permettent la *traduction* de la cause d'une échelle (niveau) à

²⁵⁵⁶ Y. Meny, « La greffe et le rejet : les politiques du mimétisme institutionnel », in : Y. Meny (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993, p 9.

²⁵⁵⁷ J. F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés Politiques Comparées*, vol. 1, janvier 2008, p 6.

²⁵⁵⁸ C. Jaffrelot, « Le syncrétisme stratégique de la construction de l'identité nationale hindoue. L'identité comme produit de synthèse », *RFSP*, vol. 42 (2), août 1992, pp 594-617.

²⁵⁵⁹ P. Hassenteufel, 2005, *op.cit.*

²⁵⁶⁰ Voir par exemple : D. Stone, « Transfer agents and global networks in the internationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp545-566.

²⁵⁶¹ J. F. Bayart, *op.cit.*, 2008, p 4.

²⁵⁶² Cf. *supra*, chapitre 4, I, B, 2 (pp 789 et s.)

²⁵⁶³ B. Palier et Y. Surel, 2007, *op.cit.*

l'autre, en la rendant gouvernable. Il reste donc à identifier les modalités (acteurs et facteurs) de ces interactions dans ce jeu multi-niveau autour de la formation d'action(s) contre les MGF.

Le transfert idéationnel relatif à la lutte contre les MGF au niveau international passe par des canaux multiples (1), si bien que c'est surtout sur les multiples scènes locales que se (re)jouent en permanence la formation d'actions publiques contre les MGF – au sein d'*espaces de négociation multi-niveaux*. Les acteurs clefs dans ces espaces sont ceux qui sont capables d'avoir une vision d'ensemble assez complète des différents niveaux, ce sont des « intermédiaires »,²⁵⁶⁴ ou médiateurs - et ceux qui peuvent *a priori* contraindre la négociation (voire la bloquer) d'autre part. L'objet de l'extraversion se trouve ainsi être approprié au niveau national *via* des processus proches de la négociation qui constitue la forme de régulation de la gouvernementalité des MGF (2).

1. Des régimes discursifs internationaux polyphoniques contre les MGF...

Les effets de la globalisation dans les pays du Sud, et en Afrique subsaharienne en particulier, tendent à être analysés le plus souvent sous l'angle de la « pénétration », c'est-à-dire de cette forme de *transfert politique* identifié par Colin J. Bennett comme reposant sur des procédés coercitifs,²⁵⁶⁵ face auxquels les Etats (africains) se trouveraient désarmés.²⁵⁶⁶ Ces études se concentrent alors sur les facteurs exogènes qui obligent à cette mise en conformité : comme par exemple les conditionnalités imposées par les institutions financières internationales

²⁵⁶⁴ P.O. De Sardan, *Anthropologie du développement*, Karthala APAD, Paris, 1995.

²⁵⁶⁵ “[policy] convergence through penetration [...] in which states are forced to conform to actions taken elsewhere by external actors [where] externally based actors participate in the selection of goals, the allocation of costs and the mobilization of resources and capabilities in the domestic policy process”, in: C. J. Bennett, “What is Policy Convergence and What Causes it?”, *British Journal of Political Science*, vol. 21 (2), avril 1991, p 227.

²⁵⁶⁶ M. Tidjani Alou, “Globalisation de l’Etat en Afrique en question”, *Afrique Contemporaine*, num. spécial, 3^{ème} trimestre 2001, pp 11-24.

depuis les années 1980 par les IFI en vertu du « Consensus de Washington », ²⁵⁶⁷ à travers les Programmes d'Ajustement Structurels, ²⁵⁶⁸ puis plus récemment avec les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté. ²⁵⁶⁹ Mais, ces analyses semblent difficilement pouvoir s'appliquer à notre cas de recherche, dans la mesure où la cause des MGF ne repose pas sur des mécanismes coercitifs spécifiques à l'échelle internationale. Toutefois, les « bréviaires » du développement ²⁵⁷⁰ délivrés par les IFI ont également des effets plus ou moins directs dans divers secteurs sociaux (santé, éducation etc.), ²⁵⁷¹ ce qui peut par ricochet influencer également la lutte contre les MGF.

Par ailleurs, si l'influence exogène sur les processus politiques nationaux est un phénomène aujourd'hui généralisé, il faut également prendre en compte la pluralité de chemins que celle-ci peut prendre. Par exemple Steven Bernstein et Benjamin Cashore identifient quatre voies

²⁵⁶⁷ Ce terme désigne la convergence idéologique des experts (économistes) et des institutions financières internationales autour des remèdes d'inspiration néo libérale vis-à-vis des PVD – qui fondent alors la conditionnalité (économique). Voir : Y. Dezalay et B. Garth, « Le Washington Consensus. Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 1998, pp 3-20.

²⁵⁶⁸ B. Hibou, « Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39, mars 1998 ; I. Biagotti et P. Quantin, « Les bailleurs de fonds, la conditionnalité, et la promotion de la gouvernance en Afrique », in : *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, G. Winter (dir.), Karthala-IRD, Paris, 2001 ; N. Van De Walle, « Les bailleurs et l'Etat en Afrique », *Afrique Contemporaine*, num. spécial, 3^{ème} trimestre 2001, pp 25-36 ; B. Hibou, « Retrait au redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, vol. 1, automne 1998, pp 151-168 ; T. Mkandawire, « Incentives, Governance and Capacity Development in Africa », *African Issues*, vol. 30 (1), pp 15-20 ; C. Clapham, « Governmentality and economic policy in Sub-Saharan Africa », *Third World Quarterly*, vol. 17 (4), pp 809-824.

²⁵⁶⁹ K. Cissoko et R. Touré, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat. Le cas des CSLP au Mali », *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005.

²⁵⁷⁰ B. Hibou, « Retrait au redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, vol. 1, automne 1998, pp 151-168.

²⁵⁷¹ Du fait du Consensus de Washington, les politiques sociales en Afrique se voient cantonnées au « résidualisme » pour répondre notamment aux exigences budgétaires des PAS, avec des programmes ciblés sur les plus démunis notamment ; et une privatisation encouragée des secteurs de la santé et du social, via la valorisation du secteur des ONG. F.X. Merriem et F. Mendy, « Global Ideas and Weak States : Health and Social Development Policies in Subsaharan Africa », *ECPR Joint Session, Workshop 27*, mai 2006.

principales d'internationalisation des politiques nationales : la dépendance au marché, la mise en conformité avec les normes internationales, le changement de discours internationaux et l'infiltration dans le processus de politique publique.²⁵⁷² Si les deux premières voies reposent explicitement sur des mécanismes de coercition internationale, les deux autres reposent sur d'autres modalités et canaux permettant une certaine internationalisation des politiques. Ces deux dernières voies invitent ainsi à prendre en compte ce qui est souvent occulté dans la littérature sur les transferts politiques, à savoir les *modes de réception* des éléments transférés et la « façon dont se mêlent les éléments transférés et les éléments existants ». ²⁵⁷³

Une vaste littérature s'est récemment développée attentive à « convergence transnationale des idées, des intérêts et des institutions », à travers une étude des « relations transnationales ». ²⁵⁷⁴ Cette littérature met en évidence d'une part l'importance des acteurs dits « transnationaux » dans ces processus ; ²⁵⁷⁵ mais également invite à réfléchir sur la dimension plus *immatérielle* mais non moins déterminante du processus, à savoir la **globalisation des idées**.²⁵⁷⁶ Sur ce dernier point, Diane Stone propose ainsi de distinguer dans ces processus de transnationalisation des politiques, entre le transfert de nature institutionnelle (dit *hard*) et le transfert idéationnel (dit *soft*).²⁵⁷⁷ Ce dernier type de transfert repose sur un savoir technique et des connaissances précises : le transfert s'opère alors notamment à travers une importante production de rapports, de données, etc. qui sont ensuite diffusés au cours de conférences et

²⁵⁷² S. Bernstein et B. Cashore, "Globalization : Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change. The case of EcoForestry in British Columbia, Canada", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33 (1), mars 2000, pp 67-99

²⁵⁷³ P. Hassenteufel, 2005, *op.cit.*, p 126.

²⁵⁷⁴ Voir notamment l'ouvrage de référence paru en 1977, R.O. Keohane et J. Nye, *Transnational Relations in World Politics* ; mais surtout celui de T. Risse Kappen (dir.), *Bringing transnational relations back in*, 1995, Cambridge University Press, NY, p 3-33.

²⁵⁷⁵ On peut définir les acteurs transnationaux avec S. Bernstein et B. Cashore comme: "non state actors who regularly engage in interactions across national boundaries and do not operate on behalf of a national government or intergovernmental organization. Such actors [are] ranging from corporations and business associations to activist groups, scientific associations and individuals", in: S. Bernstein et B. Cashore, 2000, *op.cit.*, p 68.

²⁵⁷⁶ On peut ainsi parler d'un « tournant idéationnel » dans la théorie des relations internationales. Voir notamment : M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organizations*, vol. 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

²⁵⁷⁷ D. Stone, *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Working Paper-Center for the Study of Globalization and Regionalization, 9 février 2000.

colloques d'une part ;²⁵⁷⁸ et grâce à une poignée *d'experts*, qui rompent d'ailleurs avec la vision classique des relations internationales, dominées par les Etats et les organisations internationales. Enfin, cette littérature considère que l'influence de ces acteurs se matérialise à travers des « réseaux » déployés à l'échelle transnationale, qui sont les canaux à travers lesquels les idées sont formulées et/ou diffusées²⁵⁷⁹ : c'est ce que nous avons étudié dans le chapitre 3.²⁵⁸⁰

Ainsi, si l'éradication des MGF est devenue une *norme* internationale, qui est la référence pour des actions menées au niveau national, notamment en Afrique (mais aussi dans les pays occidentaux où la pratique est répandue du fait de l'immigration) ;²⁵⁸¹ la lutte contre les MGF repose sur une forme de transfert de nature essentiellement normative et plurielle. La traduction en instruments d'action n'est pas pré-établie ou déterminée, contrairement par exemple aux mécanismes attachés au Consensus de Washington -²⁵⁸² ce qui ne veut d'ailleurs pas dire d'ailleurs que l'influence sera *a priori* moindre. Elle s'inscrit dans un processus de globalisation des idées.

- *Régimes discursifs internationaux et transnationalisation des politiques contre les MGF.*

La notion de *régime discursif international* semble un outil pertinent pour faire la synthèse des différents éléments que nous étudiés dans les précédents chapitres, et pour penser les phénomènes de transfert de nature idéationnelle, et pour rendre compte de ses acteurs et mécanismes précis. En effet, la notion de régime discursif international permet de formaliser cet **ensemble de principes, mais aussi d'acteurs et d'institutions** qui se sont

²⁵⁷⁸ P. Hassenteufel, 2005, *op.cit.*

²⁵⁷⁹ L. Henry, G. Mohan et Y. Yanacopulos, « Networks as Transnational Agents of Development », *Third World Quarterly*, vol. 25 (4), pp 839-855.

²⁵⁸⁰ Cf. *supra*, chapitre 3, B, 2, b.

²⁵⁸¹ E. Heger Boyle, F. Songora et G. Foss, « International Discourses and Local Practices : Anti Female Genital Cutting Laws in Egypt, Tanzania and the United States », *Social Problems*, vol. 48 (4), 2001, pp 524-544.

²⁵⁸² Y. Dezalay et B. Garth considèrent en effet que les conditionnalités issues de ce paradigme néo libéral est un facteur de convergence politique parmi les plus contraignants pour les pays qui dépendent effectivement de l'aide. Voir : Y. Dezalay et B. Garth, 1998, *op.cit.*

progressivement articulés autour des processus de formulation des MGF en tant que problème, à l'échelle globale.²⁵⁸³

Notons qu'un régime international n'est pas le produit de la simple rencontre informelle de quelques organisations ou acteurs, mais témoigne d'un partage de valeurs et d'idées sur le temps long.²⁵⁸⁴ Un régime international est composé *a minima* d'un discours (plus ou moins homogène), d'un ensemble d'acteurs et d'institutions (en tant que règles de fonctionnement). La notion de régime discursif permet de mettre spécifiquement l'accent sur le contenu du régime d'un point de vue normatif et cognitif – sans perdre de vue les acteurs qui s'y articulent ainsi que les mécanismes qui s'y greffent. Dans cette perspective la notion permet bien de faire le lien entre divers éléments épars de notre analyse : à savoir d'une part les cadres globaux de la lutte (cf. *supra*, chapitre 2), les acteurs impliqués dans la mise en jeu de la cause (cf. *supra* chapitre 3), et les logiques d'interaction entre ces différents éléments. Par ailleurs, la notion de régime discursif international constitue un point d'ancrage pour mesurer l'influence « douce » d'un certain nombre d'incitations exogènes en faveur de la lutte contre les MGF sur le continent, qui forment donc ces régimes.

Les régimes discursifs internationaux de la cause des MGF reposent *a minima* sur l'idée d'*opposition* aux MGF, qui en constitue le ciment minimal. Cependant, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 2 notamment, plusieurs cadres d'action globaux se sont succédés contre les MGF sur les scènes internationales. Ils sont portés par des acteurs internationaux différents, et s'inscrivent dans des contextes institutionnels également très différents en matière notamment de paradigme d'aide internationale. Nous avons notamment évoqué à cet

²⁵⁸³ Un régime discursif est défini par Eve Fouilleux par exemple comme “the specific set of mechanisms, institutions and actors contributing to the production of policy frames” (p 2). Il peut être identifié aussi bien au niveau national qu'international. Il existe des régimes discursifs sectoriels (comme c'est le cas pour nous avec la cause des MGF) qui s'insèrent d'ailleurs dans des régimes discursifs internationaux plus globaux (comme par exemple le régime discursif de la « gouvernance » qui tend à articuler l'ensemble des politiques internationales). Voir: E. Fouilleux, “Policy Ideas, Discourses and Debate in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete? A tentative Introduction”, *ECPR Joint Session of Workshops (Workshop 27)*, 25 – 30 Avril 2006, Nicosie (Chypre).

²⁵⁸⁴ S. D. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983

égard des effets du passage au nouveau paradigme dit de « lutte contre la pauvreté » dans le premier chapitre de cette thèse.²⁵⁸⁵

Sans revenir ici dans le détail des différents cadres d'action globaux (cf. *supra* chapitre 2) et des acteurs internationaux pluriels mobilisés (cf. *supra* chapitre 1 et 3), évoquons simplement ce qui semble surtout le plus significatif, à savoir les *changements* de régimes discursifs.²⁵⁸⁶

A partir de notre recherche, deux changements majeurs peuvent être identifiés :

- la domination d'un régime discursif international *sanitaire* au tournant des années 1980 et porté essentiellement par l'OMS dans un contexte d'approche encore prudente de la lutte appuyée sur des référents à caractère scientifique (le discours biomédical) d'une part; et
- l'émergence et la consécration d'un régime discursif international favorable à la *législation anti-MGF* au tournant des années 1990, qui n'est cependant pas devenu dominant (compte tenu de la multiplication des acteurs internationaux mobilisés sur la question avec des discours différents), et porté surtout par des organisations non gouvernementales (à l'instar de No Peace Without Justice, Amnesty International) ou par des institutions onusiennes spécialisées (Commission pour les droits humains, Plateforme d'Action de Beijing).

Ce qui nous intéresse c'est précisément l'impact de ces régimes sur la conduite de politiques de lutte au niveau national au Mali et au Kenya, mais aussi l'effet de leur changement de façon plus spécifique. Au regard de ce que nous avons mis en évidence jusqu'à présent, il apparaît tout d'abord que le régime *sanitaire* a enclenché l'émergence de politiques spécifiques au Mali et au Kenya. En effet, d'une part les premiers engagements publics contre la pratique ont coïncidé avec la consolidation de ce régime ci ; et d'autre part, ces engagements ont d'abord porté sur les risques sanitaires de la pratique - avec notamment l'interdiction de la pratique dans les centres de santé en 1982 au Kenya, ou la mise en place en 1996 d'un Comité National d'Eradication des Pratiques Traditionnelles Néfastes (CNAPN) au

²⁵⁸⁵ Cf. *supra*, chapitre 1, I, C, 1, c.

²⁵⁸⁶ C'est bien le *changement* de régime qui paraît un élément clef de compréhension. Par exemple, E. Fouilleux met en évidence dans le cadre des régimes discursifs macro dans l'aide au développement que le passage d'un régime discursif international « néo libéral » à un régime de « gouvernance » n'a cependant *a priori* pas véritablement modifier le fonctionnement de l'aide au développement dans son ensemble. Certains ingrédients qui ont été ajoutés ne modifient l'architecture globale qu'à la marge finalement. E. Fouilleux, 2006, *op.cit*

Mali. Par contre, le deuxième changement de régime dans le courant des années 1990 n'a pas eu le même impact au Mali et au Kenya. En effet, le régime *législatif* a été suivi du vote d'une loi au Kenya (2001) tandis qu'il a donné lieu à la consolidation d'un discours anti-législation au Mali, tel que nous l'avons décrit. Comment expliquer la différence d'impact entre les deux régimes d'une part ? Et comment expliquer la différence d'impact du même régime dans les deux pays d'autre part ?

- *Nature des régimes discursifs internationaux, acteurs et interactions dans l'espace internationalisé de la lutte contre les MGF.*

Deux principaux facteurs peuvent être isolés pour comprendre les réceptions différentes des régimes discursifs internationaux *sanitaire* et *législatif* : la nature de ces régimes d'une part, mais également la nature des acteurs qui les portent en interaction dans l'espace internationalisé de la lutte contre les MGF.

Tout d'abord, concernant la *nature* des régimes, le contenu discursif des deux régimes constitue un premier facteur. En effet, alors que le régime *sanitaire* émerge dans les années 1980, participant à l'internationalisation de la lutte ; le régime *législatif* se développe quant à lui dans un espace de lutte beaucoup plus structuré, où plusieurs discours co-existent déjà autour des MGF, véhiculés par des acteurs internationaux différents. Le régime *législatif* est donc en quelque sorte concurrencé par d'autres discours dans la lutte, dont aucun ne semble pouvoir toutefois l'emporter (cf. *supra*, chapitre 2). Par ailleurs, si le premier régime repose sur une dépolitisation de la question des MGF – ce qui facilite son application présentée comme *a priori* « neutre » ; le second régime implique au contraire une politisation importante de la problématique – le vote d'une loi nécessitant en effet *a priori* la mise en débat national au terme de laquelle le texte est adopté à la majorité au sein de la législature. Suivant cette hypothèse, ce changement de régime international n'aurait pas opéré de la même manière au Mali qu'au Kenya du fait de contraintes pesant sur une politisation (*a priori*) forte induite par le régime *législatif*. Ainsi dans un contexte domestique de forte opposition, le régime législatif aura plus de difficultés à opérer.²⁵⁸⁷ C'est une hypothèse qui permet (en partie) de comprendre pourquoi le changement de régime législatif a eu un impact plus limité au Mali qu'au Kenya.

²⁵⁸⁷ Hypothèse développée également par E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*

Mais un deuxième facteur entre également en jeu, à savoir : les acteurs influents qui portent ces régimes discursifs, et les logiques d'articulation dans l'espace internationalisé de la lutte contre les MGF. Ces éléments ont en effet été détaillés plus haut dans le chapitre 3, concernant les réseaux et forums inter/transnationaux.²⁵⁸⁸ Les réseaux transnationaux articulés autour de la cause des MGF que nous avons identifiés - que ce soient des coalitions transnationales de défense de la cause des MGF ou des coalitions de spécialistes - sont apparus très diversifiés, et leur influence sur la transnationalisation des politiques de lutte assez hétérogène, offrant finalement l'image d'une *polyphonie ordonnée* autour de recettes internationales polysémiques,²⁵⁸⁹ reposant sur un consensus mou.²⁵⁹⁰ Ainsi, la configuration de ce transfert idéationnel peut favoriser le déploiement de stratégies de contournement de la part d'acteurs *périphériques* (à l'espace internationalisé de lutte contre les MGF), notamment les acteurs domestiques, qui vont pouvoir jouer sur la polysémie et le consensus mou de cet espace.²⁵⁹¹ On rejoint alors ici les travaux pionniers de Peter Gourevitch analysant l'impact du système international dans les politiques domestiques.²⁵⁹² Y. Dezalay et B. Garth mettent également en garde contre une utilisation abusive des réseaux et espaces « transnationaux » qui certes soulignent le caractère international des opérateurs, mais négligent du même coup les positions occupées au niveau national, et les dynamiques qui se manifestent en internes.²⁵⁹³ **Ainsi, la transnationalisation de la cause des MGF ne se joue donc pas**

²⁵⁸⁸ Cf. *supra*, chapitre 3, I, B, 2, b.

²⁵⁸⁹ D. Ambrosetti, 2005, *op.cit.*

²⁵⁹⁰ *Ibid.*

²⁵⁹¹ Alastair Fraser évoque cette possibilité dans le domaine de l'aide internationale dans les années 1945-75, où la période de guerre froide engendrait une certaine compétition entre les bailleurs, ce qui offrait aux pays bénéficiaires de l'aide une marge de manœuvre potentielle, ou ce qu'il appelle une « extraversion stratégique » : les pays africains ont alors tenté de contenter les deux côtés, en jouant sur leurs divisions. De la même façon ici, le terrain serait *a priori* favorable à de tels jeux, face à des bailleurs nombreux mais peu coordonnés. Alastair Fraser, *Aid –Recipient Sovereignty in Global Governance*, Managing Aid Development Project - Working Paper, juillet 2006.

²⁵⁹² Il affirme : « However compelling external pressures may be, they are unlikely to be fully determining, save for the case of outright occupation. Some leeway of response to pressure is always possible, at least conceptually. The choice of response requires some explanation. Such explanations necessarily entails an examination of politics, the struggle among competing responses in: P. Gourevitch, « The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32 (4), 1978, p 911.

²⁵⁹³ Y. Dezalay et B. Garth, *La mondialisation des guerres de palais*, Liber, Paris, 2002.

uniquement au niveau de ces réseaux et espaces transnationaux, mais les informations, les connaissances, et les normes qui s’y articulent sont également le cœur d’échanges qui se jouent aussi sur de multiples scènes localisées.

- *De la diffusion des régimes discursifs transnationaux aux variations nationales de la cause des MGF.*

Ainsi la lutte contre les MGF est structurée autour de plusieurs régimes discursifs internationaux, qui fonctionnent sur le mode des « récits de politique publique » (Emery Roe) qui distillent des recettes de lutte au niveau national. Ces régimes discursifs internationaux sont surtout *re- négociés* en permanence sur des scènes localisées. L’étude des modalités de cette négociation va ainsi permettre de mieux saisir les formes de gouvernementalité de la cause qui s’en dégagent. On rejoint en cela les hypothèses développées notamment par Thomas Risse-Kappen dans le domaine des relations internationales, qui considérait que l’influence des réseaux transnationaux ne pouvait se mesurer qu’à l’aune de leur relation avec la structuration des *espaces domestiques*.²⁵⁹⁴ Il considérait ainsi que si les acteurs transnationaux sont des acteurs incontournables dans la mesure où ils fournissent savoir, expertise, formation et ressources financières ; l’analyse des *interactions* avec les acteurs clefs au niveau domestique fait de la configuration de ce dernier niveau une variable essentielle. Or, nos recherches ont permis de mieux saisir ces *interactions* : plus précisément, l’hypothèse à laquelle nous avons abouti est que les régimes discursifs internationaux (relatifs à la lutte contre les MGF) sont surtout **(re) négociés** dans des *espaces* où se rencontrent des acteurs variés armés de visions hétérogènes de la cause des MGF. Comment fonctionnent ces espaces ? Quels en sont les animateurs ?

²⁵⁹⁴ Il avait ainsi dégagé trois critères permettant de mesurer le succès et ou l’échec de la transnationalisation : le degré d’ouverture des réseaux domestiques (par exemple leur capacité de délibération) d’une part, et d’autre part le degré d’autonomie et les capacités de l’Etat (notamment à appliquer les choix politiques). Il développe notamment l’idée de “domestic structures” dont la nature permet de comprendre les variations dans l’influence des réseaux transnationaux : “domestic structures mediate, filter and refract the effort by transnational actors and alliances to influence policies in the various issue-area », in : T. Risse Kappen, *Bringing transnational relations back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p 25.

2. renégociés dans des espaces d'interaction multi-niveaux

Dans ses travaux, Peter Gourevitch considérait que : « les relations internationales et la politique intérieure sont [...] tellement entremêlées qu'elles devraient être analysées simultanément comme un tout. »²⁵⁹⁵ Comprendre les processus de transnationalisation des politiques de lutte contre les MGF implique ainsi de saisir simultanément une pluralité d'acteurs situés sur plusieurs niveaux (national, international, transnational, infranational...), et donc de réfléchir en termes d'*interaction(s)*. L'analyse précise des modalités de ces interactions constitue un premier indice pour comprendre les variations nationales (entre le Mali et le Kenya) observées dans la diffusion des modes opératoires de la lutte contre les MGF. Or, dans le chapitre 3 (cf. *supra* tableau 11),²⁵⁹⁶ nous avons identifié et étudié les espaces de mise en débat des cadres d'action publique. La dimension transnationale de ces espaces y avait été évoquée. En poursuivant l'analyse de ces configurations, il apparaît que ces espaces sont aussi et surtout des *points de rencontre* entre différents acteurs situés sur plusieurs échelles d'action, et qui développent des visions et propositions différentes des modalités de lutte contre l'excision. Notre hypothèse ici est que ces espaces de mise en débat sont également des espaces de négociation de sens multi-niveaux où se joue l'appropriation de la cause des MGF (**a**). Par ailleurs, il apparaît que ces espaces s'articulent surtout autour de l'interaction entre plusieurs acteurs clefs parmi lesquels émergents des intermédiaires, et les acteurs qui ont la capacité (réelle ou imaginée) de bloquer la mise en action (**b**).

²⁵⁹⁵ "International relations and domestic politics are [...] so interrelated that they should be analyzed *simultaneously* as *wholes*." in: P. Gourevitch, « The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32 (4), 1978, p 911. [Souligné par nous]

²⁵⁹⁶ Cf. *supra*, chapitre 3, II, B. Voir notamment le tableau synthétique sur ces espaces, développés en fin de chapitre 3 : tableau 11.

a. des espaces de négociation de sens multi-niveaux».

Dans le chapitre 3 nous avons cherché à comprendre comment les débats sur la mise en action publique de la cause des MGF se structuraient. Dans la lignée des travaux sur les lieux d'échange et de controverses concernant la définition des problèmes publics et de modes de résolution, nous avons identifié, puis comparé et typifié plusieurs espaces de mise en débat. Il convient maintenant de relire ces espaces à partir d'une question complémentaire : *comment les échanges se font autour des cadres d'action contre les MGF dans un contexte marqué par la circulation de régimes discursifs internationaux sur la cause des MGF ?* Plus qu'une relecture, il s'agit en fait surtout d'un réajustement de notre focale d'analyse : les croisements effectués en permanence entre le « près » (Mali et Kenya) et le « loin » (dynamiques internationales) doivent également être complétés par une analyse englobant l'ensemble des interactions qui s'y jouent, et ce à partir donc d'une étude attentive aux transferts et traductions entre les différentes échelles observées. Dans cette optique, nous nous appuierons notamment sur l'analyse dite « multi-niveaux » dans l'étude des politiques publiques.

Ces espaces de débat de la mise en action publique de la cause des MGF amènent à s'interroger : Quelle est la nature des acteurs qui participent, directement et indirectement à l'un ou l'autre voire à tous ces espaces ? Quelles formes prennent les interactions entre eux ? Comment évoluent-elles ? Ces questions doivent ainsi permettre de véritablement saisir la dimension *transnationale* de ces espaces. Or, si ces espaces sont hétérogènes, deux caractéristiques principales peuvent cependant être isolées :

- *Des espaces internationalisés...*

Tout d'abord, les espaces de mise en débat des cadres d'action publique que nous avons identifiés sont largement **internationalisés** : les acteurs internationaux y occupent une position sinon centrale du moins déterminante, qui se manifeste toutefois de manière assez différente. Par exemple, on peut distinguer entre des espaces ayant une vocation internationale (comme les deux conférences organisées par No Peace Without Justice en 2004 au Kenya et en 2006 au Mali), des espaces où les acteurs internationaux participent à titre permanent (comme par exemple les réunions du NFP on FGM au Kenya) ou exceptionnel (comme dans le cas des réunions du CNAPN au Mali). Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 3,

l'internationalisation des espaces de mise en débat de la cause des MGF est cependant plus marquée au Kenya. Par exemple le principal organe de coordination, le *National Focal Point on FGM* (espace de mise en débat dominant jusqu'au début des années 2000) dépend financièrement et techniquement de l'UNICEF - qui a été à l'origine de sa création en 1997. Lorsque ce partenaire commence à se désengager en 2004, la structure périclité progressivement. Dans cet espace - et notamment lors des réunions régulières organisées entre 1997 et 2004, ponctuées par l'organisation de forums nationaux - les débats se font entre d'une part des organisations de la société civile (notamment des ONG spécialisées sur les questions de droit, de santé de la reproduction...) et des ONG internationales voire des représentants des OI (telles que l'UNICEF justement). Les débats portent notamment sur la question autour de l'opportunité d'une loi, et permettent de dégager et consolider progressivement un *consensus* autour de cette approche - avec des organisations leaders qui vont contribuer à faire émerger cette question au sein par exemple de la *Kenya Constitution Review Commission* en 2003.

Au Mali, les espaces de mise en débat les plus institutionnalisés sont moins internationalisés - à l'image des réunions du CNAPN. Mais à l'inverse les espaces moins institutionnalisés, où la mise en débat est plus *contradictoire*, sont également plus internationalisés- à l'instar de la conférence internationale organisée par NPWJ en 2006 et du suivi auquel elle a donné lieu. La phase préparatoire de la conférence a vu s'affronter deux cadrages de la lutte contre les MGF : le cadrage « droit », porté par les PTF soucieux de ne pas faire une énième conférence internationale mais d'enclencher le processus législatif ; qui est entré en conflit ouvert avec le cadrage « santé » proposant une approche éducative de la lutte telle que prônée avec prudence par le Secrétaire Général du MPFEF notamment. Si la conférence n'a pas entériné de changement de cadrage dominant (passage à un cadrage « droit » de la lutte), celui-ci a non seulement été évoqué dans plusieurs discours officiels. Mais il a surtout été discuté en détails dans une session en comité plus restreint au terme de laquelle une stratégie précise a été discutée et dégagée (à savoir le plaidoyer auprès du gouvernement, pour une proposition de loi assortie d'un chronogramme précis) pour le Mali au regard des expériences des autres pays (Burkina Faso, Mauritanie, Sénégal et Togo notamment). Le choix de la voie exécutive est notamment justifié au cours de cet atelier thématique au regard de la ratification du Protocole de Maputo qui a été faite par voie d'ordonnance (et non par l'Assemblée, preuve d'une certaine volonté politique). Lors de l'atelier de suivi (réalisé en octobre 2006), orchestré là

encore par NPWJ, le calendrier précis qui avait été élaboré en février a été confirmé, et les étapes précisées.²⁵⁹⁷

Dans ces lieux, la frontière entre le niveau domestique et international reste particulièrement brouillée. La dynamique de ces espaces peut ainsi être définie comme « *multi-niveaux* ». Parler d'espaces multi-niveaux, c'est en effet rendre compte d'une part de la pluralité des acteurs qui gravitent dans ces espaces, et qui appartiennent à différentes *échelles* d'action au-delà du niveau national (faisant intervenir des niveaux internationaux, transnationaux mais voire éventuellement locaux); mais également souligner le caractère fluide sinon éclaté de leur croisement, dont la hiérarchisation serait bien plus le produit d'arrangements ou d'ajustements, qu'elle ne serait prédéterminée. L'enjeu de l'analyse réside alors dans l'étude fine des *interactions* entre ces différents niveaux d'acteurs, qui peut aller de la coopération à la compétition voire au refus du dialogue.²⁵⁹⁸ Ainsi, quelque soit le degré d'internationalisation, ces espaces sont surtout multi-niveaux, croisant plusieurs échelles d'intervention dans la lutte contre les MGF. Ils s'y croisent en effet à la fois des acteurs internationaux classiques (telles que les principales OI avec l'UNICEF notamment), des acteurs transnationaux (à l'image de l'ONG NPWJ), des acteurs nationaux gouvernementaux ou issus des services techniques, et des acteurs associatifs locaux variés, ... Ces configurations sont cependant différentes dans nos deux cas de recherche, même si elles reposent sur cette même logique que nous venons de décrire.

- *Des espaces où s'échangent des idées.*

D'autre part, ces espaces sont caractérisés par **l'échange d'idées**, c'est-à-dire ici de visions de la lutte contre les MGF. En effet, différentes visions et propositions de lutte contre les MGF circulent et se frottent. Ces points de vue sont plus ou moins congruents. Certains peuvent se *compléter* voire se *consolider* - comme c'est le cas par exemple du cadre « droit » et du régime législatif qui s'est progressivement consolidé au cours des différentes rencontres du NFP on FGM à la fin des années 1990, où plusieurs organisations nationales spécialisées sur

²⁵⁹⁷ Rapport de l'Atelier d'élaboration d'un plan d'action de suivi de la conférence sous régionale sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo, 4-5 octobre 2006, MPFEF/ PNLE.

²⁵⁹⁸ Par exemple, la notion de « gouvernance multi niveaux flexible » de Rosenau suppose la coopération. Mais cela n'est pas partagé par tous les auteurs : par exemple, B. Jouve et E. Négrier ont pu mettre en évidence le refus de certains quartiers de participer au processus de politique publique (on parle alors de sécession). Voir Table Ronde numéro 4, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, 14-16 septembre 2004, Lyon.

l'appui juridique aux populations commencent à formuler l'idée du vote d'une loi contre l'excision notamment FIDA ou CHRD (cf. *supra*, chapitre 3). Mais dans d'autres cas, ils peuvent au contraire *s'affronter* - comme on le voit par exemple dans les discussions autour des TDR de la conférence sous régionale de février 2006 au Mali. Les débats les plus importants portent sur deux questions transversales : en premier lieu sur la terminologie - discutée aussi bien lors des premiers forums nationaux au Mali, mais aussi au Kenya ; puis ensuite et surtout sur l'opportunité d'une loi. Ces deux questions sont particulièrement controversées parce qu'elles sont en quelque sorte *sur-investies* de mise(s) en sens : comme nous avons pu le mettre en évidence dans le chapitre préliminaire par exemple, la terminologie constitue un enjeu majeur non résolu – qui amène les organisations internationales à adopter un langage qui se veut neutre mais qui porte les stigmates des conflits qu'il tente de gommer (avec l'usage généralisé de « *female genital mutilation/cutting* »). Ce débat se répercute aussi et surtout à tous les niveaux, créant des tensions. Par exemple, au Mali le terme le plus neutre choisi est celui d'excision, certains intervenants refusant le terme connoté étranger de « mutilation génitale féminine », mais le débat va plus loin au niveau local même, autour des façons de nommer la pratique dans les langues nationales : par exemple en bambara « *muso bolokoli* » (purification femme) a été remplacé par « *nege koro sigi* » (littéralement : assis sur le couteau), car le premier terme a finalement été jugé trop connoté religieusement. Par ailleurs, la question de la loi constitue un des cadrages de la cause des MGF qui reste également le plus controversé, perçu aussi comme le cadre le plus associé avec l'ingérence étrangère car aussi le plus coercitif. Comme nous l'avons mis en évidence plus haut dans ce présent chapitre, ce sont ici les éléments clefs de l'appropriation de la cause des MGF, qui sont discutés dans ces espaces.

On peut parler plus précisément d'**espaces d'intermédiation**, qui assurent la traduction de la cause d'un *univers de sens* à l'autre (univers international/ univers national ; univers associatif/ univers politique/ univers administratif ; etc.) et rendent la cause *gouvernable* dans le champ politique national. En effet, rendre gouvernable la cause des MGF consiste surtout à rendre possible la formulation de choix politiques à son encontre. En s'inspirant de la sociologie de la traduction proposée par Michel Callon, Pierre Lascoumes met l'accent sur l'action de « transcodage »²⁵⁹⁹ qui recoupe l' « ensemble des activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des

²⁵⁹⁹ Le transcodage est un terme issu du vocabulaire de l'électronique : opération de transcriptions d'instructions d'un programme dans un autre code interne ou externe.

informations éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. »²⁶⁰⁰ Au travers de ce processus, un problème devient *traitable*. Cette notion permet de mettre l'accent sur une opération qui met en scène différents acteurs en interaction à partir de plusieurs niveaux de sens. La notion de *transcodage* apparaît alors d'autant plus pertinente pour nous ici que nous sommes précisément dans un (des) univers de sens hétérogène, voire contradictoire – dans lesquels gravitent de façon complexe nombre d'acteurs en interaction sur plusieurs échelles d'action.

Or, dans les espaces étudiées, l'opération de transcodage est réalisée par des échanges, fondés sur le principe de la coopération ou de la compétition, mais qui révèlent une forme de *négociation du sens*. Les cadres d'action publique contre les MGF prennent en effet la forme incertaine de co-constructions, produites par des conflits et des ajustements. On rejoint ici à la fois les analyses de l'action publique proposées par notamment par Maurice Enguéléguélé caractérisant les politiques publiques en Afrique ;²⁶⁰¹ mais aussi celles qui rendent compte des modifications de l'échange politique du fait de la décentralisation, de l'eupéanisation, et de l'ouverture internationale qui caractérise l'action publique en Europe notamment.²⁶⁰² C'est en suivant cette perspective d'ailleurs que nous privilégions une analyse en terme de *gouvernementalité* et non d'*Etat* au sens strict : celui-ci apparaît à la fois comme un des acteurs – parmi d'autres – mais aussi comme une institution, c'est-à-dire un lieu de régulation partielle de ces acteurs.²⁶⁰³ La notion de *négociation de sens* amène à s'interroger

²⁶⁰⁰ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, p 334

²⁶⁰¹ M. Enguéléguélé met en effet en avant - dans l'analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne : la « nécessité de penser l'action publique, ici comme ailleurs, non comme un résultat mais comme un processus continu mis en œuvre par des acteurs de toute nature, publics et privés, nationaux et internationaux, obéissant à des rationalités multiples et entre lesquels la régulation se fait de manière conjointe par un jeu itératif d'échanges, de conflits, de négociation, d'ajustements mutuels » in : M. Enguéléguélé, 1999, *op.cit.* p 234.

²⁶⁰² B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007. Voir également les communications lors de la Journée d'études doctorale de SciencesPo Paris sur : « Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant », 8 juin 2007.

²⁶⁰³ P. Quantin (dir), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Karthala, Paris, 2005.

sur les échanges qui se jouent autour du sens de la lutte contre les MGF dans une perspective où les **différents niveaux de mise en sens et de mise en action** ne sont pas dans une forme d'interaction rigidifiée d'où ressortirait un jeu pré-établi. Parler de négociation c'est mettre l'accent sur les interactions qui se jouent dans ces espaces, où chacun des intervenants, tend à *défendre* - de manière plus ou moins virulente - des visions, plus ou moins affinées, plus complémentaires ou contradictoires, de la lutte contre les MGF. Cependant, parler de négociation c'est souligner le fait que ces échanges répondent toutefois à un certain nombre des règles et qu'ils sont notamment régis par les ressources (coercitives mais aussi cognitives) dont disposent chacun des acteurs impliqués directement ou indirectement dans ces espaces.

Ces nouvelles pistes amènent alors à s'interroger dans un deuxième temps sur les **figures** de cette intermédiation : quels sont les acteurs qui ont un poids dans cette négociation de sens ? Qui peut influencer les résultats de la négociation, voire les bloquer ou plus simplement introduire ses propres questions ? Quelles sont les ressources dont ils disposent pour influencer ainsi l'issue de la négociation ? Deux types d'acteurs peuvent être isoler : les *intermédiaires* d'une part qui négocient le contenu des échanges, à savoir ici donc la formulation de la question des MGF ; et les « veto players » qui *peuvent* bloquer ces échanges.

b. Des espaces où la négociation s'articule autour d'intermédiaires et d'acteurs de veto.

Considérer que la mise en sens et en action se fait dans des espaces multi-niveaux amène à s'interroger plus spécifiquement sur ses modalités précises, et notamment sur les acteurs impliqués dans la conceptualisation et la mise en cohérence d'actions et de significations de la cause des MGF qui la rendent *gouvernable*. Notre hypothèse ici est que les acteurs clefs de la négociation de sens sont doubles : ce sont d'une part ceux qui peuvent faire des « propositions » qu'elles soient produites par eux directement ou plus généralement qu'elles

soient un recyclage²⁶⁰⁴ de celles qui sont disponibles et dont ils assurent surtout la *traduction* : ces acteurs sont les intermédiaires (i) D'autre part, la négociation repose également sur les acteurs qui peuvent « bloquer » les échanges (ii). La comparaison de ces figures impliquées dans la négociation de sens va permettre de mieux comprendre comment se jouent les négociations de sens.

i. Les intermédiaires : des acteurs multi positionnés
assurant la traduction des propositions.

Les *intermédiaires* sont des individus ou des organisations qui sont à l'interstice entre plusieurs institutions, ou plus précisément plusieurs « univers institutionnels ».²⁶⁰⁵ Cette position intercalaire les place au cœur du processus de négociation de sens, dans la mesure où ils rendent possible la production d'accord sur le sens des actions en assurant la mise en relation des acteurs pluriels et la production de significations plus ou moins partagées. Les intermédiaires prennent des formes nécessairement différentes en fonction des contextes et des domaines étudiés. On retrouve cette notion notamment dans la sociologie de la traduction (et du transcodage) dans l'analyse des politiques publiques – mais peu de choses sont finalement dites sur la catégorie des « transcodeurs ».²⁶⁰⁶ L'anthropologie du développement fournit des analyses plus fouillées, mais également plus spécifiques, à travers notamment la notion de « courtier en développement ». Il s'agit alors d'un type d'intermédiaire particulier, qui est à l'interface d'un projet de développement, ce qui va lui permettre d'en transformer et d'en gérer le sens : ainsi, « le courtier traduit les discours et les actions des uns et des autres en des formes qui font sens pour les partenaires qui se situent aux deux extrémités de la chaîne de courtage. »²⁶⁰⁷ La fonction de « courtier » n'est pas au départ le produit d'une stratégie volontaire : aucun statut ne semble prédisposer automatiquement à cette position

²⁶⁰⁴ Notion empruntée ici notamment à Pierre Lascoumes, qui désigne un processus de bricolage entre des éléments existants. P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.

²⁶⁰⁵ Définis comme des « milieux relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés », O. Nay et A. Smith, « Les intermédiaires en politique : médiation et jeux d'institutions », in : *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes*, O. Nay et A. Smith (dir.), Economica, Paris, 2002, p 7.

²⁶⁰⁶ P. Lascoumes, 1996, *op.cit*

²⁶⁰⁷ T. Bierschenk, J.P. Chauveau et J.P. Olivier De Sardan, « Les courtiers, entre développement et Etat », in T. Bierschenk, J.P. Chauveau et J.P. Olivier De Sardan (dir.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projet*, Karthala- APAD, Paris, 2000, p 21.

d'intermédiaire. Cette situation s'affirme au contraire progressivement, en fonction de facteurs précis, et notamment de ressources disponibles qui sont activées. Les courtiers disposent en effet de ressources précises tels que la proximité avec le projet, mais également une expérience de l'« ailleurs » : ils cumulent « un savoir-faire, un savoir- parler, un savoir-vivre acquis par frottement ».²⁶⁰⁸ Enfin, transposée dans l'analyse des politiques publiques, Olivier Nay et Andy Smith distinguent plus spécifiquement entre les « généralistes » et les « courtiers ».²⁶⁰⁹ Les premiers se concentrent sur la dimension purement cognitive de l'intermédiation : à savoir donc la production d'arguments par la traduction de savoir, de modes de raisonnement, de croyances etc.... d'un univers de sens à l'autre ; tandis que les « courtiers » se concentrent quant à eux sur la dimension stratégique de l'intermédiation, à savoir donc formuler des propositions de compromis permettant (éventuellement) de constituer des solutions acceptables à plusieurs niveaux. Ces derniers peuvent ainsi faire un usage stratégique de leur multipositionnement : ils vont par exemple faire valoir dans des espaces internationaux des ressources ou capitaux acquis au niveau national, et inversement.²⁶¹⁰ La notion de « *courtier en idées* » permet de rassembler ces deux dimensions, souvent difficiles à dissocier dans l'analyse.²⁶¹¹

Il convient donc de déterminer dans le contexte qui nous intéresse ici – à savoir la formation d'une action publique contre les MGF - quelles sont les ressources qui permettent à certains acteurs insérés dans les espaces multi-niveaux de négociation de sens de bénéficier d'une telle situation de passeurs et transformateurs de sens, au point de jouir éventuellement d'une position stratégique de *courtier en idée* dans la mise en action publique de la cause des MGF.

²⁶⁰⁸ *Ibid*, p 25.

²⁶⁰⁹ O. Nay et A. Smith, 2002, *op.cit.*

²⁶¹⁰ Ce phénomène de courtage est par exemple étudié au niveau européen, où des agents sociaux parviennent progressivement à se positionner (et à se consolider) au niveau national par la reconversion de capitaux « européens », suite à la mise en place d'un nouveau secteur de l'asile ; voire à exporter au-delà de l'espace national les savoirs- faire acquis au niveau européen. Pour une étude de cas, voir par exemple : L. Neumayer, « La naissance d'une politique publique européenne : le secteur de l'asile en Hongrie et en République Tchèque », *RIPC*, vol. 13 (2), 2006, pp 239- 257.

²⁶¹¹ J. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton University, Princeton/ Londres, 2004.

Qui sont alors les « intermédiaires » ?

On peut identifier deux catégories d'intermédiaires impliqués dans la négociation : des acteurs intermédiaires collectifs, à savoir ici surtout les **ONG** d'une part ; et des intermédiaires **individuels** aux profils hétérogènes d'autre part. Tous deux sont situés à l'interface entre plusieurs univers de mise en sens et en action de la cause des MGF, croisant l'espace national et international (voire local), mais aussi divers espaces sociaux (académique, militant, professionnel etc.).

Les ONG (nationales)²⁶¹² constituent en quelque sorte la figure paradigmatique de l'intermédiation dans le contexte que nous étudions. En effet, leur statut les place de fait dans une situation d'intermédiation, c'est-à-dire de relais entre les populations bénéficiaires / cibles du projet ou programme que l'ONG gère d'une part, et les partenaires (le plus souvent) extérieurs qui assurent le financement des actions et les acteurs publics chargés de la coordination. Cependant, toutes les ONG ne sont pas égales face à l'intermédiation même si elles sont en effet *a priori* placées dans une situation tendant à favoriser une telle position privilégiée. En suivant la typologie des associations/ ONG établie (cf. *supra*, chapitre 1 et 3), on se rend compte que les organisations ne disposent en effet pas toutes des mêmes ressources, et notamment celles qui paraissent indispensables pour jouir d'une véritable position d'intermédiaire : ressources financières, humaines, et réputationnelles. Ainsi, certaines organisations dotées de ressources d'intermédiation plus faibles pourront tout au plus constituer des **intermédiaires ponctuels**. C'est le cas par exemple avec Tumndo Ne Leel Support Group, récente organisation située à Eldoret (capitale de la province) animée par une seule personne ressource non salariée et menant des activités sporadiques très localisées dans le district de Keyio. Mais sa présidente a néanmoins été invitée lors de la conférence internationale de 2004 à Nairobi ; et elle a récemment fait l'objet d'un portrait de plusieurs pages dans le principal quotidien national, *The Standard*. Dans le même registre, l'association Tagné a Kati (60km de Bamako, Mali), animée par des femmes de quartier et bénéficiant de quelques financements sporadiques essentiellement de solidarité chrétienne ; est parfois présente lors des réunions du CNAPN.

²⁶¹² La notion d' « ONG » doit ici être comprise de façon large, sans prendre en compte les statuts juridiques différenciés que recourent cette catégorie dans les terrains étudiés : en effet, « ONG » n'a pas le même sens en droit malien et kenyan. Le terme permet donc ici d'englober toutes les formes associatives enregistrées au Mali et au Kenya. Pour des détails sur la notion : cf. *infra*, chapitre 1, II, A, 2.

A l'inverse, d'autres ONG cumulant d'importantes ressources d'intermédiation se sont érigées en **intermédiaires quasi routinisés** : MYWO (au Kenya) et l'APDF (au Mali) constituent ainsi des ONG intermédiaires type dans la lutte contre les MGF. Ces organisations sont pionnières dans la lutte : MYWO a initié au début des années 1990 les premières campagnes d'envergure contre la pratique ; tandis que l'APDF est la principale organisation de défense des droits de la femme qui s'est engagée dès sa création ouvertement en faveur d'une *interdiction légale* de la pratique dans des séminaires, et c'est elle qui aurait rédigé une première version ayant servi de modèle à l'avant-projet de loi de 2002.²⁶¹³ Elles disposent par ailleurs de ressources financières importantes et régulières, qui se sont stabilisées du fait de la consolidation de rapports étroits et personnalisés avec leurs bailleurs. Rappelons par exemple que MYWO a initié ses premières activités (d'abord de recherche) en partenariat étroit avec PATH, au point que la défection de ce partenaire à partir de 2002 a d'ailleurs contribué à la fin des activités historiques de lutte contre l'excision. Ceci ne l'a d'ailleurs pas empêché pour autant de figurer parmi les approches phares dans un rapport de l'UNICEF encore en 2005.²⁶¹⁴ L'APDF bénéficie des fonds alloués par l'ONG britannique Plan qui met en place à partir de 1995 d'un projet d'envergure contre les MGF. Il est également intéressant de noter que ces deux organisations jouissent d'un maillage territorial serré : en effet, des bureaux locaux de l'APDF sont répartis et animés dans les principales régions du pays. MYWO- qui est une organisation historique qui prend ses origines avant même l'indépendance - connaît une organisation déconcentrée très poussée, avec un système d'élections à tous les niveaux jusque dans les localités qui élisent à leur tour la chairperson au niveau national. Du fait de leur positionnement ancien dans la lutte contre la pratique, ces organisations ont progressivement acquis une solide expérience des stratégies de lutte contre les MGF, ce qui leur a d'ailleurs permis d'imaginer des approches innovantes, telles que les rites de passage alternatifs pour MYWO ; ou d'initier un plaidoyer en faveur d'une loi, pour l'APDF. Sur le même modèle que l'APDF, l'ensemble des ONG leaders pionnières au Mali (AMSOPT, ASDAP et Centre Djoliba) jouent ainsi le rôle d'intermédiaires privilégiés dans la négociation du sens de la cause des MGF. Au Kenya, depuis que MYWO est en déclin, d'autres organisations assurent le relais : comme nous l'avons mis en évidence dans les chapitres précédents, ce sont essentiellement des ONG spécialisées en droit, et qui traitent la question

²⁶¹³ Pour des détails concernant le contexte de cet avant-projet de loi : cf. *supra*, chapitre 2, A, 1, c.

²⁶¹⁴ UNICEF, 2005, *op.cit.*, p 34 et s.

sous l'angle le plus souvent des violences faites aux femmes : c'est le cas de FIDA notamment.

Ces ONG participent à la formulation de propositions qui sont présentées dans les espaces de négociation que nous avons précédemment décrits. Ainsi, MYWO mais surtout FIDA étaient impliqués dans les réunions du NFP on FGM : pour FIDA, ces réunions ont été l'occasion de consolider son plaidoyer en faveur d'une loi contre la pratique, ce qui a permis le vote de la loi en 2001 (cf. *supra*). Elle a trouvé des soutiens, notamment avec une autre ONG de juristes, spécialisée sur les droits des enfants, The Cradle. Les deux organisations ont tenu des tribunes de presse animant le débat sur l'opportunité d'une loi. De la même façon, FIDA a fait une intervention lors de la conférence internationale de 2004 (MYWO avait déjà cessé ses activités) en faveur d'une loi. Les ONG pionnières leaders participent aussi régulièrement à tous les espaces que nous avons évoqués : présente à toutes les réunions du CNAPN, elles représentent alternativement les organisations de la société civile lors de la célébration du 6 février (par exemple en 2005, l'AMSOPT représente les associations ; en 2004 c'était l'ASDAP). C'est l'une d'elles, l'AMSOPT qui a présenté en 2006 une interpellation sur une loi contre l'excision lors du 11^{ème} EID. Elles étaient également en ligne de front lors des débats sur les TDR en amont de la conférence au Mali de février 2006 avec NPWJ.

On peut noter ici des différences dans les propositions formulées et ou défendues par les intermédiaires, qui sont liées à la nature même de ces intermédiaires. Dans le cas kenyan, plusieurs ONG disposent d'une solide expertise juridique, ce qui explique probablement le développement de ce débat dans le cas kenyan, à la fois dans les tribunes de presse mais aussi dans les réunions du NFP on FGM voire sur les bancs du Parlement. Au Mali, les intermédiaires ont surtout une expertise pratique du terrain, si bien que les propositions défendues vont porter surtout sur des stratégies particulières ou des enjeux techniques précis, et secondairement sur le cadre « droit » par exemple. Ainsi, si en 2006 l'AMSOPT se fait la porte-parole de l'approche législative, en interpellant le Gouvernement suite à la conférence de février 2006 lors de l'EID en décembre 2006 ; dans d'autres espaces, cette même organisation développera un plaidoyer moins offensif, à l'image par exemple de son intervention lors de la célébration du 6 février 2005, où elle faisait une communication au nom de l'ensemble des associations, et où elle lance un appel assez formel.²⁶¹⁵ Par ailleurs,

²⁶¹⁵ « Je lance un appel ! Aux femmes : allez vous continuer à ôter le sourire de nos filles pour des traditions dont nous ne maîtrisons pas les raisons ? A vous les hommes qui ne ressentez pas l'excision dans votre chair, faites de ce problème le votre ! A vous les religieux qui nous suivaient, merci ! A vous les partenaires au

dans une conférence internationale organisée sur les stratégies dans le domaine du droit contre la pratique des MGF en 2003, l'organisation était invitée à présenter le cas du Mali : après un historique détaillé de la lutte, la représentante de l'organisation finit par présenter (surtout) sa propre vision de la lutte contre les MGF dont les difficultés et blocages viennent surtout du fait que les femmes ne connaissent pas les droits reproductifs. Elle encourage à suivre l'exemple de son organisation qui a cherché à développer une formation centrée justement sur la santé de la reproduction.²⁶¹⁶

A côté de cette première catégorie d'intermédiaires, on peut également observer l'existence de **figures individuelles** de l'intermédiation. Dans le cas malien, *Lamine Boubacar Traoré*, responsable du projet PASAF (du FNUAP) et anthropologue de formation. Il constitue la figure emblématique de l'insider/ outsider qui bénéficie d'une position d'intermédiaire dans la lutte contre les MGF. Dans les conférences ou séminaires nationaux, il est la personne ressource locale incontournable, systématiquement invité à la tribune en tant qu'anthropologue. Il continue d'ailleurs (jusqu'en 2007) à enseigner et suivre des mémoires d'étudiants à la FLASH. Il est également une personne ressource pour le PNLE, rattaché au MPFEF notamment parce qu'il constitue la mémoire vive de la lutte contre les MGF, impliqué depuis une dizaine d'années, alors même que le PNLE n'était pas créé. Le PASAF finance ponctuellement quelques organisations au niveau national, ce qui lui vaut également d'être perçu par de nombreuses ONG locales comme un « outsider », et être associé à un « bailleur ». Son rôle d'intermédiation peut être illustré à travers la nature de sa participation à la conférence de février 2006 : il était en effet à la fois l'interlocuteur privilégié de l'ONG partenaire (NPWJ), et avait donc accès aux réunions des PTF ; mais de l'autre côté, il est également un ami proche du Secrétaire Général du MPFEF embrassant ainsi l'ensemble de la chaîne de négociation de la cause des MGF. Lors de la conférence, il est intervenu pour présenter (avec J. Keita, responsable du PNLE) l'état des lieux de la lutte contre les MGF au Mali, à partir d'un document qu'il avait lui-même préparé. Dans cette intervention, il manie plusieurs cadrages de la cause des MGF, lui permettant tout à la fois de saluer l'engagement innovant du gouvernement malien, tout en suggérant également d'autres perspectives. Il

développement, A vous les politiciens, insérez des programmes de lutte contre l'excision ! ». [Notes personnelles]

²⁶¹⁶ K. Aoudou Sidibé / AMSOPT, « Case Study : Mali », *The Afro Arab Consultation on Legal Tools for the Prevention of FGM*, NPWJ, 21-23 juin 2003, Le Caire (Egypte).

souligne l'implication du gouvernement malien depuis les années 1990, et plus spécifiquement depuis 2002 avec la création du PNLE, l'attribution d'un budget national ainsi que la ratification par ordonnance du Protocole de Maputo en 2004 - dont l'article 5 condamne spécifiquement les MGF. Mais, il précise aussitôt que « cet instrument international que le Mali a souverainement ratifié engage le Gouvernement et le Parlement à adopter dans les meilleurs délais des *mesures législatives* sur l'excision ». ²⁶¹⁷ Dans sa conclusion (qui prend d'ailleurs la forme de recommandations), les législations existantes dans la sous-région sont érigées en contre exemple du fait de l'absence d'accompagnement et de suivi dont elles ont fait l'objet. Or, cela constitue un argument récurrent pour délégitimer en bloc l'instrument législatif jugé inefficace pour favoriser un abandon de la pratique : « les pays qui ont adopté une loi réprimant les MGF n'ont pour la plupart pas songé à mettre en place une politique de suivi et de continuation des activités de lutte comme si la loi était une fin en soi et non le début d'un long processus pour l'abandon des MGF » (*Ibid*). Mais, il souligne également indirectement les « limites » de l'approche éducative qui prévaut et à laquelle le SG MPFEF semble particulièrement attaché - comme les discussions houleuses des réunions en amont (de la conférence) en témoignent (cf. *supra*, chapitre 3) - en précisant : « aujourd'hui si beaucoup a été fait avec l'utilisation de la stratégie 'sensibilisation', on peut dire sans se tromper qu'elle a largement montré ses limites lorsqu'elle est utilisée comme stratégie unique. Plus de vingt ans de lutte n'ont abouti qu'à moins de 10% de baisse de la prévalence. Il est donc temps d'envisager d'autres stratégies », avant de conclure sous forme interrogative : « faut-il alors une loi ? » - sur un mode prudent qui semble d'ailleurs alors résumer l'ensemble de la conférence, présentant des propositions sans qu'une décision ne soit prise.

Au Kenya, on retrouve une telle figure individuelle d'intermédiation avec *Linah Jebii Kilimo*. Certaines caractéristiques sont toutefois différentes. D'abord, et contrairement au cas présenté précédemment, elle n'est pas une professionnelle de la lutte contre les MGF, ou tout du moins elle ne l'est plus : car elle a travaillé contre les MGF pour l'ONG américaine World Vision pour le West Pokot. Elle bénéficie donc d'une solide expérience dans la lutte contre les MGF. Elle la mettra à profit dans le cadre d'un plaidoyer qu'elle engage au niveau national alors

²⁶¹⁷ L. B. Traoré, « Etat des lieux de la question des mutilations génitales féminines au Mali », *communication conférence sous régionale sur les MGF et le Protocole de Maputo*, 21-22 février 2006, Bamako, Mali. [non publié].

qu'elle devient députée de West Pokot en 2002, et qu'elle dispose également d'un poste dans le gouvernement, placée à la tête du Ministère d'Etat aux Affaires Intérieures- justifiant d'un fort capital social. Issue d'une communauté qui pratique les MGF, elle en a réchappé quand elle était petite : elle constitue ainsi un véritable « *role model* » dans la lutte. Ce double statut (issue d'une communauté excisante et militante contre cette pratique) en fait une figure médiatisée de la lutte, au niveau national et international ; dont elle joue également du fait de son statut au sein du gouvernement qui lui offre d'autant plus d'occasions de visibiliser la lutte contre cette pratique. Elle est d'ailleurs parfois soutenue en cela par la Première Dame, Lucy Kibaki. Sa position d'intermédiaire se trouve particulièrement bien illustrée à travers son intervention lors de la conférence internationale organisée en 2004. Elle y a fait une longue intervention présentant (également) l'état des lieux de la lutte contre les MGF au Kenya (précédant celui du vice-président). Elle y souligne là aussi à la fois l'implication du gouvernement kenyan dans la lutte, mais elle déplore d'une part le manque de mécanismes d'application du *Children's Act* et les résistances de la part de nombreux députés pour discuter de la question dans leurs circonscriptions.²⁶¹⁸ Elle joue ainsi de sa position d'insider/outsider de la même manière que Lamine B. Traoré. Mais cela amène également des positionnements parfois complexes : elle a notamment mis en place un projet de lutte contre l'excision - *Marakwett Women and Girl Project* dans le district où elle est députée. Or, une polémique s'est développée autour de cette organisation qui aurait bénéficié de financement public alors destinés à une autre cause. Cette organisation est d'ailleurs souvent critiquée comme étant une vitrine politique. Un documentaire suédois a été tourné autour de son projet, qui bénéficie de soutiens internationaux importants.²⁶¹⁹ Son profil ressemble à celui de Ziporrah Kittony (cousine de D. A. Moi) également député impliquée dans la lutte contre les MGF à travers l'ONG MYWO, au sein de laquelle elle coordonne pendant des années des activités liées aux rites de passages alternatifs. Egalement issue d'une communauté excisante, elle a réussi à fuir la cérémonie alors qu'elle avait 13 ans. Elle constitue donc une autre « *role*

²⁶¹⁸ Discours de L. J. Kilimo, International Conference on FGM *Developing a Political, Legal and Social Environment to Implement the Maputo Protocol*, Nairobi, 16-18 septembre 2004, KICC, Nairobi.

²⁶¹⁹ *Women on the run*, film réalisé par Cecilia Backlander, 2005, Suède. Ce film présente l'activisme de trois femmes africaines, dont Linah J. Kilimo pour le Kenya

model » dont les organisations internationales sont particulièrement friandes : elle fait ainsi partie des personnalités mises à l'honneur sur le site de l'UNIFEM.²⁶²⁰

Dans le même ordre d'idée, on peut observer d'autres intermédiaires individuels, mais d'envergure (nationale et internationale) moins importante. Au Mali, on peut notamment citer les leaders féminines pionnières, et parmi elles surtout *Kadidia Aoudou Sidibé*. Elle dispose de ressources d'intermédiation importantes de part sa longue expérience dans la lutte contre les MGF, d'abord acquise dans les années 1980 au Centre Djoliba puis dans les années 1990 avec sa propre organisation (AMSOPT). En quelques années, elle est d'ailleurs devenue la principale association malienne de lutte, reconnue au niveau international et membre notamment du Comité Inter Africain de lutte contre les Pratiques Néfastes (CI AF) – qui constitue un réseau transnational important (cf. *supra*, chapitre 4). Elle est invitée dans de nombreuses conférences à l'étranger, au nom de son organisation, des rencontres onusiennes au Forum Social Mondial.

Dans ce le cas malien, on peut également évoquer une autre figure qui reste incontournable, même si elle est aussi beaucoup plus controversée : il s'agit de *Fatoumata Siré Diakité*. Présidente de l'APDF depuis sa création jusqu'en 2006 – date à laquelle elle a été nommée ambassadrice du Mali en Allemagne. Ses prises de position lui ont valu d'être caricaturée comme « féministe »- autre façon de souligner sa position d'outsider ne représentant pas les intérêts des femmes maliennes en particulier. Par exemple, son implication dans la conférence de Beijing (1995) a été largement critiquée.²⁶²¹ Chevalier de la Légion d'Honneur Française, sa situation d'intermédiaire reste toutefois moins ancrée nationalement que les deux précédents exemples. Elle reste l'une des rares figures qui a défendue depuis le début le vote d'une loi criminalisant la pratique, ce qui lui a d'ailleurs valu de nombreuses critiques. Si ces ressources à l'extraversion lui permettent de développer un tel discours, elle ne dispose toutefois pas des ressorts assurant la résonance de ce cadrage : sa position d'intermédiaire reste partielle et défaillante.

²⁶²⁰ *A Lifelong Battle : Changing Attitudes Towards FGM in Kenya*: Zipporah Kittony. [Disponible en ligne : http://www.unifem.org/gender_issues/voices_from_the_field/story]

²⁶²¹ S. Wing, "Women Activists in Mali. The Global Discourse on Human Rights", in N.A.Naples et M. Desai (dir), *Women's Activism and Globalization. Linking Local Struggles and Transnational Politics*, Routledge, New York, 2002, pp 172-185.

Au Kenya, on peut également observer de telles figures individuelles secondaires dans l'intermédiation : c'est le cas notamment de *Lea Muuya* de MYWO, qui a coordonné les programmes MGF jusqu'en 2000 (décès). D'origine massai (ethnie qui pratique massivement), elle s'est construite une réputation locale, nationale et internationale qui lui a valu un hommage appuyé de l'ONG partenaire PATH lors de sa mort.²⁶²² Une autre figure peut aussi être évoquée, qui est beaucoup plus spécialisée : il s'agit de *Ken Wafula*, président du Center for Human Rights and Democracy (CHRD) basé à Eldoret. Son expertise juridique lui a permis de développer une approche originale dans la lutte contre les MGF, en demandant une injonction de protection aux juges, dans une perspective de régulation par le droit qui se veut préventive et non répressive. Cela lui a ainsi valu une certaine notoriété : il est notamment soutenu par l'ONG britannique, Equality Now. Il participe ainsi régulièrement à des conférences internationales, comme par exemple en 2003 où il a présenté une communication détaillée lors d'une consultation internationale d'experts juridiques sur les stratégies de lutte contre les MGF.²⁶²³ Il est également impliqué dans les débats dans la presse – que nous avons évoqués (cf. *supra*, chapitre 3), autour de l'opportunité d'une loi.

Le rôle de ces intermédiaires : des « courtiers en idée ».

Un premier élément ressort de cette analyse : tous ces intermédiaires (quelle que soit leur nature) disposent *a minima* d'importantes **ressources cognitives**. Chacun se prévaut en effet d'une expertise dans le domaine de la lutte contre les MGF. Le savoir ainsi maîtrisé peut être technique (notamment dans le domaine du droit, comme par exemple avec Ken Wafula qui est juriste, ou avec les ONG d'assistance juridique évoquées telles que FIDA et The Cradle au Kenya, ou Anthony au Mali) voire scientifique (avec Lamine B. Traoré, anthropologue), voire pratique, acquis après de longues années d'expériences sur le terrain au sein d'une organisation (les associations pionnières leaders au Mali en sont des exemples précis ; tout comme MYWO au Kenya). Ce savoir leur permet ainsi de formuler et affiner des propositions dans la négociation. En effet, dans les espaces de négociation de sens la *capacité de proposition*, c'est-à-dire la capacité à pouvoir formuler de façon *cohérente* - c'est-à-dire en prenant en compte les propositions jugées légitimes y compris par les autres acteurs, et

²⁶²² Population Council, 2001, *op. cit.*

²⁶²³ K. Wafula « Can the Law Stop FGM ? », *The Afro Arab Consultation on Legal Tools for the Prevention of FGM*, NPWJ, 21-23 juin 2003, Le Caire (Egypte).

notamment les acteurs internationaux -²⁶²⁴ des préférences, est une ressource essentielle. Dans un processus de négociation, être capable d'introduire ses propres propositions procure un avantage indéniable dans les échanges,²⁶²⁵ mais cela nécessite d'identifier et maîtriser les enjeux de façon précise- c'est-à-dire de connaître les règles de fonctionnement, et de pouvoir anticiper de façon complète les attentes des autres acteurs, nationaux et surtout internationaux : les ressources cognitives, le capital social et le « frottement » répété avec l'international des intermédiaires jouent donc un rôle central.

Ainsi, le vote du *Children's Act* en 2001 repose sur un plaidoyer actif des principales organisations de défense des droits de la femme, dont FIDA qui a particulièrement soutenu les dispositions relatives plus spécifiquement aux MGF. A l'inverse, le comité interministériel sur les MGF (mis en place en 2005 au Kenya au niveau du Département Genre)²⁶²⁶ offre un contre exemple intéressant. L'absence d'acteurs disposant de ressources cognitives suffisantes sur la question (par exemple lors de la deuxième rencontre, les participants *découvrent* pour la première fois le Plan national d'action contre les MGF qui a été rédigé en 1999) déséquilibre l'espace de négociation en faveur de ceux qui disposent de l'information et qui ont des connaissances empiriques sur la question. Or, dans cet espace ce sont en fait les responsables de la GTZ (venus en appui technique au Ministry Of Health) qui disposent d'une connaissance précise du dossier MGF. L'agenda des réunions n'est ainsi pas tant *imposé* par les représentants de la GTZ, mais les discussions et décisions à prendre se trouvent nécessairement et de fait impulsées par eux.

A côté de cette expertise thématique, d'autres ressources cognitives peuvent s'avérer essentielles à la fonction d'intermédiation, à savoir notamment la maîtrise du langage du développement. En effet, comme le souligne les anthropologues du développement,

²⁶²⁴ D. Ambrosetti, 2005, *op.cit.*

²⁶²⁵ On peut s'appuyer à titre d'exemple (sur une échelle macro) sur les travaux de Sheila Page sur les processus de négociations multilatérales (notamment en matière de normes du commerce) : elle a identifier certaines ressources influençant les capacités de négociation des pays en voie de développement (l'expérience passées, l'accès et la maîtrise de l'information, les expériences dans d'autres domaines de négociation, et les alliances), mais l'essentiel réside dans la capacité à pouvoir identifier ses préférences dans la négociation. S. Page, *Developing countries : victims or participants. Their changing role in international negotiations*, Overseas Development Institute, 2003.

²⁶²⁶ Cf. *supra*, chapitre 2, II, C, 2 et également chapitre 3, II, B, 2.

l'industrie du développement a généré son propre vocabulaire et façon de penser, ce que par exemple James Ferguson appelle le « dev. speak » et le « dev.think ». ²⁶²⁷ Comme pendant la période coloniale la maîtrise de la langue du colonisateur avait fait émerger des traducteurs aux pouvoirs importants, ²⁶²⁸ la maîtrise du langage du développement contribue également à faire émerger des courtiers contemporains. ²⁶²⁹ Or, dans les cas que nous avons identifiés ici, quel que soit *l'univers institutionnel* dans lequel les intermédiaires se sont forgés leurs ressources cognitives (milieu professionnel, militant, recherche, organisations internationales...), chacun a une bonne connaissance plus ou moins directe des acteurs et des discours internationaux de la lutte contre les MGF.

Mais, en dehors de ces ressources cognitives (partagées), ces intermédiaires se différencient toutefois par la nature des **autres ressources d'intermédiation** dont ils disposent. On peut noter à cet égard que dans le cas kenyan, quelques uns des intermédiaires sont directement liés avec le champ politique – à l'image des deux principaux intermédiaires que sont MYWO (fortement politisée) et L. J. Kilimo (député et membre du gouvernement). Dans le cas malien, la majorité des intermédiaires sont des acteurs plus faiblement politisés (sauf pour F. Siré Diakité) et issus d'organisations non étatiques (ce qui ne veut cependant pas dire qu'ils n'ont aucun lien avec ces organisations là). Par ailleurs, l'interface d'intermédiation reste plus limitée pour les principaux intermédiaires évoqués dans le cas malien : les associations pionnières leaders ont des liens distendus et hétérogènes avec les partenaires extérieurs et disposent d'une reconnaissance nationale variable – comme l'illustrent les deux associations clefs AMSOPT qui dispose de liens forts à l'international et une reconnaissance nationale forte qui contraste avec l'APDF dont les liens avec l'extérieur sont une contrainte pour sa reconnaissance nationale, étant durablement associée à une organisation « féministe » étrangère. De plus, les intermédiaires individuels flexibles comme L. B. Traoré (au Mali) sont à cheval sur plusieurs univers sans appartenir à l'univers institutionnel politique de façon déterminante. Dans le cas kenyan, les intermédiaires s'articulent autour d'interfaces plus larges, qui incluent également et croisent le champ politique, alors que cela est moins le cas directement au Mali. Ces différences dans les ressources d'intermédiation (hors ressources cognitives) expliquent que la diffusion des régimes discursifs internationaux relatifs à la lutte contre l'excision ne soit pas homogène. Ce facteur peut ici permettre de comprendre les

²⁶²⁷ J. Ferguson, 1991, *op.cit.*

²⁶²⁸ A. Hampaté Ba, *L'étrange destin de Wangrin*, 10/18, Paris, 1999.

²⁶²⁹ T. Bierschenk, J.P. Chauveau et J.P. Olivier De Sardan, 2001, *op.cit.*

différences dans les cadres dominants de l'action publique, et de leur changement au Mali et au Kenya. En effet, au Kenya, l'importance du cadre « droit » peut s'expliquer par le fait qu'il est porté par des intermédiaires spécialisés (sur le droit), à l'image de Ken Wafula ou de FIDA, qui disposent de solides ressources d'intermédiation. A l'inverse au Mali, le cadre « droit » est porté par des intermédiaires peu nombreux (on peut citer notamment un député et l'ONG AJM), et qui - à l'image de l'APDF (et de sa présidente F. S. Diakité) - disposent de ressources d'intermédiation contestées ou partielles. Cela permet de comprendre par exemple le transfert faible du régime législatif dans l'action publique contre les MGF au Mali, y compris suite à la conférence de février 2006 et de son suivi.

Enfin, il est intéressant de noter que la plupart des intermédiaires sont des acteurs issus de la « société civile », au premier rang desquels figurent les « ONG ». Même si ce trait est cependant plus marqué au Mali qu'au Kenya, il reste une caractéristique transversale des deux cas de recherche. Cela est probablement en partie le résultat de la réorientation de l'aide depuis une quinzaine d'années, qui valorise désormais la « société civile ». A travers leur activité de traduction, du sens de la lutte contre les MGF - entre plusieurs univers institutionnels - ces intermédiaires se trouvent au cœur du processus de négociation de la mise en sens et en action de la cause. Ces acteurs participent directement à la fixation des standards de la société. Ainsi, « ces organisations peuvent occuper un espace laissé vacant par les services étatiques ou le 'bousculer' », si bien que l'on peut à juste titre s'interroger sur l'émergence d'un véritable « gouvernement des ONG ». ²⁶³⁰ Même s'il s'avère que ces acteurs sont finalement également contraints par le « commerce du don ». Au final, il apparaît surtout que la conception et l'orientation des politiques n'est pas autonome ni exclusive - acteurs extérieurs, des acteurs associatifs ou des acteurs étatiques - offrant l'image d'une *gouvernementalité – patchwork* plutôt qu'articulée autour d'une régulation cohérente ? ²⁶³¹

Pour approfondir ce questionnement, il convient alors de dérouler la *boîte noire* de l'appropriation, entre ouverte par l'étude de ces intermédiaires. Si on considère que leur

²⁶³⁰ B. Niane, « Du gouvernement des ONG au Sénégal », in : Y. Lebeau (dir.), *Etats et acteurs émergents en Afrique*, Karthala, Paris, 2003.

²⁶³¹ D. Neubert, « What's New : Local and Regional Non State Actors On the Margins of Public Policy in Africa », Communication présentée à l'Institut Basel sur la Gouvernance : *Non State Actors as Standard Setters, the Erosion of Public-Private Divide*, 8-9 février 2007, Basel, Suisse.

activité d'intermédiation se déploie notamment dans des espaces de négociation de sens, alors il ne faut pas non plus négliger une autre catégorie d'acteurs qui peut influencer le cours de la *négociation*, à savoir les acteurs disposants l'inverse, d'une capacité de blocage.

ii. Les acteurs qui peuvent *bloquer* les échanges.

Si la négociation repose surtout sur les acteurs qui font des propositions, la négociation est aussi nécessairement marquée par ceux qui peuvent bloquer (ou non) l'échange – autrement dit les acteurs qui ont un *pouvoir de veto*,²⁶³² que celui-ci soit réel ou imaginé par les autres acteurs dans l'espace de négociation.²⁶³³ En effet, dans une négociation (politique), on peut distinguer (conceptuellement, car empiriquement la distinction peut s'avérer plus difficile) entre les acteurs qui proposent d'une part ; et ceux qui disposent de ces propositions, en les avalisant ou non, d'autre part.²⁶³⁴ L'analyse de cette catégorie d'acteurs *en négatif* dans notre cas de recherche peut ainsi permettre d'affiner la compréhension de la configuration domestique des acteurs *impliqués* dans la formulation de la cause des MGF.

Pour ce faire, on peut en partie s'appuyer sur la littérature consacrée aux acteurs (ou points) de veto :²⁶³⁵ d'inspiration néo institutionnaliste, elle propose une approche renouvelée du

²⁶³² Notons que le terme de « veto » doit être ici compris dans un sens large, et non pas exclusivement juridique. En effet, littéralement, veto signifie en latin « je m'oppose ». Historiquement, il s'agit de la formule employée par les tribuns du peuple romain qui voulaient s'opposer à la promulgation des décrets du sénat. Par extension, il désigne donc le *droit* conféré à certains acteurs politiques de s'opposer à une décision. Mais, on peut également le comprendre non pas uniquement comme un « droit » mais comme un *pouvoir* qui – du coup – peut être conféré de façon plus informelle à un ensemble d'acteurs non institutionnels.

²⁶³³ D. Ambrosetti, 2005, *op.cit.*

²⁶³⁴ N. MCArthy propose par exemple une modélisation permettant de distinguer, dans la négociation politique, le poids respectif des prérogatives de proposition, et celles de veto en affinant ainsi le postulat (classique): “[...] Specific allocations of proposal rights – the ability to initiate new policies – and veto rights – the ability to block proposed policies – affect political outcomes.” : N. McCarty, “Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining”, *American Journal of Political Science*, Vol. 44 (3), Juillet 2000, p 506.

²⁶³⁵ L'analyse des acteurs de veto s'est développée dans le domaine de la politique comparée – offrant un dépoussiérage des classifications des régimes politiques. Voir notamment : G. Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25 (3) , Juillet 1995, pp. 289-325. L'analyse s'est aussi développée plus spécifiquement dans l'étude des effets de l'eupéanisation (voire de la globalisation) dans différents contextes institutionnels nationaux. « National Adaptation to European Integration : the Importance of Institutional Veto Points”, *Journal of Public Policy*, vol. 20 (1), janvier-avril 2000, pp 83-

processus décisionnel, dont la variable clef serait la nature des acteurs de veto domestiques, c'est-à-dire de ceux dont l'accord est nécessaire pour toute décision, ou changement dans une politique.²⁶³⁶ Moyennant quelques restrictions, cette littérature peut offrir des pistes intéressantes afin de mieux décomposer la configuration des acteurs impliqués dans la négociation de sens sur les MGF et ce dans une perspective dynamique.

En effet, Georg Tsebelis propose d'étudier en détail²⁶³⁷ la nature des acteurs de veto, impliqués dans les processus de changement politique : son idée est que ce changement dépend de trois variables, à savoir le nombre, la congruence et la cohésion interne des acteurs de veto dans un système politique. La littérature sur les acteurs de veto a également été appliquée pour saisir les processus d'eupéanisation (notamment) des politiques. L'hypothèse est que le transfert d'une politique européenne (à savoir donc un changement fondé sur une incitation exogène, émanant des institutions européennes) repose surtout sur la nature et la configuration des acteurs de veto au niveau domestique. Le postulat néo institutionnaliste qui sous tend cette perspective est que la pression de l'eupéanisation est toujours tamisée à travers des institutions domestiques. Par exemple, dans ces études de cas Markus Haverland a pu mettre en évidence que la nature des acteurs de veto explique le rythme de changement dans différents pays européens soumis à la même directive européenne à appliquer.²⁶³⁸ Ainsi, il apparaît que *plus le nombre d'acteurs de veto est important, plus le transfert sera complexe et restreint*. Markus Crepaz vient compléter et affiner cette première approche en affirmant qu'au-delà du nombre, ce sont les interactions plus ou moins compétitives entre les acteurs de veto au niveau domestique qui expliquent les divergences

103; M. M. L. Crepaz "Veto Players, Globalization and the Redistributive Capacity of the State: A Panel Study of 15 OECD Countries", *Journal of Public Policy*, vol. 21 (1), Janvier - Avril., 2001, pp. 1-22.

²⁶³⁶ "A veto player is an individual or collective actor whose agreement is required for a policy decision": G. Tsebelis, 1995, *op.cit.*, p 305.

²⁶³⁷ Notons que cette approche est dérivée de la théorie du choix collectif, et qui donne lieu à des modélisations dans lesquelles nous n'allons pas nous attarder

²⁶³⁸ Il distingue ainsi notamment la Grande Bretagne et la Hollande qui ont rapidement mis en place les mécanismes de domestication d'une directive sur la gestion des déchets, tandis que dans le cas de l'Allemagne, l'existence d'un acteur de veto supplémentaire (le Bundestag) a considérablement ralenti le processus. M. Haverland, 2000, *op.cit.*

dans le transfert politique.²⁶³⁹ Certaines de ces hypothèses peuvent très bien s'appliquer au-delà du cadre strict de l'eupéanisation, pour comprendre des phénomènes liés aux processus de globalisation – plus proches de notre cas de recherche – en proposant un outil méthodologique permettant d'étudier les *dynamiques de décision au niveau domestique*.

Nous proposons ainsi d'appliquer cette perspective pour affiner notre compréhension du processus de négociation de la cause des MGF.²⁶⁴⁰ Plus spécifiquement, notons que cette approche offre une lecture heuristique du changement, qui pourrait permettre de saisir – à travers l'approfondissement des mécanismes de la négociation de sens - les formes différentes d'appropriation de la cause des MGF qui reposent (rappelons le) : dans le cas malien sur une stabilité des référentiels dans la politique de lutte contre les MGF, et au contraire sur une fluidité de ces référentiels dans le cas kenyan (cf. *supra*, chapitres 2 et 4).

Pour ce faire, il nous faut dans un premier temps identifier les acteurs de veto (domestiques) dans la négociation du sens de la politique de lutte contre les MGF, ce qui revient plus spécifiquement à se demander : *qui* sont les acteurs dont l'accord est nécessaire pour tout changement dans la politique sur les MGF ? L'identification des acteurs de veto constitue un point particulièrement problématique, car il faut distinguer entre les acteurs qui sont simplement impliqués dans la prise de décision et ceux qui ont un pouvoir de veto. En suivant une définition stricte des acteurs de veto et en reprenant les éléments que nous avons déjà évoqués au cours de cette thèse, il apparaît que le **chef de l'exécutif** constitue ici le principal acteur de veto, aussi bien dans le cas malien que dans le cas kenyan. Nous avons en effet évoqué la forte présidentialisation de la lutte. Le Président reste un acteur déterminant dans

²⁶³⁹ “In the traditional veto-players literature a simplifying assumption is made that the more veto players (usually the number of parties), the more difficult it is to change the status quo. This research shows that it depends on the nature of the interaction between the veto players and whether they are endowed with unilateral veto powers that determines the capacity, and the direction for changing the status quo”, M. M. L. Crepaz, 2001, *op.cit.*, p 19.

²⁶⁴⁰ Notons que cette application nécessite plusieurs précautions notamment parce que notre cas de recherche porte sur un *sous-système*, c'est-à-dire un domaine politique particulier qui ne se confond pas avec le fonctionnement du système politique dans son ensemble. Nous nous interrogeons ici non pas sur la prise de décision de manière générale, mais sur les mécanismes de prise de décision autour de la question des MGF. Conformément aux hypothèses élaborées, il s'agit plus précisément de comprendre ici les mécanismes de la *négociation de sens* de la cause des MGF.

cette politique : les déclarations publiques et « *presidential decrees* » contre la pratique constituent en particulier un élément déclencheur (ou consolidateur) de la formation d'une politique publique contre les MGF. Mais, à l'inverse, le retard, l'absence voire le refus de mécanismes notamment coercitifs de lutte contre la pratique peut également être attribué aux verrous posés par le Président- comme c'est le cas au Kenya avec le Président D. A. Moi (qui ne traduit pas ses *decrees* en décisions légales), mais aussi au Mali avec le Président A.O.K (qui retire l'ordonnance portant sur l'avant-projet de loi éducative en juin 2002).

Mais un autre acteur de veto peut également être isolé, dont le rôle est cependant plus faible : le **Parlement**. L'importance du cadre « droit » dans la lutte contre les MGF met en effet sur le devant de la scène décisionnelle le pouvoir législatif, qui intervient directement dans la prise de décision relative à l'interdiction légale de la pratique. Il existe sur ce point une différence importante quant aux systèmes politiques des deux cas étudiés : le système politique malien, reposant sur un calque de la Cinquième République française reste encore dans une perspective de parlementarisme rationalisé, si bien que son rôle reste très secondaire ; à l'inverse au Kenya et malgré une tête de l'exécutif fort, le Parlement constitue un acteur essentiel du jeu politique, conformément au modèle de Westminster. Ces différences structurelles et historiques expliquent ainsi probablement en partie le vote de dispositions législatives contre les MGF dans le cas kenyan, et les réticences pour une telle option dans le cas malien.

Au Mali les propositions de loi sont généralement beaucoup plus rares que les projets de loi. La marge d'initiative des députés reste donc limitée, même si (comme nous l'avons vu) un certain nombre de députés – au Mali comme au Kenya surtout – se sont engagés positivement dans la lutte contre les MGF. Cependant les soutiens leur manquent pour introduire un projet de loi contre la pratique qui serait effectivement voté. Ainsi, en 1996, c'est par le biais d'une « *private motion* » qu'une interdiction des MGF est introduite au Parlement kenyan : mais l'absence de soutien des autres députés, et des organisations de la société civile notamment (cf. *supra*, chapitre 1) ont contribué à son échec. Par ailleurs, il est intéressant de noter que les conclusions de la conférence internationale de 2006 au Mali prévoient un calendrier en vue de l'adoption d'une loi qui repose sur une impulsion émanant de l'exécutif, avec la rédaction d'un projet de loi présenté en conseil des ministres d'abord (cf. *supra*, chapitre 3), et un vote à l'assemblée. Notons également que l'avant projet de loi en 2002 a failli passer par voie d'ordonnance.

Notons que G. Tsebelis établit une distinction intéressante, qui va nous permettre d'affiner cette première présentation : entre d'une part les acteurs de veto qui disposent de la maîtrise de l'agenda, à savoir donc les « agenda setters », et ceux qui ne font que s'exprimer sur les formulations de l'agenda. Si la figure présidentielle constitue un acteur de veto relevant du premier type, en revanche le Parlement reste un acteur de veto simple, dans la mesure où il n'aura à se prononcer que sur l'accord ou non avec un projet de loi formulé par l'exécutif. Son pouvoir de veto peut d'ailleurs être encore amoindri (voire quasiment annuler) du fait de la logique partisane majoritaire qui le lie avec l'exécutif. Mais on peut toutefois noter que depuis 2002 ce facteur majoritaire ne joue plus au Mali et au Kenya, si bien que le pouvoir de veto du Parlement pourrait *a priori* se trouver en partie renforcé, ou tout du moins non diminué. En effet, depuis 2002 on observe dans nos deux cas de recherche une forme de *gouvernement de compromis*, qu'elle se traduise par une politique de consensus dans le cas malien depuis l'élection d'ATT en 2002 ; ou par le partage du pouvoir au sein d'une grande coalition dans le cas kenyan avec l'élection de M. Kibaki en 2002 sous la houlette de la NARC (accentué sous son deuxième mandat). Cependant, le vote de la l'interdiction de la pratique s'est fait au Kenya en 2001 dans un contexte politique différent, où la composition partisane majoritaire du Parlement était plus claire, dans une période pré-électorale et où la solidarité partisane majoritaire a rendu le vote du texte relativement prévisible. De la même manière, l'avant-projet malien de loi éducative sur l'excision a été formulé à la fin du mandat d'AOK (en 2002), dans un contexte où le parti dominant (Adema) dominait également l'assemblée, ce qui aurait pu favoriser le vote de la loi.

Il apparaît cependant qu'une telle vision restrictive des acteurs de veto ne rend compte que partiellement de la dynamique de la configuration d'acteurs impliqués dans la négociation de sens. Pour affiner notre cadre, il faut alors assouplir la définition des acteurs de veto, pour inclure également des acteurs de nature moins institutionnelle, dont G. Tsebelis souligne justement toute l'importance pour des sous-systèmes politiques (ce qui ne constitue pas, rappelons le, son objet d'analyse).²⁶⁴¹

²⁶⁴¹ En effet, l'auteur appuie sa démonstration sur deux types d'acteurs : les acteurs institutionnels (à savoir les veto players qui sont prévus par la constitution par exemple) et les acteurs partisans (les partis politiques, les coalitions etc.). Dans cette perspective restrictive, la notion ne permet pas vraiment d'éclairer les

Par exemple, nous avons pu mettre en évidence (au Mali comme au Kenya) dans nos recherches que les acteurs de la société civile sont particulièrement actifs dans les espaces de négociation de sens que nous avons détaillés précédemment, même s'ils ne disposent pas directement d'un pouvoir de veto. Mais surtout, on a pu observer que dans le cas malien plusieurs organisations ou individus proposent un discours critique vis-à-vis de la lutte contre les MGF, prônant la défense de la pratique des MGF. Or, cette **coalition pro- MGF** joue un rôle clef dans le processus de négociation de sens au point qu'il est possible de la considérer comme un acteur de veto à part entière. Dans le cas kenyan, les acteurs de veto non institutionnel contestataire semblent beaucoup plus faibles, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 3.²⁶⁴² Par exemple, la secte Mungiki tout comme les leaders musulmans des régions North Eastern ne constituent pas des acteurs suffisamment influents dans le champ politique pour être considérés comme des acteurs de veto tels que nous les avons décrits ci-dessus.

En effet, au Mali la négociation du sens de la cause des MGF est contrainte par une *coalition pro- MGF* que nous avons identifiée dans le chapitre 3 : cette coalition comporte les traits d'un **acteur de veto non institutionnel contestataire**. Rappelons que cette coalition est articulée autour de référents religieux (islamiques) et moraux, et animée par une poignée de leaders et organisations islamiques diverses. Elle propose une lecture non conformiste de la cause des MGF. En effet, son discours peut se décomposer en trois arguments étroitement imbriqués. Tout d'abord, la pratique est sinon obligatoire du moins recommandée (car elle

dynamiques des espaces de négociation de la cause des MGF qui ne sont pas articulés uniquement autour d'acteurs institutionnels et/ ou partisans. Mais, l'auteur concède qu'il existe d'autres veto players - dont la nature varie considérablement en fonction du domaine d'intervention publique – parmi lesquels il cite par exemple : l'armée, les groupes d'intérêts, les syndicats, etc. Il précise ainsi : "Additional veto players [...] varies with the policy area (such as farmers on agriculture), with some specific balance of forces (the strength of the army in some societies), or with the personality of the occupant of a position": G. Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25 (3) , Juillet 1995, p 307. Mais il préfère quant à lui les écarter de son étude car il cherche à construire une grille de comparaison globale des régimes politiques, et ces acteurs non institutionnels varient considérablement entre les cas étudiés. Au contraire, dans la mesure où nous étudions un secteur déterminé d'intervention publique (la cause des MGF), la question de la nature des veto players restera donc pertinente.

²⁶⁴² Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2, b (pp 658 et s.).

participerait de la régulation de la sexualité) pour toute femme musulmane. D'autre part, toute interdiction de cette pratique serait contraire à la religion. Et enfin, seule une régulation *a minima* de la pratique est envisageable, que ce soit à travers la promotion d'une forme minimale (dite « sunna »)²⁶⁴³ voire d'une médicalisation de la pratique sur le modèle de la circoncision masculine (cf. *supra*, chapitre 3). Comme nous l'avons évoqué, l'UNAFEM domine en partie cette coalition, de part la reconnaissance dont elle jouit à la fois au sein de la communauté musulmane (c'est une organisation parapluie) et dans le champ politique malien (où elle incarne la voie des femmes musulmanes dans les concertations nationales), en prônant un discours axé sur la médicalisation de la pratique. Cette organisation participe régulièrement aux réunions du CNAPN, et plus rarement à la célébration du 6 février. En 2007, elle a reçu un financement du PASAF (FNUAP) pour appuyer des activités de sensibilisation qu'elle voulait organiser. Mais, elle refuse également régulièrement de participer à *certaines* espaces de négociation, telles que *certaines* activités organisées par le PNLE (forum, séminaire régional etc.). Elle refuse de s'associer à des activités de lutte contre la pratique qui déborderaient au-delà de la simple *régulation* des MGF, et qui remettraient du coup en cause une pratique qui reste avant tout (pour elles) islamique. Ainsi, si l'intitulé de l'activité en question est trop explicitement orienté vers l'*abandon/éradication* de la pratique, l'UNAFEM ne s'y associera pas.

Toutefois, cet acteur dispose d'un pouvoir de veto *en creux*. Il faut notamment évoquer sa composition relativement fluide (prêcheurs de stature diverse, associations nationales ou plus localisées ...) dont la *cohésion* interne reste minimale. Il n'en reste pas moins qu'il détient un réel pouvoir de blocage : par exemple, en 2002 l'avant-projet de loi éducative a été abandonné du fait du mécontentement exprimé par une poignée de leaders religieux. De la même manière, en 2006 (année où avait lieu à Bamako la conférence sous régionale sur les MGF), l'organisation de plusieurs manifestations pro-MGF peut également probablement expliquer la réticence des autorités maliennes à afficher ouvertement leur volonté d'enclencher un processus législatif ayant pour vocation de criminaliser la pratique (cf. *supra*, chapitre 4). Il s'agit d'un acteur de veto contestataire certes mais qui agit surtout en « négatif » : en effet, le plus souvent cette coalition ne prend pas directement part aux espaces de mise en débat (à

²⁶⁴³ Par exemple, récemment l'association de femmes musulmanes Wahadatou Chabiyatou Islamiyatou a proposé de mettre en place des centres de santé où les femmes musulmanes pourraient être informées sur la forme « sunna » de la pratique. Voir : « Excision, les femmes musulmanes ouvrent le débat », *Le Ségouvien*, 25 août 2008.

l'instar de l'UNAFEM qui ne participe que sporadiquement aux activités du PNLE) mais son pouvoir de veto s'exprime en creux, en partie par le discours plus prudent qu'elle suscite chez les autres acteurs. Cela correspond à ce que Paul Sabatier a décrit comme le phénomène de « *devil shift* » (ou : penchant diabolique) qui fait que dans une interaction sur un enjeu particulièrement controversé (c'est-à-dire pour lequel les acteurs en présence distillent des propositions très hétérogènes voire contradictoires), les acteurs vont naturellement avoir tendance à percevoir leurs opposants comme plus influents et plus « néfastes » qu'ils ne sont dans la réalité.²⁶⁴⁴ D'ailleurs, l'influence de cet acteur de veto est en partie *imaginée* voire instrumentalisée par les alliés de la cause des MGF. En effet, comme nous l'avons évoqué, l'importance de cette coalition de veto peut constituer un alibi commode pour justifier – notamment vis-à-vis des partenaires extérieurs - d'une certaine inertie dans la lutte.

Cela ne signifie pas pour autant que le pouvoir de veto de cette coalition soit purement et exclusivement imaginé. Si ce pouvoir de veto reste partiel voire en creux, il semble jouer non pas sur l'ensemble de la négociation, mais surtout sur *une* proposition en particulier, à savoir la législation. En effet, cette coalition s'oppose avant tout à toute formulation d'une lutte qui impliquerait un abandon radical de la pratique, à l'instar de l'interdiction légale de la pratique qui irait (selon eux) directement à l'encontre des préceptes de la religion musulmane. Le difficile changement de référentiel dans la politique de lutte contre les MGF au Mali pourrait alors s'expliquer du fait du pouvoir de veto - même ciblé et en partie imaginé - de cette coalition pro-MGF.

Ainsi, le maintien du statu quo maternaliste-éducatif dans la formulation de la politique de lutte au Mali, contre un changement plus fluide des cadres au Kenya, s'expliqueraient du fait de la conjonction de trois facteurs : le nombre supérieur d'acteurs de veto, leur congruence relative, toutefois nuancés par une cohésion interne faible.

En effet, plus le *nombre* d'acteurs de veto augmente, plus le changement de politique sera difficile voire impossible dans la mesure où le champ des possibles se trouve en quelque sorte compressé. L'existence d'un acteur de veto supplémentaire dans le cas malien pourrait ainsi expliquer en partie le maintien du statu quo de la politique de lutte contre les MGF. Cela est

²⁶⁴⁴ P. Sabatier, S. Hunter et S. McLaughlin, « The Devil Shift : Perceptions and Misperceptions of Opponents », *The Western Political Quarterly*, vol. 40 (3), 1987, pp 449-476. Cela décrit une tendance à voir ses opposants comme disposant de d'avantage d'influence qu'ils n'en ont en réalité. Cf, *supra*, p 656.

renforcé dans le cas malien où les acteurs en présence développent des propositions contradictoires si bien que la *congruence* entre les acteurs de veto reste faible. A l'inverse au Kenya, les acteurs de veto ne sont pas clivés. Cependant la cohésion interne des acteurs de veto reste faible dans le cas malien, si bien que cela vient nuancer la compression du champ des possibles opérée par la présence d'une coalition de veto contestataire. Cette coalition reste relativement fluide – comme nous l'avons mis en évidence : les acteurs qui la composent (individuels et/ ou collectifs) ne sont pas tous d'accord sur certains éléments secondaires du discours d'opposition (notamment autour de la médicalisation, de la forme de la « sunna » etc....) si bien que la *cohésion* interne des préférences de cet acteur de veto reste faible. Ainsi, cet acteur de veto ne peut *pas bloquer totalement* la négociation de sens, mais il reste influent surtout sur certains points. Son influence tend d'ailleurs surtout à se manifester le plus souvent en creux, à travers la diabolisation que certains acteurs impliqués dans la lutte en font- conformément au penchant diabolique.

On peut brièvement résumer les éléments de cette comparaison dans le tableau ci-dessous (Tableau 13).

Tableau 13 : Acteurs de veto et changement dans le processus (politique) de négociation du sens de la cause des MGF au Mali et au Kenya.

Cas /	Mali.	Kenya.
<i>Nature des acteurs de veto.</i>		
<i>Nombre.</i>	3	2
<i>Congruence (entre eux).</i>	-	+
<i>Cohésion interne (de chacun).</i>	-	-
<u>Capacité de changement.</u>	Faible.	Forte.

Au-delà de la nature en soi des acteurs de veto impliqués dans la négociation de sens de la cause, c'est surtout dans leurs *interactions* que les contrastes sont les plus significatifs entre nos deux cas de recherche. En effet, l'existence d'un acteur de veto non institutionnel contestataire – même partiel - rend la configuration d'acteurs conflictuelle. A l'inverse, l'absence d'acteurs de veto ouvertement contestataire dans le cas kenyan induit une configuration plus stable et pacifiée. Cela met en lumière la nature des *rappports de force* qui se sont forgés autour de la question des MGF, et la construction d'un enjeu proprement politique autour de cette cause dans les champs politiques malien et kenyan. L'étude des configurations domestiques de négociation de la cause éclaire donc les modalités d'appropriation de la cause.

Une relecture à travers la notion d'acteurs de veto a ainsi permis de poursuivre le déchiffrement de la boîte noire de l'appropriation de la cause des MGF du point de vue de ses acteurs. Plus précisément, dans le cas malien les acteurs dont l'accord est nécessaire pour tout changement dans le traitement de la cause des MGF – à savoir donc les acteurs capables de blocage – sont plus nombreux, avec des positionnements idéologiques plus contrastés (vis-à-vis de la cause des MGF), même s'ils affichent finalement une cohésion interne faible. A l'inverse, au Kenya les acteurs de veto sont moins nombreux, plus stables, à l'image des coalitions anti- MGF quasi institutionnalisées. Ainsi, le nombre important, la nature fluide et les interactions bipolarisées entre les acteurs de veto dans le cas malien peut expliquer l'absence de

changement de référentiel dans la lutte contre les MGF ; alors qu'au contraire la structuration plus pacifiée de ces acteurs dans le cas kenyan contribue à une fluidité plus importante des champs de possible dans une négociation du sens potentiellement plurielle, plus favorable *a priori* au changement.

3. Une gouvernamentalité multi-niveaux négociée de la cause des MGF.

Notre travail de recherche a permis de mettre en évidence une forme de gouvernamentalité particulière de la cause des MGF (a), qui permet de réfléchir sur l'*Etat en action* et ses modalités de gouvernement de la société (b).

a. La boîte noire de l'appropriation politique de la cause révélée.

Afin de saisir les modalités particulières du *gouvernement* des MGF, il nous faut d'abord faire le point sur les éléments que nous avons dégagés concernant les mises en jeu des régimes discursifs internationaux sur les scènes localisées (malienne et kenyane). Les deux schémas ci-dessous représentent ainsi la *boîte noire de l'appropriation politique de la cause des MGF* (cf. schémas 7 et 8). Ils matérialisent à la fois les différents niveaux de mise en sens et en action de la cause des MGF (recette et dispositifs tangibles de politique, qui sont respectivement matérialisés par des cercles et des rectangles), et les interactions entre eux (matérialisés par des flèches) au niveau domestique. Ils rendent ainsi compte concrètement de la dimension multi-niveaux de la mise en action publique de la cause des MGF, telle que nous l'avons déconstruite au cours de notre travail de thèse.

Schémas 7 et 8 : Boîte noire de l'appropriation politique de la cause des MGF au Mali / Kenya.

Schéma 7 : **Boîte noire de l'appropriation politique de la cause des MGF au Mali.**

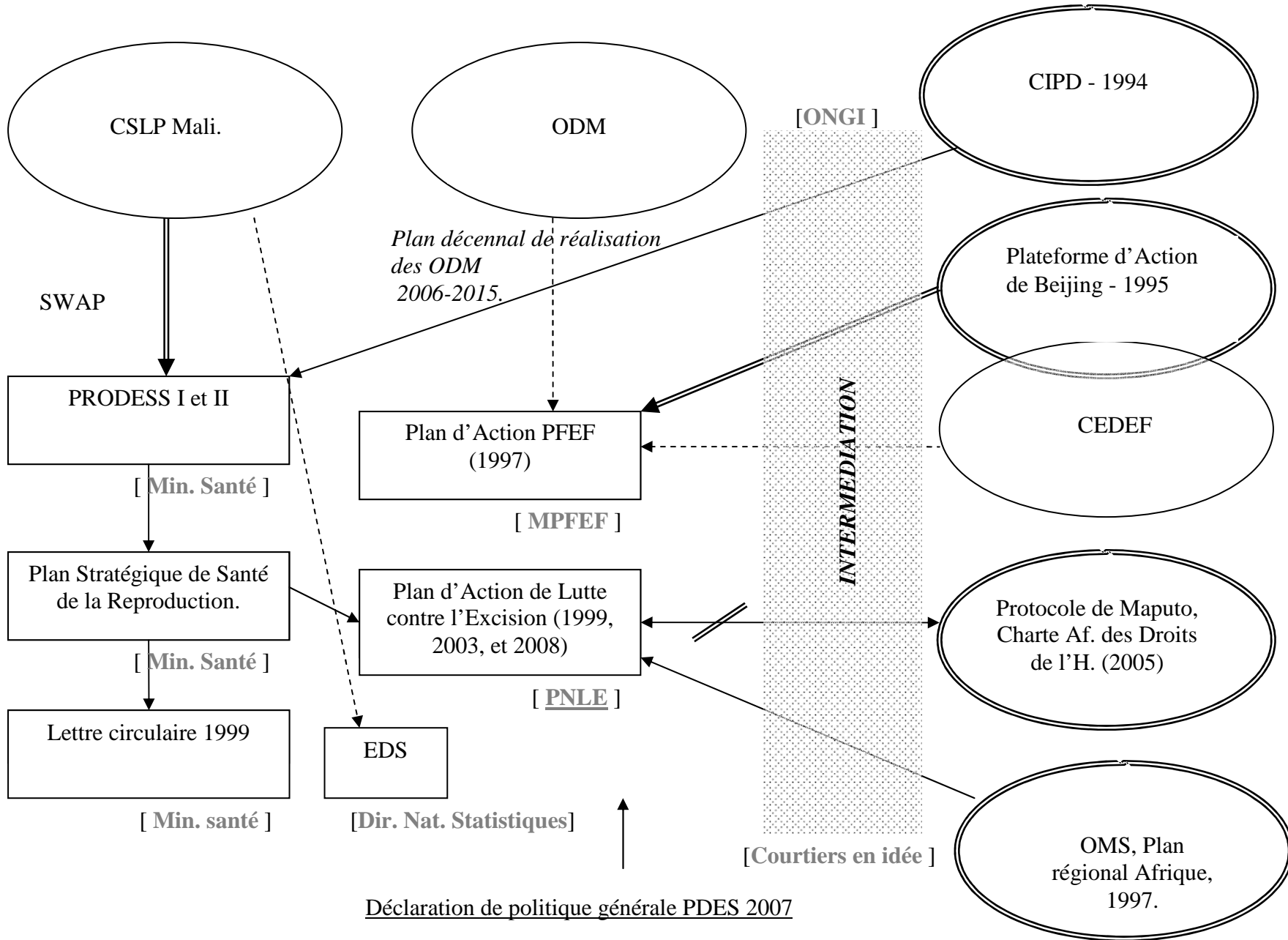
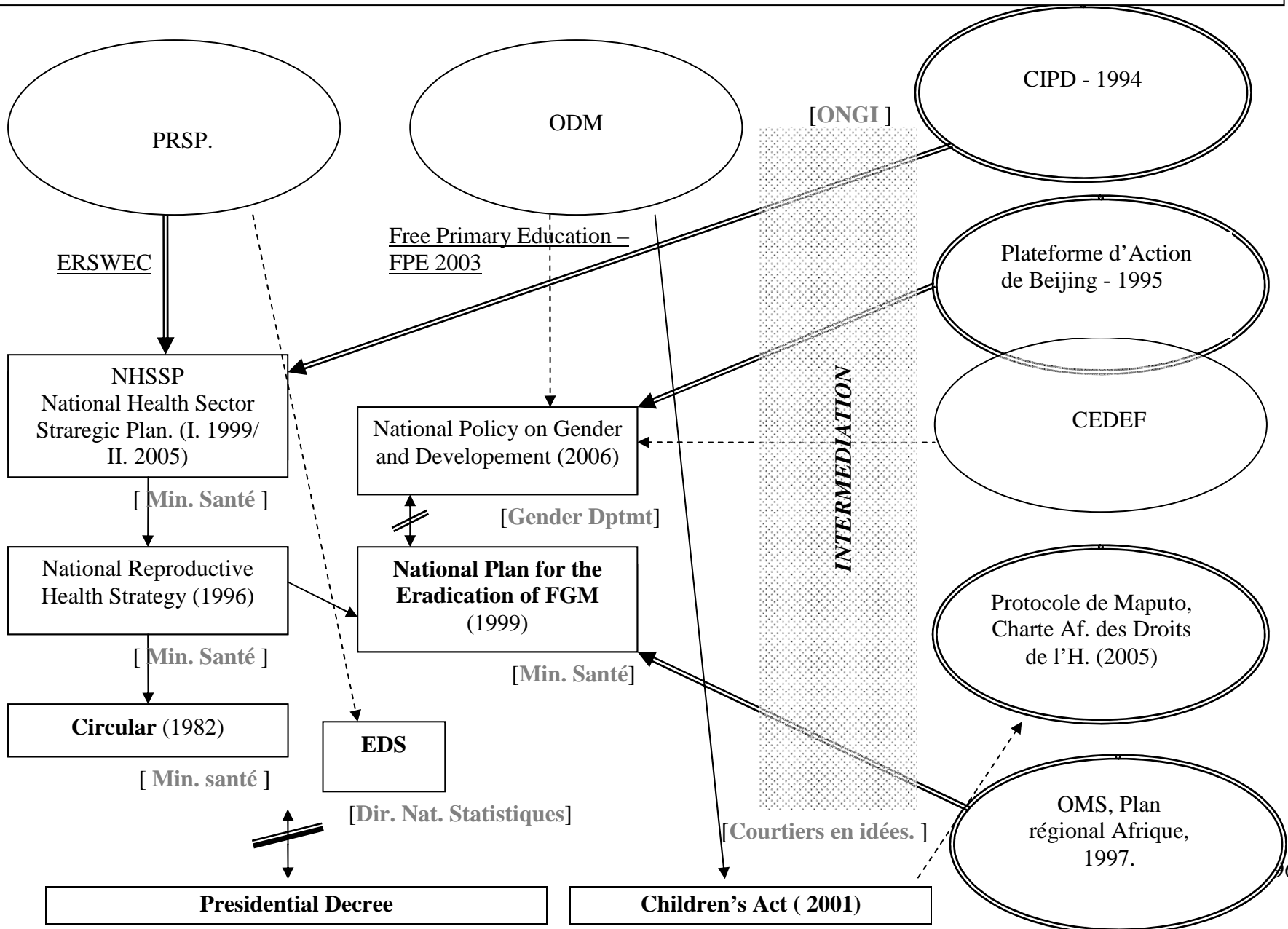
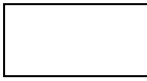


Schéma 8 : Boîte noire de l'appropriation politique de la cause des MGF au Kenya.



Légende des schémas de la boîte noire d'appropriation politique de la cause des MGF.

  **Composantes des recettes internationales** de lutte contre les MGF.
(NB. Double trait : composante thématique mentionnant directement les MGF).

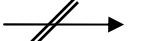
 **Dispositifs tangibles** de la politique de lutte contre les MGF.
(NB. Quand en gras : dispositif spécialisé sur les MGF°)

[**MPFEF**] **Acteurs** dans la lutte institutionnelle contre les MGF.
(NB. Souligné : acteur spécialisé sur les MGF).

 Interaction moyenne.

 Interaction forte.

 Interaction faible.

 Absence d'interaction.

 **Intermédiation.**

Plan
décennal ... **Composantes secondaires** des recettes internationales.

Déclaration
de politique... **Dispositifs tangibles secondaires** dans la lutte contre les MGF.

Ces schémas mettent en évidence tout d'abord le fait que les recettes internationales influencent les dispositifs tangibles de politique publique, mais à travers un processus (même minimal) de *traduction* – qui est matérialisé à travers le réseau de flèches (*cf.* légende page précédente). Ces flèches sont par ailleurs plus ou moins pleines, matérialisant la pluralité des interactions opérées entre les différents niveaux de mise en sens, soulignant ainsi la dimension *sélective* du processus de traduction. Cela correspond bien à ce que nous avons mis en avant au cours de notre recherche, à savoir que d'une part les régimes discursifs internationaux sont pluriels (et plus ou moins spécialisés) et produisent une forme de polyphonie ordonnée autour de cadres d'action globaux polysémique. Et d'autre part, ils sont retravaillés sur des scènes localisées sur lesquelles se rencontrent des acteurs aux statuts divers (acteurs publics, ONG, ONGI etc.), plus ou moins spécialisés sur la cause des MGF, et placés en situation d'interaction plus ou moins étroite d'autre part. Ces schémas mettent également en évidence l'importance de l'*intermédiation* dans le processus de formation d'une action publique contre les MGF – à travers l'intermédiation (matérialisée sur le schéma par la zone grisée) se fait le mécanisme de passage des idées (y compris les recettes internationales) d'un univers institutionnel à l'autre, autrement dit d'un niveau à l'autre, et dans le champ politique. Si bien que les contrastes majeurs dans l'action publique contre les MGF (acteurs, temporalité et contenu) observés au cours de notre recherche entre les cas malien et kenyan, s'articulent surtout autour de deux principaux facteurs, étroitement liés : la *nature de l'intermédiation* et la *nature des interactions extraverties* voire plus spécifiquement des relations d'aide (internationale).

Le premier facteur – que nous avons largement évoqué dans le chapitre 3 de cette thèse – repose principalement sur les OSC et il dépend d'une série de trois variables principales : la nature des OSC, la nature des liens entre les OSC et l'Etat, et enfin la nature des liens entre les OSC et les PTF. Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises au cours de cette thèse, sur ces trois points les différences sont importantes entre nos deux cas de recherche. En effet, les capacités des OSC (notamment dans le domaine spécifique de la lutte contre les MGF) sont plus importantes au Kenya qu'au Mali, ce qui s'explique d'ailleurs par des liens plus étroits et anciens avec les PTF pour des raisons notamment historiques. Mais, en ce qui concerne spécifiquement la lutte contre les MGF, la participation des OSC dans le processus de prise de décision est plus institutionnalisée dans le cas malien, à travers notamment la coordination orchestrée par une agence gouvernementale spécialisée, le PNLE. Enfin, la

dépendance vis-à-vis des bailleurs est plus forte au Mali qu'au Kenya, mais l'aide internationale n'est pas pour autant plus importante au Mali.²⁶⁴⁵ C'est notamment le cas pour ce qui est de l'aide attribuée à la société civile qui manque de capacités, ce qui est un handicap par exemple pour les appels d'offre de l'Union Européenne, qui privilégie plutôt les consortiums, qui auront une meilleure capacité d'absorption – et qui font largement défaut au Mali.²⁶⁴⁶ Par ailleurs, des bailleurs importants contournent les ONG locales en privilégiant plutôt le partenariat avec des ONG internationales, comme c'est le cas de l'US AID au Mali qui passe exclusivement par des ONG américaines (notamment Care et PATH).²⁶⁴⁷ Ainsi, l'intermédiation – opérée principalement par les associations leaders dans la lutte contre les MGF et une poignée d'individus multi positionnés – repose sur des capacités moindres dans le cas malien que dans le cas kenyan, ce qui peut expliquer en partie la porosité finalement plus faible vis-à-vis des recettes internationales dans le cas malien.

Mais, de manière générale, la nature des relations d'aide (internationale) constitue un facteur déterminant à la fois dans l'intermédiation et dans l'ensemble du processus de politique publique. Or, à travers les divers éléments que nous avons exposés et développés au cours de

²⁶⁴⁵ Si on compare par exemple l'Official Development Assistance (ODA) chiffrée dans le *Rapport du Développement Humain 2007-2008* du PNUD, il apparaît que pour 2005 l'ODA était de 768,3 millions de dollars (soit 4,1% du PIB) au Kenya, contre 691,5 millions de dollars (soit 13% du PIB) au Mali. On peut compléter également ces données avec celles proposées dans : Direction de la Coopération pour le Développement – CAD de l'OCDE, *Survey on Monitoring the Paris Declaration* Vol. 2, 2006. Les chapitres concernant le Mali et Kenya permettent des comparaisons. Ainsi, il apparaît que : au Mali, l'aide publique au développement (APD) représente en 2004 567 millions de dollars US, soit 12 % du revenu intérieur brut, au Kenya, l'APD représente 635 millions de dollars US en 2004 soit 4,1% du revenu intérieur brut. Le Mali reste un des 10 premiers pays receveurs de l'aide internationale (in : Banque Mondiale, *WDI 1999*, p. 353). Un autre indicateur peut être mis en évidence : alors que le Mali a répondu aux conditionnalités évolutives de l'aide internationale à travers la rédaction d'un premiers CSLP(2002 - 2006) puis d'un deuxième CSLP II (2006-20011), dont des conditions plus polémiques ; le Kenya n'a toujours pas mis en place un tel cadre de référence de l'ensemble des donateurs potentiels (mais uniquement l'Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation, mis en place en 2003 et qui était contenu dans le NARC Manifesto pendant la campagne), et continue d'ailleurs à subir régulièrement un « gel » de l'aide de la part des IFI.

²⁶⁴⁶ Entretien réalisé le 23 avril 2004 avec la responsable du programme santé- social de la délégation de la Commission Européenne au Mali, Bamako.

²⁶⁴⁷ Entretien réalisé le 1^{er} avril 2004 avec la conseillère santé de l' US AID au Mali, Bamako.

notre thèse, il semble qu'un facteur transversal puisse être identifié spécifiquement dans notre comparaison : le **différentiel francophone- anglophone.**²⁶⁴⁸

En effet, le Mali et le Kenya appartiennent à deux aires sociogéographiques différentes, qui – au-delà des contrastes purement géographiques et linguistiques – recoupent les anciennes aires d'influence coloniale (française et anglaise). Cela affecte en partie la nature des relations d'aide postcoloniale. En effet, les puissances coloniales avaient des politiques différentes et ont appliqué des stratégies hétérogènes sur les territoires conquis, allant de l'assimilation dans le cas français à l'administration directe britannique. Par ailleurs, l'entreprise coloniale britannique a été précédée par - voire a coïncidé avec - une mission évangélicatrice portée par des missionnaires chrétiens qui ont joué un rôle majeur dans la formulation des politiques coloniales par la suite, comme l'illustre d'ailleurs très bien la controverse coloniale autour de la circoncision féminine, que nous avons développée dans le chapitre 1 de cette thèse. Cela a conduit à des formes différenciées de décolonisation, qui a été plus longue et difficile dans les colonies sous domination française, et souvent mieux préparée dans les colonies sous domination britannique. Après l'indépendance, ces anciennes colonies ont continué à être influencées par les anciennes puissances coloniales de façon cependant différentes du fait d'entreprises coloniale justement historiquement différenciées – médiatisées à travers le Commonwealth dans le cas britannique et le « pré carré » dans le cas français. Cela amène alors nécessairement à s'interroger sur le lien entre l'aide au développement et les relations post-coloniales avec les anciennes puissances européennes.

En effet, les politiques de développement et l'aide internationale de manière générale continuent à être marquées par les aires d'influence coloniale, ce qui explique (en partie) des *acteurs*, des *volumes* et des *modalités* d'aide assez hétérogènes rendant d'autant plus difficile (et nécessaire) la coordination de l'aide, comme cela a été notamment largement souligné dans la Déclaration de Paris en 2000. Ainsi, il apparaît que de manière générale les pays appartenant au « pré carré » français bénéficient certes de liens plus ou moins étroits (et

²⁶⁴⁸ Peu de travaux traitent spécifiquement du différentiel francophone- anglophone pour comprendre les modalités de l'aide internationale. Voir notamment : A. Breene, "Francophone Africa", *African Affairs*, vol. 66 (262), 1967, pp 12-19; R. C. Riddell, "The end of foreign aid to Africa ? Concerns about donors 's policies", *African Affairs*, vol. 98 (392), juillet 1999, pp 309-335; P. Hugon, " La politique économique de la France en Afrique", *Politique Africaine*, vol. 105, 2007, pp 54-69 ; N. Bagayoko-Penone, *Afrique : les stratégies françaises et américaines*, L'Harmattan, Paris, 2004.

personnalisés) avec l'ancienne métropole,²⁶⁴⁹ mais cependant au détriment d'une insertion plus large dans le système d'aide global – dont ils maîtrisent donc moins bien les règles de fonctionnement. Par ailleurs, cela est renforcé du fait que les ONGI les plus importantes sont essentiellement anglo-saxonnes, ce qui défavorise là encore les aires d'influence francophone, mais favorise les aires anglophones qui bénéficient alors de liens plus étroits.

Ce différentiel peut ainsi expliquer la nature contrastée de l'intermédiation – les OSC dans l'aire anglophone étant plus liées avec les ONGI et les circuits de l'aide internationale, à l'instar du Kenya. Cela est d'ailleurs renforcé du fait que l'aide internationale tend à impliquer de plus en plus les OSC, avec une volonté de toucher plus directement les populations et de contourner un Etat considéré comme corrompu. Or dans cette réorganisation, c'est là encore la sphère d'influence anglophone qui se trouve privilégiée, dans la mesure où les principales ONGI sont anglo-saxonnes, qu'elles sont plus anciennes et aussi plus professionnalisées (certaines sont quasiment gérées comme des entreprises à l'instar de Care).²⁶⁵⁰ Cela expliquerait ainsi la porosité avec les recettes internationales en matière de lutte contre les MGF, telle que nous l'avons mise en évidence au cours de cette thèse dans le cas kenyan. En effet, dans le chapitre 2 nous avons mis en exergue une certaine perméabilité dans la formation de l'action publique aux cadrages d'action globaux, et dans le chapitre 3 notamment nous avons montré que les acteurs internationaux étaient impliqués de façon plus importante au Kenya qu'au Mali.²⁶⁵¹

Si ce différentiel semble ainsi jouer un rôle important, il n'explique bien sûr pas à lui seul les contrastes dans la mise en action publique. D'autant que ce différentiel tend également lui-même progressivement à s'estomper du fait de changements importants dans les modalités de l'aide internationale. Par exemple, le Mali – considéré comme un modèle de gouvernance démocratique - fait partie du *Millennium Challenge Account* mis en place par les Etats-Unis, drainant des volumes d'aide conséquents. Par ailleurs, la France reste un acteur majeur, mais

²⁶⁴⁹ La France craignait en effet que les pays africains indépendants ne sombrent dans le communisme, si bien que les volumes d'aide ont été conséquents dans les années suivant l'indépendance et pendant toute la durée de la guerre froide. La fin de la guerre froide a coïncidé avec une normalisation des relations avec l'Afrique, matérialisée symboliquement par le discours de la La Baule conditionnant l'aide à des réformes politiques majeures, ou le discours de Balladur en 1993 sur les conditionnalités des accords de Bretton Woods.

²⁶⁵⁰ T. Tvedt et M. Melamu, *Angels of Mercy of Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*, Africa World Press, 1998.

²⁶⁵¹ Cf. *supra*, chapitre 2, II, B, 1 ; et Cf. *supra*, chapitre 3, I, B, 1.

dans certains domaines : en volume d'aide, elle reste le troisième contributeur au Mali après la Banque Mondiale et l'Union Européenne. En ce qui concerne plus spécifiquement la santé et le développement social, c'est l'US AID qui reste le principal contributeur (38,5%) ; et pour les questions transversales de genre, c'est le Canada qui est le principal partenaire extérieur (72,3%). Dans ces domaines, l'aide est essentiellement sur projet ou programme.²⁶⁵² Par ailleurs le cas kenyan est singulier, y compris dans l'aire anglophone. Les relations d'aide y sont particulièrement conflictuelles, notamment au tournant des années 1980 où les conditionnalités (notamment politiques) d'attribution de l'aide ne sont pas respectées conduisant à des périodes de gel des contributions des IFI. Cela a favorisé les OSC qui ont bénéficiées de l'aide qui ne transitait plus *via* le gouvernement.²⁶⁵³ C'est dans ce contexte que l'on peut comprendre notamment le rôle clef joué par MYWO dans la lutte contre les MGF au Kenya : ancienne organisation coloniale, une fois africanisée elle est restée un interlocuteur privilégiée avec l'extérieur (même si ses liens étroits avec le pouvoir ne sont pas allés sans poser de problèmes). Mais, le Kenya illustre également toute la difficulté à chercher à imposer de l'extérieur des changements (politiques) effectifs, à l'instar de la transition démocratique longue et partielle amorcée du fait de fortes pressions notamment américaines et européennes. Pendant ces années-ci, D. A. Moi a pu d'ailleurs largement jouer des contradictions entre les bailleurs. Les structures domestiques contrastées au Mali et au Kenya, reposant sur des histoires différentes et disposant de capacités hétérogènes viennent donc nuancer le différentiel anglophone – francophone observé.

Une idée forte ressort de cette analyse : la négociation du sens des MGF se joue *également* au niveau domestique.²⁶⁵⁴ Mais il faut aussi en même temps préciser que la distinction entre le

²⁶⁵² FECONG, *Déclaration de Paris, encore de l'ingrédient pour assaisonner une foire de chats marchands au Mali?*, Bamako, avril 2008.

²⁶⁵³ Voir notamment: W. Maina, « Kenya : the State, donors and the politics of democratization », in : A. Van Rooy (dir.), *Civil Society and Aid Industry*, Eartscan, 1998; D. Bourmaud (dir.), *Histoire politique du Kenya*, CRELU-Karthala, Paris.

²⁶⁵⁴ En ce sens, on se pose ici clairement à l'opposé du postulat de départ dégagé par Elizabeth Heger Boyle (qui étudie et compare, rappelons le, également les politiques de lutte contre les MGF. Postulant en effet "the problematic neglect of the international conception in understanding the process of national lawmaking" (E. Heger Boyle et S.Preves, 2000, *op.cit.*; p 704); elle conclut que "(FGC illustrat[e] how the policies of separate nation-states are not always the outcome of local political processes but may well be one component of an international process » (in: E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 153).

niveau global et domestique apparaît finalement en partie purement analytique : ce qui semble déterminant c'est la nature des *interactions*. En effet, les divers acteurs ne restent souvent pas cantonnés à *un* niveau, et il est difficile d'analyser chacun indépendamment des interactions qui se jouent entre tous. Ces mécanismes dévoilent ainsi une gouvernementalité particulière de la cause des MGF : elle est certes en partie influencée par la diffusion de régimes discursifs internationaux de la cause des MGF *mais* ceux-ci se réverbèrent au niveau domestique à travers des interactions fluides entre des acteurs évoluant à des échelles différentes (national/ international/ local) et dans des espaces sociaux hétérogènes (militant, associatif, politique...). Or, pour « caractériser au mieux la pluralité des niveaux pertinents d'action publique, la multiplication des acteurs et un sens de plus en plus flou », ²⁶⁵⁵ ce qui constituent les principaux défis de la démarche comparative pour Patrick Hassenteufel et Joseph Fontaine, les outils d'analyse forgés pour l'analyse renouvelée des politiques publiques dans le contexte de la *construction européenne* offrent des pistes pertinentes. ²⁶⁵⁶ L'analyse notamment en terme d' « européanisation » des politiques publiques offre un regard intéressant, comme nous l'avions évoqué dès l'introduction. Cette approche considère en effet que l' : « on ne peut comprendre les phases de décision et de mise en œuvre des politiques européennes que si on prend en compte les interactions qu'elles nourrissent : conflit, négociation, appropriation, ré-interprétation... Il apparaît en effet que [...] *la règle européenne continue à être formulée, re-négociée, ré- interprétée à toutes les phases du processus d'européanisation* ». ²⁶⁵⁷ Pour saisir la pluridimensionnalité des interactions, certaines de ces recherches ont proposé ainsi une analyse « **multi-niveaux** ». ²⁶⁵⁸

²⁶⁵⁵ P. Hassenteufel et J. Fontaine, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique », in : *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, J. Fontaine et P. Hassenteufel (dir.), Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002, p 26.

²⁶⁵⁶ Voir notamment la longue introduction (collective) retraçant cet historique : « Analyser l'européanisation des politiques publiques », in : B. Palier et Y. Surel (dir.), *L'Europe en action. Pour une européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp 13-85.

²⁶⁵⁷ B. Palier et Y. Surel, 2007, *op.cit*, p 74.

²⁶⁵⁸ Elle a émergé dans les années 1990 afin de remettre en cause une vision dichotomique de l'analyse de l'impact des normes internationales dans au niveau domestique. Partant du postulat que l'espace national n'est pas uniquement un réceptacle des injonctions internationales, cette approche propose d'étudier les interactions entre plusieurs niveaux de gestion publique enchevêtrées et dont la hiérarchisation n'est pas *a priori* pré-déterminée. Si ces analyses ont trouvé un écho notamment dans le contexte de la décentralisation

En suivant ces pistes,²⁶⁵⁹ il est ainsi possible de décrire la gouvernementalité de la cause des MGF comme mettant en scène des acteurs *multi-niveaux*. L'interaction de ces acteurs ne repose pas sur des contraintes imposées unilatéralement par un « système- modèle » (à savoir le niveau global) face à un « système-client » (à savoir le niveau domestique), mais bien sur des interactions caractérisées par la *négociation*, c'est-à-dire par des échanges sur le mode d'ajustements et marchandages réciproques dont l'issue n'est pas prédéterminée (puisqu'elle est le produit de l'interaction précisément). Elle répond toutefois à des règles (les interactions n'étant pas dénuées d'une certaine hiérarchisation des acteurs par exemple) - bien plus qu'elle ne repose sur une imposition unilatérale. Cette façon spécifique de *faire tenir ensemble* peut donc être décrite comme une forme de **gouvernementalité de la cause des MGF multi-niveaux négociée**.

En effet, d'une part la façon dont la cause des MGF est finalement *gouvernée* relève non pas d'une logique descendante, où ce serait simplement les bréviaires internationaux de la lutte qui seraient répercutés au niveau domestique ; même si à l'inverse les dynamiques domestiques ne peuvent être étudiées indépendamment des mécanismes de consolidation de la cause au niveau international. En allant plus loin, il ne s'agit d'ailleurs ici pas seulement d'un jeu à deux niveaux, sur le modèle des analyses de R. Putnam par exemple, où niveau domestique et international interagissent simultanément ;²⁶⁶⁰ mais bien d'un jeu multi-niveaux où se croisent *plusieurs univers* simultanément. Il est en effet difficile d'isoler « un »

croissante d'une part, et de l'eupéanisation d'autre part ; elles restent également pertinentes pour étudier des sociétés politiques également marquées par l'intervention de niveaux supranationaux, transnationaux, mais aussi d'acteurs nouveaux comme les réseaux et les experts. Pour une discussion sur transversale et une synthèse, voir par exemple : M. Camau et G. Massardier, « Les régimes politiques revisités. Analyse comparative des recompositions des rapports politics/ polities », Communication à la Table-ronde numéro 4, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, Lyon, 14-16 septembre 2004.

²⁶⁵⁹ Précisons cependant qu'il s'agit bien ici de *s'inspirer* des travaux sur l'eupéanisation des politiques publiques, et notamment de la démarche de recherche qu'ils proposent, et de certaines de ses conclusions : mais il ne s'agit bien sûr pas ici d'en faire un outil à part entière dans notre démarche, dans la mesure où le contexte européen n'est pas transposable aux contextes politiques que nous étudions, les capacités des acteurs publics et les mécanismes de convergence juridique des normes européennes constituant des différences majeures rendant impossible la transposition de ces outils analytiques.

²⁶⁶⁰ R. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Levels Games », *International Organization*, vol. 42 (3), été 1988, pp 427-466.

niveau international porteur de sens sur les MGF, de même que « le » niveau domestique (national voire infra national) est également profondément hétérogène, confrontant des visions du monde issues d'univers institutionnels variés (militant, professionnel, religieux, etc.), et dont les connections transnationales sont significatives mais très variables comme nous l'avons vu dans la chapitre 3 notamment. Ce polycentrisme dans le gouvernement des MGF amène donc à réfléchir en terme de gouvernementalité *multi-niveaux*. Cette notion met en évidence le poids du local et de l'international dans la formation de politiques publiques, tout en remettant en cause de façon empirique la centralisation, les rapports hiérarchiques et le stato-centrisme dans les processus décisionnels – que cela soit du à la décentralisation, à l'intégration européenne ou plus généralement à la globalisation,²⁶⁶¹ voire les situations d'extraversion (qui caractérisent nos cas d'étude). Une telle approche de l'espace national qui ne se résumerait donc pas à un réceptacle des injonctions internationales, pose cependant en filigrane la question de la mise en cohérence de cette pluralité d'acteurs, d'univers de sens et de niveau d'action, dans la mesure où ces interactions peuvent également prendre la forme de confrontations de logiques contradictoires dans un système. En effet, les différentes *échelles* peuvent être en situation de coopération (on pourrait alors parler d'une *gouvernance* multi-niveaux), ou en compétition voire même en conflits ouverts.

Or, et c'est ici notre deuxième idée, la *régulation* - c'est-à-dire ce qui fait tenir ensemble caractérisant précisément le gouvernement de la cause - prend la forme d'interactions dominées par des processus de *négociation* de la cause des MGF (au Mali comme au Kenya). Nous avons en effet vu au cours de cette thèse que les *processus* de mise en sens et mise en action de la cause des MGF sont dynamiques, et qu'ils font intervenir des acteurs pluriels - parmi lesquels les acteurs *publics* prennent donc un sens large. Ces processus sont le produit d'interactions entre les différentes parties prenantes, qui tentent ponctuellement et plus ou moins implicitement à se mettre d'accord autour des propositions de mise en forme de lutte(s) contre les MGF qui rend l'action possible : si bien qu'on peut à cet égard parler de *négociation*. Si le *gouvernement* de la cause des MGF n'est pas piloté par la toute-puissance étatique capable de fixer unilatéralement les standards de la société, il ne repose pas à l'inverse non plus sur un patchwork (anarchique) désarticulé ; au contraire, les mécanismes

²⁶⁶¹ Voir par exemple les travaux d'Eve Fouilleux : E. Fouilleux, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Paris, 2002.

que nous avons identifiés offrent l'image d'un pouvoir « coagulé »,²⁶⁶² où s'articulent différents niveaux d'acteurs parmi lesquels les institutions publiques offrent une sorte de glue même imparfaite. Le gouvernement de la cause des MGF nous permet ainsi de saisir l'Etat en action, qui se donne à voir de façon non substantialisable, mais à travers des *processus* multiples qui permettent de *faire tenir ensemble*.

b. Un Etat techniciste, privatisé et « en creux ».

La forme de gouvernementalité que nous venons de révéler à partir de l'étude du *gouvernement* des MGF dans les champs politiques maliens et kenyans ne permet pas d'affirmer l'existence d'un Etat facilement repérable, qui serait déployé de façon coordonnée et cohérente : l'analyse de la mise en cause des MGF n'a pas en effet révélé une entité distincte indépendante qui pourrait fixer les standards et orientations de la société. Pour autant, à l'inverse quelque chose *bouge* : si l'ensemble tient c'est bien qu'une glue existe, aussi diffuse soit-elle. Les politiques publiques de lutte contre les MGF apparaissent comme des processus complexes, au sein desquels intervient une pluralité d'acteurs sans qu'une cohérence globale ne soit disponible. Mais, notre méthode de recherche, centrée sur les mécanismes de l'*action en train* de se faire, a permis de saisir les modalités de gestion de la société. *Comment qualifier dès lors l'« Etat » telle qu'il se donne à voir à travers la mise en action publique de la cause des MGF ?* L'Etat en action dans la lutte contre les MGF apparaît comme un Etat techniciste en partie privatisé, qui se donne à voir sous la forme d'un Etat « en creux ».

Un Etat techniciste.

Nos recherches ont mis en évidence le rôle central joué par les institutions de type bureaucratiques dans la lutte contre les MGF : c'est le cas au Mali, avec la création d'une

²⁶⁶² En proposant une définition proche de celle de M. Foucault, tout en soulignant la spécificité dans le contexte du Lesotho, James Ferguson offre cette définition non substantialiste de l'Etat: "The state [...] grabs onto and loops around existing power relations, not to rationalize or coordinate them, so much as to cinch them all together into a knot [...] It is a coagulation of power": J. Ferguson, 1991, *op.cit.*, p 274.

agence gouvernementale thématique, le Programme National de Lutte contre l'Excision. Cette gestion bureaucratique relève d'un traitement *technique* de la question des MGF, déléguée à une structure spécialisée qui permet de rendre la cause des MGF *gouvernable* moyennant une certaine dépolitisation. Or, cette forme de gestion bureaucratique de la question des MGF est aussi une réponse aux injonctions des partenaires techniques et financiers en faveur d'une de telles structures spécialisées, qui constituent des interlocuteurs uniques plus malléables. Ainsi, et paradoxalement, c'est l'industrie de l'aide elle-même qui - en encourageant une lecture dépolitisée de la cause des MGF - favorise l'argument d'une législation comme option non malienne de la lutte contre les MGF. Le vote d'une loi contre les MGF romprait l'équilibre dépolitisé de la lutte institutionnelle, ce qui explique la permanence du statu quo tel que nous l'avons décrit précédemment (autour d'une réponse bureaucratique, d'un cadrage maternaliste de la cause et d'une approche éducative de la lutte au Mali).

On rejoint ici les analyses de James Ferguson qui considérait que la « machine du développement » tendait à la fois à renforcer l'Etat, mais au prix d'un Etat fortement dépolitisé, réduit à des fonctions techniques afin de constituer –en quelque sorte – un bras armé pour les programmes de développement. Cette machine « anti-politique » produite par les agences de développement tend à absorber en quelque sorte les débats et conflits qui produisent habituellement des solutions aux problèmes émergents. Ces processus opèrent ainsi une dichotomie artificielle entre la politique et les politiques (*policies* vs. *politics*). En effet : « l'Etat lui même [...] tend à apparaître comme une machine pour mettre en oeuvre les programmes de 'développement', comme un outil apolitique qui délivrerait des services sociaux et des intrants agricoles et gèrerait la croissance économique », ²⁶⁶³ et il conclut ainsi : « la machinerie étatique a des politiques mais n'est pas politique ». ²⁶⁶⁴ Il considère ainsi que l'industrie du développement favorise le renforcement paradoxal de l'Etat dans les sociétés du Sud, et en particulier ruine toute possibilité d'institutionnalisation véritable. En effet, l'Etat qui se *développe* de la sorte n'est pas optimal d'un point de vue institutionnel, mais répond surtout aux exigences pragmatiques des développeurs. ²⁶⁶⁵

²⁶⁶³ “The state itself, meanwhile, tends to appear as a machine for implementing ‘development’ programs, an apolitical tool for delivering social services and agricultural inputs and engineering economic growth.”, J. Ferguson, 1991, *op.cit.*, p 65.

²⁶⁶⁴ “The state machinery has policies but no politics”, *Ibid*, p 66.

²⁶⁶⁵ Voir également : D. Darbon, « Book Review : J. Ferguson », *Revue Canadienne des Etudes Africaines*, vol. 26 (2), 1992, pp 335-6.

L'action publique telle que nous l'avons déconstruite apparaît comme le produit d'échanges entre des acteurs sur plusieurs niveaux qui peuvent avoir des intérêts différents mais peuvent aussi s'accorder : ici, les recettes internationales exigent une prise en charge étatique, mais s'accommodent d'une gestion bureaucratique qui répond de façon *pragmatique* à leurs attentes, renforçant de fait le statu quo. Cette forme de gouvernementalité repose sur un Etat à l'institutionnalisation contrariée.

Un Etat privatisé.

Mais au-delà de l'exemple typique malien, la gestion technicienne peut également être évoquée dans le cas kenyan : mais nous avons vu qu'au Kenya cette gestion de la question des MGF passe quasi directement par les agences de la coopération, en l'occurrence la GTZ qui appuie techniquement la mise en œuvre du Plan National d'Eradiation des MGF, à travers une équipe spécialisée placée dans les locaux mêmes du Ministère de la Santé, au département de Santé de la Reproduction.

Ce phénomène a été décrit par exemple par Fred Eboko comme une forme de « *décentralisation par défaut* »²⁶⁶⁶ qu'il a également observé dans le contexte de la politique de lutte contre le sida au Cameroun, où des secteurs entiers sont pris en charge par des agences de coopération internationale à défaut d'être gérés par le « centre directeur de la société », à savoir donc l'Etat.

Cela se manifeste aussi de façon plus indirecte à travers l'omniprésence des OSC dans la lutte (y compris institutionnelle) contre les MGF au Mali et au Kenya. Nous avons mis en évidence au cours de cette thèse le fait que ce sont essentiellement les OSC qui ont en charge de la gestion quotidienne des campagnes locales de lutte contre les MGF, et ce depuis le début. Ce sont finalement d'ailleurs elles qui véhiculent les messages –essentiellement sanitaires– de

²⁶⁶⁶ En partant notamment de l'exemple de la Coopération française qui finance la création d'un hôpital de jour destiné à la prise en charge des malades du VIH Sida à Yaoundé, Fred Eboko affirme ainsi : « [...] il s'agit d'un transfert de facto d'une compétence sectorielle (santé et sida) du "centre directeur de la société" (l'État, suivant la formule durkheimienne) vers des agences de coopération. C'est une logique que l'on peut qualifier de "décentralisation par défaut" ou encore de "dévolution conjoncturelle". En effet, c'est la conjoncture économique et administrative d'un État rétracté en son centre qui permet aux organismes étrangers de s'installer où ils le souhaitent et d'initier des actions relativement autonomes [...] », in : F. Eboko, « L'organisation de la lutte contre le sida au Cameroun : de la verticalité à la dispersion ? », *Bulletin de l'APAD*, numéro 21, juin 2001.

sensibilisation. C'est encore à travers elles que se sont progressivement affinées les stratégies de lutte. Elles assurent donc l'opérationnalisation de l'action contre les MGF. Ces structures occupent d'abord (dans les années 1980 notamment) des espaces entiers laissés vacants par l'Etat, et les complètent ; mais dans le courant des années 1990 et 2000 alors que parfois des agences gouvernementales spécialisées ont été mises en place (à l'instar du Mali avec le PNLE), elles restent les acteurs dominants, car elles sont surtout – là encore - les relais privilégiés de l'aide internationale. Cela rejoint ici notamment les analyses de Mahaman Tidjani Alou qui considère que « les Etats, à bien des égards, ont été dépossédés de leur souveraineté au profit d'autres acteurs nationaux et internationaux dont l'existence ou l'activation ont été une conséquence directe des phénomènes de globalisation. »²⁶⁶⁷ Les Etats africains sont ainsi en quelque sorte concurrencés de plus en plus par une pluralité d'acteurs – au premier rang desquels les ONG - qui occupent des espaces et fonctions qui étaient antérieurement considérées comme réservés à la gestion étatique.

Mais, si les fonctions étatiques sont en partie privatisées de la sorte, du fait des mécanismes évolutifs de l'attribution de l'aide internationale notamment, il n'en reste pas moins que même délégué, l'«Etat» *bouge* encore,²⁶⁶⁸ comme en atteste précisément notre recherche. C'est aussi la thèse de Béatrice Hibou qui considère que : « la privatisation de l'Etat n'implique ni la perte de ses capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé, mais son redéploiement, la modification des modes de gouvernement sous l'effet des transformations nationales et internationales ». ²⁶⁶⁹ Mais pour le voir bouger, faut-il encore se détacher (donc) d'une vision substantialiste de l'Etat qui conduirait (en effet) à conclure à l'inexistence de l'Etat dans son sens fonctionnel. Cette forme de gouvernementalité révèle un Etat minimal, dont les *certaines* fonctions sont en partie déléguées selon des critères établis par l'industrie du développement.

²⁶⁶⁷ M. Tidjani Alou, « Globalisation de l'Etat africain en question », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, pp 12.

²⁶⁶⁸ « Certes [ces configurations d'acteurs plurielles] donnent à voir des Etats fortement affaiblis et subordonnés, mais il faut reconnaître que ces derniers se maintiennent malgré tout, en dépit des contestations dont ils font l'objet », *Ibid*, p 23.

²⁶⁶⁹ B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, vol. 1, automne 1998, pp 151-168.

Un Etat « en creux », co-auteur de l'action publique.

La lutte institutionnelle contre les MGF n'est certes pas le monopole de l'Etat (en tant qu'appareil de contrôle de la société) – y compris au sein des institutions étatiques quand elles sont spécialisées, comme c'est le cas pour le Mali, où nous avons vu que le PNLE doit également jouer des coudes avec les OSC dominantes et les PTF. Mais, la mise en sens et en action semblent cependant en quelque sorte buter contre un « Etat » qui se donne à voir *en creux* : que ce soient à travers les interactions entre une pluralité d'intervenants « impromptus »,²⁶⁷⁰ ou à travers des non-décisions porteuses de sens « plein ».

Les politiques de lutte contre les MGF sont en effet le produit d'une négociation entre une pluralité d'acteurs – articulés autour de configurations contrastées au Mali et au Kenya – où se mêlent des intérêts potentiellement divergents, mais qui tendent à converger autour d'une gestion consensuelle (cas du Kenya) et/ ou de compromis (cas du Mali) de la cause des MGF, comme nous l'avons démontré au cours de notre thèse. Dans ces négociations, les acteurs institutionnels (agences gouvernementales, départements ministériels, députés, etc.) sont insérés de façon cependant inégale, dans la mesure où leur intervention dans la négociation dépend surtout de leur capacité à pouvoir formuler des propositions. Ce sont ainsi les courtiers en idée (associations pionnières leaders et individus multipositionnés notamment) qui jouent ici le rôle moteur, sans toutefois évincer totalement les acteurs publics plus classiques (et notamment les députés dans le cas kenyan). L'Etat n'apparaît donc pas ici en « plein » mais il bouge encore.

Par ailleurs, nous avons également mis en évidence le fait que l'action publique se donne aussi à voir à travers une série de non-décisions qui sont porteuses de sens. L'absence de dispositions légales contre les MGF au Mali constitue une de ces non-décisions qui participent pleinement à la formulation d'une action publique contre les MGF. L'Etat apparaît alors bien ici aussi « en creux ».

On rejoint ici d'ailleurs l'ensemble des travaux les plus récents sur les politiques publiques – qui sont d'ailleurs désormais analysées de façon significative sous l'angle de l'*action* publique – qui postule le polycentrisme de la prise de décision (même si à partir de contextes

²⁶⁷⁰ D. Darbon, « L'Etat prédateur », *Politique Africaine*, vol. 39, 1990, pp 37-45.

qui sont cependant spécifiques, tels que nous l'avons vu dans le cas de l'eupéanisation),²⁶⁷¹ et la nécessité de considérer l'Etat plus nécessairement « en miettes »²⁶⁷² mais bien comme le co-auteur d'une action *négociée* entre une pluralité d'acteurs. Définissant l'action publique avant tout comme une *action conjointe* , Patrice Duran considère que l'analyse en terme de politique publique est désormais datée,²⁶⁷³ du fait de l'« existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation », ce qui a pour conséquence le fait que : « l'action publique est largement le résultat d'une coproduction plus ou moins clairement institutionnalisée d'acteurs publics et d'acteurs privés ». ²⁶⁷⁴ Les analyses en termes d'action publique postulent ainsi que l'action est *polycentrique, processuelle et pluraliste* .²⁶⁷⁵ Maurice Enguéléguélé s'appuie précisément sur ces analyses contemporaines pour encadrer l'étude du politique en Afrique, affirmant ainsi que : « L'action publique ici comme ailleurs [doit être pensée] non comme un résultat mais comme un processus continu mis en œuvre par des acteurs de toute nature, publics et privés, nationaux et internationaux, obéissant à des rationalités multiples et entre lesquels la régulation se fait de manière conjointe par un jeu itératif d'échanges, de conflits, de négociation et d'ajustements mutuels ». ²⁶⁷⁶

Dans ce contexte : l'enjeu pour les autorités publiques est de tenter de « faire tenir ensemble » non plus en se fondant sur l'autorité, mais sur la prise en compte des rationalités multiples.

Cependant, il est évident que dans nos cas de recherche - centrés sur l'Afrique subsaharienne - la négociation ne prend pas le même sens dans la mesure où elle s'insère dans un jeu d'acteurs profondément déséquilibré - qui ne doit cependant pas éluder (et cela est notre dernier point) l' *agencéité* de chacune de ses composantes. Notre recherche a ainsi démontré – modestement et pour les cas concernés – que le rapport à l'extraversion ne peut être pensé de façon purement dépendantiste dans les sociétés du Sud, et que si quelque chose semble *bouger* c'est aussi que l'action publique est – ici comme ailleurs – *en train de se faire* .

²⁶⁷¹ Voir notamment : J.C. Thoenig, « Politique publique et action publique », RIPC, vol. 5 (2), 1998, pp 295-314 ; P. Duran, *Penser l'action publique* , LGDJ, Paris, 1999.

²⁶⁷² J.C. Thoenig et F. Dupuy, *L'Administration en miettes* , Fayard, Paris, 1985.

²⁶⁷³ On peut définir les politiques publiques comme « le travail des autorités investies d'une légitimité publique ou gouvernementale », J. C. Thoenig, *op.cit.* , 1998, p 295.

²⁶⁷⁴ P. Duran, 1999, *op.cit.* , p 119 et 114.

²⁶⁷⁵ G. Massardier, 2004, *op.cit.*

²⁶⁷⁶ M. Enguéléguélé, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne : les apports de la notion de référentiel et du concept de médiation », *L'Afrique Politique 2002* , pp 233-253.

CONCLUSION : CONDITIONS ET DYNAMIQUE D'UNE GOUVERNEMENTALITE MULTI-NIVEAUX NEGOCIEE.

Dans quelle mesure la forme de gouvernementalité que nous avons identifiée au cours de notre travail de recherche sur la mise en action d'un problème controversé (la cause des MGF) en situation d'extraversion (Mali/ Kenya) constitue t-elle un prisme pour comprendre le *gouvernement* des sociétés africaines contemporaines ? Nous proposons en conclusion d'esquisser des pistes de réponse à cette question, en cherchant à dégager les variables de cette gouvernementalité, et ce afin de saisir à la fois la spécificité et le potentiel de généralisation de notre étude au-delà des *frontières* des cas étudiés, qu'elles soient thématiques (la cause des MGF) ou nationales (les champs politiques malien et kenyan).

Au travers de notre recherche, il apparaît que la transnationalisation des politiques de lutte contre les MGF repose sur des processus fondés sur l'interaction entre la diffusion de régimes discursifs transnationaux polyphoniques, et leur filtrage, autrement dit la *traduction* de la cause dans le champ politique national (où se croisent notamment des courtiers en idée et acteurs de veto domestiques). Au niveau domestique – niveau à partir duquel nous avons mené nos enquêtes – se dessine une gouvernementalité multi-niveaux négociée de la cause des MGF. Pour saisir la portée de notre analyse quant à l'étude du politique en Afrique subsaharienne, il convient d'abord de dégager les variables dépendantes de cette gouvernementalité d'une part, en dissociant parmi elles les *variables dites primaires* – qui sont communes à deux cas (même si elles peuvent être déclinées différemment) ; et les *variables secondaires* – qui rendent compte des formes concrètes et nuancées de la gouvernementalité. En d'autres termes, il s'agit ici de se demander : **qu'est-ce qui rend possible mais variable cette forme de gouvernementalité ?** Répondre à cette question

amène ainsi à préciser (à partir d'une synthèse de notre recherche) d'une part les *conditions*, et d'autre par la *dynamique* de la gouvernementalité de la cause des MGF.

1. Les conditions : une transnationalisation « soft » des politiques.

Notre recherche a mis en évidence deux principaux facteurs déterminant la gouvernementalité multi-niveaux négociée de la cause des MGF : d'une part, la nature spécifique de l'objet - à savoir donc la lutte contre les MGF qui repose sur une internationalisation *singulière* et polémique ; et qui s'inscrit, d'autre part, dans des « structures domestiques » potentiellement *négociatrices* du sens des MGF.

- *La cause des MGF comme enjeu multi-niveaux : un objet de transfert idéationnel transnational polémique.*

La gouvernementalité singulière de la cause des MGF s'explique tout d'abord par la nature spécifique de l'objet en question, à savoir la cause des MGF. S'il s'agit d'un objet fortement internationalisé – au point que les « MGF » constituent ce que nous nous avons décrit comme une fiction globale - cela ne se traduit cependant pas par une transnationalisation descendante des politiques de lutte et « hard », qui produirait de mécanismes de transposition voire d'imposition dans les pays « récepteur » (ici le Mali et le Kenya).

La lutte contre les MGF : une cause à vocation universaliste qui révèle le poids de l'international....

La cause des MGF, dont nous avons cherché à étudier les mécanismes de transformation en action publique dans les contextes africains, n'est pas qu'une question domestique. Si la pratique reste très fortement localisée, notamment concentrée sur la bande sahélo- soudanaise du continent africain, nous avons surtout montré – notamment dans le premier chapitre de cette thèse - qu'en l'espace de quelques décennies, son *éradication* est progressivement devenue une cause à vocation quasi universaliste, inscrite sur l'agenda international.

Les premières condamnations *morales* de la pratique se sont développées dans le contexte de la colonisation. Après les indépendances, les remises en cause par des étrangers n'ont cependant pas cessé, même si elles ont alors été formulées de façon plus nuancée. Depuis le milieu des années 1990, les MGF sont une problématique internationale reconnue et

généralisée. La déclaration conjointe de l’OMS, de l’UNICEF et du FNUAP en 1997 est à cet égard assez symptomatique. Dans l’introduction, on peut ainsi lire : « la mutilation génitale féminine est universellement inacceptable car c’est une atteinte à l’intégrité physique et psycho-sexuelle des femmes et des filles et qu’elle est une forme de violence contre elles ».²⁶⁷⁷ Les arguments en faveur de l’abandon de la pratique des MGF sont nombreux, fondés sur des référents moraux, sanitaires, féministes etc. – comme nous l’avons évoqué à travers les cadres d’interprétation dans le chapitre 2. Cependant, la pratique est le plus souvent considérée comme portant atteinte au corps de la femme, dont l’intégrité est (par définition) universelle. Depuis le début des années 1990, le discours sur les droits humains offre des référents qui légitiment la condamnation de la pratique au nom de postulats universels - ou tout du moins pensés comme tels, donc surtout *universalistes* - c'est-à-dire finalement tendant à être universels.

La condamnation internationale de la pratique s’est d’ailleurs consolidée dans le courant des années 1990 avec des controverses (procès, médiatisation de cas dramatiques, demandes d’asile...) *importées* dans les pays d’immigration africaine. La condamnation de la pratique au niveau international se double donc véritablement d’enjeux globaux, liés à la migration, et aux droits humains.

Elle s’accompagne aussi d’une réflexion sur les stratégies efficaces afin d’*éradiquer* la pratique. La communauté internationale est au cœur à la fois de la stratégisation mais aussi de la coordination de campagnes à l’échelle internationale contre la pratique. Dans la déclaration conjointe que nous venons de citer, les principales agences onusiennes affirmaient ainsi : « Une campagne bien pensée et coordonnée contre la pratique avec une expertise technique appropriée et des moyens adaptés, devrait amener un déclin majeur de la mutilation génital féminine dans les 10 prochaines années, et peut conduire à son élimination en trois générations ».²⁶⁷⁸

Or, ces campagnes internationales – au-delà de leurs spécificités et de leurs évolutions – ont au minimum vocation de plaider, visant à favoriser l’implication des communautés, mais

²⁶⁷⁷ “Female genital mutilation is *universally unacceptable* because it is a infringement on the physical and psychosexual integrity of women and girls and is a form of violence against them” in: *Female Genital Mutilation: A Joint WHO/ UNICEF/ UNFPA Statement*, WHO, Geneva, 1997, p 1. [souligné par nous].

²⁶⁷⁸ “A well designed and coordinated campaign against the practice with appropriate technical expertise and adequate levels of funding, should bring about a major decline in female genital mutilation in 10 years and lead to its elimination within three generations” in: *Ibid*, p 17.

aussi des décideurs africains, en faveur de l'éradication de cette pratique. Elisabeth Heger Boyle parle ainsi d'une « stratégie de réforme assimilative » (*assimilative reform strategy*), qui repose surtout sur la persuasion, en délégitimant le soutien en faveur de la pratique.²⁶⁷⁹ Ainsi, dans une résolution lors de l'Assemblée Mondiale de la Santé en 1994, l'OMS recommande aux Etats parties à l'assemblée « de mettre en place des politiques et des programmes qui vont effectivement, et avec des instruments légaux, *abolir* la mutilation génitale féminine ». ²⁶⁸⁰

La vocation universaliste de la cause des MGF, assortie d'un projet de réforme à l'échelle locale (nationale), a donc participé à la remise en cause de la pratique dans des sociétés où elle est une norme sociale et culturelle (évolutive). Cette remise en cause ne coïncide cependant pas avec un abandon immédiat et généralisé de la pratique, mais favorise en tous cas une mise en débat internationale, qui a des répercussions domestiques notoires (y compris contradictoires).

Ainsi, sans postuler pour autant leur origine ou leur impulsion, les politiques de lutte contre les MGF en Afrique s'inscrivent *a minima* dans cette mise en débat internationale d'une pratique sociale. Ce constat que les politiques domestiques peuvent avoir des causes internationales n'a d'ailleurs rien de très original ou novateur, en particulier sur le continent africain inséré de façon asymétrique dans les processus de globalisation. Cependant, comme le soulignait déjà l'un des premiers auteurs à avoir formalisé un tel cadre d'analyse – Peter Gourevitch – faisant du système international une variable explicative des structures domestiques, il est souvent difficile de démêler le sens de la causalité, et les deux niveaux semblent surtout interdépendants.²⁶⁸¹ Ainsi, l'existence et la consolidation d'injonctions internationales ne peuvent suffire à expliquer les mécanismes de formation d'actions

²⁶⁷⁹ E. Heger Boyle et S. E. Preves, "National Policies as International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, vol. 34 (3), 2000, pp 703-737.

²⁶⁸⁰ "To establish policies and programmes that will effectively, and with legal instruments, *abolish female genital mutilation*. " in: "Maternal, Child Health and family planning: traditional practices harmful to the health of women and children", Resolution WHA 47.10, 47 th World Health Assembly, May 1994. [souligné par nous].

²⁶⁸¹ « However compelling external pressures may be, they are unlikely to be fully determining, save for the case of outright occupation. Some leeway of response to pressure is always possible, at least conceptually. The choice of response requires some explanation" in: P. Gourevitch, « The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32 (4), 1978, p 911.

publiques au niveau domestique, même s'ils occupent une place stratégique dans ces interactions. Cette lecture s'inscrit dans une approche nuancée et empirique de la globalisation, qui se détache du débat entre homogénéité globalisante et hétérogénéité localisée, pour chercher surtout à saisir les *interactions* entre les différents niveaux et processus.²⁶⁸²

Cette approche se trouve d'autant plus confortée dans le contexte spécifique de la lutte contre les MGF, où la diffusion de la norme d'éradication – qui reste partielle et éclatée – ne peut déboucher sur un isomorphisme parfait. La globalisation qui se donne ainsi à voir à travers la fiction globale des MGF laisse des marges de manœuvre inédites pour les acteurs locaux.

...Mais, assortie d'un processus de transnationalisation douce.

La cause des MGF mêle donc enjeux globaux et locaux, abolissant les frontières purement domestiques de mise en cause d'une pratique locale. Mais, elle constitue aussi un objet de mobilisation transnationale particulièrement complexe : d'une part parce que la lutte contre les MGF repose sur des instruments de diffusion faiblement contraignants à l'échelle internationale ; et d'autre part, parce qu'elle reste au cœur d'une polémique persistante.

Tout d'abord, les campagnes internationales contre les MGF induisent une forme de transfert politique, c'est-à-dire un processus par lequel des idées sur les *formes* de la lutte contre cette pratique – ce qui correspond à ce que nous avons décrit comme les recettes internationales de lutte - sont rendues disponibles. Contrairement à d'autres processus de transfert politique qui portent sur des éléments plus matériels, la cause des MGF repose sur une transnationalisation de nature *idéationnelle*, qui répond aux mécanismes de la circulation internationale des idées. Sa diffusion à l'échelle internationale repose ainsi non pas tant sur des mécanismes contraignants (tels que la conditionnalité politique ou économique par exemple), mais plutôt sur une « socialisation » à la nouvelle norme internationale,²⁶⁸³ conformément au projet de réforme assimilative (plutôt que coercitive) décrit par E. Heger Boyle.²⁶⁸⁴ L'absence de tels

²⁶⁸² Pour Roland Robertson la question est en effet plutôt de : « spelling out the ways in which homogenizing and heterogenizing tendencies are mutually implicative ». R. Robertson, « Globalization : Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity », in : *Global Modernities*, M. Featherstone, S. Lash et R. Robertson (dir.), Sage Publications, Londres, 1995, p 27.

²⁶⁸³ J. Kelley, « International Actors On The Domestic Scene. Membership Conditionality and Socialization By International Institutions », *International Organization*, vol. 58 (3), été 2004, pp 425-457.

²⁶⁸⁴ E. Heger Boyle et S. E. Preves, 2000, *op.cit.*

mécanismes peut s'expliquer notamment du fait de l'absence d'organes spécialisés à l'échelle internationale qui auraient en charge l'édiction de normes contraignantes : comme nous l'avons évoqué notamment dans les chapitres 2 et 3, nous sommes plutôt ici dans une situation de polyphonie ordonnée de cadres d'action polysémiques dispersés.

La circulation internationale des idées mobilise des ressources cognitives, qui sont essentielles dans la mesure où l'influence de la norme repose sur la persuasion (« le pouvoir du meilleur argument »)²⁶⁸⁵ et la diffusion d'information, et d'expertise.²⁶⁸⁶ Toutes choses égales par ailleurs, cela induit une *transnationalisation douce* des politiques de lutte, qui a pour conséquence une plus grande sensibilité aux oppositions au niveau domestique, comme le souligne Judith Kelley.²⁶⁸⁷ De plus, cette transnationalisation de la cause n'aboutit pas à une transposition automatique de politiques de lutte contre les MGF *aussi* parce que la cause - malgré sa diffusion à l'échelle internationale - constitue une problématique postcoloniale qui reste encore controversée.²⁶⁸⁸

Les campagnes internationales contre les MGF ont en effet été progressivement dénoncées comme le symbole même d'une certaine forme d'impérialisme occidental néo-colonial. Cela donne lieu à des critiques et débats récurrents, qui sont particulièrement visibles depuis quelques années dans la communauté scientifique. Les débats organisés par exemple très récemment à Washington dans le cadre du Congrès annuel de l'American Anthropology Association de 2007 offrent une illustration des enjeux de cette controverse.²⁶⁸⁹ Certains arguments en faveur d'une éradication de la pratique sont considérés ainsi comme

²⁶⁸⁵ "The power of the best argument" in: T. Risse Kappen, "Let's Argue ! Communicative Action in World Politics", *International Organization*, vol. 54 (1), 2000, pp 1-39.

²⁶⁸⁶ M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

²⁶⁸⁷ Cette auteure compare les processus d'eupéanisation des politiques ethniques (favorables aux minorités) dans plusieurs pays d'Europe de l'Est. Elle compare ce qui relève des mécanismes coercitifs (conditionnalité pour l'adhésion) et de socialisation. Elle conclut que "socialization-based methods rarely change behavior ; when they do, the domestic opposition is usually low", J. Kelley, 2004, *op.cit.*, p 434.

²⁶⁸⁸ « FCC is an issue that touches on many of the complexities of power relations in the international system. It brings to the fore gender inequality, women's rights, the state's role in preventing private abuse, debates about sovereign autonomy versus universal human rights, and postcolonial imperialism'. E. Heger Boyle et al. , 2001, *op.cit.*, p 529.

²⁶⁸⁹ Ces discussions ont d'ailleurs été relayées par l'éditorialiste scientifique du *New York Times* (John Tierney), à travers son célèbre blog hébergé sur le site du journal. Ce blog s'intitule Tierney Lab [Disponible en ligne : <http://tierneylab.blogs.nytimes.com>]

scientifiquement invalides - notamment concernant les conséquences néfastes pour la santé qui seraient exagérées, ou les conséquences psycho-sexuelles qui seraient peu étayées,²⁶⁹⁰ voire qui seraient *culturellement biaisés*, reproduisant finalement les mêmes types d'arguments que les accusations empreintes de morale chrétienne des missionnaires coloniaux au début du siècle.²⁶⁹¹ Au-delà des critiques, ce dernier groupe d'arguments a d'ailleurs donné lieu à des formes de résistance contre les campagnes internationales pour l'éradication des MGF parmi certain(e)s intellectuel(le)s africain(e)s, ou issu(e)s de la diaspora dès les années 1980, à l'image de Angélique Savané.²⁶⁹² La mise en jeu de la cause des MGF s'articule précisément autour de son internationalisation. En dernier recours, ce qui est alors rejeté parfois c'est *l'internationalisation arrogante de la cause* bien plus que la lutte en elle-même. Il s'agit en effet souvent de remettre en cause la légitimité des remises en cause occidentales de la pratique – comme dans certains discours pro-MGF islamiques au Mali par exemple. Mais au-delà de la cause en elle-même, il s'agit souvent aussi d'en faire le fer de lance de la résistance à une certaine forme d'hégémonie culturelle, quitte à cautionner les MGF – comme par exemple lors du forum des ONG pendant la conférence de Copenhague en 1980.

Comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre préliminaire, ces débats sont aussi inextricables parce que le savoir autour des MGF reste limité et soumis à des interprétations normatives multiples et contradictoires. La cause des MGF est en effet avant tout marquée par un contexte d'incertitude et de fluidité dans les discours internationaux autour des MGF, y compris dans chacun des deux « camps », c'est-à-dire les pro-MGF et les anti-MGF. A mesure que la cause des MGF se déploie, son caractère controversé s'accroît, produisant des arguments et contre arguments variés et parfois peu cohérents, ne permettant pas la stabilisation de sa mise en cause, au point de rendre finalement assez opaque la problématique *globale* des MGF. La cause des MGF se distingue ainsi d'autres controverses, qui sont également marquées par une forte internationalisation mais qui restent cependant moins

²⁶⁹⁰ Voir notamment: F. Ahmadu, "Ain't I a Woman Too? Challenging Myths of Sexual Dysfunction in Circumcised Women", in: *Transcultural Bodies. Female Genital Cutting in a Global Context*, Y. Hernlund et B. Shell-Duncan (dir.), Rutgers University Press, 2007, pp 278-310. Cf. *supra*, chapitre préliminaire, I, B, 2, pp 98 et s.

²⁶⁹¹ "The 'civilizing' missionary efforts of militant Protestants have been supplemented and even supported by the evangelical intervention of global feminists and human rights activists" : R. A. Shweder, "When Cultures Collide: Which Rights? Whose Tradition of Values? A Critique of the Global Anti-FGM Campaign"; communication au *Congrès de l'AAA*, décembre 2007, Washington, p 3.

²⁶⁹² Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3, a.

problématiques, et où - par exemple - des ressources cognitives (informations, recherches, expertise ...) supplémentaires permettent de stabiliser les enjeux sur le long terme. C'est le cas par exemple avec la cause environnementale, monopolisée par des experts, ce qui tend à stabiliser (ponctuellement) sa mise en cause, autour d'arguments scientifiquement élaborés (même s'ils sont évolutifs). Dans un autre ordre d'idée, la lutte en faveur de l'avortement, qui repose sur des référents moraux et qui touche au comportement individuel, comme la cause des MGF, reste très controversée en Afrique (et ailleurs), et ne bénéficie pas d'un éclairage international aussi puissant que dans le cas des MGF. La lutte contre le sida semble se rapprocher le plus des caractéristiques de la lutte contre les MGF : il s'agit en effet d'une cause dont l'internationalisation est à la fois importante mais problématique, où les enjeux cognitifs (avec des connaissances contradictoires) et normatifs (avec une forte dimension morale) se mêlent.²⁶⁹³ Cependant, cette cause semble progressivement se stabiliser, notamment du fait de la diffusion des Anti- Rétro Viraux et de la stabilisation d'un savoir qui s'étoffe, même s'il peut toutefois faire encore l'objet de controverses localisées (avec la politique de T. Mbeki par exemple) ou spécifiques (avec la polémique religieuse autour de l'usage du préservatif).

En suivant ici une piste ouverte par Thomas Risse Kappen, il apparaît que le processus de transnationalisation dépendrait notamment de la nature de la régulation internationale la cause des MGF.²⁶⁹⁴ Or, comme cette régulation repose sur une polyphonie – même ordonnée. Le processus de transnationalisation de la cause reste alors incertain, porté par des acteurs nombreux proposant des discours hétérogènes, et qui se heurtent à des oppositions (domestiques) diverses.

Ainsi, la nature même de la transnationalisation de la cause des MGF - que ce soit au niveau de ses canaux, de ses acteurs et de ses instruments - conteste l'hypothèse d'une imposition directe de la norme d'éradication dans les champs politiques nationaux. La gouvernementalité de la cause des MGF porte sur un objet qui repose sur des jeux de mise en

²⁶⁹³ F. Eboko, 1999, *op.cit.*

²⁶⁹⁴ "The impact of transnational actors and coalitions on state policies is likely to vary according to [...] degrees of international institutionalization, i.e., the extent to which the specific issue-area is *regulated* by bilateral agreements, multilateral regimes, and/ or international organization": in : T. Risse Kappen, « Bringing Transnational Relations Back In : Introduction », in *Bringing Transnational Relations Back In*, T. Risse-Kappen (dir.), Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p 6.

sens et en action qui dépassent le simple espace domestique, pour inclure des dynamiques internationales. Mais d'autre part, cette transnationalisation de la norme d'éradication est « soft » : l'asymétrie de pouvoirs dans le système international est en effet contrebalancée par un objet *polémique* qui freine sa diffusion homogénéisante. Ainsi, même si la cause des MGF est fortement internationalisée, l'impact de ce processus au niveau domestique reste relativement faible et contingent. Cette transnationalisation paradoxale **empêche toute logique descendante dans la circulation de la cause des MGF, et suggère au contraire l'importance des ajustements entre plusieurs univers de sens** : cela constitue donc le premier facteur déterminant d'une gouvernementalité multi-niveaux négociée de la cause.

Un deuxième facteur détermine cette forme de gouvernementalité : la nature des interactions au niveau domestique. On rejoint ici aussi les conclusions de Thomas Risse-Kappen sur la transnationalisation, qui met l'accent sur les « structures domestiques ».²⁶⁹⁵ Nos recherches ont permis de déterminer que dans les deux cas étudiés, des structures domestiques de négociation existent et jouent un rôle majeur.

- *Des structures domestiques potentiellement négociatrices.*

La littérature en relations internationales sur les processus de transnationalisation (globalisation et européanisation) met paradoxalement aussi l'accent sur les facteurs domestiques, dont la nature et l'évolution particulière conditionnerait largement la forme du processus de transnationalisation. C'est également ce que propose la sociologie de « l'import-export institutionnel », qui met en avant à la fois le fait que les systèmes politiques ne constituent pas « une cire molle où viendrait se marquer l'empreinte des idées et des institutions importées »,²⁶⁹⁶ même s'ils précisent aussi qu'« il est devenu téméraire de penser que les systèmes sociaux ont *a priori* et toujours la capacité de se protéger contre les échecs et de se régénérer au contact de ce qui les remet en cause ou menace leur identité ».²⁶⁹⁷ Cette

²⁶⁹⁵ « The impact of transnational actors and coalitions on state policies is likely to vary according to differences in domestic structures, i.e. the normative and organizational arrangements which form the 'state', structure society and link the two in the polity », T. Risse Kappen, 1995, *op.cit.*, p 6.

²⁶⁹⁶ Y. Meny, « La greffe et le rejet. Les politiques du mimétisme institutionnel », in : *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Y. Meny (dir.), L'Harmattan, Paris, 1993, p 9.

²⁶⁹⁷ B. Badie, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation du monde*, Fayard, Paris, 1992, p 223.

approche attentive au niveau local invite à comprendre de plus près les mécanismes et les acteurs qui interagissent dans les flux d'idées, de produits de toute nature.²⁶⁹⁸

En théorie des relations internationales, les notions de « prismes nationaux »,²⁶⁹⁹ de « veto players »,²⁷⁰⁰ de « coalitions domestiques »,²⁷⁰¹ de « domestic opposition »²⁷⁰² etc. s'inscrivent toutes dans cette démarche attentive aux dynamiques domestiques. Thomas Risse-Kappen évoque simplement la notion de « structure domestique », qui offre un outil d'analyse à la fois complet mais souple permettant de rendre compte des facteurs domestiques déterminants.²⁷⁰³

Il affirme ainsi que « pour influencer les politiques, les acteurs transnationaux ont besoin, premièrement, de canaux menant au système politique de l'état ciblé, et deuxièmement, de partenaires domestiques avec la capacité de former des coalitions gagnantes. Les idées promues par les alliances transnationales ou par des communautés épistémiques n'ont pas d'importance si ces conditions ne sont pas remplies. »²⁷⁰⁴ Ce sont les structures domestiques qui expliquent les variations de l'impact des réseaux transnationaux. Son hypothèse est que : « l'impact des acteurs transnationaux et des coalitions sur les politiques publiques varie en fonction des différences dans les structures domestiques, c'est à dire dans les arrangements

²⁶⁹⁸ « Il est imprudent d'affirmer que les pratiques d'importation débouchent nécessairement sur une logique d'hybridation, que les flux venus du dehors ont vocation à être appropriés par la société réceptrice, comme si une mystérieuse main invisible assurait une prise de possession des biens et des symboles conçus et façonnés par d'autres histoires et d'autres cultures » *Idem*.

²⁶⁹⁹ J. Caporaso et al., 2001, *op.cit.*

²⁷⁰⁰ G. Tsebelis, 2001, *op.cit.*

²⁷⁰¹ P. Sabatier, 1999, *op.cit.*

²⁷⁰² J. Kelley, 2004, *op.cit.*

²⁷⁰³ Partant d'une analyse des changements dans la politique étrangère dans le contexte de la fin de la guerre froide, il met en évidence le fait qu'on ne peut pas comprendre le changement de discours de Gorbatchev (notamment) sans souligner la perméabilité de son équipe aux nouvelles idées véhiculées dans des réseaux transnationaux. Ainsi, la circulation des idées à travers les réseaux transnationaux varie nécessairement en fonction des « structures domestiques » dans lesquelles ces idées vont ou non prendre racine. T. Risse-Kappen, « Ideas Do Not Float Freely. Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War », *International Organization*, vol. 48 (2), printemps 1994, pp 185-214.

²⁷⁰⁴ « To influence policies, transnational actors need, first, channels into the political system of the target state, and second, domestic partners with the ability to form winning coalitions. Ideas promoted by transnational alliances or epistemic communities do not matter much unless those two conditions are met. » T. Risse-Kappen, 1994, *op.cit.* p 208.

organisationnels qui forment l'Etat, structurent la société et lient les deux dans la politique. »²⁷⁰⁵
Les structures domestiques déterminent par exemple la disponibilité des canaux pour les acteurs transnationaux : plus les structures domestiques sont dominées par un Etat centralisé, plus il sera difficile aux acteurs transnationaux de pénétrer dans le système politique. L'auteur distingue trois niveaux d'analyse : les institutions politiques (plus ou moins centralisées ou fragmentées), la structure des demandes de la société civile (plus ou moins faibles ou fortes), et enfin les valeurs et les normes principales encadrées dans la « culture politique », c'est-à-dire l'ensemble des idées, des valeurs qui ne changent pas dans le temps long dans le système politique et qui forment une sorte de consensus sociétal.

Dans nos cas de recherche (Mali et Kenya), les structures domestiques comprennent d'un certain nombre de caractéristiques qui permettent le déploiement d'une gouvernabilité multi-niveaux négociée de la cause des MGF. Pour saisir ces caractéristiques, il faut replacer la mise en cause et en action des MGF dans le *temps long* (avec des balisages différents dans nos deux cas de recherche). Sur cette période, les structures domestiques se sont profondément modifiées tant au Mali qu'au Kenya. Or, notre idée est que la forme de gouvernabilité de la cause des MGF s'est nourrie de trois caractéristiques principales des structures domestiques des pays étudiés : un processus décisionnel en transitions (national, démocratique) d'une part, où les demandes sociales tendent à se consolider autour de sociétés civiles naissantes ; et où les cultures politiques sont marquées par la gestion du pluralisme des normes. Ces trois éléments imbriqués façonnent ainsi des *capacités de négociation* du sens des MGF.

Composante 1. Des processus décisionnels en transition(s).

Comme nous l'avons vu tout au long de ce travail de thèse, la lutte contre les MGF n'a pas émergé brusquement dans les contextes politiques africains des années 1990, à la faveur d'une ouverture démocratique qui aurait rendu les sociétés politiques également plus contraintes par les discours internationaux relatifs aux « droits humains ». Au contraire, elle s'est développée de façon non linéaire et parfois paradoxale avant les indépendances, se frottant ainsi aux

²⁷⁰⁵ "The impact of transnational actors and coalitions on state policies is likely to vary according to differences in domestic structures, i.e. the normative and organizational arrangements which form the state, structure society and link the two in the polity." in: T. Risse Kappen, 1995, *op.cit.*, p 6.

structures domestiques politiques et institutionnelles des Etats en évolution constante. Sans entrer dans les détails, la cause des MGF s'est confrontée à trois phases différentes et successives de gestion du pouvoir. Le *gouvernement* des MGF²⁷⁰⁶ peut ainsi être décomposé en trois moments - le gouvernement colonial, le gouvernement autoritaire et enfin le gouvernement démocratique (ou tout du moins de *décompression autoritaire*) – qui **ont chacun façonné la gouvernementalité (actuelle) de la cause.**²⁷⁰⁷

Le *gouvernement colonial* de la problématique des MGF a laissé une empreinte, voire un stigmatisme particulièrement visible dans le cas kenyan – ce qui permet de faire émerger de façon radicale plusieurs éléments clefs du processus de formation de la cause.

Ici, les structures domestiques sont centralisées et contrôlées de l'extérieur, de telle sorte qu'il existe une déconnexion quasi-totale avec les demandes sociales qui n'ont d'ailleurs pas la possibilité de s'exprimer sinon de façon violente. Au Kenya, le gouvernement colonial de la « circoncision féminine » s'inscrit dans ce contexte, et est renforcé dans le croisement de la volonté des missionnaires de « civiliser » les populations qu'ils cherchent à convertir profondément, et de celle des administrateurs coloniaux de marquer le contrôle de la population – ou ce que Lynn Thomas a appelé « la politique du ventre reproductif/utérus » (ou : « the politics of the womb »).²⁷⁰⁸ Or, dans le cas malien une telle conjonction d'intérêts ne se retrouve pas, si bien que le traitement colonial de l'excision n'a pas eu lieu. Le gouvernement colonial de la problématique repose cependant sur un mécanisme d'imposition

²⁷⁰⁶ Défini comme la conduite des corps et des esprits, voire des affaires publiques au sein d'une société ou d'un territoire donné(e), à partir de la définition de M. Foucault : « Gouverner, c'est structurer le champ d'action des autres », M. Foucault, *Dits et écrits*, vol. 4, p 237. Cf. *supra*, introduction à la partie 2 de la thèse.

²⁷⁰⁷ Notons toutefois que l'évolution diachronique de la gouvernementalité de la cause des MGF n'a pas nécessairement suivi les mêmes chemins dans nos deux cas de recherche, mais on peut néanmoins dégager une logique commune, qui s'est ensuite déclinée à des rythmes et selon des modalités différentes. Par exemple, le gouvernement colonial de la question n'a pas le même poids dans le façonnement de la gouvernementalité au Mali et au Kenya, mais il s'agit essentiellement d'une question de degré, qui ne remet pas en cause la logique que nous tentons ici de dévoiler. De la même manière, le gouvernement démocratique revêt des formes différentes, mais il s'agit bien ici d'en saisir la logique dans une perspective comparative diachronique. Les facteurs de variation sont étudiés dans un deuxième temps, cf. *infra*, deuxième point de cette conclusion.

²⁷⁰⁸ « Throughout the twentieth century, struggles over reproduction were crucial to the construction of political and moral order in Kenya » : L. Thomas, 2003, *op.cit.*, p 173

d'une norme exogène (en partie relayée par des référents chrétiens et moraux) qui entre en conflit avec les normes locales, qui font de la pratique de la circoncision un élément identitaire et culturel – qui sort d'ailleurs renforcé de cette confrontation. Au Kenya, la controverse attise les velléités indépendantistes. Or, pour tenter de les calmer, les campagnes de lutte contre la pratique sont finalement rapidement abandonnées. Cette expérience reste le symbole fort des effets potentiellement dramatiques d'une *éradication imposée* de la pratique des MGF : la controverse des années 1920 et 1930 a en effet été érigée par la suite en *contre – exemple*, au pouvoir évocateur symbolique puissant.

Le gouvernement colonial de la problématique (dont le cas kenyan constitue offre une forme quasi idéale- typique) à la fois *préfigure* l'ampleur des débats que la remise en cause de la pratique soulèvera dans des contextes post-coloniaux ; tout en contribuant à en encadrer en quelque sorte le champ des possibles (ultérieur) qui vient buter contre le risque de tensions culturelles et/ ou socio ethniques sous-jacentes.

Puis, l'indépendance de ces deux Etats s'accompagne de la mise en place d'un pouvoir en partie nationaliste (avec Modibo Keita (1961-1968) et Jomo Kenyatta (1963-1978) au Kenya. Dans les deux cas, ces régimes tendent progressivement à se durcir - à partir de 1966 au Mali avec la mise en place du Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) doté des pleins pouvoirs, et articulé à l'US RDA devenu un parti unique *de facto* ;²⁷⁰⁹ ou avec la mise en place progressive d'un parti unique *de facto* autour de la KANU limitant le développement de la société civile dans la mesure où elle ne gêne pas l'Etat, dans le cas kenyan.²⁷¹⁰ La trajectoire autoritaire²⁷¹¹ des régimes post-indépendance se confirme surtout avec les régimes

²⁷⁰⁹ C. O. Diarra, *Le Mali de Modibo Keita*, L'Harmattan, Paris, 1986.

²⁷¹⁰ H. Maupeu et F. Grignon, « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, vol. 70, juin 1998, pp 3- 81 (numéro spécial).

²⁷¹¹ On retiendra la définition proposée par Juan Linz des régimes autoritaires : « les régimes autoritaires sont des systèmes à pluralisme limité mais politiquement non responsables, sans idéologie élaborée et directrice [...] ni volonté de mobilisation intensive ou extensive, sauf à certains moments de leur développement- et dans lequel un leader ou occasionnellement un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur des limites formellement mal définies, en fait, plutôt prévisibles » (J. Linz et G. Hermet, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Armand Colin, Paris, 2006, p 157). Deux critères permettent de repérer les régimes dits autoritaires : le pluralisme limité d'une part (à travers notamment l'encadrement étroit de la vie politique avec un parti unique officiel ou dominant de facto, le contrôle de la société exercé partiellement par l'Etat, la manipulation des élections, voire un contrôle de l'information) ; mais une mobilisation idéologique

personnalisés et au pluralisme limité de Moussa Traoré au Mali (1978-1991) et de D. A. Moi au Kenya (1968 -2002).²⁷¹²

Les structures domestiques autoritaires sont ainsi dominées par des autorités centrales (associées au parti, et incarnées par le chef- président), qui *encadrent* la quasi-totalité des demandes sociales, tout en poursuivant (de façon assez contrastée) un projet modernisateur.

Dans cette période post-indépendance, la problématique de la circoncision féminine est réintroduite au Mali comme au Kenya. Le ***gouvernement autoritaire*** de la question des MGF se déploie d'abord et avant tout à l'intérieur des structures d'encadrement des femmes : que ce soit la Commission sociale des Femmes de l'US RDA, marqué par l'engagement d'Awa Keita ; puis l'Union Nationale des Femmes du Mali (UNFM) sous Moussa Traoré ; ou de façon plus subtile à travers l'organisation féminine Maendeleo Ya Wanawake (MYWO),²⁷¹³ affiliée au parti KANU de façon officieuse.²⁷¹⁴ Dans le contexte des régimes autoritaires que nous décrivons, ces structures étaient les seules autorisées à relayer les intérêts des femmes, ce qui limite donc de fait leur impact en termes de changement social. Il est surtout intéressant de noter que la problématique des MGF figure cependant sur l'agenda de ces régimes autoritaires parce qu'elle s'inscrit en partie assez bien dans la lignée d'un projet modernisateur qui – sans nécessairement faire table rase du passé – cherche à dépoussiérer certains éléments considérés comme un obstacle au développement social, culturel et économique (en particulier en intégrant les femmes au développement, mais sans remettre en cause les inégalités). C'est ainsi que l'on peut comprendre les « *presidential decrees* » de D. A. Moi à partir de 1982 en faveur d'une éradication d'une pratique jugée « archaïque » ; tout autant que le projet pionnier initié par l'UNFM en 1978, qui s'inscrit dans une campagne visant à éliminer les pratiques portant atteinte aux capacités reproductives des femmes, qui sont pourtant des vecteur(rices) du développement.

Ce gouvernement autoritaire de la problématique a permis une inscription éphémère et paradoxale de la cause sur l'agenda national, coupée en partie des demandes sociales et

secondaire (c'est-à-dire qui peut tolérer d'autres formes de socialisation). Voir notamment : G. Hermet, « Les autoritarismes », in : M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, PUF, Paris, 1985.

²⁷¹² F. Grignon, « Les années Nyayo : racines de l'autoritarisme et graines de démocratie », in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et Prunier (dir.), Karthala- IFRA, 1998, pp 315-348.

²⁷¹³ Rappelons que sous J. Kenyatta, la question est restée largement taboue du fait de la controverse coloniale. Elle ne ré- émerge donc que sous D.A. Moi.

²⁷¹⁴ Elle devient cependant MYWO-KANU en 1986, marquant une affiliation officielle.

n'ayant pas fait l'objet d'une véritable mise en débat. L'échec de ces premiers engagements publics peut ainsi s'expliquer du fait de la faiblesse (au Mali) voire de l'absence (au Kenya) de relais disponibles au sein des structures sociales pour absorber cette initiative.

Même si ce *gouvernement* n'a pas conduit à la consolidation de la mise sur agenda, il n'est cependant pas dépourvu d'effets sur le modelage de la gouvernamentalité actuelle de la cause. En effet, ce gouvernement a fait l'expérience des premières résistances à la cause : rappelons en effet que les séminaires de l'UNFM débouchent finalement sur des recommandations visant la régulation (et non l'abandon) de la pratique du fait de pressions exercées dans certaines régions où la pratique est dominante. Rappelons également que les prises de position de D. A. Moi sont accueillies par un regain de la pratique dans certaines zones.²⁷¹⁵ Mais à l'inverse, ce traitement de la question s'inscrit également dans le contexte d'une consolidation de la cause sur l'agenda international, qui dessine des opportunités nouvelles. Ainsi, MYWO initie un premier programme de sensibilisation avec l'appui financier et technique de l'ONG américaine PATH, financée par l'US AID. Au Mali le Comité Interafricain, basé à Dakar et soutenu par le FNUAP, permet aux femmes pionnières dans la lutte (qui sont passées par l'UNFM) de participer très tôt à des réseaux transnationaux. L. Thomas considère d'ailleurs que la prise de positions de D. A. Moi contraste avec le silence de la période Kenyatta notamment en raison de l'évolution des ressources matérielles en jeu autour de la question : les flux croissants de financements internationaux au Kenya dans cette période sont également un facteur à prendre en compte.²⁷¹⁶

Ce gouvernement autoritaire est donc marqué par une double expérience, celle des *contraintes* – à savoir la gestion des tensions que les engagements génèrent ; mais aussi des *opportunités* attachées à la cause des MGF - à travers les ressources (financières mais pas seulement) liées à l'internationalisation (naissante) de la cause.

Enfin, on peut également dégager un troisième type d'héritage dont la gouvernamentalité (de la cause des MGF) actuelle est porteuse, lié à la démocratisation des structures domestiques (même si elle prend cependant des formes contrastées). Au Kenya, D. A. Moi est contraint de céder aux pressions en faveur du multipartisme qui émanent d'une société civile naissante articulée autour des Eglises et des défenseurs des droits humains et relayée par la

²⁷¹⁵ FPAK, 1996, *op.cit.*

²⁷¹⁶ L. Thomas, 2003, *op.cit.*, pp 185 et s.

communauté internationale. Cependant, les réformes politiques entreprises ne modifient pas en profondeur la structuration du pouvoir autoritaire : les élections de 1992 voient en effet la victoire du parti au pouvoir (KANU), réalisée au prix d'une instrumentalisation des clivages ethniques qui ont eu des effets dramatiques. Les élections sont à nouveau remportées en 1997. En 2002, D. A. Moi accepte cependant de ne pas se représenter, conformément aux dispositions constitutionnelles qui limitent à deux le nombre de mandat présidentiel. L'alternance s'opère donc en 2002, avec Mwai Kibaki qui remporte les élections à l'aide d'une coalition large (NARC), soutenue par une large partie de la société civile. Ces élections marquent pour certains le véritable tournant dans la démocratisation du pays, du fait de l'alternance qu'elles opèrent d'une part, mais aussi du fait de la faible ethnicisation de la campagne électorale et du vote d'autre part.²⁷¹⁷ Pourtant, comme le montrent la campagne de 2007 et les violences qui ont suivies les résultats, la démocratisation est encore un processus inachevé au Kenya.²⁷¹⁸

Au Mali, la transition qui a pris une tournure plus radicale dans les années 1990, et qui s'est consolidée par une alternance réussie en 2002, et confirmée en 2007 contribue à offrir l'image d'une démocratie quasi achevée, régulièrement citée en exemple.²⁷¹⁹ D'autant que cette deuxième période (2002- 2007) a renforcé l'image de démocratie en gestation, à travers la gestion consensuelle du pouvoir, même si (là aussi) la réalité est nécessairement plus contrastée – notamment en raison d'un système partisan défaillant, incapable de faire émerger

²⁷¹⁷ Pour Hervé Maupeu le scrutin est marqué par le « désir profond de changement d'élite gouvernante » d'une part, et il précise aussi que : « Il serait naïf de croire que l'ethnicité a soudainement cessé d'être un principe cardinal d'identification politique. Néanmoins, le vote NARC marque un rejet de l'ethnicisation brutale que le régime Moi a imposé durant les années 1990 au moyen de méthodes peu orthodoxes [...] En construisant l'unité de l'opposition, Kibaki et les autres leaders de la NARC ont dû se convertir à ce nouveau discours issu de la société civile » : H. Maupeu, « Les élections de la transition », *Politique Africaine*, vol. 89, mars 2003, pp 149-166. Ce que David Throup résume ainsi : « there is a palpable sense of relief at the end of 24 years of repression and a feeling of national renewal », D. Throup, *Kibaki's Triumph: The Kenyan General Election of December 2002*, Royal Institute of International Affairs, Briefing Paper N°3, juin 2003.

²⁷¹⁸ Voir notamment le rapport produit par l'ONG Human Rights Watch en 2002 : *Kenya's Unfinished Democracy. A Human Rights Agenda for the New Government*, vol. 14, N°10 (A), décembre 2002; « L'alternance brisée et la colère politique au Kenya », F. B. Foucault et D. Conan, *Mouvements*, 7 janvier 2008.

²⁷¹⁹ F. Laloupe, « Le Mali ou l'irrésistible ancrage démocratique », *Géopolitique Africaine*, vol. 15-16, été-automne 2004, pp 255-265.

une opposition, en partie étouffée par le « consensus ATT ».²⁷²⁰ Ces doutes sont d'ailleurs confirmés avec les élections et la gestion du pouvoir pendant le deuxième mandat d'ATT (2007 -...).

Dans les deux cas, les structures domestiques en voie de démocratisation se caractérisent par un mode de prise de décision fragmenté (si on le compare notamment à centralisation des régimes autoritaires précédents), contrebalancé surtout par un présidentielisme fort,²⁷²¹ qui repose sur des bases partisans inclusives mais floues dans les deux cas.²⁷²² Les demandes sociales peuvent alors transiter via de nouveaux canaux pour se faire entendre. Cela participe d'une mise sur agenda plus durable de la cause des MGF, qui jouissent des relais nécessaires à sa consolidation – notamment *via* les organisations de la société civile. Le ***gouvernement démocratique*** de la cause est surtout marqué par les relations (nouvelles) entre Etat et société civile, favorisant un traitement plus approfondi de la question.

Cela nous amène ainsi d'ailleurs à la deuxième composante clef des structures domestiques : à savoir la nature et modalités de la demande sociale. Or, la gouvernementalité (actuelle) de la cause des MGF est à cet égard profondément marquée par l'émergence de société(s) civile(s) naissante(s) – sur la période étudiée dans nos deux cas de recherche, mais avec cependant des différences notoires.

Composante 2. Consolidation de l'espace public.

La gouvernementalité de la cause des MGF est également influencée par un deuxième facteur fondamental caractérisant les structures domestiques : la nature des relations Etat / société. Or

²⁷²⁰ R. Vengroff, "Governance and the transition to democracy : political parties, the party system in Mali", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31 (4), 1993, pp 541-562; G. Chauzal et V. Baudais, "Les partis politiques et l'indépendance partisane d'ATT", *Politique Africaine*, vol. 104, décembre 2006, pp 61-80.

²⁷²¹ Le Mali connaît un régime semi présidentiel, reprenant le parlementarisme rationalisé d'inspiration Cinquième République française. Le Kenya connaît un régime présidentiel, reprenant certains traits du régime américain. Mais dans les deux cas la concentration du pouvoir est observable au profit du chef de l'exécutif, le Président. Voir par exemple : J. Buchanan, 1962, op.cit. ; Bourmaud, *La politique en Afrique*, Montchrétien, Paris, 1997. Cf. *supra*, chapitre 4, B, 1, a.

²⁷²² Au Kenya, le système partisan est très personnalisé, et fondé sur des lignes de clivages ethniques. Au Mali, le système est surtout éclaté, sans lignes de clivages idéologiques stables. Dans les deux cas, le pouvoir s'exerce actuellement (depuis 2002) à travers des coalitions plus ou moins larges, même si les périodes précédentes ont pu à l'inverse être marquées par la domination d'un parti (la KANU au Kenya ; et l'US RDA puis l'ADEMA au Mali).

dans les structures domestiques en transitions que nous étudions, ces relations ont considérablement évolué, au Mali et au Kenya ; mais *une* évolution en particulier va influencer la gouvernementalité de la cause des MGF : l'émergence de « sociétés civiles », ²⁷²³ favorisant la consolidation de l'espace public.

Cette émergence joue sur la gouvernementalité de la cause des MGF à plusieurs niveaux. Sur un premier niveau, l'amorce d'un processus d'ouverture démocratique constitue une fenêtre d'opportunité pour les acteurs sociaux qui développent de nouvelles capacités d'action, comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre 1. L'institutionnalisation de la participation de ces acteurs est d'ailleurs considérée comme un critère de consolidation des régimes post- transition. ²⁷²⁴ Au Mali, la liberté d'association en 1991 se traduit par la multiplication des organisations de la société civile. Au Kenya, le changement est plus nuancé : l'introduction du multipartisme amène des changements formels. On peut toutefois noter que le *NGO Coordination Act* (1990) - que D. A. Moi avait introduit précisément pour juguler l'opposition au régime et encadrer de façon stricte la vie associative - est finalement assoupli au début des années 1990 sous la pression conjointe des groupes de défense des droits humains, des Eglises et des juristes. ²⁷²⁵ Le processus de transition a en partie ouvert des espaces d'expression et de discussion autour de certaines demandes sociales. Cependant, même si cette consolidation de l'espace public joue nécessairement un rôle dans le traitement de la question des MGF, notamment du fait de la prolifération et/ou du contrôle plus souple des associations et des médias, permettant la *mise en jeu* de nouvelles questions sociales, comme par exemple la lutte contre les MGF ; l'émergence des sociétés civiles modifie cependant les structures domestiques de façon *ambivalente*. Trois compléments d'analyse viennent ainsi nuancer ce premier point.

Tout d'abord, les sociétés civiles au Mali et au Kenya ne constituent pas des espaces structurés de demande sociale. En effet, cette vision quelque peu enchantée et « auto

²⁷²³ On peut définir la société civile ensuivant Alexis Roy *a minima* comme « l'espace situé entre le pouvoir d'Etat et la sphère privée, là où se manifeste le corps social » (p 574) sans pour autant en cela postuler son existence mais au contraire chercher les formes de son émergence ou non. A. Roy, « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XLV (2), 2005, pp 573-584.

²⁷²⁴ C. Thiriot, 2002, *op.cit.*

²⁷²⁵ H. Maupeu et J. Lafargue, "Société civile kenyane: entre résistance et résilience", in: F. Grignon et G. Prunier (dir.), 1998, *op.cit.* , pp 61 et s. ; M. E. Pommerolle, *L'émergence de nouveaux groupes de pression dans la revendication démocratique en Afrique : les ONG de défense des droits de l'homme au Kenya*, mémoire de DEA (CEAN), 1998-1999.

prophétique » d'une société civile qui assurerait automatiquement la cohésion entre intérêts particuliers et biens communs, ne rend pas compte du fait qu'elle est en cours de construction et qu'elle reste surtout « embryonnaire voire 'gélatineuse' ». ²⁷²⁶ Tout d'abord, cela signifie que la société civile n'est pas un bloc homogène, comme le rappelle Michael Bratton qui considère la société civile comme plurale et fluide, composée d'un « assemblage d'intérêts à différentes étapes d'institutionnalisation ». ²⁷²⁷ Elle est composée de différentes entités organisationnelles dont le poids et la représentativité varient, ainsi que les intérêts. Ainsi, l'ouverture démocratique a fait émerger des associations qui se sont positionnées sur le créneau de la lutte contre les MGF, mais elle a aussi permis à d'autres groupes d'exprimer à l'inverse leur désaccord vis-à-vis des campagnes de lutte, à l'instar par exemple de l'UNAFEM au Mali. Il ne faut pas non plus négliger que la prolifération tous azimuts de ce secteur correspond également à un contexte économique particulier, où les associations et ONG sont devenues des niches d'emplois, voire des plateformes lucratives en raison de leurs liens étroits avec l'international, ce qui a d'ailleurs participé de la consolidation d'une certaine élite, ²⁷²⁸ que nous avons évoquée notamment dans le chapitre 1.

Cela nous amène au deuxième point de nuance : les acteurs de la société civile ont certes *pu* se multiplier dans le contexte de l'ouverture démocratique, mais leur croissance est également imputable aux mécanismes de l'aide internationale qui s'est réorientée progressivement dans la même période, privilégiant les organisations de la société civile aux acteurs étatiques considérés comme corrompus et responsables des échecs des stratégies d'aide antérieures. ²⁷²⁹ Et d'autre part, dans le domaine spécifique de la lutte contre les MGF, la multiplication des acteurs de la société civile impliqués sur cette question s'explique aussi du fait qu'ils sont des canaux privilégiés de la circulation des idées au niveau international, voire de leur imposition, ²⁷³⁰ dans un contexte où la cause des MGF est devenue une priorité sur l'agenda

²⁷²⁶ R. Otayek, "Vu d'Afrique. Société civile et démocratie. De l'utilité d'un regard décentré", *RIPC*, vol. 9 (2), 2002, p 209.

²⁷²⁷ "Assemblage of interests at various stages of institutionalization » in: M. Bratton, « Beyond The State. Civil Society and Associational Life in Africa », *World Politics*, XLI (3), pp 407-429.

²⁷²⁸ S. N. Nedgwa, *The Two Faces of Civil Society : NGOs and Politics in Africa*, Kumarian Press, USA, 1996

²⁷²⁹ B. J. Lecomte et J. D. Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, pp 5-23.

²⁷³⁰ S. N. Nedgwa, 1996, *op.cit.*; A. Fowler, « Beyond leadership : getting real about NGO relationship in the aid system », *IDS Bulletin*, vol. 31 (3), 2000, pp 1-13. Il affirme ainsi "partnership is a Trojan Horse [...] it is a more subtle form of external power imposition", *ibid*, p 7

international. Ainsi, ce n'est pas tant l'ouverture démocratique *per se* qui a permis le déploiement d'une société civile florissante sur cette thématique, mais une conjoncture de facteurs dont une fenêtre d'opportunité internationale antérieure à l'ouverture démocratique. En effet, notons que les organisations pionnières dans la lutte contre les MGF existaient *avant* l'ouverture démocratique, qui n'en a donc pas été un déclencheur : c'est le cas du Centre Djoliba au Mali – qui menait des activités pionnières dès les années 1980 (et qui était d'ailleurs également un lieu de discussion en faveur du multipartisme), voire de MYWO au Kenya. Tous deux bénéficiaient surtout d'importants partenariats avec l'extérieur : à travers Save the Children – Suède pour l'un, et PATH, ONG américaine pour l'autre.²⁷³¹

D'ailleurs, ces organisations pionnières (et leurs membres) ont ainsi accumulé des ressources cognitives importantes, au cours de leurs expériences dans la lutte : si bien qu'elles sont devenues – comme nous l'avons montré - des partenaires privilégiés dans la formulation d'une politique de lutte contre les MGF. Cela rejoint d'ailleurs le dernier élément de nuance de l'impact de l'émergence des sociétés civiles : comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 1, dans nos deux cas de recherche il est parfois difficile de clairement caractériser la société civile, tant les frontières avec la société politique semblent poreuses. Stephen N. Nedgwa proposait ainsi une vision plurielle de « la » société civile, avec une composante qui se poserait en contre – pouvoir, et une autre qui s'accommoderait et participerait au pouvoir.²⁷³² Les activités de la société civile ne sont pas nécessairement en conflit ou concurrence directe avec l'Etat : leurs interactions sont plus subtiles. On retrouve ainsi des exemples d'indifférenciation fonctionnelle entre certaines organisations dites de la société civile et le pouvoir, à travers par exemple les organisations féminines, y compris dans un contexte de transition démocratique : c'est le cas avec la Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali (CAFO), et MYWO au Kenya. Les relations de *clientélisme* qu'elles entretiennent avec le pouvoir n'en font donc pas nécessairement les vecteurs d'une demande sociale « à la base ».²⁷³³ Dans le domaine de la lutte contre les MGF, les relations instrumentales entre les deux entités peuvent se manifester à travers la recherche d'une certaine captation par l'Etat des associations et ONG pionnières dans la lutte, qui constituent

²⁷³¹ Cf. *supra*, chapitre 1, II, 2.

²⁷³² S. N. Nedgwa, 1996, *op. cit.*

²⁷³³ On peut ainsi parler d'une « démocratie de corporatisme » en suivant les hypothèses de E. Keller (1995) reprises par Céline Thiriot: « chacun est ramené à ses propres buts et revendications, le sentiment corporatiste l'emporte sur les préoccupations unitaires et démocratiques », C. Thiriot, 2002, *op.cit.*, p 28.

des appuis en termes d'expertise et d'information. La création du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE) au Mali, chargé de *coordonner* l'ensemble des activités de lutte au niveau national peut offrir un bon exemple. Comme nous l'avons vu ses activités sont tournées essentiellement vers la capitalisation, l'harmonisation, et la synergie des actions déjà entreprises par les associations et ONG, qui disposent donc d'importantes ressources cognitives (notamment une expérience de la lutte), dont les structures bureaucratiques nouvelles ne bénéficient pas.

En bref, l'émergence des sociétés civiles joue un rôle clef mais qu'il faut nuancer afin de saisir de façon précise les modalités des *interactions* avec le champ politique. La « société civile » est plurielle, elle repose sur des logiques en partie instrumentales, et elle entretient des liens étroits avec l'extérieur mais aussi avec les entités étatiques. Si bien que les organisations de la société civile peuvent constituer des courtiers en idées idéaux mais ambivalents, car ils restent insérés dans un enchevêtrement complexe d'intérêts, de sens et d'acteurs impliqués autour de cette problématique – comme nous l'avons détaillé dans le chapitre 4. Ni totalement autonomes, ni totalement dépendants l'émergence de ces acteurs clefs dans l'espace national influence la gouvernementalité de la cause des MGF, du fait de leur capacité *d'intermédiation*.

Composante 3. Gestion pragmatique du pluralisme juridique comme facteur d'apprentissage d'une culture politique marquée par l'ajustement quotidien.

Enfin, une dernière caractéristique des structures domestiques semble se dégager de notre comparaison, au niveau des valeurs et normes dominantes du système politique domestique qui influencent aussi la gouvernementalité de la cause des MGF. Il est évident que les deux pays étudiés relèvent de culture politique²⁷³⁴ assez différente, notamment marquée (pour simplifier) par une « culture politique du dialogue » dans le cas malien,²⁷³⁵ et par une

²⁷³⁴ Dans une perspective très générale, et sans entrer ici dans des débats qui rendraient le propos plus complexe que l'usage qu'en proposait l'auteur (T. Risse Kappen), on peut cependant retenir cette définition de la culture politique (reprise partiellement de Gabriel Almond et Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*) : « ensemble de connaissances et de croyances permettant aux individus de donner sens à l'expérience routinière de leurs rapports au pouvoir qui les gouverne, et aux groupes qui leur servent de références identitaires », P. Braud, *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2002, p 246.

²⁷³⁵ S. Wing, 2001, *op.cit.*

« culture politique tribale » dans le cas kenyan.²⁷³⁶ Cependant, notre argument ici est double que : d'une part, ces deux systèmes politiques partagent une situation de *pluralisme juridique*;²⁷³⁷ et la gestion pragmatique de ce pluralisme favorise l'apprentissage des ajustements et des arrangements permanents,²⁷³⁸ qui est la logique sur laquelle repose aussi la gouvernamentalité multi-niveaux négociée. Notons toutefois que si cette composante est commune, cela ne signifie pas pour autant qu'elle induise une homogénéité quant aux arrangements (possibles et/ ou observés) rendant possible la gestion du pluralisme – ces arrangements reposent notamment sur les autres éléments de la culture politique (sur lesquels nous n'allons cependant pas ici revenir).

Le Mali et le Kenya, sont en effet caractérisés par la superposition de plusieurs « systèmes normatifs »,²⁷³⁹ plus ou moins perméables et complémentaires mais hiérarchisés, parmi

²⁷³⁶ J.Lonsdale, « Moral ethnicity and political tribalism », in : *Inventions and Boundaries : Historical and Anthropological Approaches to the Study of Ethnicity and Nationalism*, P. Kaarsholm et J. Hultin (dir.), Institute for Development Studies, Roskilde University, Danemark, 1994, pp 131-150; S. Orvis, « Moral ethnicity and political tribalism in Kenya 'virtual democracy' », *African Issues*, vol. 22 (1 et 2), 2001, pp 8-13.

²⁷³⁷ Le pluralisme juridique existe dans toutes les sociétés, mais il n'y est pas vécu de la même manière : ainsi en Afrique, le pluralisme juridique est caractérisé par une galaxie de « droits cachés » ; alors qu'en Occident le droit officiel repose sur une logique exclusive. Voir notamment : N. Rouland, *Aux confins du droit. Anthropologie juridique de la modernité*, Edition Odile Jacob, Paris, 1997. Voir notamment : J. Vanderlinden, « La production du droit et reconstruction de l'Etat africain », 200 , (texte non publié) [Disponible en ligne <http://www.dhdi.org>]

²⁷³⁸ Voir par exemple concernant de façon plus générale le pluralisme des normes : J.P. Chauveau, M. Le Pape, J.P. Olivier de Sardan, « Pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications dans les politiques publiques », in : *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, G. Winter (dir.), Karthala-IRD, Paris, 2001, pp 145 et s. Ils caractérisent notamment les formes de pluralisme des normes en Afrique par leur « négociabilité ».

²⁷³⁹ On pourrait également d' « ordres normatifs », voire de façon plus précise de « réseaux normatifs », tels que décrits notamment par F. Ost et M. Van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Université de Saint Louis, Saint Louis, 2002. Quelque que soit le terme employé, il s'agit de rendre compte de ces productions à vocation normative qui ne se limitent pas à ceux émanant de l'Etat (on parle alors d'ordre autonomes, semi autonomes). J.Vanderlinden écrit ainsi : « pour chaque individu, existe un certain nombre de réseaux sociaux normatifs et actuellement – en conflit les uns avec les autres, et, entre eux, l'individu – considéré désormais comme un sujet de droits et non comme uniquement le sujet de droit de l'Etat – 'magasine' dans toute la mesure du possible, à la recherche aussi bien du for devant lequel porter un éventuel conflit, que le droit qu'il souhaite voir gouverner la solution de ce conflit », J. Vanderlinden, 2001, *op.cit.*

lesquels on retrouve notamment : un/des système(s) normatif(s) dit traditionnel(s) ou coutumier(s) (issu de la tradition mandingue par exemple dans le cas malien, ou de la tradition kikuyu, luo etc. dans le cas kenyan), un/des système(s) normatif(s) chrétien(s), un/des système(s) normatif(s) musulman(s), un/des système(s) normatif(s) moderne(s) - occidental, un/des système(s) normatif(s) international/x (les nouveaux « bréviaires » que sont les politiques de développement)²⁷⁴⁰ etc. S'ils coexistent le plus souvent, ils entrent aussi ponctuellement en conflit sur certains objets spécifiques : on peut observer ce phénomène notamment par exemple avec *l'enjeu foncier* au Kenya, et *l'enjeu du statut personnel* au Mali. La difficile régulation de ces deux enjeux met en exergue l'existence d'un ordre normatif éclaté, mais géré de façon le plus souvent pragmatique.

Au Kenya, la question foncière est au cœur de l'histoire politique et des enjeux de pluralisme juridique. L'allocation des terres est devenue un enjeu crucial du fait de la pression démographique galopante depuis la période coloniale, associée à une forte concentration de la population dans les terres de la région Western et Central, qui sont aussi les plus fertiles. La colonisation a bouleversé le système d'allocation des terres notamment par l'appropriation massive de terres par des missionnaires (les White Highlands), mais aussi par l'introduction d'un droit foncier calqué sur le modèle britannique. Alors que jusqu'alors, la majorité des populations vivait et travaillait sur des terres sans titre particulier, et selon des règles coutumières propres à chaque communauté, en 1955 l'enregistrement des terres devient obligatoire.²⁷⁴¹ Cette politique est ensuite reproduite dans le Kenya indépendant, à travers le *Registered Land Act*, de 1963, visant (officiellement) à canaliser les conflits réguliers autour des délimitations foncières – résultant (notamment) de la contradiction des normes coutumières (selon les communautés). La question foncière ne ressort alors théoriquement plus du droit coutumier, mais du droit positif kenya. Cependant, le droit coutumier continue de réguler une large part de la gestion foncière, et cela amène à des situations ambivalentes. Ainsi, dans le droit coutumier luo et kikuyu, une fois marié un jeune homme se voit attribuer un lopin de terre cultivable : au regard du droit positif, cette cessation n'étant pas reconnue, ce dernier ne se voit pas reconnaître de titre de propriété, et son occupation peut être jugée illégale. On peut également citer le cas des Ogieks : cette communauté qui vit dans la forêt

²⁷⁴⁰ B. Hibou, 1998, *op.cit.*

²⁷⁴¹ S.F.R. Coldham, "Land-Tenure Reform in Kenya. The Limits of Law", *Journal of Modern African Studies*, vol. 17 (4), pp 615-627.

Mau, n'est pas reconnue comme propriétaire par le *Colonial Forest Act*, ce qui a ensuite été confirmé par plusieurs législations post-coloniales. Ils ont fait l'objet de mesures particulières mais sans pour autant se voir restituer leurs terres : ils ont récemment porté leur affaire en justice (1997), mais la High Court a finalement rejeté leur cas en 2000.²⁷⁴²

Mais la colonisation a également contribué à faire émerger le problème des paysans sans terres - qui seraient aujourd'hui environ 13 % au Kenya selon l'association Kenya Land Alliance. Cela a d'ailleurs largement contribué à l'exacerbation du nationalisme : le mouvement Mau Mau reste emblématique de cette imbrication de la question foncière, nationale et ethnique.²⁷⁴³ Par la suite cette question s'est fortement politisée et ethnicisée, comme l'a récemment révélé de façon formelle le Rapport Ndungu (en décembre 2004) qui recense plus de 200 000 allocations de terres illégales depuis 1963,²⁷⁴⁴ impliquant les cercles du pouvoir depuis J. Kenyatta. Toute réforme foncière repose donc sur la gestion de ce pluralisme juridique, qui s'est fortement politisé. La question est en effet au centre de toutes les campagnes électorales depuis l'indépendance ; et elle a d'ailleurs animé une partie des débats en 2005-2006 autour de la réforme constitutionnelle (le Wako Draft prévoyant une Commission spécialisée). Les violences post-électorales de décembre 2007 et janvier 2008 ont d'ailleurs à nouveau souligné les échecs des réformes successives, et la question est donc (re) devenue la priorité du gouvernement de grande coalition qui a été mise en place en 2008.²⁷⁴⁵

Au Mali, le pluralisme juridique s'exprime de façon aussi prégnante à travers les tensions concernant la réforme du statut personnel, qui implique (notamment) la refonte du Code de Mariage et de Tutelle, qui date de 1962. L'introduction de ce code en 1962 était d'ailleurs une des premières formes de codification et de modernisation du droit coutumier qui régissait alors notamment le mariage – conformément à l'agenda modernisateur de l'US RDA.²⁷⁴⁶

²⁷⁴² T. Gachanga, « The Land is Ours », *AfricaFiles.org*, Juin-octobre 2006 ; *Daily Nation*, 30 mai 2002.

²⁷⁴³ R. Buijtenhuijs, "L'insurrection Mau Mau" in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala – IFRA, 1998, pp 95 et s.

²⁷⁴⁴ R. Southall, "The Ndungu Report on Land and Graft in Kenya", *Review of African Political Economy*, 2004.

²⁷⁴⁵ « Kenya Land Reform Process Steering Team Named », *Business Daily* (Nairobi), 23 avril 2008.

²⁷⁴⁶ Cette codification post-coloniale de nombreux domaines du droit – sur le modèle du droit des colonisateurs - n'est d'ailleurs pas spécifique au cas malien, comme le souligne J. Vanderlinden : "Les vingt premières

Dans cette perspective, il a pu d'ailleurs être considéré comme participant d'une ouverture favorable à l'égalité des hommes et des femmes, dans la mesure où ce code introduit des garanties et protections nouvelles pour les femmes. Cependant, l'introduction de ce code n'a pas pour autant aboli la superposition des systèmes normatifs : la majorité des mariages se fait en dehors du cadre civil, ce qui pose des problèmes complexes en cas de divorce notamment. La réforme de ce code est alors devenue une priorité des gouvernements successifs depuis la démocratisation. La question est une composante du projet de réforme de la justice (PRODEJ). C'est surtout en 1996 que la réforme a été véritablement initiée, après la très médiatisée conférence internationale sur les femmes de Beijing (1995) : les recommandations qui en sont ressorties encouragent l'*unification* du droit du mariage notamment, dans la mesure où les droits coutumiers et religieux sont généralement andocentrés et donc peu favorables à la femme. De ce point de vue la réforme tendrait donc à rendre *de facto* caduque certaines normes coutumières et religieuses de régulation du mariage. Les concertations régionales et nationales de 1996 devaient permettre de rédiger ce nouveau code ; mais, ces rencontres ont surtout contribué à mettre en évidence de façon claire les tensions en présence,²⁷⁴⁷ sans pour autant faire émerger de consensus. Ces concertations sont en effet traversées par l'affrontement entre plusieurs systèmes normatifs : coutumier, islamique, chrétien, moderne, et international (avec les recommandations issues de la Plateforme d'Action de Beijing). Plusieurs questions sont en effet non résolues car elles se trouvent à l'intersection de ces normes contradictoires : c'est notamment le cas pour la dot (qui serait rendue non obligatoire dans le nouveau code, ce qui va à l'encontre du droit islamique), l'enregistrement du mariage, le choix du nombre de femmes, l'obligation d'obéissance, le lieu de résidence ; et enfin et surtout l'héritage qui cristallise l'ensemble des enjeux. Le droit coutumier ne donne pas de droits spécifiques aux femmes en la matière, alors que le droit islamique leur en attribue certains, que les mouvements de femmes souhaiteraient voire cependant égalisés avec ceux des hommes. Une solution avait alors été envisagée, qui reposait alors sur la possibilité de *choisir* entre plusieurs systèmes juridiques. Mais, ces rencontres n'ont pas permis le vote de ce nouveau code. Après une longue période de silence, la question a été ré-ouverte pendant la campagne présidentielle de 2007, mais elle a fait l'objet de fortes

années qui ont suivi la plupart des indépendances africaines ont été caractérisées par une accentuation du monisme colonial », J. Vanderlinden, 2001, *op.cit.*

²⁷⁴⁷ S. E. Schultz, « Political Factions, Ideological Fictions : the Controversy Over Family Law Reform in Democratic Mali », *Islamic Law and Society*, vol. 10 (1), pp 132-164.

résistances, émanant notamment de certains groupes religieux islamiques. Une (énième) commission de réflexion a achevé sa mission de révision du nouveau code en mai 2008,²⁷⁴⁸ aménageant un texte dont le contenu apparaît déjà comme trop édulcoré par certaines associations qui avaient participé aux concertations initiales. Le pluralisme juridique exacerbé contribue donc ici au *statu quo*. Mais, Susanna Wing propose une interprétation cependant plus optimiste de ce pluralisme qu'elle considère en partie régulé précisément par l'institutionnalisation de ces espaces où les citoyennes maliennes peuvent *discuter* de leurs droits.²⁷⁴⁹

Les arrangements rendus nécessaires par la superposition de systèmes normatifs potentiellement concurrents, s'articulent sur une rationalité instrumentale, souvent bricolés et instables, proposent ponctuellement des *solutions* (et non des *règles*) concrètes. Cette forme de « régulation sociale de survie »,²⁷⁵⁰ révèle une forme d'ajustement quotidien, fait d'arrangements entre les systèmes normatifs dans un ensemble qui ne s'apparenterait donc pas à l'anarchie même s'il reste toutefois hétérogène et instable. Or, cette apprentissage des frottements entre systèmes normatifs, et des ajustements qui peuvent en ressortir, constitue *a priori* un facteur déterminant de la gouvernamentalité multi-niveaux négociée, dans la mesure où elle favorise et accélère l'apprentissage de la régulation qui reposent sur la *négociation*.

Ainsi, la forme de la gouvernamentalité de la cause des MGF que nous avons dégagée dans notre travail de thèse (multi-niveaux et négociée) repose sur des structures domestiques qui se caractérisent par certaines capacités de négociation. Ces capacités se sont progressivement forgées à travers plusieurs mécanismes repérables : l'apprentissage de la gestion de la question des MGF qui a permis aux acteurs de cerner les soutiens et résistances. Les capacités cognitives qui se sont consolidées favorisant la formulation de positions anti-MGF affinées par les organisations de la société civile placées en situation d'intermédiaires. Enfin, par l'expérience de la gestion quotidienne du pluralisme des systèmes normatifs, favorisant l'apprentissage des bricolages et ajustements.

²⁷⁴⁸ « Code des personnes et de la famille : la commission a bouclé sa mission » *L'Essor*, 23 mai 2008.

²⁷⁴⁹ S. D. Wing, *Constitutional dialogues : participation and citizenship in the transition towards democracy in Mali 1991- 1999*, University of California, Los Angeles, 2000 (notamment chapitre 4, portant sur les militantes maliennes et le discours global sur les droits des femmes).

²⁷⁵⁰ S. Bellina, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif. Le cas de l'Etat malien*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France Grenoble II / CERDAP, 2001, pp 358 et s.

Les éléments que nous venons de détailler constituent les *rouages* de la « boîte noire » de l'appropriation négociée de la cause des MGF. Celle-ci se traduit cependant par des actions publiques aux contours variables – comme nous l'avons mis en évidence au cours de ce travail de recherche. Dans un deuxième temps, pour comprendre les données variées produites par cette même boîte noire, il faut également prendre en compte les facteurs permettant l'*activation* de ses rouages (impliquant donc une notion de processus), c'est-à-dire son fonctionnement concret. Il s'agit ici des facteurs de la *dynamique* interne de la gouvernamentalité.

2. La dynamique : équilibre(s) des pouvoir et changement politique.

Si la cause des MGF repose sur une gouvernamentalité multi-niveaux négociée, cela n'induit en aucun cas une homogénéité dans la conduite *concrète* de la cause, comme l'illustrent nos deux cas de recherche. Celle-ci repose sur une appropriation négociée, et donc variable puisque toute négociation n'étant – par définition - pas déterminée d'avance, n'étant surtout qu'un agencement particulier de plusieurs propositions qui font consensus à un moment *t*. Quels sont les facteurs qui permettent de comprendre et mesurer les variations du *gouvernement* de la cause des MGF, entre les cas malien et kenyan, (voire au-delà) ?

Notre travail de recherche permet de dégager deux facteurs variables étroitement liés déterminant la dynamique de la gouvernamentalité de la cause : la nature du *champ des possibles* de l'appropriation de la cause d'une part, qui encadre mais est aussi influencé par la nature *champ de rapports de force* d'autre part - dans lesquels s'insère la cause des MGF aux niveaux domestiques (Mali et Kenya). Le champ des possibles et le champ des rapports de force autour de l'appropriation de la cause varient en fonction d'une série de facteurs : cela explique ainsi les formes concrètes différenciées que prend la gouvernamentalité multi-niveaux négociée de la cause au Mali et au Kenya.

- *Le champ des possibles : nature et degré de consensus normatif et cognitif requis autour de la cause des MGF*

La dynamique de la gouvernementalité de la cause des MGF s'articule autour de la nature du *champ des possibles* de l'appropriation de la cause - c'est-à-dire du degré de consensus nécessaire à l'introduction et au traitement de la cause dans le champ politique – qui reste contrasté dans nos deux cas de recherche.

Précisons que le champ des possibles de l'appropriation de la cause des MGF correspond à l'ensemble des propositions et formulations potentielles de la cause. Cela rejoint en partie dans la notion de « win-set » (littéralement : ensemble victorieux), développée notamment pour comprendre les négociations internationales par Robert Putnam en s'inspirant de la théorie des jeux.²⁷⁵¹ L'idée principale est que plus le *win-set* sera étendu, plus le changement politique sera envisageable.²⁷⁵² Le win-set balise donc le *champ des possibles* dans le processus de formation d'une politique,²⁷⁵³ c'est-à-dire l'ensemble des propositions (potentiellement) acceptables au niveau domestique. Cela correspond au degré de consensus requis pour tout changement de politique – y compris son émergence.

Plusieurs facteurs influencent le champ des possibles :²⁷⁵⁴ les institutions, c'est-à-dire le processus de ratification nécessaire à la prise de décision sur l'objet concerné d'une part ; et les préférences et croyances des acteurs mobilisés (et/ ou influents) d'autre part. Le nombre d'acteurs joue un rôle ici essentiel, et plus précisément le nombre d'acteurs qui peuvent

²⁷⁵¹ Pour comprendre les interactions entre les niveaux domestiques et internationaux (dans l'analyse des relations internationales), cet auteur prend appui sur la notion de « win-set » inspiré en partie de la théorie des jeux. L'idée est que le résultat des interactions dépend de la taille du « win-set », c'est-à-dire de l'ensemble des propositions qui peuvent être discutées (à la table des négociations internationales, niveau « I ») et qui auront l'accord au niveau domestique (niveau « II »). Plus simplement, il s'agit donc de l'ensemble des solutions domestiquement ratifiables. R. Putnam, 1962, *op.cit.*

²⁷⁵² Mais la relation n'est pas nécessairement aussi simple dans la mesure où un « win set » étroit pourra justement être instrumentalisé par les négociateurs au niveau I afin d'obtenir plus rapidement un accord favorable.

²⁷⁵³ Cette notion est également reprise dans les études sur l'eupéanisation : par exemple, plus la taille des préférences de la majorité du Conseil des Ministres - contre un statu quo - est étroite, plus le processus de décision sera long et plus le changement sera difficile. C. A. Radaelli, *Policy Narratives in the European Union, the Case of Harmful Tax Competition*, Robert Schuman Center, 1998.

²⁷⁵⁴ R. Putnam dégage quant à lui trois déterminants du win-set, mais deux sont directement liés au niveau domestique (niveau « II » dans son approche), à savoir donc les préférences des acteurs et les institutions ; et un qui est le produit des stratégies des négociateurs à la table internationale (niveau « I »). Mais par soucis de clarté dans notre propos, nous nous attachons d'abord à comprendre les déterminants domestiques. R. Putnam, 1988, *op.cit.*

influencer le processus (soit qui ont la capacité de proposition ou de blocage) : nous les avons étudié dans le chapitre 4 de notre thèse. Or, dans cette perspective le cas malien se singularise par un champ des possibles réduit par la présence d'un acteur de veto non institutionnel contestataire, à savoir la coalition pro MGF.²⁷⁵⁵

Plusieurs facteurs domestiques déterminent le champ des possibles, mais dans notre cas il convient de prendre en compte notamment la pression extérieure qui est exercée en faveur de certaines formes de lutte institutionnelle contre les MGF – ou ce que nous avons décrit comme les *recettes internationales* – qui modèlent en amont et d'une certaine manière le champ des possibles de l'appropriation de la cause des MGF. Dans le domaine des politiques publiques européanisées, J. Caparoso et *al.* évoquent ainsi la notion de « **pression adaptative** »²⁷⁵⁶ qui mesure le décalage entre les prescriptions d'un niveau et les configurations effectives à d'autres niveaux. Soit le décalage entre les prescriptions et les configurations domestiques est important, induisant un changement long et difficile car le « coût social et institutionnel est trop coûteux »²⁷⁵⁷ : on parle alors de « *misfit* » ; soit ce décalage est moindre, si bien qu'on peut parler de « *fit* » ; et soit enfin aucun ajustement n'est nécessaire car la concordance est parfaite, si bien qu'on parle alors d'un « *fit total* ». C'est la combinaison de facteurs domestiques et extérieurs qui permet de mesurer le champ des possibles.

Or, la cause des MGF repose *a priori* sur une pression adaptative forte, dans la mesure où elle induit un changement social important, à savoir l'abandon d'une norme sociale, qui suppose des ajustements nombreux ayant un coût social et institutionnel potentiellement important. Cependant, cela ne permet pas de déterminer la nature du changement domestique effectif, comme le précisent d'ailleurs J. Caparoso et *al.* Notre recherche a mis en évidence que celui-ci dépend au niveau domestique essentiellement des structures cognitives et normatives. Ainsi, nous avons vu dans les chapitres 2 et 3, que dans le cas malien, la pression adaptative forte de la cause des MGF est encore renforcée du fait de l'existence de croyances et valeurs attachées à la pratique qui sont en partie contradictoires (pour reprendre J. Campbell, on

²⁷⁵⁵ Cf. *supra*, chapitre 3, II, A, 2.

²⁷⁵⁶ J. Caparoso, M. Green Cowles et T. Risse, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001

²⁷⁵⁷ B. Palier, Y. Surel et al, 2007, *op.cit.*, p 43.

pourrait ainsi parler de « public sentiments » divergents),²⁷⁵⁸ et qui structurent des préférences polarisées autour de la pratique et de sa régulation dans un contexte de prévalence quasi systématique de la pratique . Cela ne veut pas dire que le changement ne sera pas possible, mais qu'il faudra alors *d'autant plus ajuster les cadres aux structures normatives et cognitives dominantes*. Le changement dépendra alors notamment de la mobilisation d'acteurs clefs, à savoir notamment les « courtiers en idée » qui peuvent assurer la traduction et surtout la concordance des ces différents univers.

Au Kenya, la pression adaptative perd quelque peu en intensité du fait de préférences consensuelles (sans être toutefois homogènes) autour de l'abandon d'une pratique dont la prévalence faible en fait une question nationalement secondaire. Ici, les prismes nationaux ont un effet positif et transformateur de la pression adaptative : sans que le changement ne se fasse pour autant automatique, il est cependant *a priori* plus probable.

Les facteurs domestiques, et notamment les structures cognitives et normatives, jouent donc *a priori*²⁷⁵⁹ un rôle *inhibiteur* ou au contraire *transformateur* face à la pression adaptative,²⁷⁶⁰ façonnant ainsi un champ des possibles de l'appropriation de la cause plus ou moins étendu. Dans le cas malien, le champ des possibles apparaît finalement assez restreint, l'appropriation de la cause nécessitant des ajustements constants et calibrés ; tandis que le champ des possibles semble plus large au Kenya, favorisant *a priori* une appropriation fondée sur des traductions plus souples et variées de la cause. De plus, si ce champ des possibles de l'appropriation d'une même cause est variable, il n'est pas non plus figé : au contraire, certains éléments peuvent venir en assouplir ou au contraire en dramatiser le contenu, sur le temps long.

Quelles autres variables influencent les champs des possibles de l'appropriation de la cause dans nos deux cas ? Au regard de nos recherches, trois variables semblent influencer le champ

²⁷⁵⁸ « Hence paradigms and public sentiments rooted in discourses constrained what actors perceive and interpreted to be reasonable and appropriate behavior », in: J. Campbell, *Institutional Change and Globalisation*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2004, p 10.

²⁷⁵⁹ En effet, ce lien de causalité n'est qu'une des dimensions de l'appropriation, qui se croisent notamment avec le jeu des acteurs, et notamment des porteurs d'idées, que nous étudions dans un deuxième temps.

²⁷⁶⁰ B. Palier et Y. Surel citent ainsi l'exemple de la régulation de la chasse : en France, la pression adaptative de la réglementation européenne est d'autant plus forte du fait des mobilisations importantes des associations de pêcheur. B. Palier et Y. Surel, op.cit.

des possibles : le changement politique, l'opinion publique et les politiques dans des domaines relativement proches.

Tout d'abord, les *changements politiques* ont des effets importants sur l'évolution du champ des possibles. Dans le cas du Kenya, la lutte pour l'indépendance se nourrit de la problématique de la circoncision féminine, mais à l'inverse l'accession à l'indépendance s'accompagne d'une réduction drastique du champ des possibles : instrumentalisée par les acteurs de l'indépendance (notamment à travers la Kikuyu Central Association, et Jomo Kenyatta) dans une optique de consolidation nationaliste, la question de la circoncision féminine devient taboue dans le Kenya indépendant. Le changement de leadership politique en 1968, avec la présidence de D. A. Moi, déconnectée des soubresauts de l'indépendance, assouplit le champ des possibles de la cause des MGF. Au Mali, les changements politiques semblent avoir un impact moins déterminant sur le champ des possibles, mise à part l'amorce de la transition démocratique qui constitue une fenêtre d'opportunité favorisant la défense de la cause des MGF, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.

Concernant les *changements dans l'opinion publique* : ils sont difficiles à déterminer, le seul indicateur dont nous disposons sont les Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) qui permettent de dégager (avec précaution) et comparer une certaine évolution des attitudes vis-à-vis de la pratique et de son abandon. Il est ainsi intéressant de noter qu'au Kenya 73 % des femmes interrogées affirment soutenir l'abandon de la pratique, et ce chiffre passe même à 81% en milieu urbain, selon l'EDS 1998. Au Mali, la dernière enquête (EDS IV, 2006) confirme une tendance inverse (même si les opinions tendent à se modifier depuis les premières enquêtes) : avec 76% des femmes interrogées qui affirment que la pratique doit au contraire être maintenue. Même si les chiffres en eux-mêmes restent d'une fiabilité discutable, l'ampleur de la différence des « public sentiments » entre les deux cas reste cependant suffisamment significative, notamment pour comprendre la spécificité du cas kenyan.

En effet, l'opposition à la pratique s'inscrit au Kenya dans un contexte où la prévalence a considérablement évoluée depuis la période coloniale, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre préliminaire. Rappelons que la controverse coloniale dans les années 1920-30 a eu des effets ambivalents sur la pratique au Kenya. Si elle a favorisé le replis identitaire, voire nationaliste, cristallisé autour de la défense de la pratique – à l'instar des jeunes filles qui

s'excisent elles mêmes en signe de résistance pendant la révolte Mau Mau - ²⁷⁶¹ elle a aussi (paradoxalement) participé sur le temps plus long à la baisse de la prévalence de la pratique dans la région Central qui a été la plus marquée par cette controverse. Cette évolution est le résultat de l'effet conjugué de la modernisation - et de la généralisation de l'éducation se substituant à initiation pour les jeunes filles – et de la confrontation précoce de normes contradictoires (qui est un précurseur du changement).²⁷⁶² La critique continue des Eglises chrétiennes, même après la controverse, et leur implication dans la lutte aujourd'hui, peut expliquer également la tendance à la baisse de la pratique. Ce phénomène reste cependant surtout répandu en milieu urbain, éduqué et chrétien. Pour les autres groupes sociaux, en milieu rural, la pratique a parfois connu un certain regain, comme en attestent les deux dernières enquêtes démographiques (EDS 1998 et EDS 2003), notamment chez les Kisii et les Massai. Ces changements expliquent en partie l'évolution des attitudes vis-à-vis de la pratique : la pratique tend à se localiser - devenant un support identitaire fort dans certaines communautés mais beaucoup plus lâche voire inexistant pour d'autres, à l'instar des Kikuyu urbains - ²⁷⁶³ pour qui l'*abandon* est à l'inverse devenue la nouvelle norme. Il faut ajouter à cela les effets combinés de la pression chrétienne (ou tout du moins de la majorité des Eglises, exception faite de quelques Eglises africaines notamment dans des zones moins urbanisées qui restent plus tolérantes sur la pratique),²⁷⁶⁴ et le développement de l'éducation (qui est perçue par de nombreux parents comme une initiation moderne).²⁷⁶⁵ Le changement d'attitude et de comportement d'une partie de la population (chrétienne, urbanisée et éduquée) contribue donc à assouplir le champ des possibles de l'appropriation de la cause. Ces évolutions ne sont cependant pas généralisables : certaines communautés continuent à pratiquer d'une part

²⁷⁶¹ Voir notamment le chapitre de Lynn Thomas consacré à cette résistance: « Mau Mau and the girls who circumcise themselves », L. Thomas, 2003, *op.cit.*, pp 79-102.

²⁷⁶² Selon la théorie néo institutionnaliste, « the point at which institutions contradict is a critical point for creating change », E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 125.

²⁷⁶³ Il est difficile de chiffrer cette évolution, mais on peut toutefois noter que chez les Kikuyu, la pratique est ainsi passée de 42,5% en 1998 (EDS 1998), à 34% dans la dernière enquête ((EDS 2003)

²⁷⁶⁴ Cela rejoint l'hypothèse de E. Heger Boyle : “exposure to Western ideas appears to work better if it is accompanied by a meaning system that is supportive of those ideas” E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 120. Selon le principe que la religion chrétienne constituerait un système normatif *a priori* plus favorable à l'abandon de la pratique, ce qui est confirmé dans les études de cas qu'elle met en évidence.

²⁷⁶⁵ « Over the twentieth century, many Kenyan parents gradually accepted school as a more appropriate forum than initiation for preparing their daughters for their future roles as wives, mothers and salaried employees”: L. Thomas, 2003, *op.cit.*, pp 183 et s.

(notamment de façon quasi systématique parmi les Somalis), et on observe également de formes de résistance face à ces tendances à l'abandon, à l'instar des Mungiki. Cette secte composée de jeunes Kikuyus marginalisés s'inscrit justement dans un revivalisme des discours ethno nationalistes (notamment Mau Mau, dont ils se disent les descendants), y compris à travers la défense de la pratique de la circoncision féminine.

Enfin, les *orientations et décisions politiques de domaines proches*²⁷⁶⁶ semblent jouer dans la gouvernementalité de la cause des MGF, notamment dans le cas kenyan. En effet, la lutte contre les MGF a bénéficié d'une priorité et d'une expertise concernant la santé de la reproduction au Kenya : le pays est l'un des premiers en Afrique à mettre en place dans le milieu des années 1980 un programme de planification familiale.²⁷⁶⁷ De la même manière, si le pays peine à mettre en place une politique de lutte contre le sida, le taux de séroprévalence élevé dans les années 1990 en a fait une priorité nationale.. Ainsi, les questions relatives à la sexualité sont *discutées* dans l'espace public, ce qui ne veut cependant pas dire que ces questions soient effectivement traitées, car les polémiques restent fortes et nombreuses du fait de la pression des Eglises contre le préservatif et contre l'avortement notamment.²⁷⁶⁸ Nous avons également souligné l'importance des mouvements de femmes/ féministes au Kenya, qui participent également d'une certaine visibilisation des enjeux liées à l'égalité entre les hommes et les femmes, relayée d'ailleurs plus récemment par une politique de genre proactive de la part du président M. Kibaki.²⁷⁶⁹ Cet ensemble d'éléments tend à étendre le champ des possibles de l'appropriation de la cause, d'autant que comme nous l'avons évoqué, les cadrages de la cause en terme de genre permettent de contourner les référents socio ethniques et identitaires qui se rapportent à la pratique, et ainsi de neutraliser les tensions potentielles.. Au Mali, la santé de la reproduction repose sur un traitement bureaucratique – en partie

²⁷⁶⁶ Cela correspond aux éléments que nous avons décrit comme un phénomène de glissement d'une politique à une autre, favorisant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Cf. *supra*, chapitre 4, I, B, 2, b, ii.

²⁷⁶⁷ La baisse du taux de fécondité au début des années 1990, confirmé par la suite (EDS 1998), fait du Kenya une forme de « success story » de la planification familiale. Voir entretien avec Family Planning Association of Kenya, (FPAK), 25 mai 2005, Nairobi, Kenya.

²⁷⁶⁸ La polémique sur l'avortement revient régulièrement sur le devant de la scène, comme en juin 2007 après qu'un rapport chiffre à plus de 300 000 le nombre d'avortements (illégaux) chaque année au Kenya. Voir par exemple l'éditorial du 9 juin 2007, « Debate abortion rule », *The Daily Nation*.

²⁷⁶⁹ Tout du moins pour son premier mandat (2002-2007). En effet, depuis le début de son deuxième mandat, les questions de genre semblent particulièrement occultées. Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3.

dépolitisé - et qui ne s'accompagne pas d'une telle visibilité. Les questions de genre commencent à émerger, mais sont encore largement controversées,²⁷⁷⁰ n'influençant pas favorablement le champ des possibles de la cause.

Ainsi, le champ des possibles détermine en partie la dynamique de la gouvernementalité de la cause des MGF. Le champ des possibles de l'appropriation de la cause des MGF est plus *restreint* et plus *stable* (peu de changement) dans le cas malien, et plus *large* et *souple* dans le cas kenyan. Ce champ des possibles va ainsi influencer l'ampleur et la nature des interactions entre les acteurs issus de différents niveaux de gouvernement autour de la négociation du sens de la cause. Avant de poursuivre, synthétisons brièvement ici les éléments clefs issus de la comparaison des champs des possibles.

Idée 1 : le champ des possibles autour d'une même cause est varié et variable.

Le champ des possibles est variable, c'est-à-dire qu'il n'est pas pré-déterminé, ni homogène y compris donc pour des pays situés à la périphérie du système international, pour qui la « pression adaptative » forte laisse *a priori* peu de marge de manœuvre. Et le champ des possibles n'est pas figé, il est à la fois dynamique et repose sur une histoire (singulière), comme en témoigne le cas kenyan : les luttes contre la pratique dans la période coloniale influencent le champ des possibles actuel de l'appropriation de la cause, contribuant en partie à internaliser (nationaliser) l'opposition insider / outsider.

Idée 2 : la nature des conflits (cognitifs et normatifs) dans le champ des possibles.

La cause des MGF génère une controverse parfois inextricable, parce qu'elle repose sur des conflits entre des normes et institutions,²⁷⁷¹ à différents niveaux et entre les niveaux (national/ et international). Dans les cas que nous étudions, nous avons cependant observé une différence majeure dans la nature et la configuration de ce conflit. Dans le cas malien, les conflits majeurs se nouent entre des institutions et normes qui sont issues d'univers de sens alternatifs (droits humains, égalité de genre, pratique religieuse, etc.), qui se situant à des *niveaux* différents (local / global), et dont les tensions sont accentuées par la dramatisation de

²⁷⁷⁰ S. Wing, 2000, *op.cit.* Cf. *supra*, chapitre 1, II, B, 3; et chapitre 4, I, A, 1.

²⁷⁷¹ “social patterns or belief systems that accrete over human history, persist without active intervention, and are not eliminated when individuals fail to comply or agree with them”, E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 9.

leurs contradictions (s'ils sont alternatifs ils ne sont pas cependant nécessairement contradictoires). Les discours de la coalition pro-MGF offrent une illustration de ces tensions : à partir de référents identitaires religieux, ils défendent la pratique et critiquent son abandon comme acculturante.²⁷⁷² Cet argument d'*authenticité culturelle* tend ainsi à accentuer l'affrontement global – local dont la cause est potentiellement porteuse.²⁷⁷³

Au Kenya, les contradictions majeures dans le champ des possibles se jouent surtout entre des institutions et des normes qui sont issues d'un (même) univers de sens décliné localement, notamment entre les communautés qui pratiquent et celles qui ne pratiquent pas. Le conflit entre des institutions issues d'univers de sens alternatifs a pris une tournure dramatique pendant la colonisation, agissant depuis comme un repoussoir. La diminution de la pratique au sein l'ethnie majoritaire au Kenya a par ailleurs contribué à transférer le débat local/ global en une opposition insider / outsider au niveau domestique,²⁷⁷⁴ différenciant ainsi entre ceux qui pratiquent et ceux qui ne pratiquent pas ou plus.²⁷⁷⁵ En effet, progressivement (et du fait des campagnes coloniales stigmatisantes et de la pression des Eglises chrétiennes), l'opposition à la pratique est devenue pour certain(e)s le signe d'un attachement aux pratiques dites « modernes », au même titre que l'école ou les consultations gynécologique pré natales.²⁷⁷⁶ A l'autre bout du spectre, la défense de la pratique devient au contraire la marque d'un attachement *particulier* aux valeurs traditionnelles, à l'instar du discours sur l'authenticité culturelle prônée par la secte Mungiki. Ces derniers discours (radicaux) restent cependant marginaux.

²⁷⁷² Cela s'inscrit d'ailleurs selon Benjamin Soares dans le phénomène de transformation de l'activisme islamique réformiste, qui se cristallise autour des questions de genre, dont la lutte contre l'excision reste une cible privilégiée d'une nouvelle élite urbaine réformiste. B. Soares, 2005, *op.cit.*

²⁷⁷³ "Contentions international interactions act as a catalyst for militant fundamentalist appropriations of cultural traditions", L. A. Obiera, "The Anti Female Circumcision Campaign Deficit", in : O. Nnaemeka (dir.), 2005, *op.cit.*, p 197.

²⁷⁷⁴ M. Nyangweso Wangila, *Female Circumcision : The Interplay of Religion, Culture and Gender in Kenya*, Orbis Books, New York, 2007.

²⁷⁷⁵ Cette distinction peut d'ailleurs en partie recouper la précédente (local / global) dans la mesure où les "insider" peuvent défendre l'abandon de la pratique, et en cela décider de reprendre les discours globaux. F. Ahmadu, "Rites and Wrongs: an Insider/Outsider Reflects on Power and Excision", : B. Shell Duncan et Y. Hernlund (dir.), 2000, *op.cit.*, pp 282-312. Cependant la distinction permet justement de se détacher d'un clivage purement local / global et d'en chercher les répercussions également au niveau local.

²⁷⁷⁶ L. Thomas, 2003, *op.cit.*

En conséquence, dans le deuxième cas, les tensions sont plus circonscrites et moins dramatisées que dans le premiers cas, favorisant ainsi des résistances plus fortes.²⁷⁷⁷ C'est un élément clef pour comprendre la structuration des rapports de force – que nous allons synthétiser plus bas.

Idée 3 : les conflits symboliques dans la lutte contre les MGF se jouent aussi au niveau domestique.

Enfin, de manière plus générale, ces remarques tendent également à mettre en évidence le fait que si la cause des MGF est une illustration du « conflit culturel global » porteur d'acculturation, les tensions symboliques se jouent *également* en interne.

En effet, notre recherche a mise en évidence le fait que la globalisation de la cause des MGF ne se traduit cependant pas par un isomorphisme des politiques de lutte à l'échelle internationale, thèse qui est en partie défendue par exemple par E. Heger Boyle.²⁷⁷⁸ L'auteure met en effet en avant surtout le fait que les Etats (africains) doivent à la fois répondre à leur électorat mais également aux pressions de la communauté internationale, si bien qu'ils sont contraints par des perspectives contradictoires. En effet, la cause des MGF permet de visibiliser ces mécanismes dans la mesure où les tensions y sont particulièrement dramatisées du fait de la charge émotionnelle que suscitent d'une part la *pratique* (jugée « barbare » ou « archaïque ») et d'autre part sa *remise en cause* (jugée comme la marque d'une ingérence uniformisante).

En s'inspirant notamment d'une comparaison entre les politiques de lutte en Tanzanie et en Egypte, E. Heger Boyle affirme ainsi : « le conflit autour de nouvelles politiques sera plus

²⁷⁷⁷ « Resistance is much more powerful when these institutions contradict principles (Islam) or practices (FGC) institutionalized in alternative meaning systems. The most effective resistance to FGC reform efforts occurs in locations where alternative meaning systems are well developed and legitimated”, E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 9.

²⁷⁷⁸ Elle affirme ainsi que “one of the clearest implications of the controversy over FGC is that cultural conflict is global” (p 1) et que « national policy-making does not simply mirror local values or conflicts” (p 2): in E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.* Si ces deux affirmations sont valables, elles ne permettent cependant pas de comprendre et mesurer les nuances dans l'appropriation de la cause des MGF: certes, l'influence internationale est forte, mais comment comprendre alors les variations si la lunette d'analyse se focalise uniquement sur le niveau international. Cependant notons que dans la suite de son ouvrage, elle analyse les différents niveaux successivement (y compris niveau individuel), mais sans finalement analyser leurs interactions.

important dans les pays qui disposent de moins de poids dans le système international. Ces nations ont la capacité de formuler plutôt que simplement recevoir les injonctions politiques ». ²⁷⁷⁹ Pourtant, le cas malien montre au contraire que c'est surtout l'opposition forte au niveau domestique qui conduit à une politique qui ne se conforme que partiellement aux prescriptions de la communauté internationale. Le cas kenyan révèle le fait qu'une position *a priori* plus favorable dans le système international n'est pas non plus automatiquement synonyme de capacité à formuler indépendamment des politiques.

Si l'impact des processus internationaux sur la formation de politiques nationales n'est en effet pas vraiment discutable, il convient surtout de prendre en compte les interactions entre les deux niveaux, sur le modèle des travaux pionniers de Robert Putnam. ²⁷⁸⁰ Cela permet ainsi de nuancer le fait que si en effet les Etats s'opposent aux MGF, ce n'est certainement pas de façon « uniforme », et que c'est précisément cette hétérogénéité qui révèle l'importance de la « boîte noire » de l'appropriation. ²⁷⁸¹

Le champ des possibles comprend l'ensemble des scénarios et combinaisons des propositions d'opposition à la pratique des MGF, qui sont disponibles et/ou envisageables au niveau domestique. Dans le champ des possibles se jouent les interactions concrètes entre les acteurs mobilisés, d'où émergent des *gouvernements* concrets de la cause MGF. En effet, comme le précise C. Vlassopoulou, il faut « considérer une politique publique comme l'aboutissement de la définition attribuée à un problème public *par une série d'acteurs dans un contexte donné* », ²⁷⁸² ce qui met en lumière l'articulation entre champ cognitif et champ du pouvoir. ²⁷⁸³

²⁷⁷⁹ « The conflict over new policies will be greater in countries with more leverage in the international system. These nations have more ability to actually shape rather than simply receive policy edicts » in: E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 22. L'auteure distingue ainsi le cas de l'Egypte, la résistance à la loi peut être interprétée comme le résultat d'une capacité d'influence dans le système international qui serait plus importante que par exemple la Tanzanie, qui a quant à elle rapidement adopté une législation (en 1998).

²⁷⁸⁰ R. Putnam, 1988, *op. cit.*

²⁷⁸¹ Venant nuancer l'affirmation de E. Heger Boyle : "as a result, even in countries where nearly all families engage in FGC, states uniformly oppose it", E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 1.

²⁷⁸² C. Vlassopoulou, « Politiques comparées : pour une approche définitionnelle et diachronique », in : *Les méthodes au concret*, CURAPP, PUF, 2000, p 138 [souligné par nous]

²⁷⁸³ P. Bourdieu, Le pouvoir symbolique, *Annales*, vol. 3, mai-juin 1977 ; E. Mangez, « Discussion complémentaire : structures symboliques et structures sociales », *Literature Review on Knowledge and Policy*, B. Delvaux et E. Mangez (dir.), KnowPol, Report n°1, juin 2007, pp 55-60. [version française].

- *Le champ des rapports de force : ressources et contraintes dans les jeux d'acteurs autour de la cause des MGF.*

Les analyses cognitives des politiques publiques considèrent que « la production de discours concurrents sur une même phénomène implique par là même une compétition sur la qualification du problème. »²⁷⁸⁴ Dans ces conflits, les acteurs disposent de pouvoirs d'influence inégaux. Rappelons ainsi que la construction d'une politique publique s'apparente à un processus de lutte et de négociation autour de la construction et interprétation légitimes de la réalité concernée. Le processus de prise de parole est donc aussi une prise de pouvoir. Paul A. Sabatier affirme ainsi que le changement politique provient surtout du jeu des interactions entre les acteurs mobilisés. Or, la gouvernementalité de la cause varie également en fonction de nature des jeux d'acteurs - insérés dans le champ des possibles - à savoir donc le *champ des rapports de force*.

Configurations des acteurs mobilisés : entre coalitions et opposition domestique.

Les relations entre les acteurs dans un secteur de politique publique donné peuvent aller de la confrontation plus ou moins ouverte, à la collaboration étroite - à l'instar de la notion de « coalitions de cause » de Paul A. Sabatier par exemple.

Dans le cas malien, deux coalitions de cause coexistent - comme nous avons pu l'observer dans le chapitre 3. Elles se différencient par des propositions de lutte différentes : l'une - minoritaire - est axée sur un plaidoyer en faveur d'une interdiction légale ; tandis que l'autre - dominante - est orientée vers l'éducation pour le changement de comportement. Ces deux coalitions restent assez fluides, et sont essentiellement composées d'associations, de quelques militant(e)s individuel(le)s et d'agences gouvernementales (CNAPN et PNLE). Elles sont cependant renforcées par un mécanisme de « penchant diabolique »²⁷⁸⁵ du fait de leur frottement permanent - y compris imaginé - avec une coalition pro-MGF, articulée autour de référents religieux et moraux. Cependant les contradictions entre les deux coalitions anti-MGF participent d'une certaine inertie de la politique, ou tout du moins à ce que nous avons décrit comme un statu quo. Par exemple, le pourrissement de l'avant-projet de loi en 2002 est en partie le résultat de l'absence de soutiens substantiels, puisqu'une partie des organisations

²⁷⁸⁴ Y. Surel et P. Muller, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Paris, 1998, p 61.

²⁷⁸⁵ P. A. Sabatier, S. Hunter et S. McLaughlin, 1987, *op.cit.* Voir également : *supra*, chapitre 3, II, A, 2, b.

de la société civile notamment n'est effectivement pas en pas favorable à l'interdiction légale de la pratique des MGF (et n'avait pas d'ailleurs été consultée, le processus ayant été accéléré en raison de la fin du mandat d'AOK).

La configuration d'acteurs est assez différente au Kenya : elle est dominée par une coalition principale de plaidoyer, disposant de ressources cognitives (connaissances et expertise dans le domaine du droit) et humaines (notamment de formation) importantes, regroupant des acteurs influents (députés notamment, voire ministres) en lien étroit avec l'international. La confrontation historique entre plusieurs coalitions de cause (missionnaire et nationaliste) a contribué – sur le long terme - à pacifier la lutte autour de référents plus consensuels, d'autant que la pratique tend à décroître dans certains milieux socio ethniques, notamment parmi les Kikuyus éduqués, urbanisés et chrétiens. On observe toutefois de façon localisée ou sporadique, des oppositions aux campagnes de lutte contre la pratique – sans qu'il soit véritablement possible de parler d'une contre-lutte : elles émanent principalement de groupes religieux musulmans dans la région North Eastern – mais qui restent cependant peu visibilisés à l'échelle nationale ; ou de la secte Mungiki au début des années 2000. En revanche, la coalition anti-MGF, progressivement consolidée, a ainsi permis l'inclusion de dispositions contre les MGF dans le *Children's Act* en 2001. Cependant, cela ne veut pas dire que l'approche législative soit consensuelle au Kenya : les discussions autour de la Sexual Offences Bill en 2006, relatives à l'inclusion de nouvelles dispositions légales contre les MGF, n'ont pas pu être votées du fait de l'hostilité d'une partie des députés – entre temps la législature ayant changé.

Ce qui différencie surtout les deux configurations d'acteurs, c'est l'intensité des mobilisations *contre la cause* des MGF : si au Mali on observe l'existence d'une véritable coalition pro-MGF ; au Kenya, l'opposition est toutefois plus fluide et localisée.²⁷⁸⁶ En effet, dans le premier cas, l'opposition à la lutte contre les MGF qui a progressivement émergé à la fin des années 1980 et au début des années 1990, a connu une consolidation concomitante à celle des deux coalitions anti-MGF. Si la coordination interne de la coalition pro-MGF est encore

²⁷⁸⁶ Rappelons que deux éléments caractérisent les coalitions de cause : ses membres partagent un « système de croyances » d'une part, et cherchent à coordonner leur comportement dans une certaine mesure afin de contrôler en partie la politique publique. P.A. Sabatier, 1999, *op.cit.*

embryonnaire, il n'en reste pas moins que l'opposition aux luttes menées au Mali constitue une véritable « glue » de la coalition. A l'inverse dans le kenyan, les mobilisations contre les campagnes de lutte nationales restent plus isolées, sans chercher à influencer – voire à bloquer – de façon coordonnée la politique publique au niveau national. Par exemple, pour les Mungiki, la défense de la pratique a une vocation contestataire en soi avant d'être une opposition aux politiques contre les MGF menées par le gouvernement spécifiquement. D'ailleurs, le discours de cette secte a progressivement évolué au point que la pratique de la circoncision féminine n'est aujourd'hui plus un référent de mobilisation. Cela rejoint les caractéristiques du champ des possibles que nous avons décrit dans le cas kenyan, traversé de tensions autour de contradictions insider / outsider, plutôt que directement local / global. Dans le cas malien, cette opposition est délibérément orientée *contre* l'action publique menée, si bien qu'elle s'inscrit dans le jeu des coalitions de cause, ce qui tend à polariser le champ des rapports de force.

Comment rendre ces controverses gouvernables ? Dans le cas malien, la configuration polarisée de la négociation du sens de la cause conduit à un *gouvernement* de la problématique stabilisé autour de *certaines* propositions de lutte, répondant à un cadrage maternaliste éducatif et rejetant certains cadres d'action globaux jugés trop radicaux et en inadéquation avec la lutte « malienne » - empruntant pour ce faire (voire recyclant) de manière nuancée les référents d'authenticité culturelle de la coalition pro-MGF. Cela contribue à faire émerger et consolider une politique de *statu quo*, dont l'équilibre repose sur une instrumentalisation d'une posture de « résistance » face à l'internationalisation de la cause, pour des raisons domestiques à des fins de gestion des conflits internes qui sont justement formulés dans l'opposition local/ global.

Dans le cas kenyan, la configuration d'acteurs est plus pacifiée, ce qui offre *a priori* un champ des possibles plus large : mais il reste cependant contraint par une tension latente outsider/ insider qui se joue au niveau national, et qui peut se traduire en conflit de nature identitaire sociale et / ou ethnique. Cela contribue à faire émerger une politique souple, qui fait un usage stratégique de certains cadres d'action globaux de la cause, et notamment ceux dont la dimension (supposée) universelle a vocation à *neutraliser* la dimension ethnique de la controverse : en effet, les référents généraux (et en partie globaux) autour des droits humains voire de l'égalité de genre tendent en quelque sorte à gommer les référents identitaires différenciés.

Ainsi, une pluralité d'acteurs participe à la construction des structures symboliques attachées à la mise en cause publique des MGF, et à leur évolution. Cette activité n'est donc pas pour autant autonome - elle n'est ni pas monopolisée par les autorités publiques, ni par les acteurs domestiques dans leur ensemble - puisqu'ils doivent le plus souvent *négoier* entre eux : les structures symboliques sont le plus souvent (re) travaillées par des compromis différenciés en fonction du champ des possibles - et de son évolution – médiatisé par le champ des rapports de force au niveau domestique autour de la cause. Synthétisons brièvement les éléments qui émergent de cette comparaison.

Idee 1 : L'action publique contre les MGF répond à une logique processuelle de négociation de sens.

Les variations dans la politique de lutte contre les MGF au Mali comme au Kenya s'expliquent parce qu'elle est le résultat (instable) des interactions, des échanges, bref des rapports de forces entre les acteurs mobilisés autour de la cause. Or, les configurations d'acteurs sont contrastées, et les acteurs mobilisés ne disposent pas des mêmes ressources et n'évoluent pas non plus au sein du même champ des possibles. Au final, ces échanges ne produisent pas les mêmes paramètres et périmètres de négociation, si bien que le compromis sur lequel repose la politique de lutte tend à être divergent.

Idee 2 : L'enjeu de l'action publique contre les MGF est de « faire tenir ensemble » les multiples niveaux de mise en sens.

En même temps, cette dimension interactionniste ne débouche pas (dans les cas étudiés) sur une anarchie, mais sur une gouvernementalité *négociée* de la cause. Dans les deux cas, les échanges produisent certes des tensions, mais sont également en partie régulés par des ajustements réciproques (via la recherche de compromis dans le cas malien, ou la consolidation d'un consensus dans le cas kenyan), là encore avec des contenus variables. On retrouve ici certains éléments du « modèle des ajustements mutuels » de l'action publique décrit par Gilles Massardier, où une certaine régulation rend possible l'action. L'enjeu de l'action publique contre les MGF n'est donc pas tant d'imposer un changement (social) d'autorité, mais plus modestement de « faire tenir ensemble ». Les acteurs publics ne sont bien sûr pas les seuls et uniques acteurs concernés par cet enjeu, mais ils n'en sont pas non plus absents - dans ce jeu multi-niveaux.

Idée 3 : Les jeux de pouvoir révèlent une forme d'agencéité dans le gouvernement de la cause des MGF, malgré la surdétermination internationale de la cause.

L'enchevêtrement des acteurs et des niveaux d'action – que notre analyse a cherché à déconstruire - remet en cause l'hypothèse d'une imposition extérieure automatique du changement politique. Elle révèle au contraire un (des) jeu(x) d'acteurs spécifique(s), et notamment avec ceux qui sont situés à l'interface des divers niveaux d'une part – c'est-à-dire ceux que l'on a décrit comme les intermédiaires voire les « courtiers en idée » ; et ceux qui peuvent au contraire bloquer les interfaces, à savoir notamment les acteurs de veto (réels ou imaginés) de la négociation de sens.²⁷⁸⁷

Recentrer la dynamique sur le champ des possibles et champ de rapports de force – au niveau domestique - a ainsi révélé une certaine agencéité (c'est-à-dire une capacité d'action/de réaction) dans le processus de changement politique. La structuration singulière du champ des possibles et du champ des rapports de force produit des paramètres de négociation de la cause des MGF aux contenus variés – ce qui remet en cause l'hypothèse d'isomorphisme des politiques de lutte contre les MGF, y compris dans le contexte d'une pression adaptative forte. Au fond tout l'enjeu étant de rendre gouvernable la cause, cela explique donc que les variations se déploient au niveau domestique, et qu'elles révèlent des logiques différenciées d'appropriation politique de la cause. Dans le cas malien, la structuration étroite du champ des possibles favorise une bipolarisation du champ des rapports de force, ce qui rend difficile tout changement politique : le processus de négociation débouche sur une politique éducative, qui est le produit d'un compromis minimal autour d'une traduction maternaliste neutralisante de la cause. Dans le cas kenyan, la structuration plus étendue du champ des possibles favorise un champ des rapports de force plus souple, et un changement *a priori* plus probable – qui n'en reste cependant pas moins limité et instrumental.

Quelles sont les ressources et les contraintes des acteurs mobilisés ?

Les déterminants à partir des trois « i ».

²⁷⁸⁷ Cf. *supra*, chapitre 4, II, B, 2, b.

Pour synthétiser notre analyse, nous proposons de réfléchir sur le poids de variables clefs dans la gouvernementalité de la cause des MGF : ²⁷⁸⁸ les idées, les institutions et les intérêts – pour saisir la gouvernementalité de la cause des MGF.

Concernant la dimension *intellectuelle* des processus étudiés, deux éléments apparaissent particulièrement pertinents dans la gouvernementalité de la cause des MGF : les ressources cognitives des acteurs mobilisés d'une part, et la nature des conflits autour des valeurs et des croyances d'autre part. Les structures cognitives et normatives sont à la fois une opportunité et une contrainte dans les paramétrages de la négociation du sens de la cause des MGF.

En effet, un des éléments clefs dans la configuration d'acteurs mobilisés autour de la cause réside dans la nature de leurs capacités cognitives, qui va déterminer en partie leur influence respective dans ces jeux multi-niveaux. En effet, dans un contexte caractérisée par l'incertitude – on a évoqué le savoir fragmenté et limité sur les « MGF » dans le chapitre préliminaire – les acteurs qui détiennent des connaissances, théoriques ou pratiques, ainsi que des informations (par exemple des données statistiques) autour de la problématique, deviennent donc des acteurs centraux dans les processus de négociation du sens. Dans un contexte où la production du savoir sur les MGF est essentiellement internationale (voire transnationale), parmi ces acteurs ceux qui auront un rôle d'autant plus déterminant seront ceux qui disposent de ressources cognitives (information, connaissances scientifiques) - ou tout du moins qui ont un accès privilégié à ce type de ressources - et qui peuvent les traduire entre les différents univers de sens (national/ international) dans lesquels ils/ elles évoluent et dont ils/elles connaissent les règles. Les « courtiers en idée » sont donc des acteurs clefs dans les champs de rapports de force : en effet, rappelons que « pour affecter les processus de décision et construire les institutions, les idées doivent être liées, connectées, transportées

²⁷⁸⁸ Une des approches les plus récentes en terme d'analyse des politiques publiques (en France) cherche à croiser plusieurs théories dominantes : il s'agit de l'approche dite des « trois i ». Conformément à la démarche définie par Bruno Palier et Yves Surel : « S'il ne s'agit pas de proposer une nouvelle approche théorique, ni de préconiser une méthodologie particulière, nous voudrions formuler ce qui nous semble être les trois temps nécessaires d'une démarche qui vise à analyser les politiques publiques de manière inductive, en tenant compte de la pluralité des variables en présence, et qui permette de comprendre comment s'articulent et se combinent les mécanismes causaux à l'origine des phénomènes étudiés », B. Palier et Y. Surel, « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol. 55 (1), 2005, p 9.

d'un domaine à l'autre. »²⁷⁸⁹ Par ailleurs, la nature des conflits autour des propositions d'opposition à la pratique des MGF en tant que norme, influence également considérablement le jeu d'acteurs. Plus les conflits sont exacerbés et polarisés (cas malien), plus le champ des possibles des acteurs mobilisés se réduit. A l'inverse, si les tensions sont plus diffuses (cas kenyan), le champ des possibles ouvre d'autant plus la négociation multi-niveaux autour du sens de la cause.

La dimension *institutionnelle* des interactions entre les acteurs se révèle surtout à travers l'importance des règles du jeu. Deux dynamiques institutionnelles semblent peser sur les comportements des acteurs, et donc influencer différemment les processus de négociation du sens au Mali et au Kenya.

Au Mali, la « culture politique du dialogue »²⁷⁹⁰ constitue une variable déterminante de la forme de la régulation des interactions multi niveaux entre les acteurs : la recherche du « consensus » permanent semble en effet pouvoir jouer un rôle dans la formulation d'un compromis (maternaliste- éducatif), permettant à la fois une action minimale contre les MGF tout en contenant les tensions qu'une action plus volontariste pourrait générer, et en contentant les PTF. Ce calibrage nuancé peut en effet en partie être interprété comme le résultat des procédures quasi routinières de régulation politique par le *consensus* : reposant sur des configurations mythifiées du passé (par exemple à travers l'expérience de l'assemblée collégiale sous Soundiata Keita), elle constitue désormais « une variable légitimante pour l'action publique contemporaine », ²⁷⁹¹ qui imprègne les imaginaires (à l'image de la conférence nationale, de l'Espace d'Interpellation Démocratique etc.).

Au Kenya, l'histoire coloniale polémique de la lutte contre les MGF, et ce que nous avons appelé le gouvernement colonial de la circoncision féminine, constituent un facteur clef dans la compréhension de *certaines* comportements des acteurs dans la lutte contemporaine. Cet « héritage » agit d'abord comme un verrou dans les années d'immédiate indépendance : devenue un symbole de la lutte nationale, sa remise en cause reste ensuite un tabou, y compris

²⁷⁸⁹ H. Draelants et C. Maroy, « Changement institutionnel et politiques publiques », *Literature Review on Knowledge and Policy*, B. Delvaux et E. Mangez (dir.), KnwoPol, Report 1, juin 2007.

²⁷⁹⁰ S. Wing, 2001, *op.cit.*

²⁷⁹¹ G. Chauzal et V. Baudais, « Les partis politiques et l'indépendance partisane », *Politique africaine*, vol. 104, décembre 2006, p 72.

parmi les organisations féminines.²⁷⁹² Cependant, la pénétration de discours critiques vis-à-vis de la pratique favorise aussi (paradoxalement) une amorce de changements de comportements au niveau individuel, notamment parmi les populations qui ont été les cibles et donc été également celles qui ont été les plus « exposées » aux nouvelles idées : à savoir les Kikuyu.²⁷⁹³ Cette tendance s'accroît par la suite, au point que l'abandon de la pratique devient progressivement – parmi une certaine élite chrétienne, urbanisée et éduquée – le signe d'un comportement « moderne » approprié. Cette évolution tend à assouplir le tabou de la remise en cause de la pratique. Les prises de position de D. A. Moi dans les années 1980, surfant à la fois sur l'émergence de la question sur l'agenda international ainsi que sur l'amorce d'un changement social au Kenya dans certaines communautés, va ainsi articuler son discours modernisateur de la nation kenyane à la lutte contre des pratiques dépassées, qui devient alors le support d'un contrôle de l'ordre moral et sexuel.²⁷⁹⁴ En effet, rappelons que dans son discours en 1982, la pratique n'est pas condamnée parce qu'elle porterait atteinte à la santé des filles/femmes, mais parce qu'elle est devenue une pratique « archaïque » dans le Kenya « moderne ».²⁷⁹⁵ Mais cette instrumentalisation reste cependant potentiellement dangereuse, dans la mesure où elle repose sur une activation des clivages ethniques, dont la pratique reste encore un marqueur pour de nombreuses communautés, y compris kikuyu (mais n'appartenant pas à l'élite modernisée) – à l'instar de la position contestataire de la secte Mungiki. Notons d'ailleurs que leurs discours se sont cristallisés autour de la défense de la pratique précisément parce qu'elle symbolise l'oppression coloniale dont ils cherchent à démontrer la permanence dans le Kenya contemporain. Par la suite, l'expérience de ces tensions explique probablement également bien les tentatives de neutralisation, voire de dépolitisation de la question, à travers des discours internationaux neutralisants avec M. Kibaki par exemple, ou par un traitement plus récent *via* la problématique de l'égalité de genre.

²⁷⁹² F. Hosken, 1983, *op.cit.* ; L. Thomas, 2003, *op.cit.*

²⁷⁹³ Selon les mécanismes décrits par les théories de la modernisation (D. Bell, R. Inglehart...). Pour une mise en perspective, voir par exemple : G. Mackie, « Ending Footbinding and Infibulation : a Convention Account », *American Sociological Review*, vol. 61, pp 999-1017.

²⁷⁹⁴ Lynn Thomas souligne précisément la centralité des enjeux reproductifs dans l'histoire politique kenyane, au cœur des luttes en faveur de l'ordre moral et politique : cette continuité la conduit ainsi à parler – sur le modèle de J. F. Bayart, de « politics of the womb » (politique du ventre reproductif, littéralement de l'utérus). L. Thomas, 2003, *op.cit.*

²⁷⁹⁵ « President condemns female circumcision », *The Daily Nation*, 27 juillet 1982. Cf *supra*, chapitre 1.

Enfin, au niveau des *intérêts* en jeu dans les interactions autour du sens de la cause, deux pistes peuvent ici être explorées afin de comprendre la dynamique de la négociation : la mesure du *leverage* international, à savoir donc de la capacité d'influence dans le système international d'une part, et surtout les *stratégies d'extraversion*,²⁷⁹⁶ décrites par J. F. Bayart et par lesquelles le recours à l'international est en partie transformée en ressource (locales).²⁷⁹⁷ Pour comprendre les différences dans la négociation, il est possible d'abord de prendre en compte les conditions « matérielles », et notamment le *leverage* des deux pays vis-à-vis des pressions internationales. Cette capacité d'influence dépend notamment et en partie du degré de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale : de ce point de vue, le Mali et le Kenya présentent des situations contrastées.²⁷⁹⁸ Ainsi, le Kenya serait soumis différemment aux pressions internationales :²⁷⁹⁹ le différentiel anglophone-francophone dans les relations d'aide (internationale) notamment tend à favoriser les pays anglophones qui bénéficient de liens plus étroits, et d'une meilleure connaissance des règles du jeu et donc de capacités (*a priori*) supplémentaires pour les contourner ou en jouer – toutes choses égales par ailleurs. C'est ainsi que l'on peut interpréter l'existence d'une certaine marge de manœuvre dans l'absence de mécanismes tangibles d'opposition à la pratique, en dehors de ressorts rhétoriques et d'une loi non appliquée. Au Mali, un *leverage* moins important, combiné à une situation à la périphérie du système d'aide (toujours selon notre analyse du différentiel anglophone-francophone)²⁸⁰⁰ expliquerait qu'une marge de manœuvre plus réduite contraigne ainsi à compenser la difficulté à appliquer l'option législative, par la mise en place des instruments tangibles de lutte, et notamment la consolidation d'une bureaucratie spécialisée.

²⁷⁹⁶ « Poser le problème de la recherche en termes d'intérêt consiste à identifier quels sont les acteurs pertinents dans le domaine observé, et à insister sur certaines dynamiques fondamentales, comme les logiques d'action collective, les calculs et les stratégies déployées par les acteurs en fonction des coûts et bénéfices attendus des conflits éventuels et des coopérations envisageable, les conséquences des anticipations faites par les individus ou par les organisations impliquées dans l'action publique », B. Palier et Y. Surel, 2005, *op.cit.*, p 11.

²⁷⁹⁷ J. F. Bayart, 1999, *op.cit.*

²⁷⁹⁸ Cf. *supra*, chapitre 4, II, B, 3, a. (pour une synthèse).

²⁷⁹⁹ Cf. *supra*, chapitre 4, II, B, 3, a.

²⁸⁰⁰ *Ibid.*

Mais cette piste ne permet pas véritablement de saisir les interactions entre les intérêts nationaux *et* internationaux dans les négociations internationales, comme y invite le modèle de « jeu à deux niveaux » de Robert Putnam.

En effet, ces interactions peuvent être repérées à travers les usages domestiques du détour par l'international par exemple, dans le cas du Kenya. En effet, les acteurs publics kenyans tendent à valoriser *certaines* cadres d'action globaux de la cause (et notamment ceux autour des « droits humains » voire plus récemment du genre), dont la vocation universaliste en fait des instruments neutralisant les tensions latentes localisées (en termes de clivage socio ethniques) autour de la problématique. En même temps, cela conduit (lentement) au vote de mesures légales interdisant la pratique sur les mineures, conformément aux injonctions internationales – mais sans mécanisme d'application.²⁸⁰¹ Cela offre l'image d'une politique rhétorique à vocation en partie internationale, qui n'est pas assortie de mécanismes et instruments plus coûteux (socialement et institutionnellement) de lutte, comme par exemple une réponse bureaucratique, et des mesures d'application de la loi.

Au Mali, la stratégie de mise à distance sélective de *certaines* discours et cadres d'action globaux de la cause - et notamment le cadre « droit » qui conduit à une publicité socialement trop coûteuse de la cause (c'est-à-dire qui attiserait les tensions entre les coalitions pro et anti-MGF au point de bloquer toute action) - est cependant en quelque sorte compensée par l'introduction d'autres mécanismes, faisant preuve d'un engagement *contre* les MGF, à travers notamment la consolidation d'une réponse bureaucratique. Cela conduit à des négociations serrées, comme nous l'avons illustré notamment à travers la conférence internationale de février 2006.

Ainsi, la comparaison a mis en évidence trois variables clefs de la gouvernementalité de la cause des MGF, et de sa *dynamique* :

1. Elle a notamment permis de révéler **le rôle des coalitions domestiques**. Dans le cas kenyan, la consolidation d'une coalition anti-MGF articulée autour de ressources cognitives importantes explique ainsi en partie l'introduction avec succès de dispositions contre les MGF dans la loi de 2001. A l'inverse au Mali, la confrontation entre deux coalitions anti-MGF, qui ne partagent pas les mêmes conceptions et principes d'action publique (d'un côté valorisant

²⁸⁰¹ Cela est d'ailleurs souligné dans le dernier rapport américain sur les droits humains au Kenya : *Kenya Country Report on Human Rights Practices – 2007*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, mars 2008.

l'approche éducative, et de l'autre répressive) et une coalition pro-MGF, explique à l'inverse le pourrissement de l'avant-projet de loi contre les MGF de 2002.

2. Elle a mis en évidence également l'importance de **la nature de l'opposition domestique** à la cause des MGF. Dans le cas malien, l'émergence d'une coalition pro-MGF tend à réduire le champ des possibles de l'appropriation de la cause et à polariser le champ des rapports de force, contraignant ainsi la politique à un compromis étroit. Au contraire, dans le cas kenyan, l'opposition plus fluide et ciblée, ne constitue pas une contrainte majeure *a priori* dans l'appropriation de la cause, ce qui n'empêche pas des tensions socio ethniques latentes de contraindre d'une certaine manière le champ des possibles.

3. Enfin, les acteurs les plus influents dans ces processus sont ceux qui disposent de **ressources (notamment cognitives)**, et/ou d'accès à ces ressources, **et qui sont situés à l'interface** entre les univers de sens complexes dans lesquels la cause évolue. Ces « courtiers en idée », plus ou moins nombreux et dotés de ressources d'intermédiation plus ou moins importantes, constituent la clef pour comprendre la nature différenciée de l'appropriation de la cause, et des capacités de négociation. Les courtiers en idée semblent d'autant plus proches des formulations des recettes internationales dans le cas kenyan, ce qui explique une certaine porosité avec les cadres d'action globaux.

3. Plus qu'un mode de gouvernement des sociétés africaines, un programme de recherche ?

Nous nous sommes efforcés, tout au long de notre travail de thèse, d'étudier de façon *minutieuse* les processus de politiques publiques respectivement au Mali et au Kenya, et ce afin d'être le plus fidèle possible à la réalité observée sur les terrains ; afin de construire – ensuite – notre analyse à partir d'une comparaison de ces deux cas. Toutefois, maintenant que nous sommes arrivés au terme de cette démarche, il convient d'élargir notre regard pour se demander : dans quelle mesure l'étude de la gouvernementalité de la cause des MGF permet de saisir certaines modalités du gouvernement des sociétés africaines – et donc de l'Etat en action en Afrique subsaharienne ? Voire spécifiquement : *est- ce que la gouvernementalité multi-niveaux négociée est une forme de gouvernement généralisée des sociétés africaines ?* Nous proposons ici modestement quelques pistes de réponse.

Notre étude a tout d'abord révélé l'existence d'un Etat, mais pas sous la forme d'une entité omnipotente ou omniprésente, capable d'imposer d'autorité les transformations de la société. Au contraire, et plus précisément, à travers une démarche attentive à l'action (publique) en train de se faire, notre étude a permis de mettre en lumière un **Etat qui se donne à voir surtout « en creux », un Etat à la fois techniciste et en partie privatisé**, comme nous l'avons évoqué à la fin du chapitre 4.²⁸⁰²

Mais cette étude s'appuie plus spécifiquement sur une déconstruction du processus d'appropriation politique de *la cause des MGF*. Or, la cause des MGF ne constitue *pas un cas typique* : c'est en effet une cause fortement internationalisée d'une part, et dont l'internationalisation est particulièrement controversée et contestée d'autre part. Au contraire, nous avons choisi de nous interroger sur l'Etat en action en Afrique subsaharienne à partir de cette entrée thématique là car elle constituait justement un *cas privilégié* permettant d'étudier à la fois les effets de la globalisation – la cause des MGF visibilisant les canaux de la transnationalisation des politiques publiques ; et également les formes de résistance à ces mécanismes – la cause des MGF dramatisant les tensions entre les partisans et opposants à cette pratique. Cela devait permettre au final de véritablement cerner les mécanismes d'appropriation politique (de la cause). Dès lors, si la cause des MGF constitue une sorte de miroir grossissant à travers lequel il est possible de saisir l'Etat en action - car cette démarche permet d'isoler des manifestations qui restent généralement peu visibles - elle peut cependant avoir tendance à amplifier certains phénomènes, rendant plus difficile (mais pas impossible) une généralisation au-delà du cas étudié.

Mais une caractéristique transversale aux sociétés politiques africaines peut permettre toutefois d'arrimer une (tentative) de généralisation : la *gestion du rapport à l'extraversion*. La gouvernementalité de la cause des MGF telle que nous l'avons décrite repose sur une régulation multi-niveaux articulée autour d'un processus de négociation, qui constitue en fait *une* forme de gestion du rapport à la dépendance historique extérieure. Pour déterminer dans quelle mesure cette forme ci de gouvernementalité est spécifique au cas de la cause des MGF (voire au Mali et au Kenya), nous avons cherché précisément – au cours de cette conclusion - à dégager les conditions et la dynamique de la gouvernementalité multi-niveaux négociée. Ces facteurs circonscrivent ainsi le potentiel de généralisation de nos études de cas.

²⁸⁰² Cf. *supra*, chapitre 4, II, B, 3, b.

Nous avons ainsi déterminé qu'une telle gouvernamentalité repose sur deux conditions étroitement liées. Il faut tout d'abord qu'elle porte sur une question qui fasse l'objet d'une transnationalisation *douce* d'une part (ce qui exclut par exemple et *a priori* les politiques économiques qui sont soumises aux conditionnalités strictes des IFI, et dont l'exécution est assortie de mécanismes de régulation plus stricte). D'autre part, il faut un contexte où des capacités (domestiques) de négociation *a minima* peuvent se déployer (ce qui exclut notamment les systèmes politiques fermés ou illégitimes). Toutefois, si ces deux conditions sont remplies, une gouvernamentalité multi-niveaux négociée est donc probable, mais ses formes concrètes varient cependant en fonction de la nature des *capacités de négociation* - correspondant au croisement du champ des possibles et du champ des rapports de force, comme nous venons de l'évoquer. Ces variations ont été observées et analysées dans nos deux cas de recherche, Mali et Kenya. Au regard de ces éléments, deux généralisations peuvent être formulées.

1. D'une part dans la gouvernamentalité multi-niveaux négociée, **la dimension « multi-niveaux » est une constante que l'on retrouverait dans le gouvernement des sociétés africaines.** Notre analyse a permis de révéler une forme d'*agencéité* (c'est-à-dire une capacité d'action/de réaction) des sociétés politiques africaines, y compris face à un objet aussi internationalisé que la cause des MGF – ce qui rejoint les postulats de la sociologie de l'import-export institutionnel qui refusent de faire des sociétés réceptrices une « cire molle ». Finalement, nos conclusions sont assez différentes de celles proposées notamment par E. Heger Boyle,²⁸⁰³ qui compare également les politiques de lutte contre les MGF. En effet, considérant que l'influence internationale est déterminante dans la conduite des politiques nationales, elle en conclut à un isomorphisme des politiques, dont les variations seraient surtout dues à des positions stratégiques différentes dans le système international.²⁸⁰⁴ Ainsi (pour reprendre ses deux exemples) si la Tanzanie a fait voter une loi (en 1998) c'est surtout parce qu'elle n'avait pas la même marge de manœuvre vis-à-vis des injonctions

²⁸⁰³ Notamment dans son ouvrage synthétisant ses recherches : E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*

²⁸⁰⁴ « FGC illustrated how the policies of separate nation-states are not always the outcome of local political processes but may well be one component of an international process », *Ibid*, p 153.

internationales que par exemple l’Egypte. Cette auteure néglige ainsi du même coup l’impact des oppositions ou des soutiens *domestiques*.²⁸⁰⁵

Si la dimension internationale des politiques nationales n’est plus à démontrer, et encore plus dans des contextes africains disposant de capacités d’influence dans le système international assez limitées, il n’en reste pas moins que les variations que nous avons repérées dans nos cas de recherche dépendent surtout de la nature des interactions qui se jouent entre niveau domestique et international – caractérisées par une transnationalisation *douce* matinée par le rôle des « courtiers en idée » notamment, et des dynamiques domestiques.

2. En revanche, **la dimension « négociée » de la gouvernamentalité est par définition plus sujette à variation, en fonction des facteurs domestiques qui sont nécessairement contrastés au sein des sociétés politiques africaines plurielles** – à l’instar d’ailleurs de nos deux cas de recherche (Mali et Kenya). En effet, si l’appropriation politique de la cause des MGF apparaît sous des formes différentes dans nos deux cas de recherche, c’est surtout parce qu’elle est le produit d’une négociation. Si elle est le produit d’une négociation, on comprend alors que l’issue de cette négociation dépende de l’interaction des parties prenantes mais aussi d’un ensemble de facteurs – les paramètres de la négociation. La mise en action publique est donc le résultat d’une *combinaison* de facteurs de négociation paramétrés et activés différemment. Cette dimension négociée explique ainsi que l’action publique contre les MGF puisse apparaître sous des formes différentes, malgré une cause dont la transnationalisation semblait *a priori* pouvoir offrir une voie homogène de diffusion. La variable clef de ces processus réside en fait dans la plasticité domestique de la problématisation de la question, dessinant des trajectoires *a priori* différenciées d’appropriation de la cause.

Les périmètres (champ des possibles) et paramètres (champ des rapports de force) de la négociation déterminent donc la nature de la négociation entre les acteurs et les systèmes d’action multi-niveaux. Parler de gouvernamentalité multi-niveaux *négociée* invite à une lecture différenciée des formes de gouvernamentalité des sociétés politiques placées en situation d’extraversion, tout en proposant un cadre d’analyse commun : la *négociation* constituerait ainsi à la fois le pivot et la variable du mode de gouvernement des sociétés

²⁸⁰⁵ Elle précise ainsi: “There certainly were local movements against FGC in African countries; it would be absurd to suggest otherwise. However, it may be true that movements were effective not because of their standing within local power structures but because they tapped into and support a discourse opposed to FGC at the international level”, E. Heger Boyle, 2002, *op.cit.*, p 95.

africaines – où intervient un Etat *en creux* - offrant finalement l'image d'un *Etat co-négociateur*.

En effet, cette gouvernamentalité repose sur des mécanismes d'échanges entre des acteurs issus de différents niveaux de *gouvernement* de la question, dont la régulation serait assurée par des processus de négociation de sens, plutôt que par une logique descendante d'imposition – qui proviendrait soit de l'Etat comme centre régulateur de la société, ou de la communauté internationale comme acteur local. Au contraire, c'est plutôt à travers une série d'*ajustements mutuels et réciproques*, que la question (ici la cause des MGF) est rendue gouvernable, et que l'action publique peut tenir. Les acteurs publics n'ont certes pas le monopole de la mise en sens / action du / des questions saillantes, ni même de leur saillance ; mais, ils sont insérés (inégalement) dans un champ des possibles et dans une configuration d'acteurs en interaction - où participent selon certaines modalités et canaux, des acteurs internationaux pas nécessairement dominants, et où évoluent des « courtiers en idée » - autant d'acteurs *impromptus* face à un *Etat en creux co-négociateur* du sens (signification et direction) de l'action publique.

Cette forme de gouvernamentalité corrobore donc une conception non statique d'un Etat ni redéployé,²⁸⁰⁶ ni atrophié,²⁸⁰⁷ mais bien le produit d'une « coagulation » de pouvoirs.²⁸⁰⁸ Cette analyse confirme ainsi le fait que « l'État n'existe jamais en soi mais bien toujours sous l'angle de rapports avec d'autres acteurs. »²⁸⁰⁹ Les acteurs publics sont en effet insérés dans une configuration d'acteurs multiples – à la fois nationaux et internationaux. Tous sont (plus ou moins) impliqués dans la *construction du sens*, dans un univers particulièrement brouillé par l'hétérogénéité des positions et produisant des interprétations parfois contradictoires du problème à traiter. L'appropriation politique de la cause, même sporadique, maladroite et/ou fragile, plus ou moins contrainte voire bricolée, participe ainsi pleinement à la dynamique du changement politique.

Ainsi, l'analyse comparée de l'action publique contre les MGF au Mali et au Kenya a permis de révéler une forme de gouvernamentalité multi-niveaux négociée qui peut constituer un prisme au travers duquel analyser - de façon non dépendantiste – le gouvernement des

²⁸⁰⁶ B. Hibou, 1998, *op.cit.*

²⁸⁰⁷ M. Tidjani Alou, 2001, *op.cit.*

²⁸⁰⁸ J. Ferguson, 1990, *op.cit.* Il précise aussi que “[state] is not an entity possessed of power, but a characteristic mode of exercise of power, a mode of power that relies on state institutions, but exceeds them”, p 273.

²⁸⁰⁹ J.G. Padioleau, 1982, *op.cit.*, p 16.

sociétés africaines, mettant en exergue certaines modalités d'*appropriation* du changement, voire une certaine institutionnalisation du pouvoir à travers des mécanismes qui débordent le champ étatique *stricto sensu* sans le rendre caduque.²⁸¹⁰ Mais, il s'agit ici d'*une* perspective singulière sur le politique en Afrique subsaharienne – analysé à travers l'étude de ses politiques publiques - qui nécessite d'être croisée avec d'autres approches empiriques également attentives à *repérer* le politique au-delà de sa pathologie (supposée),²⁸¹¹ en multipliant les angles de vue conceptuels – y compris donc institutionnels -²⁸¹² du « haut », du « bas » et surtout au-delà.²⁸¹³

Reprenons enfin chacune des hypothèses que nous avons formulées dans la recherche, afin de mieux conclure quant à notre hypothèse générale.

*D'un point de vue épistémologique, étudier l'Etat en action à travers la mise en action publique des MGF spécifiquement a permis de rendre d'autant plus visibles des mécanismes qui restent probablement moins dramatisés dans d'autres processus décisionnels sectoriels. Par ailleurs, la comparaison a mis en évidence une forme de gouvernementalité multi-niveaux négociée – qui se traduit certes par des trajectoires différenciées – mais qui répond à des caractéristiques communes qui permettent de repenser le politique en Afrique « par la preuve » en quelque sorte, c'est-à-dire à travers ce qu'il *fait*. Enfin, en s'appuyant systématiquement sur des travaux de science politique concernant les politiques au Nord, y compris dans ses développements les plus récents, nous avons ainsi en partie contribué à*

²⁸¹⁰ Cela rejoint l'analyse de Dominique Darbon pour qui l'étude des politiques publiques dans les Afriques ne remet pas en cause le constat de la faiblesse des capacités de l'Etat, mais permet cependant surtout d'étudier les conditions de construction du politique. Et de tels travaux ont ainsi pu mettre en évidence un ensemble d'« activités informelles [qui] témoignent aussi bien de l'incapacité et de la vacuité de l'Etat que de l'invention de modalités singulières d'articulation des intérêts intégrant y compris les agents de l'Etat », D. Darbon, 2004, *op.cit.*, p 182.

²⁸¹¹ J. F. Bayart, 1985, *op.cit.*

²⁸¹² D. Darbon, 2004, *op.cit.*

²⁸¹³ Comme le précise à juste titre Patrick Quantin dans sa présentation d'un programme de recherche attentive à la redécouverte des institutions, pour mieux cerner le politique dans les Afriques: « c'est par la multiplication des perspectives que peut venir une avancée dans les connaissances des processus de domination et de pouvoir des sociétés africaines contemporaines », in : P. Quantin, « La redécouverte des institutions », in : P. Quantin (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Karthala, Paris, 2005, p 21.

prendre au sérieux une certaine banalité des terrains africains dont l'étude peut s'inscrire, dans (certains) questionnements centrés sur les phénomènes d'eupéanisation des politiques – qu'il peut ainsi en partie contribuer à enrichir. L'analyse « multi-niveaux » peut ainsi constituer un socle commun d'analyse de politique (publique) comparée pertinent.²⁸¹⁴

Du point de vue des trajectoires de l'action publique sur les MGF, notre recherche a mis en évidence des trajectoires d'appropriation de la cause des MGF, qui mettent en exergue une forme d'agencéité souvent négligée dans les catégorisations de l'Etat « défaillant ».²⁸¹⁵ Mais plus spécifiquement, notre étude comparative a mis à jour des trajectoires *différenciées* d'appropriation, rappelant la nécessité de penser les sociétés politiques africaines dans leur pluralité (en termes de capacités, insérées dans des historicités problématiques variées).

Et enfin, du point de vue du fonctionnement et des modalités concrètes de l'action publique contre les MGF, notre recherche a mis en évidence des espaces multi-niveaux - dont la dimension strictement domestique ou internationale n'est pas réellement identifiable – articulés autour de la négociation de la mise en sens de la cause des MGF qui modèle dans le même temps la mise en action. L'Etat n'a pas la capacité d'imposer une vision du changement des sociétés dont il a la charge : plus spécifiquement ici, dans les dispositifs étatiques sont apparus, ce sont surtout les capacités cognitives qui font le plus défaut, et contraignent ainsi à une position secondaire dans la négociation. La mise en action s'appuie en effet notamment sur des « courtiers en idée ». Ils dominent cependant *partiellement* ces espaces qui restent avant tout des lieux de confrontation et de réinterprétations réciproques non linéaires, c'est-à-dire débouchant sur des équilibres ponctuels – articulés autour d'acteurs hétérogènes (publics et privés, nationaux et trans / internationaux) marqués à la fois par des systèmes de croyances et des valeurs pluriels au sein des sociétés africaines,²⁸¹⁶ et par les intérêts divergents des

²⁸¹⁴ Comme en atteste les recherches présentées dans le cadre des récentes Journées de l'Ecole Doctorale de Sciences Po Paris : *Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant*, Ecole Doctorale IEP Paris, 8 juin 2007. Voir notamment la communication introductive : C. Hoeffler, M.E. Lacuisse, C. Ledoux, P.L. Mayaux et P.Pratt, « Multi-niveaux et changements dans l'analyse des politiques publiques », *Ibid.*

²⁸¹⁵ Pour une définition de l'Etat défaillant et de ses implications théoriques, cf. *supra*, introduction générale.

²⁸¹⁶ Cela rejoint les théories autour du pluralisme normatif, décrivant ainsi de façon réaliste les difficultés d'énonciation du politique en Afrique (et ailleurs). Voir notamment pour une synthèse et des travaux

acteurs internationaux qui y participent, ne débouchant le plus souvent que sur des consensus successifs incertains.²⁸¹⁷

Au final, le cadrage de l'action publique (ou *policy framing*) - à savoir ce que nous avons décrit comme sa mise en sens et sa mise en action, ne relève ***pas d'un ordre imposé d'en « haut »***. En effet, il n'est ni imposé par un « Etat » omniscient et omnipotent capable d'imposer sa vision des référentiels de gouvernement de la société (notre recherche ne nie pas les capacités faibles de l'Etat) ; ni imposé à l'inverse par un ordre international qui reste ici autour des MGF surtout en situation de polyphonie ordonnée (notre recherche s'interroge véritablement sur les implications d'un Etat en situation d'extraversion, et non pas *extraverti* – c'est-à-dire qu'il n'est pas figé dans cette relation). Mais il ***implique également des formes de réappropriations d'en « bas »*** - à l'instar de l'implication historique de la société civile dans la lutte contre les MGF et de son rôle de « courtier en idée ». L'ensemble est finalement surtout *articulé* offrant l'image d'une ***gouvernementalité multi-niveaux négociée***.

Cela constitue finalement un programme de recherche bien plus qu'une réponse (définitive) aux questions relatives au politique en Afrique subsaharienne: ce programme de recherche propose notamment de *repenser* les méthodes pour repérer le politique, en prenant au sérieux à la fois le haut et le bas, et surtout leur articulation dans une approche qui se veut empirique attentive à dévoiler l'institutionnalisation du pouvoir au quotidien, bien plus qu'à partir de référents ou catégories transversales. La *gouvernementalité multi-niveaux négociée* n'est ici modestement rien d'autre qu'une hypothèse, que seule la multiplication d'études comparatives pourrait véritablement venir étayée.

portant sur l'implication du pluralisme normatif dans les politiques publiques en Afrique : G. Winter (dir.), 2001, *op.cit.*

²⁸¹⁷ On rejoint ici certaines analyses déjà mentionnées de David Ambrosetti, et notamment : D. Ambrosetti, 2005, *op.cit.*

BIBLIOGRAPHIE.

OUVRAGES THEORIQUES.

1. Ouvrages théoriques généralistes.

- Ouvrages de sciences politiques, et sociologie politique.

BACHRACH P. and BARATZ M.S., “The Two Faces Of Power”, *American Political Science Review*, vol. 56 (4), December 1962, p 947-52.

BAYART J. F., « Foucault au Congo », in : M.C. Granjon (dir.), *Penser avec Michel Foucault. Théorie critique et pratique politique*, Karthala-CERI, pp 183 et s.

BERGER P. et LUCKMAN T., *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2000, 2^{ème} édition (1^{ère} édition : 1966).

BOURDIEU P., Le pouvoir symbolique, *Annales*, vol. 3, mai-juin 1977.

BOURDIEU P., *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000

FOUCAULT M., *Histoire de la sexualité –tome 1 : La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976.

FOUCAULT M., « La gouvernementalité » [cours de 1978], in : M. Foucault, *Dits et écrits*, Tome III, 1954-1988, pp 635-657.

GRANJON M.C. (dir.), *Penser avec Michel Foucault. Théorie critique et pratique politique*, Karthala-CERI, pp 183 et s.

LAGROYE J., « La légitimation », in : M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, PUF, Paris, 1985, pp 395-467.

LASCOUMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l’Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, vol. 13-14, 2^{ème} semestre 2004. [Disponible en ligne sur : <http://leportique.revues.org/sommaire601.html>]

MARCH J.G. et OLSEN J.P., “The new institutionalism : organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp 734-749.

MARCH J.G. et OLSEN J.P., *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York, 1989.

POWELL W.W. and DIMAGGIO P.J. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991, pp. 63–82.

- **Ouvrages sur la méthodologie** (démarche comparative, méthode qualitative etc.)

ALBARELLO L., *Apprendre à chercher*, De Boeck, Bruxelles, 2003.

BONGRAND P. et LABORIER P., « L'entretien : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55 (1), 2005, pp 73-111.

DOGAN M. et PELASSY D., *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1982.

GAZIBO M., « La démarche comparaison binaire : éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *RIPC*, vol. 9 (3), 2002, pp 427-449.

HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in : CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, Paris, 2000, pp 105-124.

HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », P. Hassenteufel, *RFSP*, vol 55 (1), 2005, pp 113-132.

LIMA L. et STEFEN M., « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11 (3), 2004, p 339-348.

PERETZ H., *Les méthodes en sociologie : l'observation*, La Découverte, Paris, 2004.

SARTORI G., « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.1 (1), 1994, pp 19-36.

SAWICKI F., « Les politistes et le microscope », *Les méthodes au concret*, CURAPP, PUF, Paris, 2000, pp 142-164.

THIRIOT C., MARTY M. et NADAL E. (dir.), *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004.

VLASSOPOULOU C., « Politiques comparées : pour une approche définitionnelle et diachronique », in : *Les méthodes au concret*, CURAPP, PUF, 2000, pp 125-141.

2. Sur l'analyse des politiques publiques, la sociologie de l'action publique. (Etats-Unis, Europe – y compris approche cognitive).

BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses Sciences Po, Paris, 2004.

CALLON P., « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année Sociologique*, 1986, p 168-207.

CHEVALIER J., *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Paris, 2003.

COBB R. W. et ELDER C.E., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1972.

COMMAILLE J. et JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1999.

CREPAZ M. M. L. "Veto Players, Globalization and the Redistributive Capacity of the State: A Panel Study of 15 OECD Countries", *Journal of Public Policy*, vol. 21 (1), Janvier - Avril, 2001, pp. 1-22.

CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996.

DRAELANTS H. et MAROY C., « Changement institutionnel et politiques publiques », *Literature Review on Knowledge and Policy*, B. Delvaux et E. Mangez (dir.), KnwoPol, Report 1, juin 2007.

DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 1999.

FAVRE P., « L'émergence des problèmes publics dans le champ politique », in : *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, P.Favre (dir.), L'Harmattan, Paris, 1992, pp 5-37.

FONTAINE J. et HASSENTEUFEL P., « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain ou refroidissement théorique ? », in : J. Fontaine et P. Hassenteufel (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002, pp 9-29.

FOUILLEUX E., « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la PAC », *RFSP*, vol.50 (2), 2000, pp 277-306.

FOUILLEUX E., « Acteurs et concurrence dans la fabrication des référentiels internationaux. La FAO et les normes de politique agricole », *Congrès de l'AFSP* (Table Ronde n° 5), Lyon, 2005.

FRANCOIS B. et NEVEU E., (dir.) *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1999.

GARRAUD P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 1990 (40), pp 18-41

GUSFIELD J., *The Culture of Public Problem, Drinking and Driving and the Symbolic Order*, Chicago University Press, Chicago, 1981.

HALL P., « Policy paradigms, social learning and the State : the case of economic policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp 275-298.

HECLO H., « Issue networks and the executive establishment », in : *The new American political system*, A.King, American Enterprise Institute, Washington D.C, 1978, pp 87-124.

JOBERT B., « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *RFSP*, vol. 35 (4), 1985, p 654-682.

JOBERT B. et MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatisme*, PUF, Paris, 1987.

JOBERT B., « Introduction : le retour du politique », in: *Le tournant néolibéral en Europe*, B.Jobert (dir.), L'Harmattan, Paris, 1994, pp 9-20.

JOBERT B., « Rhétorique politique et controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in : *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, P.Favre, G.Pollet et P.Warin (dir.), collection Logiques Politiques, L'Harmattan, 1995, pp 12-24.

JORDAN A.G. et RICHARDSON J.J., "Policy communities: the British and European styles", *Policy Studies Journal*, 11, 1983, pp 605-615.

KINGDON J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Co, Boston, 1994.

KUBLER D., « Understanding policy change with the advocacy coalition framework : an application to Swiss drug policy », D. Kubler, *Journal of European Public Policy*, Vol.8 (4), 2001, pp 623-641.

LASCOUMES P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in : *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, Paris, 1996, pp 325-338.

LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004.

LIMA L., « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison. L'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11 (3), 2004, p 435-455.

MASSARDIER G., *Politiques publiques et actions publiques*, A.Colin, Paris, 2003

McCARTY N., "Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining", *American Journal of Political Science*, Vol. 44 (3), Juillet 2000, pp 506-522.

MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), avril 2000, pp 189-207.

MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2000 [4^{ème} édition].

MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, vol.55 (1), 2005, 155-187.

MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in : *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, 1995, pp 153-179.

NAY O. et SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes*, Economica, Paris, 2002.

PADIOLEAU J.G., *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982.

PALIER B. et SUREL Y., « Les trois 'I' et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol. 55 (1), février 2005, pp 7-32.

PALIER B. et SUREL Y., (dir.), *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007.

RADAELLI C., « Logique de pouvoirs et récits de politiques publiques dans l'Union Européenne », *RFSP*, vol 50 (2), 2000, pp 255-267.

ROCHFORD D.A. et COBB R.W., « Problem Definition : an Emerging Perspective », *The Politics of Problem Definition. Shaping the Political Agenda*, D.A. Rochefort et R.W. Cobb (dir.), University Press of Kansas, 1994, pp 1-31.

ROE E., « Narrative analysis for the policy analyst : a case study of the 1980-1982 Medfly controversy in California », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.8 (2), 1989, pp 251-273.

SABATIER P.A., HUNTER S. et McAUGHLIN S., « The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents », *The Western Political Quarterly*, vol. 40 (3), 1987, pp 449-476

SABATIER P.A. (dir.), *Theories of the political process*, Westview Press, Oxford, 1999.

SABATIER P.A. et SCHLAGER E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *RFSP*, vol.50 (2), avril 2000, pp 209-234.

SAINT MARTIN D., « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans l'enfance au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21 (3), 2002, pp 41-67.

SAURRUGER S. et SUREL Y., « L'eupéanisation comme processus de transfert institutionnel », *RIPC*, vol. 13 (2), 2006, pp 179-211.

SCHON D. et REIN M., *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Harper Collins Publishers, New York, 1994.

SCHMIDT V.A., « Does discourse matter in the politics of Welfare State Adjustment? », *Comparative Political Studies*, 35 (2), 2002, pp 168-193.

SMITH A., « Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in: A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995, pp 103-124.

SMITH A. et HASSENTEUFEL P., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *RFSP*, vol. 52 (1), 2002, pp 53-73.

SUREL Y., « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol.7 (4), octobre 2000, pp 495-512.

SUREL Y. et PALIER B., « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol.55 (1), 2005, pp7-32.

THOENING J.C. et MENY Y., *Politiques Publiques*, PUF, Themis Sciences Po, Paris, 1989.

THOENING J. C., « Politique publique et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.5 (2), 1998, pp 295-314.

TRYANDAFYLLIDOU A. et FOTIOU A., « Sustainability and Modernity in the European Union. A Frame Theory Approach to Policy-making », *Sociological Research Online*, vol. 3 (1), 1998. [Disponible en ligne: <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>]

TSEBELIS G., “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25 (3) , Juillet 1995, pp 289-325.

TSEBELIS G., « National Adaptation to European Integration : the Importance of Institutionnal Veto Points”, *Journal of Public Policy*, vol. 20 (1), janvier-avril 2000, pp 83-103.

WARIN P., « Les ressortissants dans l’analyse des politiques publiques », *RFSP*, vol. 49 (1), février 1999, pp 103-120.

3. Sur l’Etat, la gouvernance en Afrique, au Mali et au Kenya.

- **Général** (Afrique).

AMSELLE J. L., *Logiques métisses*, Payot, Paris, 1999.

BADIE B., *L’Etat importé. L’occidentalisation de l’ordre politique*, B.Badie, Fayard, Paris, 1992.

BALANDIER G., *Anthropologie Politique*, PUF, Paris, 1967.

BAYART J.F., « L’énonciation du politique », *RFSP*, vol. 35 (3), 1985, pp 343-373.

BAYART J.F., « Civil Society in Africa », in : P. Chabal, *Political Domination in Africa. Reflection on the Limits of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp 109-125.

BAYART J.F., *L’Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

BAYART J.F., *L’illusion identitaire*, Fayard, Paris, 1997

BAYART J.F., « L’Afrique dans le monde : une histoire de l’extraversion », *Critique Internationale*, vol. 5, automne 1999, pp 97-120

BAYART J.F., « Comparer par le bas », *Sciences Politiques Comparées : Revu Européenne d'Analyse des Sociétés Politiques*, vol. 1, janvier 2008, pp 1- 25.

BAYART J.F., COULON C. et FAURE Y.A., « Avant propos », *Politique Africaine*, vol. 1, 1981, p 2-5.

BOURGI R., « Evolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 52, 1er octobre 2002, pp 721-748.

BOURMAUD D., *La politique en Afrique*, Montchrétien, Paris, 1997.

BRATTON M., "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa", *World Polictics*, 41 (3), 1989, pp 407-430.

BRATTON M. et VAN DE WALLE N., *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

BREENE A., "Francophone Africa", *African Affairs*, vol. 66 (262), 1967, pp 12-19.

BUCHMANN J. *L'Afrique noire indépendante*, Paris, 1962, pp 252-283.

CHABAL P. et DALOZ J.P., *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, Paris, 1999.

CHATAIGNET J.M., MAGRO H. (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007.

CLAPHAM C., « Governmentality and economic policy in Sub-Saharan Africa », *Third World Quaterly*, vol. 17 (4), pp 809-824

COQUERY VIDROVITCH C., « Histoire et historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (à propos de la démocratie) », *Politique Africaine*, 46, 1992, pp 31-40.

COULON C., « Système politique et société dans les Etats d'Afrique Noire. A la recherche d'un cadre conceptuel nouveau », *Revue Française de Science Politique*, vol. 22 (5), 1972, pp 1049 -1073.

DARBON D., « L'Etat prédateur », *Politique Africaine*, vol. 39, 1990, pp 37-45.

DARBON D., « Book Review : J. Ferguson », *Revue Canadienne des Etudes Africaines*, vol. 26 (2), 1992, pp 335-6.

DARBON D., « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in : Y. Meny (dir.), 1993, *op.cit.*, pp 113-137.

DARBON D. et QUANTIN P., « Les Etats fragiles : des Etats à historicités décalées », in : J.M. Chataigner et H. Magro (dir.), 2007, *op.cit.*, pp 475-490.

DU BOIS DU GAUDUSSON S. et J MEDARD.F., « Introduction : La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation », *Afrique Contemporaine*, 2001, n°199 (Numéro spécial), pp 3-7.

FERGUSON J., *The anti-politics machine, Development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

FOWLER A., « Beyond Leadership : Getting Real about NGO Relationships in the Aid System », *IDS Bulletin*, vol. 31 (3), 2000, p 1-13.

GAZIBO M., *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1998.

GESCHIERE P., « Le politique en Afrique : le haut, le bas et le vertige », *Politique Africaine*, vol. 35, 1990, pp 155-160.

HIBOU B., « Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39, mars 1998.

HIBOU B., « Retrait au redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, vol. 1, automne 1998, pp 151-168.

HUGON P., « La politique économique de la France en Afrique », *Politique Africaine*, vol. 105, 2007, pp 54-69.

HYDEN G., HOLLOW D., OKOTH OGENDO H. W., *African perspectives on governance*, African World Press, 2000.

LEBEAU Y. (dir.), *Etats et acteurs émergents en Afrique*, Karthala, Paris, 2003.

MARTIN D.C., *L'invention d'une culture politique*, Presses de la FNSP, Paris, 1998.

MARTIN D.C. (dir), *Sur la piste des ONPI : objets politiques non identifiés*, Karthala, Paris, 2002.

M'BAYE K., *Les droits de l'homme en Afrique*, Editions A. Pedone, Paris, 1992.

MBEMBE A., *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, 2000.

MEDARD J.F., « L'Etat néopatrimonial en Afrique Noire », in : J.F. Médard, *Etats d'Afrique Noire : formations, mécanismes et crise*, Karthala, Paris, 1991, pp 323-353.

MEDARD J. F., « Le modèle unique de l'Etat », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 13 (4), 2006, pp 681-696 [première publication : 1999].

MKANDAWIRE T., « Incentives, Governance and Capacity Development in Africa », *African Issues*, vol. 30 (1), pp 15-20.

MYRDAL G., « L'Etat mou dans les pays sous-développés », *Revue Tiers Monde*, vol. 10, 1969, pp 5-14.

NEDGWA S. N., *The Two Faces of Civil Society : NGOs and Politics in Africa*, Kumarian Press, USA, 1996

NEUBERT D., « What's New : Local and Regional Non State Actors On the Margins of Public Policy in Africa », Communication présentée à l'Institut Basel sur la Gouvernance : *Non State Actors as Standard Setters, the Erosion of Public-Private Divide*, 8-9 février 2007, Basel, Suisse.

NINSIN K. A., « Civic associations and the transition to democracy », in K.A.Ninsin, *Transition to Democracy*, CODESRIA, Dakar, 1998.

OJWANG J.B., « The residue of legislative power in english and french-speaking Africa: a comparative study of Kenya and the Ivory Coast », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29 (2/3), avril-juillet 1980, pp 296-326.

OLIVIER DE SARDAN J.P., « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique Africaine*, vol. 96, 2004, pp-139-179.

OTAYEK R., « Société civile. De l'utilité d'un regard décentré », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (2), 2002, pp 193-212.

PIROTTE G. « Société civile importée et nouvelle gouvernance. Le nouveau secteur ONG au Bénin », P. Quantin, 2005, *op.cit.*, pp 27-43.

POMMEROLLE M. E., « Droits de l'homme et politique : l'institutionnalisation paradoxale des ONG kenyanes », in : P. Quantin, 2005, *op.cit.*, pp 231-24.

QUANTIN P. (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Karthala, Paris, 2005, pp 9-26

REYNTJEN F., « Recent development in public law in Francophone Africa states », *Journal of African Law*, vol. 30 (2), automne 1986, pp 75-90.

ROTCHILD D. and CHAZAN N. (dir.), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Westview Press, Boulder et Londres, 1988.

SINDJOUN L., *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Economica, Paris, 2002.

TERRAY E., *L'Etat contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 1986.

TIDJANI ALOU M., « Globalisation : l'Etat africain en question », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial- troisième trimestre 2001, pp 11-24.

VANDERLINDEN J. « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie royale des Sciences d'Outre Mer*, vol. 46, 2000, pp 279-292.

VAN DE WALLE N., « Les bailleurs et l'Etat en Afrique », *Afrique Contemporaine*, num. spécial, 3^{ème} trimestre 2001, pp 25-36.

- Sur l'Etat au Mali, transition politique.

ASKIA M., « L'avancée démocratique au Mali : l'émergence d'un pluralisme socio-politique », in : *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, H. Roussillon (dir.), Presses IEP Toulouse, Toulouse, pp 109-124.

BAUDAIS V., *L'institutionnalisation de l'Etat en Afrique : les trajectoires comparées du Mali et du Niger*. Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Toulouse 1, 2006.

BAUDAIS V. et CHAUZAL G., « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'ATT », *Politique Africaine*, vol. 104, décembre 2006, pp 61-80.

BELLINA S., *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif. Le cas de l'Etat malien*, Thèse, Université Pierre Mendès France (droit) et CERDAP, Grenoble, 2001.

CISSOKO K. et TOURE R., « La participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat : le cas du CSLP au Mali », *Politique Africaine*, n°99, octobre 2005, pp 142-154.

DIARRAH C.O., *Le Mali de Modibo Keita*, L'Harmattan, Paris, 1986.

DIARRAH C.O., *Vers la Troisième République*, L'Harmattan, Paris, 1991.

DIARRAH C.O., *Le défi démocratique au Mali*, Points de vue concrets, L'Harmattan, Paris, 1996.

DOUMBI-FAKOLI, *Le Mali sous Alpha Oumar Konaré*, Sillex/Nouvelles du Sud, Yaoundé, 2002.

FAY C., « La démocratie ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'Etudes Africaines*, 137, XXXV-1, pp 19-53.

FONDATION CHARLES LEOPOLD MAYER/ASSOCIATION DJOLIBA, *On ne ramasse par les pierres avec un seul doigt. Organisation sociale au Mali : un atout pour la décentralisation. Exemples concrets*, Rapport, Bamako, 1996.

LALOUPO F., « Mali, l'alchimie d'un succès », (dossier spécial), *Le Nouvel Afrique Asie*, n°175, avril 2004, pp 24-31.

LANGÉ M. F., « Insoumission et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », *Autrepart*, n°10, 1999, pp 117-134.

PERRET T., « Médias et démocratie au Mali : le journalisme dans son milieu », *Politique Africaine*, n°97, mars 2005, pp 18-32.

ROY A., « La société civile dans le débat politique au Mali », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.XLV (2), 2005, pp 573-584.

SIDIBE I., « Le remodelage de la politique étrangère autour de la démocratie et des droits de l'homme », *L'Afrique Politique*, 2002, pp 209-219

THIRIOT C., « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9 (2), 2002, pp 277-295.

VENGROFF R., « Governance and the transition to democracy : political parties, the party system in Mali », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31 (4), 1993, pp 541-562;

WING S.D., *Constitutional Dialogues: Participation and Citizenship in the Transition towards Democracy in Mali: 1991-1999*, University of California, Los Angeles, 2000.

- Sur l'Etat au Kenya, transition politique.

ADAR G. K. et MUNYAE M. I., "Human rights abuse under D. A. Moi, 1978-2001", *African Studies Quarterly*, vol. 5 (1), 2001. [Disponible en ligne : <http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i1a1.htm>]

ATIENO ODHIAMBO E. S., "Ethnic cleansing and civil society in Kenya, 1969-1992", *Journal Of Contemporary African Studies*, vol. 22 (1), 2004, pp 29-42.

BOURMAUD D. (dir.), *Histoire politique du Kenya*, CREDU-Karthala, 1988, Paris.

BOURMAUD D., « Kenya. Démocratie et dépendance », *Politique Africaine*, n°47, octobre 1992, pp 135-140.

BRUCE B. et LONSDALE J., *Unhappy valley: conflict in Kenya and Africa*, James Currey Publishers, Michigan, 1992

BUIJTENHUIJS R., "L'insurrection Mau Mau" in : *Le Kenya contemporain*, F. Grignon et G. Prunier (dir.), Karthala – IFRA, 1998, pp 95 et s.

COLDHAM S.F.R., "Land-Tenure Reform in Kenya. The Limits of Law", *Journal of Modern African Studies*, vol. 17 (4), pp 615-627.

CONSTANT MARTIN D., « Le multipartisme pour quoi faire ? Les limites du débat politique. Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zimbabwe », *Politique Africaine*, n°43, octobre 1991, pp 21-30.

FOUCAULT F. B. et CONAN D., « L'alternance brisée et la colère politique au Kenya », *Mouvements*, 7 janvier 2008 ;
John Lonsdale, « Kenya, ethnicity, tribe and the State ». *Pambazuka News*.

GRIGNON F. et MAUPEU H., « Les aléas du contrat social kenyan », *Politique Africaine*, n°70, juin 1998, pp3-8.

GRIGNON F. et PRUNIER G. (dir.), *Le Kenya contemporain*, Karthala- IFRA, Paris, 1998.

JOIREMAN S. F., "Inherited Legal Systems and Effective Role of Law : Africa and the Colonial Legacy", *Journal Of Modern African Studies*, vol. 39 (4), 2001, pp 571-596.

LONSDALE J., « Moral ethnicity and political tribalism », in : *Inventions and Boundaries : Historical and Anthropological Approaches to the Study of Ethnicity and Nationalism*, P.

Kaarsholm et J. Hultin (dir.), Institute for Development Studies, Roskilde University, Danemark, 1994, pp 131-150.

LONDSDALE J., « Le cas kenyan : un débat moral et politique », *Politique Africaine*, n°90, juin 2003, pp17-37.

MAUPEU H., “Eglises et société”, in: *Le Kenya contemporain*, F.Grignon et G.Prunier, Karthala-IFRA, 1998, pp 143-167.

MAUPEU H., “Kenya: les élections de la transition”, *Politique Africaine*, n°89, mars 2003, pp 149-166.

MEDARD C., « Les conflits ‘ethniques’, au Kenya : une question de vote ou de terres », *Afrique Contemporaine*, 1^{er} trimestre 1996, pp 62-74.

MEDARD C., “Dispositifs électoraux et violences ethniques : réflexions sur quelques stratégies territoriales du régime kenyan”, *Politique Africaine*, n°70, Juin 1998, p 37.

MUSAMBAYI K., « 0,4° au nord de l'équateur : une souveraineté à l'abandon », *Politique Africaine*, n°70, 1998, p 21-31.

NJOYA W., “Kenya’s Crisis: A Drama Scripted for the Last Five Years”, Posté le 1^{er} janvier 2008. [Disponibles en ligne – blog: <http://www.zeleza.com>]

NYINGURO P.O. et OTENYO E.E., « Social Movements and Transition Democracy in Kenya », *Journal of African and Asian Studies*, vol. 42 (5), 2007, pp 5-24.

OGUDE J., « Ethnicity, nationalism and the making of democracy in Kenya : an introduction », James OGUDE, *African Studies*, n°61 (2), 2002, pp 205-207.

OMOLO K., “Political ethnicities in the democratisation process in Kenya”, *African Studies*, 61(2), 2002, pp 209-221.

POMMEROLLE M.E., *A quoi servent les droits de l'homme ? Action collective et changement politique au Cameroun et au Kenya*, Thèse de doctorat en science politique, CEAN/Ecole doctorale de Science Politique de Bordeaux, 2005b.

SERRANT J. C., « Jeunes kenyans entre dérive mafieuse et révolte sociale », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2005, pp 20-21.

SOUTHALL R., “The Ndungu Report on Land and Graft in Kenya”, *Review of African Political Economy*, vol. 103, mars 2005, pp 142-151.

THROUP D., « Kibaki's Triumph : the Kenyan General Election of December 2002 », *Briefing Paper n° 3*, The Royal Institute of International Affairs, Juin 2003.

4. Sur les politiques publiques en Afrique.

CHAVEAU J. P., LE PAPE M. et OLIVIER DE SARDAN J.P., « Pluralité des normes et leur dynamique en Afrique : implications pour les politiques publiques », in : G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Karthala/IRD, Paris, 2001, pp 145- 163.

DARBON D., « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, vol. 20, 2001, pp 27-42.

DARBON D. : « Comparer les administrations publiques au Nord et au Sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », D.Darbon, in : C.Thiriot, M.Marty et E. Nadal (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Karthala, Paris, 2004b, pp 96-118.

DARBON D., « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in : A. Triulzi et M.C. Ercolessi (dir.), *State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Feltrinelli Editions, 2004, pp

DEMANGE E., *De l'action publique au modèle : la lutte contre le sida en Ouganda*, Mémoire de Dea, IEP Bordeaux, 2004.

EBOKO F., « L'organisation de la lutte contre le sida au Cameroun : de la verticalité à la dispersion ? », *Bulletin de l'APAD*, numéro 21, juin 2001. [Disponible en ligne : <http://www.apad.revues.org/document184/html>]

EBOKO F., « Le sida en Afrique : de l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XLV (2), 178, 2005, pp 351-387.

ENGUELEGUELE M., « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de « référentiel » et de « médiation » », *L'Afrique Politique 2002*, Karthala, 2002, pp 233-253

KALU K.A. (dir.), *Agenda setting and public policy*, Contemporary Perspectives on developing countries, Ashgate, England, 2004.

KEROUEDAN D. et EBOKO F., *Politique Publique du SIDA en Afrique*, Travaux et Documents, n°61-62, CEAN/CNRS/Sciences Po, Bordeaux, 1999.

WINTER G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala, Paris, 1992.

5. Sur la sociologie des mouvements sociaux, et sociologie des organisations.

AGRIKOLANSKI E., FILLIEULE O. et SOMMIER I., « Introduction », Atelier *Où en sont les théories de l'action collective ?*, 7^{ème} congrès de l'AFSP, Toulouse, 15-16 septembre 2005.

BENFORD R. et SNOW D., « Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 2000, pp 611-639.

BOYLE E.H., « Movement Frames and African Women's Explanations for Opposing Female Genital Cutting », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47 (6), pp 435-465.

CHAMPAGNE P., « La manifestation : la production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, juin 1984, pp 19-41

COLLOVALD A. et GAÏTI B., « Des causes qui 'parlent' », *Politix*, n°16, 4^{ème} trimestre 1991, pp 7- 22.

DUTERME B., « Les ONG : instruments du projet néolibéral ou bases solidaires des alternatives des populations », *Cahiers du GEMDEV*, n°27, Octobre 2001, pp 233-245.

FELSTINER W., ABEL R., et A. SARAT, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher et réclamer », *Politix*, vol. 16, 1991, pp 21-54.

FILLIEULE O. et PECHU C., *Lutter ensemble : les théories de l'action collective*, L'Harmattan, Paris, 2003.

FISHER K., « Locating Frames in the Discursive Universe », *Sociological Research Online*, vol. 2 (3), 1997. [Disponible en ligne : <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/4.html>]

GAMSON W., FIREMAN B., RYTINA S., *Encounters with Unjust Authority*, The Dorsey Press, Homewood, 1982.

GOFFMAN E., *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harper, New York, 1974.

JASPER J. M., « The Emotion of Protest : Affective and Reactive Emotion In and Around Social Movements », *Sociological Forum*, vol. 13 (3), 1998, pp 397- 424.

KITSCHEL H., « Political Opportunity Structure and Political Protest : Anti Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, pp 57-85.

LAVILLE J.L. et SAINSAULIEU R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Desclée de Brower, Paris, 1997.

MARX FEREE M., "Resonance and Radicalism: Feminist Framing in the Abortion Debates in the United States and in Germany", *American Journal of Sociology*, vol. 109 (2), septembre 2003, pp 304-344.

MATHIEU L., *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, éditions Textuel, Paris, 2004.

McADAM D., *Political Process and the Development of Black Insurgency: 1930-1970*, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.

NEVEU E., *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2005.

OFFERLE M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrétien, Paris, 1994.

POLLAK M., « Constitution, diversification et échec d'une grande cause. La lutte contre le sida », *Politix*, vol. 4 (16), 1991, pp 80-90.

SNOW D. A., ROCHFORD E.B., Jr., WORDEN S. K., BENFORD R.D., "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation", *American Sociological Review*, Vol. 51, (4), Août 1986, p 464-481.

SOMMIER I. et AGRİKOLIANSKY E., *Radiographie du mouvement altermondialiste*, La Dispute, Paris, 2005.

SPANOU C., *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, Paris, 1991.

TARROW S., *Democracy and Disorder : Protest and Politics in Italy : 1965-1975*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

6. Sur les relations trans/internationales (y compris les mobilisations

transnationales, la transnationalisation des politiques etc.)

AMBROSETTI D., "La légitimation comme vecteur de changement normatif : la gestion des conflits au Conseil de Sécurité et la question humanitaire", *8ème Congrès de l'AFSP*, Table Ronde Numéro 5, 2005, Lyon.

APPADURAI A., *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation*, Bibliothèque Payot, Paris, 2005.

BENETT C. J., « What is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal Of Political Science*, vol. 21, 1991, pp 215-233

BERNSTEIN S. et CASHORE B., “Globalization : Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change. The case of EcoForestry in British Columbia, Canada”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33 (1), mars 2000, pp 67-99

CAMAU M. et MASSARDIER G., « Les régimes politiques revisités. Analyse comparative des recompositions des rapports politics/ policies », Communication à la Table-ronde numéro 4, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, Lyon, 14-16 septembre 2004.

CAPORASO J., GREEN COWLES M. et RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

DEACON B., « Transnational organizations and global social policy », communication, *International Conference Hanse Institute for Advanced Studies “Globalization of the welfare state? World Society, transnational social policy and new welfare states”*, 6-8 février 2004.

DELLA PORTE D. et TARROW S., *Transnational protest and global activism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2005.

DEZALAY Y. et GARTH B., « Le Washington Consensus. Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 1998, pp 3-20.

DEZALAY Y. et GARTH B., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine. Entre notables de droit et Chicago Boys*, Le Seuil, Paris, 2002.

DEZALAY Y. et GARTH B., « Connivence des élites internationalisées », *Manière de voir*, vol. 91, janvier – février 2007, pp 76- 79.

DIMITROVA A., « Le jeu entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation », *Socio-Anthropologie*, 16, novembre 2006. [Disponible en ligne : <http://www.socio-anthropologie.revues.org/document.html>]

DOLOWITZ D.P. et MARSH D., “Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 13 (1), 2000, pp 5-24.

FINNEMORE M. et SIKKINK K., « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52 (4), automne 1998, pp 887-917.

FOUILLEUX E., “Policy Ideas, Discourses and Debate in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete? A tentative Introduction”, *ECPR Joint Session of Workshops* (Workshop 27), 25 – 30 Avril 2006, Nicosie (Chypre).

GOUREVITCH P., « The Second Image Reversed : the International Sources of Domestic Policies », *International Organization*, vol. 32 (4), automne 1978, pp 881-912.

HAAS P. M., « Introduction : epistemic communities an international policy coordination », *International Organization*, vol.46 (1), hiver 1992, pp 1-35.

HENRY L., MOHAN G. et YANACOPULOS Y., « Networks as Transnational Agents of Development », *Third World Quarterly*, vol. 25 (4), pp 839-855.

HOEFFLER C., LACUISSE M.E., LEDOUX C., MAYAUX P.L. et PRAT P., « Multi-niveaux et changements dans l’analyse des politiques publiques », Journée de l’Ecole Doctorale de Sciences Po Paris : *Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant*, Ecole Doctorale IEP Paris, 8 juin 2007.

KECK M. et SIKKINK K., *Activist beyond borders. Networks in international politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

KELLEY J., « International Actors On The Domestic Scene. Membership Conditionality and Socialization By International Institutions », *International Organization*, vol. 58 (3), été 2004, pp 425-457.

KNILL C., « Introduction : Cross National Policy Convergence : Concepts, Approaches and Explanatory Factors », *Journal of European Public Policy*, vol. 12 (5), octobre 2005, pp 764-774

KRASNER S.D., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983

MENDY F. et MERRIEM F.X., « Global Ideas and Weak States : Health and Social Development Policies in Subsaharan Africa », *ECPR Joint Session*, Workshop 27, mai 2006.

MENY Y., *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L’Harmattan, Paris, 1993.

MEYER J.W., BOLI J., THOMAS G.M. et RAMIREZ F.O., « World Society and the Nation-State », *American Journal Of Sociology*, vol. 103, 1997, pp 144-181.

NADELMANN E., « Global Prohibition Regimes : the Evolution of Norms in International Society », *International Organization*, vol. 44 (4), automne 1990, pp 479-526.

PALIER B. et SUREL Y., (dir.), *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007.

PUTNAM R., « Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Levels Games », *International Organization*, vol. 42 (3), été 1988, pp 427-466.

RISSE-KAPPEN T., « Ideas Do Not Float Freely. Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War », *International Organization*, vol. 48 (2), printemps 1994, pp 185-214.

RISSE KAPPEN T., « Bringing transnational relations back in. Introduction », in: T. Risse-Kappen, *Bringing transnational relations back in*, Cambridge University Press, 1995, p 3-33.

RISSE-KAPPEN T., «The power of the best argument» in: T. Risse Kappen, «Let's Argue ! Communicative Action in World Politics», *International Organization*, vol. 54 (1), 2000, pp 1-39.

KEOHANE.R.O. et NYE J. *Transnational Relations in World Politics*, Harvard University Press, Harvard, 1972.

ROBERTSON R., *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, Londres, 1992.

ROBERTSON R., « Complex linking of socially constructed localities » in: R. Robertson, « The Conceptual Promise of Globalization : Commonality and Diversity », in: *Proceedings of the International Forum on Cultural Diversity and Common Values*, Seoul, 2003, pp 76-89.

SAURUGGER S. et SUREL Y., « L'eupéanisation comme processus de transfert institutionnel », *RIPC*, vol. 13 (2), 2006, pp 179-211.

SELIM M., « Globalisation : consonances et dissonances anthropologiques », *Socio-Anthropologie*, vol. 14, 2004 [socio anthropologie [Disponible en ligne : <http://socioanthropologie.revues.org/document386.html>]

SIMEANT J., « Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux 'transnationaux' dans quelques ouvrages récents », Communication à la table ronde 1 *Où en sont les théories de l'action collective ?*, 8^{ème} Congrès de l'AFSP, 2005

SIMEANT J. et DAUVIN P. (dir.), *ONG et humanitaire*, L'Harmattan, Paris, 2004.

SMOUTS M.C., *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995.

STONE D., *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Working Paper- Center for the Study of Globalization and Regionalization, 9 février 2000.

STONE D., « Transfer agents and global networks in the internationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11 (3), juin 2004, pp545-566.

TRUE J. et MINTROM M., "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming" *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1, (Mar., 2001), pp. 27-57.

7. Sur la notion d'appropriation (sociologie des sciences et techniques, anthropologie, sociologie de la relation d'aide etc.)

BERGAMASCHI I., « Mali : Patterns of donor-driven ownership », in : L.Whitfield (dir.), *The New Politics of Aid: from Conditionnalities to Partnership?*, Oxford University Press, Oxford, [à venir].

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.P. et OLIVIER DE SARDAN J.P. (dir.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projet*, Karhala APAD, Paris, 2000.

CALLON M., "Some elements of sociology of translation. Domestication of the scallops in the fishermen of the St Brieuc Bay", in: *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge*, J. Law (dir.), Routledge, Londres, 1986.

CALLON M. et LATOUR B., « A quoi tient le succès des innovations ? L'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre – Annales des Mines*, vol. 11, 1988a, p 4-17.

CALLON M. et LATOUR B., « A quoi tient le succès des innovations ? Le choix des porte-parole », *Gérer et Comprendre – Annales des Mines*, vol. 12, 1998b, p 14-29.

CISSOKO K. et TOURE R., « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat. Le cas des CSLP au Mali », *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005, pp 142, 154.

CORNIA G.A., JOLLY R. et STEWART F., *Adjustment with a Human Face*, UNICEF/Oxford University Press, Oxford, 1987.

CORNWALL A. et BROCK K., *Beyond Buzzwords, Poverty Reduction, Participation and Empowerment in Development Policy*, UNRISD, Programme Paper n° 10, Genève, novembre 2005.

DE CERTAU M., *L'invention au quotidien, tome 1 : les arts de faire*, Gallimard - Folio, 1990 [1^{ère} édition : 1980].

DIAKON B., *L'appropriation à l'Office du Niger des techniques, et la dynamique sociale de l'époque coloniale à nos jours*, Thèse de doctorat en anthropologie, Bayreuth University (Allemagne), 2006.

DOZON J.P., « Le dilemme connaissance action : le développement comme champ politique », *Bulletin de l'APAD*, vol. 1, juin 1991 [Disponible en ligne : <http://www.apad.revues.org/document291/html>]

DOZON J.P. « Des appropriations sociales et culturelles à la nécessaire appropriation politique du sida : quelques éléments de synthèse » in : *Vivre et penser le sida en Afrique*, C. Becker, J.P.Dozon, C.Obbo et M. Touré (dir.), Karthala- IRD- CODESRIA Paris, 1998, pp 677-689.

FRASER A., *Aid-receptient Sovereignty in Global Governance*, Global Economic Governance Programme (Oxford)- Working Paper, juillet 2006.

GRUENAIIS M.E., DELAUNAY K., EBOKO F. et GAURRY E., « Le sida comme objet politique », *Bulletin de l'APAD*, numéro 17, 1999 [Disponible en ligne : <http://www.apad.revues.org/document476.html>]

JERVE A. M. et HANSEN A. S., « Introduction: Conceptualising Ownership in Aid Relations », in : A. M. Jerve et al. (dir.), *Aid Relationship in Asia: Exploring Ownership in Japanese and Nordic Aid*, Palgrave MacMillan, New York, 2008.

LECOMTE B. et NAUDET J.D., « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, vol. 13, 2000, pp 5-23.

MAIGRET E., « Les trois héritages de Michel De Certeau. Un projet éclaté », *Annales*, vol. 55 (3), 2000, pp 511-549.

MILLERAND F., « Usages des NTIC. Les approches de la diffusion, de l'innovation et de l'appropriation, Partie 1 », *COMMPosite*, vol. 98, 1998. [Disponible en ligne : http://www.composite.org/v1/98.1/articles/NTCI_1.htm]

MILLERAND F., « Usages des NTIC. Les approches de la diffusion, de l'innovation et de l'appropriation, Partie 2 », *COMMPosite*, vol. 99, 1999. [Disponible en ligne : http://www.composite.org/v1/99/articles/NTCI_2.htm]

MORRISSEY O. et VERSCHOOR A., « What Does Ownership Mean in Practice? Policy Learning and The Evolution of Pro-Poor Policies in Uganda », *Working Paper DIFD*, 2003.

MOSLEY P., HARRIGAN J. et TOYE J., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Routledge, Londres, 1995.

OHNO I. et SHIMOMURA Y., "Introduction", in: I. Ohno (dir.), *True Ownership and Polity Autonomy : Managing Donors and Owning Policies*, GRIPS Development Forum, 2005.

OLIVIER DE SARDAN J. P., *Anthropologie et développement*, Karthala APAD, Paris, 1995b.

ONIS Z. et SENSES F., *Rethinking the Post Washington Emerging Consensus : A Critical Appraisal*, ERC Working Paper in Economic (03/09), Novembre 2003.

ROGERS E. M., *Diffusion of innovations*, Free Press, New York, 1983.

STEWART F. et WANG M., *Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?*, Working Paper 108, QEH Working Papers Series, octobre 2003.

WITTAKER A., « L'endogène, pour le dépassement des limites du métissage et de la créolité », *Socio-anthropologie*, n°11 Attirances.[Disponible en ligne : <http://socio-anthropologie.revues.org/document143.html>]

8. Sur l'islam en Afrique (sociologie des religions).

AMSELLE J.L., « Le wahabbisme à Bamako (1945-1985) », *Canadian Journal of African Studies*, XIX (2), 1985, pp 345-357.

BRENNER L., *Islam, Society and the State in Black Africa: Islam in Mali*. Report of research in progress, School of Oriental and African Studies, Londres, 1987.

BRENNER L., « Constructing Muslim identities in Mali », in : *Muslim Identity and Social Change in SubSaharan Africa*, L.Brenner (dir.), Hurst and Co, Londres, 1993, pp 59-78.

JONCKERS D., « Le temps de prier est venu. Islamisation et pluralité religieuse dans le Sud du Mali », *Journal des Africanistes*, Tome 68, fascicule 1-2, 1998, pp 21-45.

LE VINE V., « Mali : Accommodation or Coexistence », in : F. S.Miles, *Political Islam in West Africa, State Society Relations Transformed*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2007, pp 73-99.

MONTEIL C., *Les bambaras du Ségou et du Kaarta*, G.P.Maisonneuve et Larose, Paris, 1977.

NIEZEN R.W., « The community of the helpers of the sunna : islamic reform among the Songhay of Gao (Mali) », *Africa* (London), vol.60 (3), 1990, pp 399-424.

SANANKOUA B. et BRENNER L. (dir.), *L'enseignement islamique au Mali*, Editions Jamana, Bamako, 1991.

SOARES B.F., « A contemporary malian shaykh : al hadj shaykh Sidy Modibo Kane Diallo, the religious leader of Dilly », *Islam au Sud du Sahara*, n°10, novembre 1996, pp 145-153.

SOARES B.J. « Muslim proselytization as purification : religious pluralism and conflict in contemporary Mali », in : *Proselitization and communal self-determination in Africa*, Abdullahi An-Na'Im (dir.), Orbis Books, New York, 1999, pp 228-245.

SOARES B., «Islam: Mali in the Neoliberal Era», *African Affairs*, vol. 105 (418), 2005, pp 75-95.

TALBI M., « Les bida », *Studia Islamica*, vol.12, 1960, pp 43-77.

TRIAUD J.L., « Abd Al-Rahman l'Africain (1908-1957), pionnier et précurseur du wahhabisme au Mali », in : *Radicalismes islamiques*, O. Carré et P. Dumont (dir.), tome 2, L'Harmattan, 1986, pp162-180.

TRIMINGHAM J.S., *The influence of Islam upon Africa*, Longman Group Limited, Londres, 1980 [2ème édition].

SCHULTZ D. E., « Political Factions, Ideological Fictions : the Controversy over Family Law Reform in Democratic Mali », *Islamic Law and Society*, vol. 10 (1), 2003, pp 132-155.

9. Sur la cause des femmes et les mobilisations qui s'y rapportent (colonisation et femmes, féminismes au Nord et au Sud), et au Mali et Kenya.

- Cause des femmes et théories féministes (général).

BUTLER J., *Trouble dans le genre. Pour un féminisme de la subversion*, La Découverte, Paris, 1999 (1990 pour l'édition originale en anglais).

D'ALMEIDA M., «Comprendre le concept de genre», *AWID Carrefour*, vol. 6 (8) [Disponible en ligne : <http://www.genreenaction.net>]

DAUPHIN S., "Des structures militantes aux marges de l'Etat : les institutions chargées de l'égalité entre les hommes et les femmes en Europe", *8ème Congrès de l'AFSP*, Lyon, 2005.

DRUELLE A., « Que célébrer 30 ans après l'Année internationale de la femme : une crise au sein des mouvements internationaux de femmes », *Recherches Féministes*, 17 (2), 2004, pp 115-169.

HARCOURT W., *The Global Women's Rights Movement. Power Politics around the United Nations and the World Social Forum*, Civil Society and Social Movements Programme- Paper n° 25, UNRISD, Genève, août 2006.

IACUB M. et MANIGLIER P., *Antimanuel d'éducation sexuelle*, Editions Bréal, Paris, 2005.

JACQUOT S., « Genrer les politiques publiques ? Le gender mainstreaming comme norme internationale », *colloque Genre et Politiques Publiques*, AFSP/ASSP, 28-29 septembre 2006, Genève, Suisse [Disponible en ligne : <http://www.unige.ch/ses/spo/staff/corpsinter/engeli/colloque%programme.htm>]

LEVY C., *The Institutionnalisation of Gender Policy and Planning: the Web of Institutionnalisation*, DPU Working Paper - University College London, N°74, Londres, 1996.

MAZUR A., McBRIDE STETSON G., D., *Comparative State Feminism*, Sage, Thousand Oaks, 1998.

RAZAVI S. et MILLER C., *From WID to GAD. Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, Occasional Paper 1, février 1995, UNRISD, Genève.

RIOT-SARCEY M., *Histoire du féminisme*, La Découverte, Paris, 2002.

- Cause des femmes en Afrique.

ADAMS M., « Colonial Policies and Women's Participation in Public Life : The Case of British Southern Cameroons », *African Studies Quarterly*, vol.8 (3), printemps 2006, pp 1-22.

AMOS V. et PARMAR P., "Challenging Imperial Feminism", *Feminist Review*, vol. 17, automne 1984 pp 3-19.

BARTHELEMY P., « La professionnalisation des femmes en AOF. 1920-1960 », *Vingtième Siècle Revue d'Histoire*, n°75, 2002-2003, pp 35-46.

BOURGOING R., « L'Afrique invente son féminisme », octobre 1994 [Disponible en ligne : <http://www.bourgoing.com>]

CAGATAY N., C GROWN. et SANTIAGO A., "The Nairobi Women's Conference: Toward a Global Feminism?", *Feminist Studies*, vol.12 (2), summer 1986, pp 401-412.

COQUERY VIDROVITCH C., *Les africaines. Histoire des femmes d'Afrique noire du 19^{ème} au 20^{ème} siècles*, Editions Desjonqueres, Paris, 1994.

COQUERY VIDROVITCTH C., « La femme africaine : de la soumission à l'émancipation », *Géopolitique Africaine*, n°10, printemps 2003, pp 121-134.

ESSOF S., "African Feminisms: histories, applications and projects", *Agenda*, n°50, 2001, pp 124-127.

EISENSTEIN Z., "What's In a Name ? Seeing Feminism, Universalism and Modernity", *Wagadu: a Journal of Transnational Women's and Gender Studies*, vol. 1, printemps 2004, pp 1-26.

GOERG O., « Femmes africaines et politique : les colonisées au féminin en Afrique occidentale », *Clio*, vol.6, 1997 [Disponible en ligne : <http://clio.revues.org/index378/html>]

GOERG O., « Femmes africaines et pratique historique en France », *Politique Africaine*, 72, Décembre 1998, p 130-144.

GOUWS A., « Making Gains with Women's Rights : One Step Forward and Two or Three Steps Back », *CODESRIA Bulletin*, n°1 et 2, 2006, p 5-6.

HABASONDA L. M., « The pitfalls of gender activism in Africa », *Agenda*, vol. 54, été 2002, pp 99-105.

IMAM A., MAMA A. et SOW F. (dir.), *Sexe, genre et société. Engendrer les sciences sociales africaines*, Codesria/ Karthala Paris, 2004.

MAMA A ., "Women Mobilised!- Editorial", *Feminist Africa*, vol. 4, 2005.[Disponible en ligne: <http://www.feministafrica.org/index.php/editorial-3>]

MIKELL G., « African Feminism : Toward a New Politics of Representation », *Feminist Studies*, vol. 21 (2), summer 1995, pp 405-424.

MOHANTY C., « Under Western Eyes : Feminist Scholarship and Colonial Discourses », *Feminist Review*, n°30, automne 1988, pp 61-88.

MORGAN R., *Sisterhood is Global. The International Women's Movement Anthology*, Double Day/Anchor Press, New York, 1984.

RAY R. et KORTEWEG A.C., "Women's Movements in the Third World: Identity, Mobilization and Autonomy", *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, pp 47-71.

SINDJOUN L., *La biographie sociale du sexe. Genre, société et politique au Cameroun*, Codesria/Karthala, Paris, 2000

TSHILOMBO BOMBO G., " Existe t'il un féminisme africain?", in : P.Denis et C. Sappia (dir.), *Femmes d'Afrique dans un monde en mutation*, Bruylant, Louvain-La-Neuve, 2004, pp 17-26.

- Au Kenya.

AYOT T.O et WANJALA NASONG'O S., « Women in Kenya's Politics of Transition and Democratisation », in: G.R. Murunga et S.W. Nasong'o (dir.), *Kenya, The Struggle for Democracy*, Codesria/Zed Books, New York, 2007, pp 164-196.

AUBREY L., *The Politics of Development and Cooperation. NGOs, Gender and Partnership in Kenya*, Routledge, Londres, 1997.

MAUPEU H., "Wangari Maathai, femme de paix ou contestataire de choc", *Politique Africaine*, n°99, octobre 2005, pp 131-141.

WIPPER A., « Equal Rights for the Women in Kenya », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 9 (3), octobre 1971, pp 429-442.

- Au Mali.

BERIDOGO B. et THIERO D. A., *Etude sur la participation des femmes à la vie publique au Mali. Contraintes, stratégies pour améliorer la situation, Rapport Final*, MPFEF/RECOFEM, février 2006, Bamako.

COMITE MALIEN DE LA FONDATION DES FEMMES D'AFRIQUE ET CULTURE, *Les associations féminines au Mali*, Mémorial Rufisque, éditions Jamana, Bamako, 1999.

DOUMBIA D., *Regards croisés sur le mouvement féministe au Mali*, Centre Djoliba, Bamako, juillet 2004.

KEITA A., *Femme d'Afrique*, Présence Africaine, Paris, 1975.

SANANKOUA B., « Femmes et Parlement au Mali », *Afrique Contemporaine*, vol. 210, été 2004, pp 145-156

TURRITTIN J., « Awa Keïta and the Nascent Women's Movement in the French Sudan », *African Studies Review*, vol.36 (1), avril 1993, pp 59-89.

WING S., « Woman's activists in Mali : the global discourse on human rights », in : *Women's activism and globalization. Linking local struggles and transnational politics*, Nancy A.Naples et Manisha Desai, Routledge, New York and London, pp 172- 185.

10. Sur la pratique et la problématique des mutilations génitales féminines.

- **Ouvrages généraliste sur la pratique des MGF** (anthropologie, démographie etc.)

ABUSHARAF R.M., « Virtuous cuts : female genital circumcision in an african ontology », *Differences : A Journal of Feminist Cultural Studies*, 12 (1), 2001, pp 122-140.

BALK D., *Toward a Demographic Understanding of Ritual Female Genital Practices in Sudan*, (unpublished manuscript), 1996.

BERKEY J.P., « Circumcision Circumscribed : Female Excision and Cultural Accomodation in the Medieval Near East », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 28 (1), février 1996, pp 19-38.

BODDY J., "Womb as oasis: the symbolic context of pharaonic circumcision in rural Northern Sudan", *American Ethnologist*, vol. 9 (4), novembre 1982, pp 682-698.

CALDWELL J., ORUBULOYE I.O., et CALDWELL P., "Male and Female Circumcision in Africa: From a Regional to a Specific Nigerian Examination", *Social Science and Medecine*, vol. 44, 1997, pp 1181-1193.

DORKERNOO E. et ELWORTHY S., *Female Genital Mutilation. Proposals for Change*, Minority Rights Group, Londres, 1992.

DORKENOO E., *Cutting the Rose. Female Genital Mutilation: the practice and its prevention*, Minority Rights Publication, Londres, 1994.

EL DAREER A., *Women Why Do You Weep ?*, Zed Books, Londres, 1982.

EL SAADAWI N., *The Hidden Face of Eve*, Beacon Press, Boston, 1980.

ERLICH M., *La femme blessée. Essai sur les mutilations sexuelles féminines*, L'Harmattan, Paris, 1986.

FAVALI L., "What is Missing ? (Female Genital Surgeries- Excision, Infibulation, Clitoridectomy- in Eritrea)", *Global Jurist Frontiers*, vol. 1 (2), 2001, pp 1-99.

GROULT B., *Ainsi Soit-elle*, Grasset, 1975.

GRUENBAUM E., « Reproductive Ritual and Social Reproduction : Female Circumcision and the Subordination of Women in Sudan », in N. O 'Neil et J.O.Brien (dir.), *Economy and Class in Sudan*, Avebury, Aldershot (Angleterre), 1988, pp 308-328.

GRUENBAUM E., « Is Female Circumcision a Maladaptive Cultural Pattern ? », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2000, *op.cit.*, pp 41-54.

GRUENBAUM E., *The female circumcision controversy: An anthropological perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2001.

HAYES R. O., « FGM, Fertility Control, Women's Roles and the Patrilineage in Modern Sudan. A Functional Analysis », *American Ethnology*, 2 (4), 1975, pp 617-633.

HERZBERGER FOFANA P., *Mutilations génitales féminines*, juillet 2000 [Disponible en ligne : <http://ww.arts.uwa.edu.au.AFLIT/MGF2.html>].

HICKS E.K., *Infibulation : Female Mutilation in Islamist Northeastern Africa*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1983.

HOSKEN F., *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/Gonthier, Paris, 1982 [éd. française].

KOUBA L. J. et MUASHER J., « Female Circumcision in Africa. An Overview », *African Studies Review*, vol. 28 (1), mars 1985, pp 95-110.

LEULIETTE P., *Le viol des viols*, R. Laffont, 1980.

LIGHTFOOT KLEIN H., *Prisoners of Rituals. An Odyssey Into Female Genital Circumcision in Africa*, The Haworth University Press, 1989.

PORGES L., « Un thème sensible : l'excision en Afrique et dans les pays d'immigration africaine », *Afrique Contemporaine*, n°196, 4^{ème} trimestre 2000, pp 49-75.

PRAZAK M. et COFFMAN J., 2007, "Anthropological Perspectives on Female Genital Cutting: Embodying Tradition, Violence and Social Resilience", *Africa Today*, vol. 53 (4), 2007, pp 19-40.

SAAR F., « De la survivance d'un mode de pensée archaïque au contrôle de la sexualité féminine : la question de l'excision », *Présence Africaine*, n°160, 1999, pp 78-88.

SHELL-DUNCAN B. et HERNLUND Y. (dir.), *Female circumcision in Africa. Culture, controversy and change*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000.

SHELL-DUNCAN B. et HERNLUND Y., "Are There Stages of Change in the Practice of FGC? Qualitative Research Findings From Senegal and the Gambia", *African Journal of Reproductive Health*, vol. 10 (2), 2006, p 57-71.

SHELL-DUNCAN B. et HERNLUND Y., « Transcultural Positions : Negotiating Rights and Culture », in : B. Shell Duncan et Y. Hernlund (dir.), *Transcultural Bodies: Female Genital Cutting in the Global Community*, Rutgers University Press, Pennsylvania, 2007, pp 1-45.

VAN GENNEP A., *The Rites of Passage*, University of Chicago Press, Chicago, 1960 [1ère édition 1909].

- Ouvrages sur les risques sanitaires liés aux MGF (gynécologiques et psychosexuels).

AHMADU F., "Ain't I a Woman Too? Challenging Myths of Sexual Dysfunction of Circumcised Women", in: Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), *Transcultural Bodies. Female Genital Cutting in a Global Context*, Rutgers University Press, 2007, pp 278-310.

ALMROTH L., et al., "Urogenital complications among girls with genital mutilation. A hospital based study in Karhoum", *African Journal of Reproductive Health*, vol. 9 (2), août 2005a, pp 127-33.

ALMROTH L. et al., "Primary infertility after genital mutilation in girlhood in Sudan. A case-control study", *The Lancet*, vol. 366, 2005b, pp 385-391.

BEHRENDT A. et MORITZ A., « Posttraumatic Stress Disorder and Memory Problems After Female Genital Mutilation », *American Journal of Psychiatry*, vol. 5, 2005, pp 1000-1002.

CATANIA L., et al. , « Pleasure and orgasm in women with female genital mutilation/cutting », *The Journal of Sexual Medicine*, vol. 4 (6), 2006, pp 1666-1678.

DOPICO M., « Infibulation and the orgasm puzzle : sexual experiences of infibulated Eritrean women in rural Eritrea and in Melbourne, Australia », in : Y. Hernlund et B. Shell Duncan (dir.), 2007, *op.cit.*, pp 224-247.

DEWHURST C., et MICHELSON A., « Infibulation Complicating Pregnancy », *British Medical Journal*, vol. 2, 1964, pp 1442 et s.

HANSEN H.H., « Clitoridectomy: Female Circumcision in Egypt », *Folk*, vol. 14-15, 1972/73, pp 15-26.

MORISON L., SCHERF C., EKPO G., PAINE K., B WEST., COLEMAN R., WALRAVEN G., “The long-term reproductive health consequences of female genital cutting in rural Gambia. A community-based survey”, *Tropical Medicine and International Health*, vol. 6 (8), 2001, pp 643-653.

MUSTAFA A. Z., “Female Circumcision and Infibulation in the Sudan”, *Journal of Obstetrics and Gynecology of the British Commonwealth*, vol. 73, 1966, pp 302-306.

OBERMEYER C. M. et REYNOLDS R.F., « On cutting women’s genitals. Female genital surgeries, reproductive health and sexuality. A review of the evidence », *Reproductive Health Matters*, vol.7 (13), Mai1999, pp 112-120.

OBERMEYER C. M., “Female genital surgeries: the known, the unknown and the unknowable”, *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 13 (1), 1999b, pp 79-106.

SHANDALL A.A., “Circumcision and infibulation of females: a general consideration of the problem and a clinical study of the complications in Sudanese women”, *Sudan medical journal*, vol.5, 1967, pp 178-212.

VERZIN J.A., « Sequelae of Female Circumcision », *Tropical Doctor*, vol.5 (4), 1975, pp 163-169.

- Ouvrages sur les droits humains et MGF.

FRASER D., “The First Cut Is (Not) The Deepest.” *Dalhousie Law Journal*, vol. 18(7), 1995, pp 310-379.

FUNDER A., “Minimis Non Curat Lex: Clitoris, Culture and the Law”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, 1993, pp 417-465.

SAVELL K.L., “Wrestling with contradictions: Human rights and traditional practices affecting women”, *McGill Law Journal*, vol. 41, 1996, pp 781-817.

SLACK A., "Female Circumcision: A Critical Appraisal" , *Human Rights Quarterly*, vol. 10, 1998, pp 437-486.

- Ouvrages sur analyse genre/féministe des MGF.

AUFFRET S., *Des couteaux contre les femmes, De l'excision*, Des femmes du MLF, Paris, 1983.

AUFFRET S., « Lumière et ombres de la psychanalyse et du surréalisme », Séminaire d'idées féministes, Université populaire de Caen, cours du 7 avril 2005 [Disponible en ligne : http://perso.orange.fr/michel.onfray/programme_up_Severine_Auffret.htm].

DALY M., *Gyn/Ecology. The metaethics of radical feminism*, Beacon Press, Boston, 1978.

DIRIE W. et MILLER C., *Fleurs du désert*, J'ai Lu, 1998.

GITHAE MUGO M., "Elitist Anti-Circumcision Discourse as Mutilating and Anti Feminist", *Case Western Law Review*, vol. 47 (2), 1997, pp 461-479.

HOSKEN F., *The Hosken Report: Genital and Sexual Mutilation of Women*, WinNews, Lexington, 1979.

SARGENT C., "Confronting Patriarchy: The Potential Advocacy Of Medical Anthropology", *Medical Anthropology Quarterly*, vol. 5 (1), 1991, pp 22-25.

THIAM A., *La parole aux négresses*, Denoel Gonthier, Paris, 1979.

VAN DER KWAAK A., "Female circumcision and gender identity: a questionable alliance ?", *Social Science and Medicine*, vol.35 (6), 1992, pp 777-787.

WALKER A., *Possessing the secret of joy*, Pocket Books, New York, 1992.

WALLEY C. J., "Searching for "voices": feminism, anthropology and the global debate over female genital operations", *Cultural Anthropology*, vol.12 (3), Août 1997, pp 405-438.

WINTER B., « Women, The Law and Cultural Relativism in France : the Case of Excision », *Signs*, vol.19 (4), été 1994, pp 939-974.

- Ouvrages sur l'islam et MGF.

ALDEEB ABU-SAHLIEH S.A., *Male and Female Circumcision*, Marco polo Monographs, Shangri La Publications, Pennsylvania, 2001.

JOHNSON M., "Making madinga or making muslims? Debating female circumcision, ethnicity and islam in Guinea-Bissau and Portugal", Y. Hernlund et Y. B. Shell-Duncan (dir.), *Transcultural bodies: female genital cutting in global context*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2007, pp 202-223.

KANDJI S., "L'excision: de la circoncision pharaonique à la clitoridectomie sémito-orientale. Des sources islamiques traditionnelles », *Présence Africaine*, n°160, 2^{ème} semestre 1999, pp 42-54.

- Ouvrages sur l'opposition aux MGF (histoire, politique etc.)

BODDY J., "Continuing the Anti Circumcision Crusade", *Medical Anthropoligy Quaterly*, vol. 5 (1), Mars 1991, pp 15-17.

BODDY J., *Civilizing Women. British Colonial Crusades in Colonial Sudan*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

GRUENBAUM E., « The Movement against clitoridectomy and infibulation in Sudan : public health policy and the women's movement », *Medical Anthropology Newsletter*, vol. 13 (2), February 1992, pp 4-12.

HEGER BOYLE E. et S. PREVES E., "National Politics and International Process: The Case of Anti Female Genital Cutting Laws", *Law and Society Review*, 34 (3), 2000, pp 703-737.

HEGER BOYLE E., SONGORA F. et FOSS G., « International Discourses and Local Politics : Anti Female Genital Cutting Laws, in Egypt, Tanzania and the United States », *Social Problems*, vol.48 (4), novembre 2001, pp 524-544.

HEGER BOYLE E., *Female Genital Cutting : Cultural Conflict in the Global Community*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

HEGER BOYLE E. et CARBONE LOPEZ K., "Movement Frames and African Women' Explanations for Opposing Female Genital Cutting", *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47 (6), 2006, pp 435-465.

HOSKEN F., *Les mutilations génitales féminines*, Denoel/Gonthier, Paris, 1982 [éd. française].

MACKIE G., "Ending Footbinding and Infibulation. A Conventionnal Account", *American Sociological Review*, vol. 61 (6), 1996, pp 999-1017.

MACKIE G., "Female genital cutting: The beginning of the end" in: B. Shell-Duncan et Y. Hernlund (dir.), *Female "circumcision" in Africa.*, Lynne Reinner Publishers Boulder, 2000, pp 253-281.

PEDERSEN S., "National Bodies, Unspeakable Acts. The Sexual Politics of Colonial Policy-making", *The Journal Of Modern History*, vol.63 (4), Decembre 1991, pp 647-680.

TOUBIA N., *Female Genital Mutilation. A Call for Global Action*, Women Ink, New York, 1993.

TOUBIA N. et RAHMAN A., *FGM : A Guide to Laws and Policies Worldwide*, Zed Books, Londres, 2000.

- Ouvrages traitant principalement des controverses, et débats sur l'opposition aux MGF.

AHMADU F., " Rites and Wrongs. An Insider/Outsider Reflects on Power and Excision", in: B.Shell Duncan et Y.Hernlund, 2000, *op.cit.*, pp 283-312.

AHMADU F. "A compromise on Female Circumcision", *Tierney Lab* (blog), posté le 19 mars 2008. [Disponible sur : <http://tierneylab.blogs.nytimes.com>]

ASAAD M. B., « Challenging the terminology and overcoming the culture of silence », *Reproductive Health Matters*, vol. 7 (13), mai 1999, pp 126-127.

CONROY R. M., " Female genital mutilation: whose problem, whose solution? Tackle "cosmetic" genital surgery in rich countries before criticising traditional practices elsewhere", *British Medical Journal*, vol. 333, 2006, pp 106-107.

GORDON D., « Female Circumcision and Genital Operations in Egypt and the Sudan: A Dilemma for Medical Anthropology. », *Medical Anthropology Quarterly*, 1991, vol. 5, pp 3-14.

GRUENBAUM E., « The cultural debate over female circumcision : The Sudanese are arguing this one out of themselves », *Medical Anthropology Quaterly*, vol. 10 (4), 1996, pp 455-475.

GUNNING I., "Arrogant perception, world-travelling and multicultural feminism. The case of female genital surgeries", *Columbia Human Rights Law Review*, 1991-1992, pp 189-248.

JAMES S., "Shades of othering: reflections on female circumcision/ genital mutilation", *Signs*, vol. 23(4), été 1998, pp 1041-1044.

LYONS H.D., "Anthropologists, Moralities and Relativities: The Problem of Genital Mutilations", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 18(4), 1981, pp 499-518.

LYONS H. D., "Genital Cutting : the Past and Present of a Polythetic Category", *Africa Today*, vol. 53 (4), 2007, pp 3-17.

MBOW P., « Pénaliser un fait culturel : quelle solution à l'excision ? », *Présence Africaine*, vol. 160, 1999, pp 66-77.

MORSY S., « Safeguarding Women's Bodies. The White Man's Burden Medicalized », *Medical Anthropology Quarterly*, vol 5 (1), 1991.

MOTTIN-SYLLA M.H., « De quelques faux débats autour de l'excision. Incidences sur toute tentative d'action en la matière », *Psychopathologie africaine*, vol.XXV, n°3, 1993, pp 347-361.

NNAEMEKA O., "If female genital circumcision did not exist, western feminism would invent it", in : *Eye to eye. Women practicing development across cultures*, S. Perry et C.Schenck (dir.), Zed Books, Londres, 2002, p171-189.

NNAEMEKA O. (dir.) *Female circumcision ad the politics of knowledge. African women and imperialist discourses*, Praeger, Westport, 2005.

NJAMBI W.N., « Dualisms and Female Bodies in the Representation of African Female Circumcision », *Feminist Theory*, vol. 5, 2004, pp 281-303.

OBIERA L.A., « Bridges and Barricades : Rethinking Polemics and Intransigence in the Campaign Against Female Circumcision », *Case Western Reserve Law Review*, vol. 47, 1997, pp 275-378.

OBIORA L. A., "The Anti Female Circumcision Campaign Deficit", in: O. Nnaemeka, 2005, *op.cit* , pp 183-207.

OYEWUMI O., « Alice in Motherland. Reading Alice Walker on Africa and screening the colour 'black' » *Jenda*, vol.1 (2), 2001, pp 1-23.

PARKER M., « Rethinking female circumcision », *Journal of the African Institute*, vol.65, n°4, 1995, pp 506-523.

SAVANE M.A., « Why Are We Against the International Campaign », *International Child Welfare Review*, vol. 40, 1979, pp 37-39.

SHWEDER R. A., "When Cultures Collide: Which Rights? Whose Traditions of Values? A Critique of the Global Anti FGM Campaign", Communication Princeton University / Central European University Conference on 'Universalism and Local Knowledge in Human Rights', 24-25 octobre 2003, Princeton.

TIERNEY J., « FGM: The hazards of politically correct research », *TierneyLab Blog*, message posté le 23 février 2008. [Disponible sur : <http://tierneylab.blogs.nytimes.com>]

- Ouvrages concernant la problématique des MGF dans les pays d'immigration africaine.

ANDRO A. et LESCLINGRAND M., « Les mutilations sexuelles féminines : le point sur la situation en Afrique et en France », *Populations et Sociétés*, vol. 438, octobre 2007.

GILLETTE-FAYE I., *La polygamie et l'excision dans l'immigration africaine en France, analysées sous l'angle de la souffrance sociale des femmes*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asq, 1998.

HOESCHEN A. et HEGER BOYLE E., « Theorizing the Form of Media Coverage over Time », *The Sociological Quarterly*, vol. 42, 2001, pp 511-527.

JOHANSEN E.R., "Pain as a counterpoint to culture: Toward an analysis of pain associated with infibulation among Somali immigrants in Norway", *Medical Anthropoloy Quarterly*, 16(3), septembre 2002, pp 312-340.

LEYE E. et DEBLONDE J., *Legislation in Europe Regarding Female Genital Mutilation and the Implementation of the law in Belgium, France, Spain, Sweden and the U.K.* Centre de recherche sur la santé génésique, Ghent (Belgique), 2004.

PROLONGEAU H., *Victoire sur l'excision*, Albin Michel, Paris, 2006.

WINTER B., « Women, The Law and Cultural Relativism in France : the Case of Excision », *Signs*, vol.19 (4), été 1994, pp 939-974.

- Ouvrages sur les MGF au Mali.

ARNAL-SOUMARE C.S., *Culture traditionnelle africaine et marquage du corps féminin. L'excision chez les Bamana du Bédélougou*, thèse de doctorat, Institut des Sciences Sociales, Université Toulouse Le Mirail, 1996 (deux tomes).

CABANE BELLAS C., « Fondements sociaux de l'excision dans le Mali du 21^{ème} siècle », *Revue Asylon(s)*, vol. 1, octobre 2006 [Disponible en ligne : <http://www.terra.rezo.net/rubrique102.html>]

CAMARA I. et ERNY P., *Le cadre rituel de l'éducation au Mali. L'exemple du Wassoulou*. L'harmattan, Paris, 2002.

CISSOKO A. et MAIGA A., *Les dimensions légales de l'excision : le cas du Mali*, Mémoire d'Etudes ENA, Bamako.

DEMBELE A. K., *Quelques coutumes qui nuisent à la santé de la femme : l'excision et l'infibulation*, Mémoire de fin d'études, DER Biologie, ENSUP, Bamako, 1985.

DIAKITE F. S., « Les mutilations génitales féminines : une question de pouvoir plus qu'une tradition et une culture en Afrique », in : M.Pontault (dir.), *Femmes en Francophonie*, Haut Conseil de la Francophonie, L'Harmattan, Paris, 2000, pp 37-46.

DIALLO A., *L'excision en milieu bambara*, Mémoire de fin d'études DER Philo-psychopédagogie, ENSUP, Bamako, 1978

DIALLO H., *Aspest socio-sanitaires de l'excision au Mali*, Thèse de doctorat en médecine, ENMP, Bamako, 1990.

DIARRA T., *Initiation, éducation et société : les initiations de l'enfance à l'adolescence en pays bamanan du Bédélougou*, Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1984.

DIARRA A. et DIARRA T., *Etude du milieu sur l'excision dans l'arrondissement de Sanankoroba*, Plan International, Bamako, 1996.

DIETERLEN G., *Essai sur la religion bambara*, Edition de l'Université, Paris, 1988 (1^{ère} édition : 1951).

DOUMBIA T. et ERNY P., *Groupes d'âges et éducation chez les Malinké du sud Mali*, L'Harmattan, Paris, 2001.

GOSSELIN C., « Feminism, Anthropology, and the Politics of Excision in Mali : Global and Local Debates in a Postcolonial World », *Anthropologica*, vol. XLII (1), 2000a, pp 43-60.

GOSSELIN C., « Handing over the knife: numu women and the campaign against excision in Mali », in B. Shell Duncan et Y. Hernlund (dir.), 2000b, *op.cit.*, pp 193-214.

GRIAULE M., *Dieu d'eau. Entretiens avec Ogotemmel*, Fayard, 2002 (1^{ère} édition : 1966), Paris.

JONCKERS D., « Les faiseurs d'enfants. Réflexion sur le statut des femmes dans le système religieux minyanka », *Journal des Africanistes*, 56 (1), 1986, pp 51-66.

JONCKERS D., *La société minyanka du Mali. Traditions communautaires et développement cotonnier*, L'Harmattan, Paris, 1987.

JONES H., DIOP N., ASKEW I., and KABORÉ I., "Female Genital Cutting in Burkina and Mali and their Negative Health Outcomes", *Studies in Family Planning*, vol. 30 (3), 1999, pp 219-230

MALAVOY S., « Le combat des maliennes contre l'excision », *Interface*, mar-avril 1998.

POLLET E. et WINTER G., *La société soninké*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1971.

RONDEAU C., *Les paysannes du Mali : espaces de liberté et changements*, Karthala, Paris, 1994.

SANGHO A., *L'excision en milieu sonrai*, Mémoire de fin d'études DER PPP, ENSUP, Bamako, 1984.

ZAHAN D., *The religion, spirituality and traditions in Africa*, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

- Ouvrages sur les MGF au Kenya.

BROWNE D., « Christian Missionaries, Western Feminists and the Kikuyu Clitoridectomy Controversy », in: B. Williams (dir.), *The Politics of Culture*, Smithsonian, Washington, 1991, pp 243-272.

BUNCHE R., "The Irua Ceremony Among the Kikuyu of Kiambu District, Kenya", *Journal of Negro History*, vol. 26, 1941, pp 46-65.

DAVISON J., *Voices from Mutira. Change in the lives of rural Gikuyu Women*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.

DROZ Y., « Circoncision féminine et masculine en pays Kikuyu », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 158, XL-2, 2000, pp 215-240.

FOLSOM M., *Building Community Commitment, Ntanira Na Mugambo, Circumcision with words. An alternative rite of passage*, PATH, 25 août 2003.

KENYATTA J., *Facing Mount Kenya*, Vintage Books, New York, 1965 [1ère édition: 1938].

KIPKORIR R. T., *The impact of FGM as a mechanism of cultural control among the Kipsigis of Kenya, 1895-1950*, Moi's Teachers College, Baringo (non publié).

KUNYIHA P. G., “Bans on FGM: historical positions. African Independent Pentecostal Church of Africa (AICPA) perspective”, *Workshop on the criminalization of FGM*, 11-12 december National Focal Point on FGM (non publié).

LEAKEY L.S.B., “The Kikuyu Problem and the Initiation of Girls”, *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 61, pp 277-285.

LONSDALE J., « Kikuyu christianities », *Journal Of Religion in Africa*, vol.29 (fasc.2), Mai 1999, pp 296-229.

MOMANYI MOKAYA D., *Female Circumcision among the Abagusii people, Kenya*, Africa Herald publishing House, Kendu Bay (Kenya), 2001.

MBITI J.S. , *African religions and philosophy*, Heinemann Educational Publishers, Oxford, 1989 (2ème édition)

MURRAY J., « The Church Missionary Society and the Female Circumcision Issue in Kenya : 1929-1932 », *Journal Of Religion in Africa*, vol. VIII (fasc.2), 1976, pp 92-104.

NYANGWESO WANGILA M., *Female Circumcision : The Interplay of Religion, Culture and Gender in Kenya*, Orbis Books, New York, 2007.

ORDE BROWN G. St J., « Circumcision Ceremonies Among the Amwimbe », *Man*, vol. 13, 1913, pp 137-40.

RANGER T. O., “Missionary adaptation of African religious institutions : the Maasai case”, in : *The Historical Study of African Religion*, T.O. Ranger et I. Kimambo (eds.), Heinemann, Londres, 1972, pp 221-251.

ROBERTSON C., « Grassroots Women in Kenya : Women, Genital Mutilation and Collective Action. 1920-1990 », *Signs*, vol. 21 (3), printemps 1996, pp 615-642.

SHELL-DUNCAN B., OBUNGU OBIERO W. et AUKO MURULI L., “Women Without Choices: The Debate Over Medicalization Of Female Genital Cutting and Its Impact on a Northern Kenyan Community”, in: B. Shell Duncan et Y. Hernlund, *op. cit.*, 2000, pp 109-128.

TALLE A., « Transforming Women Into Pure Agnates. Aspects of Female Infibulation in Somalia », in: *Carved Flesh, Cast Selves. Gender Symbols and Social Practices*, V. Broch-Due, I. Rudie et T. Bleie (dir.), Berg Publishers, Providence /Oxford, 1993, pp 83-105.

THOMAS L., *Politics of the womb. Women, reproduction and the state in Kenya*, University of California Press, London, 2003.

DOCUMENTS, LITTÉRATURE GRISE.

1. Articles de presse (sélection, niveau international).²⁸¹⁸

BRISSET C., « 30 millions de mutilées », *Le Monde*, 28 février 1979.

CALAME-GRIAULE, G. « L’exciseuse est-elle une criminelle ? », *Le Monde*, 10 février 1999 ; A. Vivien « Combattre l’excision », *Le Monde*, 3 mars 1999.

DUGGER C. W., « Congress Bans Genital Rite », *The New York Times*, 12 octobre 1996.

GROSJEAN B., « L’excision, une polémique né d’un bidonnage. Tobie Nathan, père de l’ethnopsychiatrie accusé à tort de faire l’apologie de la mutilation », *Libération*, 11 novembre 1999.

KONNER M., “Mutilated in the Name of Tradition”, *New York Times*, 15 Avril 1990.

MEKAY E., « Will FGM fatwa make a difference ? », *IPS News*, 29 novembre 2006.

MORGAN R. et STEINEM G., «The International Crime of Genital Mutilation », *Ms Magazine*, vol. 8 (9), mars 1980.

ROUSSEL D., « Trois millions de filles excisées chaque année », *L’humanité*, 6 février 2006.

2. Instruments juridiques internationaux et régionaux prévoyant des mesures contre les MGF.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « Mettre fin à la mutilation génitale féminine », Résolution : E/CN.6/2007/L.3/ Rev. 1, 51^{ème} session Commission Condition de la Femme, point 3 de l’ordre du jour, mars 2007.

²⁸¹⁸ NB : les références spécifiques concernant les articles de presse au Mali et au Kenya sont uniquement précisés en note de bas de page, afin de ne pas alourdir démesurément la bibliographie.

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, Déclaration et Programme d'action de Vienne, juin 1993, UN Doc. DPI/1394-39399 (août 1993).

CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LA POPULATION ET LE DEVELOPPEMENT, Programme d'action du Caire, Egypte, 5-13 septembre 1994, UN doc. A/ CONF.171/13/Rev.1 (1995).

CONFERENCE MONDIALE SUR LES FEMMES (4^{ème}), Déclaration de Beijing et plate forme d'action, 4-15 septembre 1995, UN doc A/CONF.177/20.

CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT, adoptée le 20 Novembre 1989.

DECLARATION SUR L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES Résolution Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 48/104, 1993.

PLAN D'ACTION POUR L'ELIMINATION DES PRATIQUES TRADITIONNELLES NEFASTES AFFECTANT LA SANTE DES FEMMES ET DES ENFANTS, Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, Sous commission sur la prévention des discrimination et la protection des minorités, juillet 1994.

PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CHARTE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (RELATIF AUX DROITS DE LA FEMME), OUA, juillet 2003.

RAPPORT DE LA RAPPORTEURE SPECIALE DE LA SOUS COMMISSION DES NATIONAUS UNIQUE SUR LES PRATIQUES TRADITIONNELLES NEFASTES, E/CN.4/1986/42 (1986) ; E/CN.4/Sub.2/1989/42 (1989) et E/CN.4/Sub.2/1991/6 (1991).

RECOMMANDATION GENERALE N°14 DU COMITE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES : « L'excision », 1990

RECOMMANDATION GENERALE N°19 DU COMITE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES : « Violences contre les femmes », 1992.

RECOMMANDATION GENERALE N°24 DU COMITE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION A L'EGARD DES FEMMES : « Les femmes et la santé », 1999.

RESOLUTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « Les pratiques traditionnelles néfastes à la santé des femmes et de filles », A/RES/56/128, janvier 2002.

RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN, Résolution 2001/2035 sur les mutilations génitales féminines, 20 septembre 2001.

3. Documents et rapports des organisations internationales (général).

AMNESTY INTERNATIONAL, *Female Genital Mutilation. A Human Rights Information Pack*, Londres, 1997.

AMNESTY INTERNATIONAL, *It's in Our Hand : Stop Violence Against Women*, AI Publications, Londres, Mars 2004.

BANQUE MONDIALE, *Intermediate determinants for measuring achievements in reaching the HNP MDG/IDG goals related to reproductive health*, 2000.

DIOP N. J. et al., *The Tostan Program: Evaluation of a Community Based Education Program in Senegal.*, Tostan, 2003.

FELDMAN-JACOB C. et RYNIAC S., *L'abandon de MGF : un examen attentif des approches prometteuses*, PRB/ US AID, avril 2007.

FNUAP, *A Holistic Approach to the Abandonment of FGM/C*, New York, 2007.

GTZ, *La lutte contre les mutilations génitales féminines. Défis et perspectives pour les programmes de santé. Première partie : une sélection d'approches*, Novembre 2002

GTZ, *Addressing Female Genital Mutilation: Challenges and Perspectives for Health Programmes. Part I: Select Approaches*, Claudia Kessler Bodiang, Promotion of initiatives to end Female Genital Mutilation (FGM), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2003.

GTZ, *Female Genital Mutilation (FGM), MDGs, PRSP, and the Agenda 2015: What are the Linkages?*, 2006.

INTER AFRICAN COMMITTEE AGAINST TRADITIONAL PRACTICES, *Declaration on the terminology FGM*, 6th Inter African Committee General Asembly, 4-7 avril 2006, Bamako.

IRIN WEB SPECIAL *Razor's Edge - The Controversy of Female Genital Mutilation*, mars 2005. [Disponible en ligne: <http://www.irinnews.org/webspecials/FGM/default.asp>]

HCDH, OMS, ONUSIDA, PNUD, UNCEA, UNESCO, FNUAP, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, *Eliminer les mutilations génitales féminines. Déclaration interinstitutions*. 2008.

IZETT S. et TOUBIA N., *Learning about Social Change. A Research and Evaluation Guidebook Using Female Genital Cutting as a Case Study*, RAINBO, New York, 1999.

OMS, *Pratiques traditionnelles affectant la santé de la mère et de l'enfant. Circoncision féminine, mariage des enfants, tabous nutritionnels et autres pratiques*, Rapport du séminaire tenu à Karthoum du 10-15 février 1979, OMS-Bureau Régional pour la Méditerranée Orientale, publication technique n°2-OMS/EMRO.

OMS, *Mutilations Sexuelles Féminines. Dossier d'Information*, Santé de la Famille et Santé Reproductive, OMS, WHO/FRH/WHO/96.26, Août 1996, Genève.

OMS/ UNICEF/ FNUAP, *Mutilation génitale féminine. Déclaration conjointe*, Genève, 1997.

POPULATION REFERENCE BUREAU, *Abandonner la mutilation génitale féminine/ excision: information du monde entier*, CD Rom, Août 2005.

PLAN INTERNATIONAL, *Tradition et droits : l'excision en Afrique de l'Ouest*, Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest Plan, Juillet 2006

SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES, *Etude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies, 61^{ème} session (promotion de la femme) 10 octobre 2006, A/61/122/Add.1, juillet 2006 [Disponible en ligne : <http://www.violencestudy.org>]

UNDP/UNFPA/WHO/World Bank, "Female Genital Mutilation: New Knowledge Spurs Optimism", *Progress - in Sexual and Reproductive Health*, Human Reproduction Programme Newsletter, vol. 72, 2006.

UNICEF Information Division, *Female Circumcision. UNICEF's Position*, IN/80/8, 7 July 1980 , New York,

UNICEF, *UNICEF Medium Term Strategic Plan 2002-2005 ; et 2005-2009*. [Disponible en ligne: <http://www.childinfo.org>]

UNICEF, *Changer une convention sociale néfastes : la pratique de l'excision/mutilation génitale féminine*, Innocenti/UNICEF, Digest Innocenti, 2005.

UNICEF, *La protection de l'enfant : les ODM et la Déclaration du Millénaire*, Fiche d'information sur la protection de l'enfance, Mai 2006

UNICEF, *Female genital mutilation / cutting: a statistical exploration*, Unicef, produced by the United Nations (UN) Children's Fund (UNICEF), New York, 2006,

UNICEF, *Coordinated Strategy to Abandon Female Genital Mutilation/Cutting in One Generation*, Technical Note, juin 2007.

US AID, *Programme Guidelines For Integrating Activities to Eradicate FGM into US AID Programmes*, May 1997.

US AID, *US Policy on FGC*, US Aid, Washington D.C, 2000.

US DEPARTMENT OF STATES, *Report on FGM (Foreign Operations Export Financing and Related Programs Appropriation Act 2001), Prevalence of the practice of FGM : Laws, prohibiting FGM and their enforcement. Recommendations on how to best work to eliminate FGM*, Office of the Senior Coordinator for International Women's Issues Office of the Under Secretary for Global Affairs, 1er février 2000.

TOSTAN, *Ecllosion au Sénégal. Pourquoi les populations abandonnent la pratique de l'excision ?*, TOSTAN, Dakar, janvier 1999.

WHO, *Female genital mutilation. Report of a WHO Technical Working Group, Geneva, 17-19 July 1995*. Geneva, 1996 (unpublished document).

WHO, *Regional Plan of Action for Accelerating the Elimination of Female Genital Mutilation in Africa*, Regional Office in Africa, march 1997.

WHO, *Female Genital Mutilation: an overview*, Genève, 1998

WHO, *Female Genital Mutilation. Programmes to Date. What Works and What Doesn't ? A Review*, WHO Departments of Women's Health and Community Health, Genève, 1999.

WHO, *A Systematic Review of the Health Complications of Female Genital Mutilation, including Sequelae in Childbirth*, Department of Women's Health, Family and Community Health, WHO/FCH/WMH/00.2, Genève, 2000.

WHO, *Female Genital Mutilation, Policy Guidelines for Nurses and Midwives, The prevention and the management of the health complications*, Genève, 2001

WHO, "Female genital mutilation and obstetric outcome: WHO collaborative prospective study in 6 African countries", WHO Study group on FGM and obstretric outcome, *The Lancet*, 367, 3 juin 2006, pp 1835-1841.

YODER P. S., ABDERRAHIM N. et ZHUZHUNI A.N., *Female Genital Cutting in the Demographic and Health Surveys : a Critical and Comparative Analysis*, Macro International Inc., Calverton, 2004.

YODER P.S., et KHAN S., *Numbers of Women Circumcised in Africa : the Production of a Total*, Macro International Inc., Calverton, 2008.

5. Documents spécialisés : Mali (officiels et littérature grise).

- Documents officiels. (ordre chronologique).

CFAR-UNFM, *Rapport de la conférence régionale sur les pratiques traditionnelles ayant un effet sur la santé des femmes et des enfants en Afrique, 19-24 novembre 1990*, Addis Abeba, CI-AF, 1991.

CNAPN / POPULATION COUNCIL, *Rapport du séminaire national pour l'éradication des pratiques néfastes à la santé de la mère et de l'enfant - 17-19 juin 1997*, Bamako, juin 1998.

Décret n° 93-119/PM-RM du 4 Mai 1993, portant création du Commissariat à la Promotion de la Femme.

Décret n° 96-382/PM-RM portant création d'un Comité National d'Action pour l'abandon et l'éradication des Pratiques Néfastes (CNAEPN), 13 décembre 1996.

Décret n° 157/PM-RM portant création du Comité National pour l'Eradication des Pratiques Néfastes (CNAPN) du 16 juin 1999.

Circulaire du Secrétariat Général du Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité (République du Mali), n° 0019/MSPAS-SG, 7 janvier 1999, Koulouba.

Ordonnance n°02-053/P-RM du 4 juin 2002 portant création du Programme National de Lutte contre la pratique de l'excision.

Décret n°02-492/P-RM, 12 oct 2002, fixant organisation et modalités de fonctionnement du PNLE

Décret n°02-493/P-RM, 12 octobre 2002, déterminant le cadre organique du PNLE.

Loi n° 02-044 relative à la santé de la reproduction du 24 juin 2002.

Secrétaire Général MPFEF/ PNLE, *Recommandations du Forum Nation sur la problématique de l'excision*, 19 décembre 2003.

PNLE/MPFEF, *Plan d'Action de Lutte contre la pratique de l'Excision, 2004-2009*, Bamako, décembre 2003.

2^{ème}, 3^{ème} 4^{ème} et 5^{ème} *Rapport du Mali pour le Comité des Nations Unies sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF)*, 2004.

PNLE/ MPFEF/ Plan International, *Rapport National sur l'Excision*, Janvier 2006, Bamako.

MPFEF/ PNLE, *Rapport de l'Atelier d'élaboration d'un plan d'action de suivi de la conférence sous régionale sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo*, 4-5 octobre 2006.

Déclaration Finale de la Conférence de Bamako sur les MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo, 22 février 2006, Bamako.

- Littérature grise.

AIDE DE L'EGLISE NORVEGIENNE, *Rapport de l'étude sur les pratiques de l'excision dans les régions du Nord du Mali*, réalisée par le RESADE, Bamako, juillet 2004.

AIDE DE L'EGLISE NORVEGIENNE, *Rapport de l'étude quantitative sur les pratiques de l'excision dans la région de Tombouctou*, réalisé par le RESADE, en collaboration avec le MPFEF et Ministère de la Santé pour le compte de l'AEN, Bamako, Mars 2005.

CENTRE DJOLIBA, *Une loi contre l'excision au Mali : opportunités, obstacles et stratégies*, Bamako, Série études et recherches, octobre 1999

CNRST ET POPULATION COUNCIL, *Evaluation de la stratégie de reconversion des exciseuses pour l'éradication des mutilations génitales féminines au Mali*, rapport préliminaire, Projet MGF au Mali, CI-97, Bamako, 1998.

DIALLO A., *Mutilations génitales féminines au Mali : revue de la littérature et des actions menées*, Population Council, Projet de recherche opérationnelle et d'assistance technique en Afrique II, Bamako, 1997

EQUALITY NOW, « Pour une loi interdisant les MGF au Mali », *Actions Femmes*, n°25.1, juillet 2004 : sur le site d'Equality Now [Disponible en ligne : http://www.equalitynow.org.french/actions/action_daterev_fr.html]

FECONG, *Déclaration de Paris, encore de l'ingrédient pour assaisonner une foire de chats marchands au Mali?*, Bamako, avril 2008.

GROUPE PIVOT SANTE/POPULATION, *Brochure de plaidoyer pour l'abandon de l'excision au Mali : l'excision, pourquoi ce mal de plus?*, Projets PAI/ CEDPA/ Groupe Pivot SP, Bamako, 2001.

INFO PRODEJ, « 11ème édition de l'EID : la décentralisation recommandée », *Infos Prodej* (bulletin), Janvier 2007 [Disponible en ligne: <http://www.justicemali.org/bulletin11.htm>].

NEWMAN C. et NELSON D., *Mali: Counseling and Advocacy to Abandon Female Genital Cutting*, PRIME PAGES (RR-34), Novembre 2003.

PASAF/ PATH, *Excision au Mali : revue et analyse de la situation. Programmes, études et positions des religions*, PASAF, Bamako, avril 2002

PLAN MALI, *L'influence des déterminants socio culturels sur la pratique de l'excision au Mali, Tome 1*, juillet 2004.

POPULATION COUNCIL/ ASDAP/ DIVISION SANTE FAMILIALE ET COMMUNAUTAIRE *Etude de l'efficacité de la formation du personnel socio-sanitaire dans l'éducation des client(e)s sur l'excision*, Population Council -Recherches opérationnelles (Assistance technique projet II en Afrique), décembre 1998.

PRIME, *Mali, Advocacy to Eradicate FGC*, Prime Voices, numéro 23, 13 octobre 2003.

RITCHER G., *Journée Internationale Tolérance Zéro aux MGF- 6 février- Bamako*, DED (rapport), 2008.

RMCAEX , *Rapport du Forum National sur l'Excision*, 16-19 décembre 2003, Palais des Congrès de Bamako, 19 décembre 2003 (document interne, non publié).

SANOGO R., *Participation au dialogue politique sur la problématique de l'excision : rapport final d'activités*, DDC/ ONG Aidemet, février 2007.

TRAORE L. B., *L'excision au Mali. Guide de dialogue avec les décideurs*, PASAF/ MPFEF/ FNUAP/ PATH, Bamako, 2002.

6. Documents spécialisés : Kenya (officiels et littérature grise).

- Documents officiels.(ordre chronologique).

KENYA GAZETTES: Motions: "Law against female circumcision", Parliamentary Debates, *Kenya Gazettes*, November 13 1996, pp 2622-2639.

MINISTRY OF HEALTH, *National Reproductive Health Strategy*, 1997-2010, Nairobi, Novembre 1996.

MINISTRY OF HEALTH (Republic of Kenya), *National Plan of Action for the Elimination of FGM, 1999-2019*, Nairobi, juin 1999.

CHILDREN ACT 2001 (n°8 of 2001), *Official Gazette*, 04-01-2002, n°8, pp 493-680

Paper for presentation during the 47th session of the Commission on the status of women, 3-4 mars 2003, UN Headquarters (New York), Republic of Kenya, Mars 2003

CONSTITUTION OF KENYA REVIEW COMMISSION (CKRC), *The main report of the Constitution of Kenya Review Commission*, 18th september 2002, Nairobi

NATIONAL ASSEMBLY, Official Report, Tuesday 2nd May 2006, Parliamentary Debates, Nairobi (débats sur sexual offences bill).

MINISTRY OF HEALTH, *Management of complications, pregnancy, childbirth and the postpartum period int the presence of FGM/C. A reference manual for health service providers*, Division of Reproductive Health, MOH, Nairobi, 2007.

- Littérature grise.

FIDA et RAINBO, *Female Circumcision*, booklet, Nairobi, 1998

FIDA, *Stating our claims. The 2002 FIDA Annual Report on the legal status of Kenyan Women*, Nairobi, décembre 2002

FIDA Kenya, *Towards the Promise of Gender Equality : Will the Millenium Development Goals take us there?*, Fida 2005 Annual Report, Nairobi, Décembre 2005

FPAK, *Focus Group Discussion on Female Circumcision in Nyambene District*, Nairobi, 1996.

GTZ, *Brainstorming meeting on FGM: Minute of the meeting*, Silver Spring Hotel, Nairobi, 27 janvier 2005 (document non publié).

JALDESA G.W., ASKEW I., NJUE C. et WANJIRU M., *Female Genital Cutting among the Somali in Kenya and Management of its Complications*, Frontiers Final Report, Population Council, Washington, 2005.

KOKONYA D.A., *FGM/C, Baseline survey report for Garissa District, Kenya, Final Draft*, UNICEF Country Office Kenya, septembre 2004.

OLENJA J. M., *A Situational Analysis of the Status of FGM Eradication in Kenya*, NFP on FGM Kenya, Nairobi, mai 2002.

MANDELEO YA WANAWAKE ORGANIZATION et PATH, *Qualitative Research Report on Female Genital Circumcision in Four Districts in Kenya*, MYWO/PATH, février 1993, Nairobi.

MANDELEO YA WANAWAKE et PATH, *Final evaluation report on eliminating the practice of FGM : awareness raising and community change in four districts of Kenya*, Path Kenya, Nairobi, 2000.

MANDELEO YA WANAWAKE et PATH, *Evaluating Efforts to Eliminate Practice of FGM, Raising Awareness and Changing Harmful Norms in Kenya*, PATH, mai 2002, Nairobi.

N'GANG'A L., « Female Genital Mutilation. Activities in Africa. Focus on Kenya, using a case story », *Report from the seminar on Female Genital Mutilation*, Ministry of Foreign Affairs (Danida), 29 mai 1995, Copenhagen.

NJUE C. et ASKEW I., *Medicalisation of female genital cutting among the Abagusii in Nyanza Province, Kenya*, Population Council, *Frontiers in Reproductive Health*, 2004.

PATH, *Evaluation Efforts to Eliminate the Practice of FGM : Raising Awareness and changing harmful norms in Kenya*, Washington D. C., 2002.

POPULATION COUNCIL, *An Assessment of the Alternative Rites Approach for Encouraging Abandonment of FGM in Kenya*, Nairobi, septembre 2001.

POPULATION COUNCIL, *Testing the Effectiveness of Integrating Community-Based Approaches for Encouraging Abandonment of FGC into Care's Reproductive Health Programs in Ethiopia and Kenya*, Washington D. C. juin 2004.

UNICEF/PATH, *Research in five districts of Kenya : Female Genital Cutting*, unpublished, PATH/Kenya, Nairobi, 1998.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Kenya Country Report on Human Rights Practices for 1996*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 30 janvier 1997

WAFULA K. « Can the Law Stop FGM ? », *The Afro Arab Consultation on Legal Tools for the Prevention of FGM*, NPWJ, 21-23 juin 2003, Le Caire (Egypte). [Disponible en ligne : <http://www.npwj.org/No+Peace+Without+Justice/Female+Genital+Mutilation/Cairo+2003/Documentation>]

DIVERS :

1. Site internet, blogs (sélection).

- Les acteurs institutionnels maliens et kenyans.

Mali.

Portail officiel du gouvernement.

<http://www.primature.gov.ml/>

Ministère de la Justice (Mali).

<http://www.justicemali.ml/>

Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (Mali).

<http://www.mpfef.gov.ml/>

Portail du Programme National de Lutte contre l'Excision (PNLE).

<http://www.pnle-mali.org/>

Kenya.

Office of the President

<http://www.cabinetoffice.go.ke>

Portail officiel du gouvernement.

<http://www.kenya.go.ke>.

Ministry of Health.

<http://www.health.go.ke>

Ministry of Gender and Children's Affairs.

<http://www.gender.go.ke/>

- Les organisations internationales (ONG, OI, réseaux...).

Comité Inter Africain contre les Pratiques Traditionnelles Néfastes (CI-AF).

<http://www.iac-ciaf.com/>

Organisation Mondiale de la Santé (page des programmes en cours sur les MGF).

<http://www.who.int/reproductive-health/fgm/index.html>

No Peace Without Justice.

<http://www.npwj.org>

- Les données, les informations, l'actualité.

Enquête Démographique et de Santé – US AID (toutes les EDS disponibles en ligne).

<http://www.measuredhs.com/>

Campagne Stop FGM/C (ONG AIDOS).

<http://www.stopfgmc.org>

Site d'actualité spécialisé.

<http://fgmnetwork.org>

Blog de l'éditorialiste du New York Times sur les controverses scientifiques : TierneyLab
Blog

<http://tierneylab.blogs.nytimes.com>

Blog de la GTZ, sur l'excision au Mali.

<http://excisionmgf.blogspot.com/>

2. Documents audio/ vidéo.

- Documentaire : « *L'Afrique accusée* », J.P. Erzin, diffusé sur FR3, 5 avril 1991.
- « Mali : la part des femmes », interview avec AOK, émission Géopolis du 16 janvier 1993 (Antenne 2). [Disponible en ligne : <http://www.ina.fr>]
- *Women on the run*, film réalisé par Cecilia Backlander, 2005, Suède. Ce film présente l'activisme de trois femmes africaines, dont Linah J. Kilimo pour le Kenya.
- Reportage de photo journalisme : I. Ramos Rioja et K. Manresa publié sous le titre : *The Day Kadi Lost Part of Her Life*, Spinifex Press, Melbourne, 1998
- Film « *Le bon élève : le Mali et nous* », P. Quaregna, U. Mattei, E. Grande et L. Pes, DreamFilm, 2006 (Italie) réalisé en collaboratin avec l'Université de Turin.
- Emission Priorité Santé du 6 février 2008, présentée par Clairé Hédon sur RFI Les invités étaient : le Dr Florence Toutlemonde, gynécologue ; Nana Camara, animatrice de l'association GAMS ; Bintou Coulibaly Diawara, de l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes maliennes et le chanteur Tiken Jah Fakoly. [Disponible en ligne : http://www.rfi.fr/radiofr/editions/072/edition_57_20080206.asp].
- Emission *J'ai une question à vous poser*, 5 Février 2007, TF1 (France). [Disponible en ligne : http://www.dailymotion.com/comments/video/x15g6t_sarkozy-derapage-moutons_news/4]
- Clip « non à l'excision », Tiken Jah Fakoly. 2008. [Disponible en ligne : <http://www.tikenjah.net/>]

ANNEXES.

ANNEXE 1 : Liste des entretiens.

NB : Les entretiens sont présentés sous ce format ci : Nom (fonction), *organisation/structure de rattachement principale*, date et lieu. Notons que « siège » signifie au siège de l'organisation/structure de rattachement. Les sigles ne sont développés qu'une seule fois. Lorsque qu'une même personne a été rencontrée plusieurs fois au cours d'un entretien, les références sont marquées à la suite (suivie d'un /) : ces multiples rencontres ne sont toutefois précisées que dans le cas où cela a donné lieu à un entretien formel sur le modèle des grilles citées en annexe 2.

MALI :

ASSOCIATIONS / ONG (y compris acteurs religieux, médias).

BAMAKO

Siaka Traoré (président), *Sini Sanuman*, 3 février 2004, siège, Bamako.

Abdramane Cissé (responsable jeunesse), *Amnesty International Mali*, 3 février 2004, antenne jeunes AI, Bamako.

Assa Diallo (coordinatrice), *Réseau Malien des Communicateurs pour l'Abandon de l'Excision – RMCAEX*, 11 février 2004, domicile, Bamako.

Yacouba Maïga (directeur – ancien coordinateur AMSOPT), *Mali-Enjeu*, 16 février 2004, siège, Bamako.

Safiatou Coulibaly (coordinatrice programme FNUAP), *Coopérative des Femmes pour l'Education, la Santé et la Reproduction et l'Assainissement – COFESPA*, 18 février 2004, Bamako.

Habibatou Diallo (coordinatrice) et Ousmane Traoré (coordinateur), *Association de Soutien au Développement des Activités des Populations – ASDAP*, 19 février 2004, siège, Bamako.

Virginie Mounkoro Koné (coordinatrice projet MGF), *Centre Djoliba*, siège, 23 février 2004 Bamako / 23 janvier 2006.

Alou Bah (coordinateur), *Association Malienne pour le Suivi et l'Orientation des Pratiques Traditionnelles – AMSOPT*, 24 février 2004, siège, Bamako.

Aïcha Cissé (secrétaire administrative et trésorière de la Coalition Santé et Développement social), *Coordination des Associations Féminines du Mali – CAFO*, 25 février 2004.

Maïmouna Danioko (assistante programme PAI IV), *Groupe Pivot Santé Population*, siège, 26 février 2004.

Wassa Kamissoko (chargée de programme excision), *Association pour le Progrès et la Défense des Droits de la Femme – APDF*, 26 février 2004, siège, Bamako.

Fanta Traoré (secrétaire aux relations publiques, membre du bureau genre et développement), *Conseil de Coordination et d'Appui aux Organisations Non Gouvernementales – CCA ONG*, 27 février 2004, siège, Bamako.

Oudiouma Coulibaly (assistant administratif du Directeur), *Secrétariat de Concertation des ONG – SECO ONG*, 1^{er} mars 2004, siège, Bamako.

Sory Ibrahima Traoré (premier coordinateur), *Musow Jigi*, 3 février 2004, domicile, Bamako.

Mariam Traoré (responsable programmes), *Association Malienne pour la Protection et la Promotion de la Famille - AMPPF*, 11 mars 2004, siège, Bamako.

Awa Traoré (directrice), *Association pour la Promotion de la Femme – APROFEM*, 11 mars 2004, siège, Bamako.

Bouaré Bintou Founé Samaké (secrétaire à l'information, avocate), *Association des Juristes Maliennes – AJM*, 29 mars 2004, siège, Bamako.

Ben Chérif Diabaté (président), *Réseau des communicateurs traditionnels du Mali*, 30 mars 2004, café, Bamako.

Emile Araman (secrétaire administratif), *Réseau Malien de Lutte contre les MGF – RMLMGF*, 31 mars 2004, siège, Bamako.

Manga Dembélé (directeur), *Office de la Radiodiffusion Télévision du Mali - ORTM*, 6 avril 2004, siège, Bamako.

Tierno Hady Thiam (président), *Haut Conseil Islamique – HCI*, 8 avril 2004, siège, Bamako.

Kady Dramé (secrétaire aux affaires sociales), *Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam – AMUPI*, 20 avril 2004, Grande Mosquée, Bamako.

Kouyaté Dembélé (secrétaire à l'organisation du Bureau Exécutif), *Ligue Islamique des Elèves et Etudiants Musulmans du Mali – LIEEMA*, 14 février 2005, siège, Bamako.

M. Maïga (secrétaire permanent), *CAFO*, 4 février 2005, siège, Bamako.

Doumbia Sira Coulibaly (secrétaire chargé des activités économiques), *Collectif des Femmes du Mali – COFEM*, 10 février 2005, siège, Bamako.

Sissoko Fatimata Touré (animatrice), *Women in Law and Development in Africa / Femmes, Droit et Développement en Afrique – WILDAF/FEDAFF*, 15 février 2005, siège, Bamako.

Diawara Bintou Coulibaly (chargée d'éducation), *APDF*, 23 janvier 2006, siège, Bamako.

Paul Kanté (membre), *Réseau des Etudiants en Médecine d'Afrique de l'Ouest*, 2 février 2006, café, Bamako.

Gaousso Ouattara (président) et Adama Sanogo (chargé du programme excision), *Association Malienne pour le Développement Rural –AMDR*, 13 février 2006, siège, Bamako.

Mafouné Sangaré (secrétaire administrative), Fanta Doumbia (trésorière générale), et Aissatou Kourouma (secrétaire à l'organisation), *Union Nationale des Femmes Musulmanes du Mali – UNAFEM*, 2 janvier 2008, Grande Mosquée, Bamako.

KOULIKORO

Agnès NYaré (directrice) et Célestine Diarrah (membre), *Association Tagné*, 25 février 2005, siège, Kati.

SEGOU

Togola Gaousso (chef de projet) et Bréhima Diabaté (animateur), *ASDAP*, 23 mars 2004, siège, Ségou.

Daouda Coulibaly (directeur), *radio FOKO*, 23 mars 2004, siège, Ségou.

Koné Aminata Sissoko (secrétaire administrative), *CAFO – Ségou*, 25 mars 2004, siège, Ségou.

Moussa Coulibaly (conseiller santé de la reproduction), *APROFEM – Ségou*, 25 mars 2003, siège, Ségou.

Boubacar Traoré (chargé IEC), *Walé – Action Santé Population*, 25 mars 2004, siège, Ségou.

MOPTI

Abdoul Karim Maïga (coordonateur), *Action Mopti*, 13 avril 2004, siège, Mopti.

Awa Traoré (présidente), *Association des Sages Femmes de Mopti*, 13 avril 2004, Direction Régionale de la Santé, Mopti.

Siaka Sogodogo (coordinateur), *AMPPF – Mopti*, 14 avril 2004, siège, Mopti.

SIKASSO

Yacouba Doucouré (imam, membre de l'AMUPI), *mosquée de Wayeréma II*, 2 mars 2005, domicile, Sikasso.

Ba Tienou Kané (coordinatrice), *Association Santé Mère et Enfant –ASAME*, 1^{er} mars 2005, siège, Sikasso.

Souleymane Ouamara (responsable), *Centre Djoliba – antenne Sikasso*, 2 février 2005, siège, Sikasso.

KAYES

Fatoumata Maguiraga (coordinatrice), *AJM – antenne Kayes*, 22 février 2005, siège, Kayes.

Amadou Diong (coordinateur), *AMPPF – Kayes*, 23 février 2005, siège, Kayes.

Kounta Sidi Moctar (premier facilitateur), *Projet Rail-Link*, 23 février 2005, siège, Kayes.

ACTEURS INSTITUTIONNELS (niveau central, niveau déconcentré/décentralisé).

NIVEAU CENTRAL.

Lamine Boubacar Traoré (coordinateur), *Projet PASAF*, 17 février 2004, siège du PNLE, Bamako./ 24 décembre 2007.

Ibrahim Tolo Assad (coordinateur), *Projet Promotion des Jeunes, Sports et Santé* – Ministère de la Jeunesse et des Sports, 5 mars 2004, siège, Bamako.

Joséphine Keita (coordinatrice CNAPN/ directrice PNLE), *PNLE/ CNAPN*, 2 avril 2004, siège, Bamako.

Youssef Konandji (chef division curricula), *Centre National de l'Education* – Ministère de l'Education Nationale, 5 avril 2004, siège, Bamako / 15 février 2006.

Issa Tangara (secrétaire législatif adjoint), *Assemblée Nationale*, 27 janvier 2005, siège, Bamako.

M. Kouyaté (directeur adjoint), *Direction Nationale de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille*, 31 janvier 2005, siège, Bamako.

Binta Keita (chef division santé reproduction), *Direction nationale de la Santé*, 16 février 2006, siège, Bamako.

Mohamed A. Maïga (chargé de prévention et sensibilisation), *Haut Conseil de Lutte contre le Sida*, 17 février 2006, siège, Bamako.

Youssef Sangaré (secrétaire général), *Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille*, 26 et 27 janvier 2008, siège, Bamako.

Kadiatou Dicko (chargée des associations religieuses), *Ministère de l'Administration Territoriale*, 31 décembre 2007, siège, Bamako.

Siaka Traoré (chef de la division des Affaires religieuses), *Ministère de l'Administration Territoriale*, 31 décembre 2007, siège, Bamako.

NIVEAU DECENTRALISE.

Issa Coulibaly (responsable service Jeunesse), *Mairie de la Commune III de Bamako*, 17 mars 2004, siège, Bamako.

NIVEAU DECONCENTRE.

Alassane Bocoum (directeur régional de l'Action Sociale), *Direction régionale de l'Action Sociale – district de Bamako*, 12 mars 2004, siège, Bamako.

Kané Kani Diawara (point focal régional « excision », et chef de la division promotion de la Femme), *Direction régionale de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille – Ségou*, 22 mars 2004, siège, Ségou.

Mme Maïga (directrice régionale), *Direction régionale de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille – Ségou*, 24 mars 2004, siège, Ségou.

Dr Coulibaly (chef de la division planification), *Direction Régionale de la Santé – Ségou*, 24 mars 2004, siège, Ségou.

Dembélé Samakamousso Kouyaté (point focal excision, chef de division promotion de la femme), *Direction régionale de Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille – Mopti*, 12 et 14 avril 2004, Mopti.

Kassim Traoré (chargé de planification), *Direction Régionale de la Santé – Mopti*, 13 avril 2004, siège, Mopti.

Mme Maïga (chef de division santé de la reproduction), *Direction Nationale de la Santé*, 19 avril 2004, siège, Bamako.

Ousmane Touré (directeur régional) et Magassouba Doussou Traoré (chef division promotion de la femme), *Direction régionale de Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille*, 21 février 2005, siège, Kayes.

Bruno Dioma (chef de division promotion des organisations), *Direction Régionale du Développement Social et de l'Economie Solidaire*, 21 février 2005, siège, Kayes.

Djelika Traoré (directrice) et Haman Baba Touré (point focal « excision »), *Direction régionale de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille – Sikasso*, 1^{er} mars 2005, siège, Sikasso.

M. Sen (expert genre), *Direction Régionale de la Santé – Sikasso*, 1^{er} mars 2005, siège, Sikasso.

STRUCTURES DE SANTE :

Awa Traoré (médecin chef), *Centre de Santé de Référence – Commune III de Bamako ex. PMI*, 15 mars 2004, siège, Bamako.

Moustapha Touré (médecin chef, gynécologue), *Centre de santé de référence de la Commune IV de Bamako*, 9 avril 2004, siège, Bamako.

Hamady Ba (médecin chef adjoint), *Centre de Santé de Référence – cercle de Mopti*, 14 avril 2004, siège, Mopti.

Dr Ibrahim Yoroté (médecin chef), *Centre de Santé de Référence – cercle de Kayes*, 22 février 2005, siège, Kayes.

ELUS

Noumoutié Sogoba (député, indépendant, membre de la commission santé), Assemblée Nationale, 21 avril 2004, Bamako.

Daouda Touré (député, ex. ADEMA - URD, coordinateur du Réseau des parlementaires maliens pour la population et le développement, Assemblée Nationale, 1^{er} février 2005, Bamako./ 16 février 2006.

N'Fa Zoumana Sangaré (député, CDS, président de la commission santé), Assemblée Nationale, 10 février 2005, Bamako.

Kané Nana Sanou (ex- député, ADEMA, membre du Groupe Pivot Droit et Citoyenneté), 24 février 2005, domicile, Kati.

ACTEURS INTERNATIONAUX (ONG internationales, Représentations des principales organisations onusiennes, coopération multi et bilatérale)

Ima Moré (déléguée de la Croix rouge espagnole), *Croix Rouge malienne*, 18 mars 2004, siège, Bamako.

Ousmane Maïga (coordinateur équipe régional), *Care International Mali*, 23 mars 2004, siège, Ségou.

Boubacar M. Traoré (chef de programme santé de la reproduction et stratégie en population et développement), *FNUAP*, 29 mars 2004, siège, Bamako.

Maria Triergueiro (coordinatrice des fonds d'Initiative locale /Genre et Développement), *Ambassade du Canada*, 31 mars 2004, siège, Bamako.

Christine Sow (senior public health advisor), *US AID*, 1^{er} avril 2004, siège, Bamako.

Abder Kader Dicko (chargé de programme gouvernance et décentralisation) et Marie Luce Fioux Niada (chargée du développement social), *Coopération Suisse*, 7 avril 2004, siège, Bamako.

Diallo Kadiatou (administratrice chargée du programme de protection des enfants contre les violences), *UNICEF*, 19 avril 2004, siège, Bamako.

Bocoum Madina Daff (chargée du programme MGF), *Plan Mali*, 22 avril 2004, siège, Bamako.

Marta G. Carrascosa (chargée de programme santé et social), *Délégation de la Commission Européenne – Mali*, 23 avril 2004, siège, Bamako.

Martin Schultes (chargé projet), *No Peace Without Justice*, 28 janvier 2006, domicile, Bamako.

Diarrah Aissata Sacko (coordinatrice VIH/MGF), *Aide de l'Eglise Norvégienne*, 30 janvier 2006, siège, Bamako.

KENYA :

ASSOCIATIONS / ONG (y compris acteurs religieux, médias).

Joyce Isika (coordinatrice), *National Focal Point on FGM*, 13 mai 2005, siège, Nairobi.

Caroline Murithi (stagiaire, ex. stagiaire Equality Now), *The Cradle*, 24 mai 2005, siège, Nairobi.

Juma Mwatsefu (programme manager for youth), *Family Planning Association of Kenya – FPAK*, 25 mai 2005, siège, Nairobi.

Oscar Mwangi (gender and ICT programme officer), *Abantu for Development*, 27 mai 2005, siège, Nairobi.

Jane Thuo (programme officer), *Association of the Media Women in Kenya – AMWIK*, 30 mai 2005, siège, Nairobi.

Caroline Osero-Agengo (programme officer), *Equality Now*, 31 mai 2005, siège, Nairobi.

Christine Muyoka (legal officer), *Coalition of Violence Against Women – COVAW*, 8 juin 2005, siège, Nairobi.

Mercy Musomi (programme coordinator), *Girl Child Network*, 9 juin 2005, siège, Nairobi.

Otina K. Odhiambo (coordinator Men for Gender Equity), *FEMNET*, 15 juin 2005, siège, Nairobi.

Fred Memusi Ntekerei (assistant programme officer), *Center for the Study of Adolescents – CSA*, 21 juin 2005, siège, Nairobi.

Janet Magera (national coordinator for gender), *Catholic Secretariat*, 24 juin 2005, siège, Nairobi.

Hassan Ole Naado (director for Youth Affairs), *Supreme Council of Kenyan Muslims -SUPKEM*, 22 juin 2005, lieu de travail, Nairobi.

Hellen Kwanboka (litigation counselor), *FIDA Kenya*, 1er juillet 2005, siège, Nairobi.

Hubbie (programme manager), *Woman Kind*, 24 juillet 2005, café, Nairobi.

ELDORET (Ushahin Gishu district) :

Ken Wafula (executive director), *Center for Human Rights and Democracy – CHRD*, siège, Eldoret;

Peris Kipligat (trésorière), Jonathan Bii (facilitator) et Nancy Koech (administrative staff), *Tumndo Ne Leel Support Group*, 4 juillet 2005, café, Eldoret.

Susan Chebet (director), *Tumndo Ne Leel Support Group*, 7 juillet 2005, domicile, Eldoret.

MAKUTANO (West Pokot district).

Dhina Katina (manager), Pokot Kiletat Women Group Consumer Cooperative Society, 6 juillet 2005, Makutano,

NAROK (Narok district).

Daniel Lombati (programme manager), *Narok Church of Christ Ukombozi Drama Troup*, 12 juillet 2005, café, Narok.

Ruth Keswa (membre du bureau exécutif/ consultante pour World Vision), *Tasaru Rescue Center*, 13 juillet 2005, café, Narok.

Agnes Yiapan (field coordinator), *MYWO – Narok*, 14 juillet 2005, domicile, Narok.

Francis Gateru (church elder), *Full Gospel of Church local church assembly Osotua Girls Home*, 14 juillet 2005, siège, Narok.

NYAMIRA (Nyanza district)

Florence Kwamboka Mosaisi (secretary), *Faith Women Group*, 20 juillet 2005, domicile, Nyamira.

Dorca Ongaga (pastor) et David Omare Zakayo (health ministry), *Seventh Day Adventist Church*, 22 juillet 2005, domicile, Nyamira.

Josephine Nyarera (secretary), *Waelekeze Integrated Women Association*, 22 et 2 juillet 2005, domicile, Kisii.

GARISSA (Garissa district)

Anthony Maina (coordinator), *Woman Kind*, 25 juillet 2005, siège, Garissa.

Fatumata Ibrahim (secretary), *Target on Pastoralists*, 26 juillet 2005, domicile, Garissa.

Hussein Mahad Noor (executive officer), *SUPKEM Garissa*, 26 juillet 2005, siège de Woman Kind, Garissa.

ACTEURS INSTITUTIONNELS (niveau central, niveau déconcentré/décentralisé).

NIVEAU CENTRAL

Dr Solomon (programme manager for family planning) and Dr Jilo (programme manager for gender and reproductive rights), *Ministry Of Health – Division of Reproductive Health*, 7 juin 2005, siège, Nairobi.

Naomy Wangai (director Gender Department), *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services*, 13 juin 2005, siège, Nairobi.

Mary Cheptoo Wambua (director Gender Department – depuis mars 2006), *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services*, 27 janvier 2007, siège, Nairobi.

Naiga Oderu (programme officer, Gender Department), *Ministry of Gender, Sports, Culture, and Social Services*, 15 juin 2005, siège, Nairobi.

M. Nyatuga (director), *National Commission on Gender and Development*, 17 juin 2005, café, Nairobi.

M. Wanjau (children's officer), *Children's Department*, 20 juin 2005, siège, Nairobi.

Wanjika Mbiyu (lawyer, civil litigation office), *Attorney General Chambers*, 28 juillet 2005, siège, Nairobi.

NIVEAU DECONCENTRE

David Rotich (district medical officer), *District Medical Office Uashin Gishu*, 8 juillet 2005, siège, Eldoret.

Dr. Agere (district medical officer) et Wilson Siele (district public health nurse), *District Medical Office*, 13 juillet 2005, siège, Narok.

Elisabeth Kasura (administrative support), *District Children Office - Narok*, 15 juillet 2005, siège, Narok.

Christine Momanyi (district public health nurse), *District Medical Office - Nyanza*, 21 juillet 2005, Kisii.

Marygoreti Mogaka (district children officer), *District Children Office – Nyanza*, 22 juillet 2005, siège, Kisii.

Zaha Hanshi (Primary health care core team, nurse), *District Medical Office – Garissa*, 25 juillet 2005, siège, Garissa.

Dr. Warfa (district medical officer), *District Medical Office- Garissa*, 25 juillet 2005, siège, Garissa.

Makau Kisembi (district children officer), *District Children Office- Garissa*, 26 juillet 2005, siège, Garissa.

ETABLISSEMENT SCOLAIRE

Frank Kibelegenwa (director), *Model Primary School*, 15 juillet 2005, siège, Narok.

STRUCTURES DE SANTE

Dr Mohammed Ishrat (médecin chef), *Al Shifaa Clinic*, 26 juillet 2005, Garissa.

ACTEURS INTERNATIONAUX (ONG internationales, Représentations des principales organisations onusiennes, coopération multi et bilatérale)

Carolyn Njue (program officer, adolescent and reproductive rights), *Population Council*, 10 mai 2005, siège, Nairobi.

Rikka Transgrud (directrice pays), *Programme for Appropriate Technology for Health – PATH*, 19 avril 2005, siège, Nairobi.

Rebecca Wabwoba (communication officer), *Action Aid Kenya*, 8 juin 2005, siège, Nairobi.

Judy Karogo (national programme officer), *FNUAP*, 22 juin 2005, siège, Nairobi.

Jean-François Donnard (conseiller santé et développement social en Afrique de l'Est), *Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France*, 23 juin 2005, siège, Nairobi.

Jane Kariuki (communication officer for health promotion), *UNICEF*, 29 juin 2005, siège, Nairobi.

Silkee Glaab(technical advisor), *GTZ –coopération allemande*, 1^{er} juillet 2005, siège, Nairobi.

Jacktone Akelo (zonal manager North Rift Valley) et Winnie Kanogo (anti FGM coordinator for Marich Pass), *World Vision – Northern Rift Valley*, 5 juillet 2005, siège, Eldoret.

Christine Kiecha (advisor, development response to HIV AIDS) et Rudolf Glozbach (portfolio coordinator), *SNV*, 7 juillet 2005, siège, Eldoret.

Lilian Senoi (programme coordinator FGM and HIV AIDS), *Maasai Education Discovery*, 12 juillet 2005, siège, Narok.

Chanina Shani (anti FGM coordinator), *World Vision*, 16 juillet 2005, siège, Narok.

Zeinab A. Ahmed (FGM consultant), *UNICEF Garissa*, 26 juillet 2005, siège, Garissa.

DIVERS :

Bilal N'Diaye (coordinateur), *Tostan*, 19 juillet 2004, siège, Dakar (Sénégal).

Moussa Adama (consultant, spécialiste de genre), indépendant, 4 février 2004, bureaux administratifs, Bamako / 25 janvier 2005, Bamako.

Elise B. Johansen (technical officer, Reproductive Health Research Dptmt), *Organisation Mondiale de la Santé*, 27 septembre 2006, siège, Genève (Suisse).

ANNEXE 2 : Les grilles d'entretien.

Nous avons réalisé nos entretiens à partir d'une grille commune mais flexible, qui s'adapte à la fois aux contextes nationaux (Mali et Kenya), mais aussi aux catégories d'interlocuteur-rices. Rappelons que ces entretiens ont à la fois une dimension informative, mais ils permettent également d'analyser le discours sur l'excision, sur la lutte et sur les politiques de lutte (niveau national et international).

Pour la conduite des entretiens, nous avons travaillé à partir d'un **guide d'entretien** (contenant les éléments de base communs à tous les entretiens), à partir duquel nous avons ensuite élaboré des **grilles d'entretien semi flexibles**, plus précises et adaptées aux spécificités des contextes nationaux et/ou et de la nature des interlocuteur-rices.²⁸¹⁹

A. Guide d'entretien.

Notre guide d'entretien est articulé autour d'une série d'éléments de base (que l'on retrouve dans tous les entretiens) :

1. Présentation de l'interlocuteur-ric(e), et de son organisation /structure.

- Fonction dans l'organisation/structure ? Depuis quand ? Pourquoi ? Parcours (éducation/formation/expériences).
- Nature de l'organisation/structure : statut juridique, date de création, organigramme (voire cadre organique le cas échéant).
- Objectifs ? Visions /mission ?
- Types d'activités menées ? Planification (plan annuel/ tri annuel etc. ?) Eventuellement : zones d'interventions privilégiées ?
- Ressources : humaines (effectifs ? salariés ?), logistiques, et financières (budget). - - Représentations en dehors de Bamako/Nairobi ?
- Mise en réseau ? Partenariats privilégiés ?

2. La lutte contre les MGF dans son contexte.

2.1. Mise en contexte(s) : santé, genre, éducation, droit, etc.

(Varie en fonction des domaines d'intervention des interlocuteur-rices)

²⁸¹⁹ Notons toutefois que les entretiens réalisés suivent ces grilles, mais l'ordre des questions varie d'un entretien à l'autre. Les entretiens durent en moyenne 1h. Ils sont quasiment tous été enregistrés, mais souvent la mauvaise qualité des premiers enregistrements a rendu ces données inexploitables : en revanche, des notes ont été prises pour tous les entretiens (y compris concernant l'environnement de l'entretien), et la retranscription a été réalisée rapidement après.

Avec :

- Quelles sont les principales problématiques nationales dans ce domaine ?
- Qui sont les leaders dans ce domaine ? Nature et point de vue sur le cadre institutionnel ?
- Réalisations majeures ? Défis ?

2.2. La lutte contre les MGF, et la politique de lutte.

- Quel terme approprié pour désigner ces pratiques (anglais/ français/ langue nationale) ? Pourquoi ?
- Peut-on décrire l'opposition à ces pratiques comme une « lutte » ? Pourquoi ? Quand cela a-t-il commencé et quel fut le déclencheur selon vous ?
- Qui sont les principaux protagonistes des campagnes d'opposition aux MGF ? Quelles évolutions (protagonistes : nature, nombre, discours) ?
- Comment qualifier l'engagement : des leaders religieux ? Des médias ? Des organisations internationales ? Etc.
- Comment qualifier l'engagement des pouvoirs publics ? Qui ? Comment ? Depuis quand ? Trop/ pas assez ?
- Comment ces campagnes sont-elles perçues ? (Dans votre famille, votre voisinage ?) Ces campagnes ont-elles une visibilité nationale ?
- Bilan : acquis et obstacles ? Y a-t-il des critiques / des résistances ? Comment se manifestent-elles ?
- A votre avis : dans quelle mesure et pourquoi pourrait-on considérer ces campagnes comme une « lutte des Blancs » contre la culture malienne/kenyane, voire ethnique ?

3. Les activités dans la lutte contre les MGF (engagement personnel, ou de l'organisation/structure).

- Depuis quand ? Pourquoi ?
- Quelle approche privilégiée (cibles : les exciseuses, les excisées potentielles, les décideurs etc.) Pourquoi ?
- Personnel spécialisé ? Formation, effectifs ?
- Projet ? Programme ? (Durée, couverture géographique etc.)
- Les outils, matériel (supports vidéo, audio, mannequins etc.) ? Sources ?
- Partenariats et mise en réseau (nationaux) ? Y compris institutionnels.
- Financement ?
- Défis / réussite ?

B. Grilles d'entretien.

A côté de ces éléments communs, nous avons élaboré des grilles semi flexibles, c'est-à-dire adaptées à chacune des catégories d'acteurs identifiés et en fonction des spécificités des enjeux nationaux autour des MGF au Mali et au Kenya.

Concernant les **catégories d'acteurs** rencontrés, les grilles sont différenciées pour :

- *les associations*

L'accent est mis sur les questions permettant de mieux cerner la nature de l'organisation (sont donc détaillés : statut légal, les ressources humaines et financières, les activités et programmes). Notons que si l'organisation est spécialisée sur les MGF, la partie 2.1 du guide d'entretien est inutile. En revanche, si l'organisation est peu voire pas engagée dans la lutte (notamment dans le cas des organisations religieuses au positionnement ambigu), à l'inverse la partie 2.1 est accentuée (y compris pour une mise en confiance) et la partie 2.2 est ciblée/adaptée, et la partie 3 est enlevée.

- *Les acteurs institutionnels.*

L'accent est mis sur les ressources humaines (cadre organique est-il respecté ? le personnel est-il formé sur les questions des MGF - voire de genre, droit de manière générale ?), sur le budget alloué sur ces questions, et sur le plan d'action (élaboration, contenu, dissémination). Dans le cas de structures déconcentrés, l'accent est alors mis sur le degré de connaissance des documents de référence concernant la politique de lutte (textes officiels, rapports etc.), sur la formation du personnel et sur la représentation des campagnes menées à Bamako/Nairobi.

- *Les organisations internationales.*

L'accent est mis sur les modalités de financement (et notamment sur les choix des partenaires et la nature des partenariats : ONG locales ou pas ?), sur l'angle d'approche privilégiée (et pourquoi ?) et sur le point de vue sur la lutte dans une perspective comparative.

Concernant les **spécificités nationales**, les grilles intègrent certains éléments spécifiques de discussion liés à la nature de la pratique (représentation, prévalence, etc.), l'histoire, aux protagonistes spéciaux et / ou à l'actualité différenciés de l'opposition aux MGF dans les deux pays. Ainsi les questions suivantes ont été plus particulièrement introduites dans les grilles :

- *Mali.*

L'accent est mis sur le rôle des organisations islamiques (qui ? quoi ? résistances ou supports ? pourquoi ?), sur l'opportunité d'une loi (avant projet de 2002 ? conférence internationale etc.) et sur le rôle/perception du Programme National de Lutte contre l'Excision.

- *Kenya.*

L'accent est mis sur la dimension historique et ethnique (controverse coloniale dans l'historique, déclarations de Moi dans les années 1980), sur l'effet du vote du Children's Act, et sur les défis institutionnels.

ANNEXE 3 : Les types de mutilations génitales féminines.

ANNEXE 3 a : Typologie selon l'Organisation Mondiale de la Santé (2008).

<p>Type I : Ablation partielle ou totale du clitoris et/ou du prépuce (clitoridectomie). Lorsqu'il est important de distinguer entre les principales formes de la mutilation de type I, les subdivisions ci après sont proposées : type Ia, ablation du capuchon clitoridien ou du prépuce uniquement ; type Ib, ablation du clitoris et du prépuce.</p>
<p>Type II : Ablation partielle ou totale du clitoris et des petites lèvres, avec ou sans excision des grandes lèvres (excision). Lorsqu'il est important de distinguer entre les principales formes qui ont été constatées, les subdivisions ci après sont proposées : type IIa, ablation des petites lèvres uniquement ; type IIb, ablation partielle ou totale du clitoris et des petites lèvres ; type IIc, ablation partielle ou totale du clitoris, des petites lèvres et des grandes lèvres. Notez également qu'en français le terme « excision » est fréquemment utilisé comme un terme général recouvrant tous les types de mutilations sexuelles féminines.</p>
<p>Type III : Rétrécissement de l'orifice vaginal avec recouvrement par l'ablation et l'accolement des petites lèvres et/ou des grandes lèvres, avec ou sans excision du clitoris (infibulation). Lorsqu'il est important de distinguer entre différentes formes d'infibulation, les subdivisions ci après sont proposées : type IIIa, ablation et accolement des petites lèvres ; type IIIb, ablation et accolement des grandes lèvres.</p>
<p>Type IV : Non classées : toutes les autres interventions nocives pratiquées sur les organes génitaux féminins à des fins non thérapeutiques, telles que la ponction, le percement, l'incision, la scarification et la cautérisation.</p>

Sources :

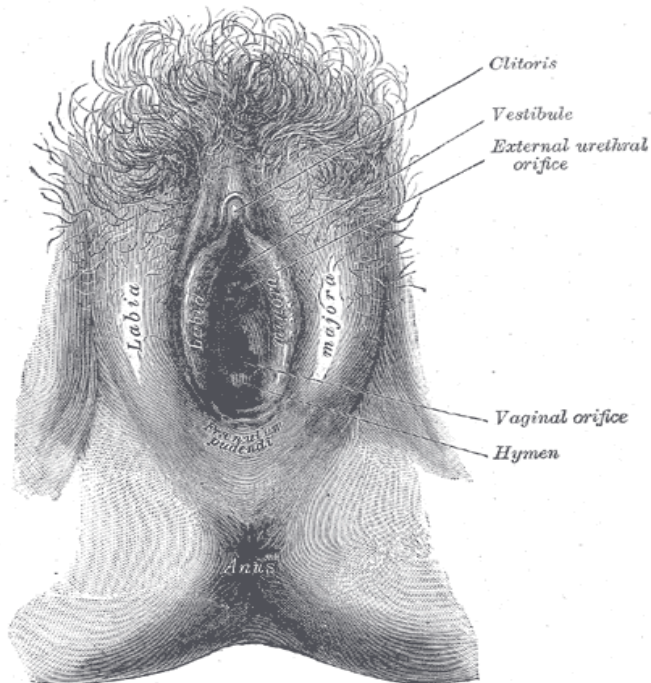
Adapté de : *Éliminer les MGF. Déclaration inter- institutions*. OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO, Genève, 2008.

Ce tableau reproduit la nouvelle typologie de l'OMS mise à jour en 2008.

ANNEXE 3 b : les différentes formes de mutilations génitales féminines.

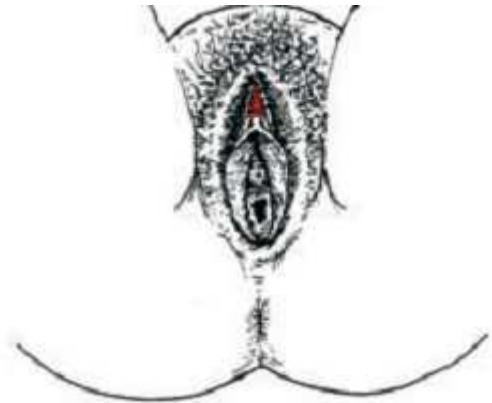
NB : le type IV recoupe différentes formes

L'appareil génital externe de la femme.



Source: Chapter 11: Splanchnology / The Urogenital Apparatus / The Female genital organs, in *Gray's Anatomy of the Human Body*, 20th edition, Bartleby edition, Londres [original 1858].

MGF : type I.



Source: *Female genital Mutilation, A teacher's Guide*,; WHO/RHH/01.16, Genève, 2001, p 31.

MGF: type II.



Source: *Female genital Mutilation, A teacher's Guide*,; WHO/RHH/01.16, Genève, 2001, p 31.

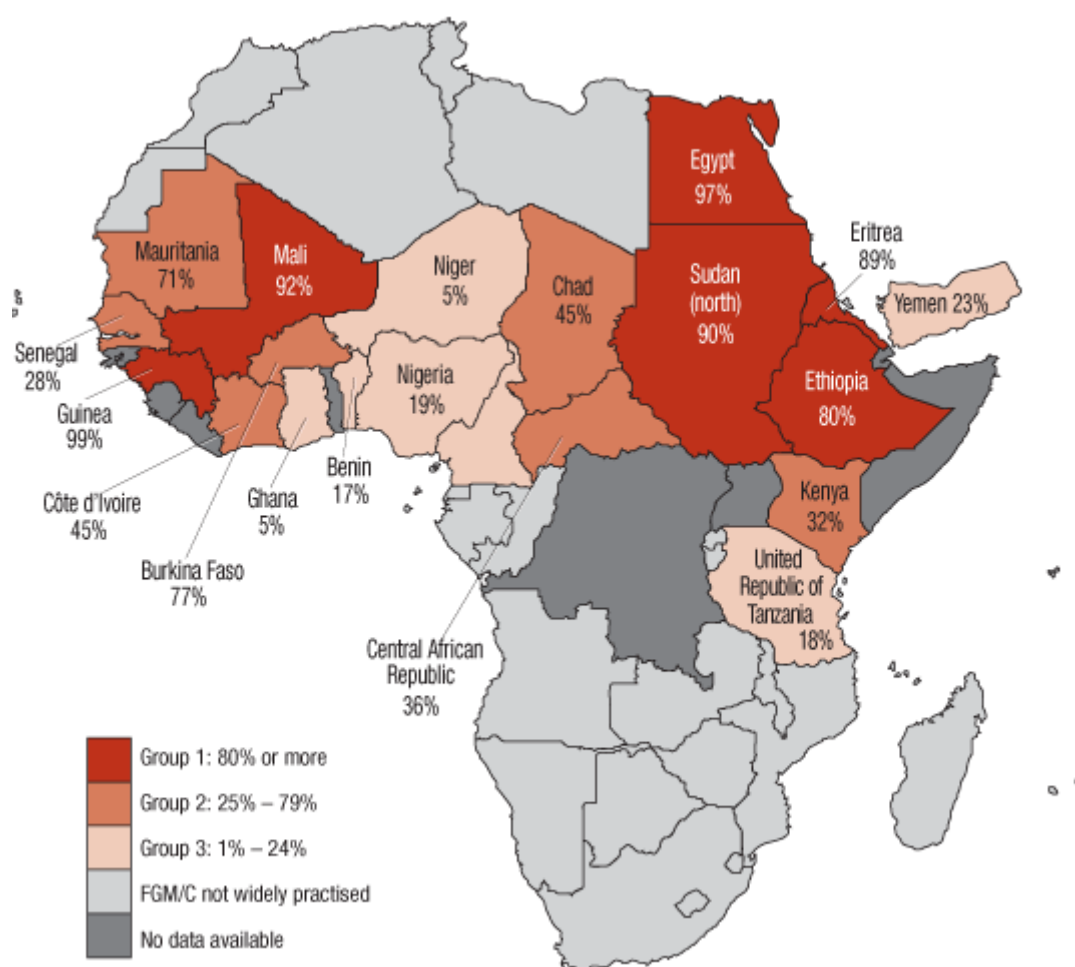
MGF: type III.



Source: *Female genital Mutilation, A teacher's Guide*,; WHO/RHH/01.16, Genève, 2001, p 32.

ANNEXE 4 : Prévalence des MGF (Afrique, Mali et Kenya).

ANNEXE 4 a : Prévalence des MGF parmi les femmes entre 15-49 ans en Afrique subsaharienne.



Source: UNICEF, *Female genital mutilation/cutting: a statistical exploration*. New York, 2005.

NB: Cette carte a été réalisée à partir des données issues des Enquêtes Démographiques et Santé (EDS) et la méthodologie des enquêtes à indicateurs multiples (MICS).

ANNEXE 4 b : Données de l'Enquête Démographique et de Santé relatives aux MGF, Kenya (EDS, 2003).

Table 15.8 Female circumcision

Percentage of women circumcised and percentage of eldest daughters age 15 and older who have been circumcised, by background characteristics, Kenya 2003

Background characteristic	Percentage of women circumcised	Number of women	Percentage of eldest daughters circumcised	Number of eldest daughters
Age				
15-19	20.3	1,856	*	0
20-24	24.8	1,691	*	0
25-29	33.0	1,382	*	6
30-34	38.1	1,086	12.7	138
35-39	39.7	871	16.9	399
40-44	47.5	788	24.2	591
45-49	47.7	521	22.7	442
Residence				
Urban	21.3	2,056	14.5	281
Rural	35.8	6,139	22.3	1,296
Province				
Nairobi	18.6	835	7.9	100
Central	36.3	1,181	12.8	244
Coast	20.2	667	15.4	115
Eastern	36.4	1,325	13.6	260
Nyanza	35.1	1,222	34.8	257
Rift Valley	42.8	1,872	30.8	370
Western	4.1	927	2.0	200
North Eastern	98.8	168	98.8	31
Education				
No education	58.2	1,039	37.3	388
Primary incomplete	32.8	2,685	18.5	464
Primary complete	31.0	2,069	17.4	373
Secondary+	21.1	2,403	9.9	351
Religion				
Roman Catholic	33.2	2,067	22.8	420
Protestant/other Christian	29.5	5,322	17.7	1,018
Muslim	49.6	619	44.4	105
No religion	39.6	156	(28.9)	28
Ethnicity				
Embu	43.6	129	*	19
Kalenjin	48.1	831	25.9	156
Kamba	26.5	938	9.6	187
Kikuyu	34.0	1,886	12.8	361
Kisii	95.9	466	95.8	91
Luhya	0.7	1,230	1.1	256
Luo	0.7	984	0.9	185
Maasai	93.4	189	(93.8)	48
Meru	42.4	460	11.0	75
Mijikenda/Swahili	5.8	407	0.7	75
Somali	97.0	298	97.5	47
Taita/Taveta	62.1	101	*	18
Turkana	12.2	116	(14.6)	25
Kuria	(95.9)	49	*	11
Other	17.6	111	*	23
Wealth quintile				
Lowest	40.0	1,364	26.8	320
Second	40.4	1,475	28.8	332
Middle	36.0	1,503	20.9	312
Higher	31.8	1,711	13.7	342
Highest	19.1	2,141	13.6	271
Total	32.2	8,195	21.0	1,577

Note: Total includes women with religion "other" or "missing." Figures in parentheses are based on 25-49 unweighted cases. An asterisk indicates that a figure is based on fewer than 25 unweighted cases and has been suppressed.

ANNEXE 4 c : Données de l'Enquête Démographique et de Santé relatives aux MGF, Mali (EDS, 2006).

Tableau 18.1 Connaissance et pratique de l'excision

Proportion de femmes et d'hommes connaissant l'excision, proportion de femmes excisées, et répartition (en %) des femmes excisées par type d'excision, selon certaines caractéristiques sociodémographiques, EDSM-IV Mali 2006

Caractéristique	Proportion d'hommes connaissent l'excision	Effectif d'hommes	Proportion de femmes connaissant l'excision	Proportion de femmes excisées	Effectif de femmes	Type d'excision				Effectif de femmes excisées
						Parties de chair enlevées	Entaille, pas de chair enlevée	Fermeture du vagin	ND/NSP	
Groupe d'âges										
15-19	88,0	876	94,1	84,7	3 104	75,1	2,2	9,4	13,3	2 630
20-24	92,7	633	93,7	84,5	2 678	74,1	3,9	10,6	11,5	2 262
25-29	97,9	476	95,0	86,7	2 625	74,9	3,5	10,2	11,4	2 275
30-34	97,2	497	95,1	84,2	1 971	78,2	2,6	9,5	9,7	1 660
35-39	97,1	452	94,6	84,9	1 688	75,3	3,2	12,4	9,1	1 433
40-44	97,3	390	95,2	86,2	1 354	77,5	2,4	9,9	10,2	1 168
45-49	98,2	380	97,1	85,8	1 163	77,9	2,7	9,6	9,8	998
50-59	95,3	503	na	na	na	na	na	na	na	na
Milieu de résidence										
Bamako	98,2	712	99,3	92,6	2 104	69,4	3,6	9,8	17,2	1 949
Autres Villes	96,3	817	92,5	72,2	2 814	74,4	2,0	10,9	12,7	2 032
Ensemble urbain	97,2	1 529	95,4	80,9	4 918	72,0	2,8	10,4	14,9	3 981
Rural	93,1	2 678	94,4	87,4	9 665	77,6	3,1	10,1	9,3	8 445
Région										
Kayes	98,1	507	99,4	98,3	1 886	73,9	0,1	21,7	4,3	1 853
Koulikoro	95,6	700	99,9	97,4	2 352	76,2	4,8	7,4	11,5	2 292
Sikasso	94,4	681	98,2	94,7	2 392	73,8	6,2	13,4	6,7	2 265
Ségou	98,9	674	97,7	92,2	2 388	80,0	0,7	4,0	15,3	2 203
Mopti	89,2	590	94,9	75,4	2 036	82,2	2,0	4,3	11,5	1 535
Tombouctou	85,5	164	75,8	44,0	720	76,7	0,2	14,0	9,0	317
Gao	75,9	166	51,4	1,8	655	*	*	*	*	12
Kidal	73,7	13	7,5	0,9	50	*	*	*	*	0
Bamako	98,2	712	99,3	92,6	2 104	69,4	3,6	9,8	17,2	1 949
Niveau d'instruction										
Aucun	93,5	2 534	94,2	85,4	11 410	76,8	2,9	10,1	10,2	9 742
Primaire	95,1	811	96,0	85,5	1 668	71,5	3,1	10,3	15,0	1 425
Secondaire ou plus	97,3	862	97,4	83,7	1 505	72,8	3,1	10,4	13,7	1 259
Ethnie										
Bambara	97,6	1 297	99,6	97,7	4 239	73,1	5,3	10,2	11,5	4 143
Malinké	98,0	326	99,9	98,0	1 183	78,0	3,3	10,5	8,2	1 160
Peulh	94,2	632	98,0	94,3	2 122	77,0	2,4	10,2	10,4	2 000
Sarakolé/Soninké/Marka	96,9	429	99,3	96,9	1 838	74,7	1,5	12,6	11,2	1 781
Sonrai	91,3	412	79,1	28,4	1 313	72,8	0,9	13,3	13,0	373
Dogon	83,0	291	93,0	76,0	851	77,7	1,3	3,8	17,2	647
Tamachek	70,5	91	56,9	32,0	602	80,4	2,1	4,9	12,6	193
Sénoufo/Minianka	96,2	378	97,9	92,9	1 295	79,5	0,5	11,1	8,9	1 203
Bobo	95,7	272	93,3	80,6	861	79,2	2,1	7,8	10,9	694
Pays CEDEAO	99,5	63	95,8	87,1	255	75,0	0,5	8,7	15,8	222
Religion										
Musulmane	94,6	3 905	94,7	85,5	13 343	75,5	3,0	10,2	11,3	11 414
Chrétienne/Catholique	96,7	148	94,1	67,9	436	77,2	1,7	10,6	10,5	296
Animiste	95,0	79	93,8	82,0	216	74,5	2,9	10,5	12,1	177
Sans religion	85,8	55	96,8	92,2	514	81,8	3,1	7,9	7,2	474
ND	93,9	18	97,3	89,1	74	75,1	5,7	14,8	4,4	66
Quintile du bien-être économique										
Le plus pauvre	94,3	765	97,0	93,7	2 675	74,6	3,1	12,6	9,8	2 507
Second	94,2	783	94,1	88,2	2 803	77,2	3,4	10,5	8,9	2 472
Moyen	92,7	687	92,1	82,3	2 774	80,3	3,0	8,4	8,2	2 284
Quatrième	91,2	872	93,0	76,5	2 864	76,3	2,5	10,4	10,9	2 191
Le plus riche	98,7	1 100	97,1	85,7	3 467	71,6	2,9	9,2	16,3	2 972
Ensemble	94,5	4 207	94,7	85,2	14 583	75,8	3,0	10,2	11,1	12 426

na = Non applicable

* Basé sur trop peu de cas non pondérés.

ANNEXE 5 : Déclaration inter-institutions. Eliminer les mutilations sexuelles. OMS et al. 2008.

[Extraits : pp 15-25].

Agir pour l'élimination complète des mutilations sexuelles féminines

Les actions entreprises aux niveaux national, régional et international au cours de la dernière décennie notamment ont commencé à porter leurs fruits. Un nombre toujours plus important de femmes et d'hommes appartenant à des groupes pratiquant ces interventions se sont déclarés favorables à l'abandon de la pratique et, dans certaines régions, la prévalence des mutilations sexuelles féminines a diminué. Cette réduction de la prévalence n'est toutefois pas aussi marquante qu'on aurait pu l'espérer. Par conséquent, il est vital que les efforts déployés pour lutter contre les mutilations sexuelles féminines soient renforcés pour contrecarrer de manière plus efficace les raisons sur lesquelles repose la poursuite de cette pratique.

Pour en finir avec les mutilations sexuelles féminines, il faut un engagement à long terme s'appuyant sur un grand nombre d'intervenants. L'expérience acquise au cours des deux ou trois dernières décennies a montré que les solutions rapides ou faciles n'existent pas. L'élimination des mutilations sexuelles féminines nécessite une assise solide qui puisse soutenir une évolution positive des comportements et s'attaquer aux valeurs fondamentales et aux mécanismes concrets qui soutiennent la pratique (OMS, 1999 ; UNICEF, 2005a ; Population Reference Bureau, 2006 ; Groupe de travail des donateurs, 2007). Bien qu'il y ait eu peu d'évaluations systématiques des nombreux programmes mis en place par des organisations non gouvernementales et des gouvernements, entre autres, certaines études permettent de tirer un certain nombre d'enseignements généraux (OMS, 1999 ; Population Reference Bureau, 2001, 2006 ; UNICEF, 2005a, 2005b ; UNFPA, 2007c). L'élément fondamental qui ressort de ces enseignements est que les actions et les interventions doivent être :

- **Multisectorielles** : Il faut une action concertée émanant de nombreux secteurs et exercée à différents niveaux, de l'échelon local à l'échelon mondial, et faisant intervenir des domaines tels que l'éducation, les finances, la justice, la condition de la femme ainsi que le secteur de la santé ; de nombreux types d'acteurs différents doivent jouer un rôle, depuis les groupes communautaires et les organisations non gouvernementales, y compris les associations de professionnels de la santé et les associations luttant pour les droits de l'homme, jusqu'aux gouvernements et aux organismes internationaux.
- **Durables** : Etant donné que l'évolution des comportements est un processus complexe, une action durable est essentielle pour assurer la pérennité des résultats. Bien que le changement puisse survenir rapidement, le processus qui conduit à celui-ci peut être lent et long.
- **Dirigées par la communauté** : Les programmes qui sont dirigés par les communautés sont, par nature, participatifs et aident généralement les communautés à définir les problèmes et les solutions elles-mêmes. Les programmes qui ont réussi à promouvoir l'abandon des mutilations sexuelles féminines sur une grande échelle s'appuient sur les droits de l'homme et sur l'égalité entre les sexes et n'apportent pas de jugement ni n'exercent de contrainte. Ils s'attachent à encourager le choix collectif de l'abandon des mutilations sexuelles féminines.



Un processus d'évolution sociale positive au niveau communautaire

De nouvelles données issues des théories en matière de sciences sociales et de l'analyse des expériences tirées des programmes indiquent que l'abandon des mutilations sexuelles féminines



sur une grande échelle est l'aboutissement d'un processus d'évolution sociale positive (Mackie, 2000 ; Yount, 2002 ; Hayford, 2005 ; Shell-Duncan et Hernlund, 2006). Du fait de la nature conventionnelle de cette pratique, il faut qu'un nombre important de familles au sein d'une communauté fassent, **de manière collective et coordonnée, le choix** d'abandonner la pratique de façon à ce qu'aucune jeune fille ou famille ne soit désavantagée par la décision (UNICEF, 2005b). La décision d'abandon de la pratique doit être collective et explicite de façon à ce que chaque famille soit convaincue que les autres familles abandonnent également la pratique. La décision doit être largement répandue au sein de la communauté pratiquant les mutilations afin d'être pérennisée. De fait, elle permettra de mettre en place une nouvelle norme sociale qui garantira la possibilité pour les filles de se marier ainsi que le statut social des familles qui ne pratiquent pas l'excision sur leurs filles ; une norme sociale qui ne porte pas préjudice aux filles ni ne viole leurs droits.

Il est apparu que les programmes qui incluent des activités d'éducation permettant aux populations de faire des choix, des discussions et des débats qui prévoient des engagements publics et une diffusion organisée permettent d'obtenir le consensus et la coordination nécessaires pour un abandon durable des mutilations sexuelles féminines au niveau de la communauté. Les activités encouragent les communautés à soulever les problèmes et à définir elles-mêmes les solutions concernant un ensemble de préoccupations, y compris des questions aussi sensibles que celles des mutilations sexuelles féminines, sans se sentir ni contraintes ni jugées. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour créer un espace de dialogue ouvert et propice à la réflexion, y compris un dialogue interculturel qui analyse les variations culturelles au sein des communautés et d'une communauté à l'autre ainsi que les aspects du changement culturel. De

telles méthodes se sont avérées particulièrement efficaces lorsqu'elles permettent de s'interroger et incitent à la discussion sur les principes relatifs aux droits de l'homme. Les programmes utilisant ces éléments et ces principes ont abouti à une réduction importante de la prévalence des mutilations sept années après la première intervention dans le cadre des programmes (Ndiaye et al., sous presse).

L'éducation visant à une responsabilisation permet aux populations d'examiner leurs propres croyances et valeurs relatives à la pratique d'une manière dynamique et ouverte, qui ne soit pas ressentie ou perçue comme menaçante. Les séances d'éducation aideront les populations à faire des choix si elles permettent non seulement de dispenser de nouvelles connaissances mais aussi d'offrir aux participants un espace pour échanger leurs expériences, et les aider à révéler et à partager des sentiments personnels complexes et à examiner des attitudes différentes vis-à-vis des mutilations sexuelles féminines dans la communauté. L'éducation visant à une responsabilisation peut être entreprise moyennant divers types de formation, y compris par l'alphabétisation, l'acquisition de capacités d'analyse et de résolution des problèmes ainsi que moyennant la diffusion d'informations sur les droits de l'homme, la religion, la santé en général et la santé sexuelle et génésique. Les cours et les ateliers peuvent s'appuyer sur l'utilisation de moyens traditionnels de communication tels que le théâtre, la poésie, les contes, la musique et la danse, ainsi que sur des méthodes plus modernes, telles que l'informatique ou les messages sur téléphone mobile.

Les actions de formation doivent être adaptées aux sensibilités culturelles et religieuses locales, sinon le risque est que les informations fournies soient considérées comme moralement offensantes et entraînent des réactions négatives de la part des

communautés. Les informations fournies doivent reposer sur des données factuelles mais, dans le même temps, s'appuyer sur les sensibilités et les connaissances locales. Les actions de formation au sein de la communauté peuvent également s'appuyer sur des activités telles que le théâtre, la vidéo et les radios locales et développer les travaux avec les médias. Il est également possible d'avoir recours à des personnalités publiques, qui se feront les « avocats » de l'abandon des mutilations sexuelles féminines et relaieront les informations et les messages concernant cette pratique (Population Reference Bureau, 2006).

Étant donné que les mutilations sexuelles féminines sont une manifestation de l'inégalité entre les sexes, il est important d'accorder une attention particulière à l'autonomisation des femmes (voir l'encadré ci dessous). Toutefois, les activités de formation doivent s'adresser à tous les groupes au sein de la communauté, en donnant les mêmes informations de base afin d'éviter les malentendus et d'inciter au dialogue au sein du groupe. La forme doit être adaptée de façon à convenir aux réalités de chaque groupe particulier. Il importe

également de faire participer les jeunes gens, à la fois les filles et les garçons, étant donné qu'ils sont fréquemment plus ouverts aux changements, et peuvent eux-mêmes jouer un rôle important en tant qu'agents du changement.

Les écoles peuvent offrir un lieu d'apprentissage et de discussion sur les mutilations sexuelles féminines si elles sont en mesure de créer un climat de confiance, de sécurité et d'ouverture. Les artistes ainsi que d'autres personnes qui représentent un modèle peuvent venir dans les écoles, et il est possible de concevoir du matériel à l'intention des enseignants et de l'intégrer dans les programmes scolaires et la formation des enseignants sur des sujets tels que les sciences, la biologie et l'hygiène ainsi que dans les matières dans le cadre desquelles les questions religieuses, relatives à la parité hommes-femmes et d'autres questions sociales sont abordées (UNICEF, 2005b). Néanmoins, les écoles ne sont peut-être pas toujours le lieu idéal pour les apprentissages concernant des questions sensibles et intimes et, puisque de nombreux garçons et filles ne fréquentent pas l'école, d'autres activités de



Renforcement de l'autonomie des femmes

Étant donné que les mutilations sexuelles féminines sont une manifestation de l'inégalité entre hommes et femmes, renforcer l'autonomie des femmes est d'une importance majeure pour parvenir à éliminer la pratique. Entreprendre cette démarche par l'éducation et la discussion permet de mettre l'accent sur les droits humains des filles et des femmes et sur les différences de traitement entre garçons et filles pour ce qui est de leurs rôles dans la société en général, et en particulier en ce qui concerne les mutilations sexuelles féminines. Cela peut permettre d'influer sur les relations entre hommes et femmes et d'accélérer ainsi les progrès en vue de l'abandon de la pratique (OMS, 2000b ; Population Reference Bureau, 2001, 2006 ; UNICEF, 2005b ; UNFPA, 2007a). Les programmes qui favorisent l'acquisition de l'autonomie économique par les femmes sont susceptibles de contribuer aux progrès puisqu'ils peuvent inciter les femmes à modifier les schémas de comportement traditionnels qui les lient en tant que membres dépendants du foyer, ou leur permettre d'acquérir une certaine liberté vis à vis de l'accès traditionnel aux bénéfices économiques et au pouvoir qui leur est associé. Un emploi rémunéré permet aux femmes d'obtenir une plus grande autonomie dans divers domaines de leur vie, influençant leurs choix en matière de santé génésique et sexuelle, leur éducation et leur comportement en matière de santé (UNFPA, 2007a).



vulgarisation destinées aux jeunes gens sont nécessaires. Étant donné qu'il est souhaitable d'atteindre tous les groupes de la communauté et de leur donner les mêmes informations de base, toutes les formes et tous les lieux d'apprentissage, y compris le dialogue intergénérationnel, doivent être explorés lorsque l'on conçoit les initiatives visant à lutter contre les mutilations sexuelles féminines.

Pour parvenir au choix collectif et coordonné qui est nécessaire pour que soient abandonnées de façon durable les mutilations sexuelles féminines, les communautés doivent avoir l'occasion de discuter des nouvelles connaissances acquises et de réfléchir sur celles-ci en public. Ce **dialogue public** offre l'occasion de sensibiliser la communauté dans son ensemble et de mieux lui faire comprendre ce que sont les droits des femmes ainsi que les instruments juridiques nationaux et internationaux concernant les mutilations sexuelles féminines. Ce dialogue et ces débats entre les femmes, les hommes et les chefs de la communauté sont souvent axés sur les droits, la santé des femmes et sur les mutilations sexuelles féminines, et font prendre conscience de la valeur des femmes dans la communauté, favorisant ainsi leur contribution active à la prise de décision et améliorant leur capacité à mettre fin à cette pratique. Le dialogue intergénérationnel est un autre exemple dans le cadre duquel la communication entre des groupes qui discutent rarement de telles questions sur un pied d'égalité est encouragée (GTZ, 2005). Tout aussi important est le fait que de telles discussions publiques peuvent encourager les discussions dans l'intimité du foyer, de la famille, là où les décisions concernant les mutilations sexuelles des fillettes sont prises par les parents ainsi que d'autres membres de la famille (Draege, 2007).

Lorsqu'un groupe pratiquant les mutilations choisit de manière collective et coordonnée d'abandonner la pratique, ce choix doit se faire aux yeux de

tous ou de manière explicite moyennant un **engagement public**, de façon à ce que toutes les personnes concernées puissent s'y fier. De fait, de nombreuses approches adoptées dans le cadre d'initiatives reposant sur les communautés ont conduit à une déclaration publique relative à l'évolution sociale (OMS, 1999 ; Population Reference Bureau, 2001, 2006). Cela permet de créer le climat de confiance nécessaire pour que les personnes qui souhaitent arrêter la pratique le fassent effectivement et représente par conséquent une étape essentielle dans le processus d'évolution réelle et durable au sein des communautés.

Différents mécanismes ont été utilisés pour rendre public l'engagement d'abandon de la pratique. Dans certains cas, les engagements publics ont pris la forme de déclarations écrites, affichées publiquement, qui sont signées par ceux qui ont décidé d'abandonner les mutilations sexuelles féminines. En Afrique occidentale, les engagements sont généralement pris dans le cadre de déclarations intervillages auxquelles participent jusqu'à 100 villages à la fois. Il s'agit de cérémonies festives qui rassemblent les personnes qui ont participé aux séances d'éducation, les chefs religieux, les chefs traditionnels et les autorités gouvernementales ainsi qu'un grand nombre d'autres membres de la communauté. Il est fréquent que des populations appartenant à des communautés qui n'ont pas directement participé au choix de l'abandon de la pratique soient invitées afin de contribuer à élargir le mouvement. Habituellement, les médias sont présents et permettent de diffuser l'information et d'expliquer les raisons du choix des communautés d'abandonner la pratique.

Parmi certaines populations où les mutilations sexuelles féminines sont traditionnellement accompagnées d'un rituel de passage à l'âge adulte, des **rituels de remplacement**, qui permettent de renforcer les valeurs positives

traditionnelles mais en excluant les mutilations sexuelles féminines, ont continué à être pratiqués. Dans le cadre de ces démarches, de nouveaux éléments ont été ajoutés aux rituels, tels qu'une éducation sur les droits de l'homme et sur les questions sexuelles et génésiques. On a pu constater que les rites de remplacement étaient utiles dans la mesure où ils encourageaient un processus d'évolution sociale en faisant participer la communauté au sens large, ainsi que les filles, à des activités qui conduisent à une modification des croyances relatives aux mutilations sexuelles féminines (Chege et al., 2001).

Comme pour les familles prises individuellement, il est difficile pour une communauté d'abandonner la pratique si les communautés qui l'entourent la poursuivent. Par conséquent, au niveau communautaire, les actions entreprises doivent inclure une stratégie explicite visant à élargir la décision d'abandonner la pratique à toute la population concernée. Cela est habituellement fait en transmettant l'information et en amorçant des discussions avec des membres influents d'autres communautés qui font partie du même réseau social. Par l'intermédiaire d'une stratégie de **diffusion organisée**, les communautés qui abandonnent la pratique incitent les autres à faire de même, permettant ainsi d'accroître le consensus autour de la nouvelle règle sociale qui rejette les mutilations sexuelles féminines et d'en assurer la pérennité.

Actions au niveau national

L'évolution sociale au sein des communautés peut être entravée ou améliorée par des actions menées au niveau national et dans plusieurs pays à la fois. Au niveau communautaire, les actions menées au niveau national doivent promouvoir un processus d'évolution sociale qui conduit à la **décision partagée de mettre fin aux mutilations**

sexuelles féminines. Elles doivent faire participer les chefs traditionnels, les chefs religieux et les autorités gouvernementales, les parlementaires et les organisations de la société civile.



Pour promouvoir la décision d'abandon des mutilations sexuelles féminines, il convient de prévoir des actions au niveau national qui feront de la pratique le sujet de discussions publiques et de débats. Les **médias** peuvent jouer un rôle crucial à la fois en transmettant aux foyers des informations correctes et en informant la population des aspects positifs de l'évolution sociale qui peut se mettre en place au sein des communautés. Cela est particulièrement important lorsque la question des mutilations sexuelles féminines est considérée comme tabou. Les actions d'information doivent cibler les besoins et les préoccupations locales et fournir des renseignements sur un large éventail de questions, telles que les droits humains, y compris les droits de l'enfant et les droits des femmes, des éléments de faits sur les organes sexuels féminins et les fonctions et les conséquences des mutilations sexuelles féminines, ainsi que sur les moyens dont disposent les individus et les communautés pour combattre la pratique.

Les actions doivent comprendre l'examen et la réforme de la **législation et des politiques**, ainsi que des mesures sectorielles, en particulier dans le cadre des systèmes de santé et d'éducation et du système de protection sociale et juridique. Un certain nombre de pays ont promulgué une législation spécifique ou ont appliqué les dispositions juridiques existantes en vue d'interdire la pratique (voir l'encadré ci-dessous). L'efficacité de toute loi dépend, toutefois, de la mesure dans laquelle elle est liée au processus plus vaste d'évolution sociale. Des mesures juridiques sont importantes pour que la désapprobation du gouvernement vis-à-vis des mutilations sexuelles féminines soit explicite, pour soutenir ceux qui ont abandonné la pratique ou qui souhaitent le faire, et



La législation pour l'élimination des mutilations sexuelles féminines

La reconnaissance des droits des filles et des femmes dans les textes constitutionnels

Il est indispensable que des dispositions visant à défendre les droits des femmes et des filles, relatives à l'égalité, à la non-discrimination et à la protection contre la violence, soient inscrites dans les textes constitutionnels ; elles contribueront à façonner les mesures prises par les gouvernements pour éliminer les mutilations sexuelles féminines. Parmi les dispositions applicables aux mutilations sexuelles féminines figurent : « la protection des femmes contre les pratiques nocives » ; l'interdiction des coutumes ou traditions qui sont « contraires à la dignité, au bien être ou à l'intérêt des femmes ou qui portent atteinte à leur condition » et l'abolition des « pratiques traditionnelles » préjudiciables à la santé et au bien-être des populations. Ce type de protections inscrites dans les constitutions peuvent servir à rédiger les lois et les politiques et à les mettre en oeuvre. Elles peuvent également imposer la révision ou l'abolition des lois et des politiques qui ne sont pas compatibles avec de tels principes.

Législation pénale

Dans certains pays, les dispositions générales existantes des codes pénaux ont été ou peuvent être appliquées aux mutilations sexuelles féminines. Elles peuvent inclure les qualifications suivantes : « coups et blessures volontaires », « agression occasionnant des coups et blessures », « atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne » ou « violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ». Certains gouvernements ont promulgué des lois qui interdisent spécifiquement la pratique des mutilations sexuelles féminines, dont bon nombre précisent les catégories de personnes qui sont juridiquement potentiellement responsables devant la loi. En conséquence, les exciseuses traditionnelles, le personnel médical, les parents, les tuteurs et les personnes qui omettent de rapporter une infraction pénale sur le point d'être commise ou déjà commise peuvent faire l'objet de poursuites. Le type de sanction varie également et comprend des peines d'emprisonnement, des amendes ou, dans le cas du personnel médical, l'interdiction d'exercer. La sanction peut varier en fonction du type de mutilation, et est généralement plus grave lorsque le crime est commis à l'encontre de mineures ou a entraîné la mort.

Législation pour la protection de l'enfant

Un certain nombre de pays ont déclaré que les lois relatives à la protection de l'enfant étaient applicables aux mutilations sexuelles féminines, tandis que d'autres ont promulgué et appliqué des dispositions spécifiques pour l'élimination des pratiques nocives, parmi lesquelles figurent les mutilations sexuelles féminines. Les lois relatives à la protection de l'enfant prévoient l'intervention de l'Etat lorsque celui-ci a des raisons de croire que l'enfant a été victime ou risque d'être victime de mauvais traitements. Elles peuvent permettre aux autorités de retirer une fillette de sa famille ou du pays s'il existe des raisons de croire qu'elle subira des mutilations. Ces lois mettent l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Lois et régimes de responsabilité civile

Dans les pays disposant de mécanismes appropriés pour se prononcer sur les plaintes en responsabilité civile et faire appliquer les jugements correspondants, les mutilations sexuelles féminines peuvent être reconnues comme un dommage donnant lieu à des poursuites civiles pour l'obtention de dommages-intérêts ou d'autres mesures de réparation. Les filles et les femmes qui ont subi des mutilations sexuelles féminines peuvent demander réparation de la part des exciseuses et/ou des autres personnes qui ont participé à un tel acte. D'autres lois peuvent exister et être utilisées pour empêcher la pratique dès le départ, telles que les lois relatives à la protection de l'enfant.

La législation pour l'élimination des mutilations sexuelles féminines (Suite)

La réglementation relative à l'asile et à l'immigration

Il a été largement reconnu que la violence à l'encontre des femmes, y compris les mutilations sexuelles féminines, peut être assimilée à des persécutions au sens de la définition du réfugié de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et de son Protocole de 1967. Les résolutions régionales et les réglementations nationales spécifiques exigent que les femmes et les filles qui courent le risque de subir des mutilations sexuelles féminines dans d'autres pays se voient accorder le statut de réfugiées ou des formes complémentaires de protection. En outre, dans certains cas, les autorités d'immigration sont tenues d'informer les immigrants des effets nocifs des mutilations sexuelles féminines et des conséquences juridiques de la pratique. Certaines de ces réglementations comportent des instructions précisant que ces informations doivent être dispensées dans le respect des sensibilités et de la culture de chacun.



pour jouer un rôle dissuasif. Toutefois, se contenter d'imposer des sanctions fait courir le risque de voir la pratique devenir clandestine et d'avoir un effet très limité sur les comportements (UNICEF, 2005b). Les mesures juridiques doivent être accompagnées de campagnes d'information et d'autres mesures visant à promouvoir un soutien accru de l'opinion en faveur de l'abandon de la pratique.

L'amendement, l'adoption et la mise en application des lois doivent se faire en consultation avec les chefs des communautés et les chefs religieux, ainsi que les autres représentants de la société civile. Il convient de mettre en place des mécanismes afin d'examiner et d'évaluer la mise en application des lois de manière régulière (UNFPA, 2006, 2007c).

Le fait de mettre un terme aux mutilations sexuelles féminines et de traiter et soigner les conséquences néfastes de ces mutilations pour la santé doit faire partie intégrante des programmes et des services de santé pertinents, parmi lesquels figurent les programmes pour une maternité sans risque et pour la survie de l'enfant, les conseils sur la santé sexuelle, les conseils psychosociaux, la prévention et le traitement des infections de l'appareil reproducteur et des infections sexuellement transmissibles, y compris

le VIH et le sida, la prévention et la prise en charge de la violence à l'encontre des femmes, les programmes de santé destinés aux jeunes et les programmes à l'intention des accoucheuses traditionnelles (qui peuvent être aussi des exciseuses).

Les normes en matière d'éthique médicale doivent énoncer clairement que la pratique des mutilations sexuelles féminines sur les enfants ou les femmes constitue une violation des principes professionnels ainsi que des droits humains du patient, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et d'éthique. Les professionnels de la santé qui exercent cette pratique doivent faire l'objet de mesures disciplinaires et se voir retirer leur autorisation d'exercer.

Le personnel soignant doit être formé pour reconnaître les problèmes résultant des mutilations sexuelles féminines et les soigner. Il s'agit notamment des procédures pour soigner les complications immédiates, et pour prendre en charge diverses complications à long terme, y compris la désinfection. Celle-ci doit être proposée dès que possible (non seulement pendant l'accouchement) étant donné qu'elle permet



de réduire plusieurs types de complications de l'infibulation et représente en outre une incitation au changement. Les données tirées de l'expérience suggèrent que de meilleures procédures de soins à la naissance, conformes aux directives de l'OMS (OMS, 2001a, 2001b, 2001c), peuvent contribuer à réduire les risques associés aux mutilations sexuelles féminines à la fois pour la mère et pour l'enfant pendant l'accouchement.

Responsabilité des acteurs

La responsabilité de l'intervention incombe à de nombreux participants, dont certains sont mentionnés ci-dessous ; mais il appartient en dernier ressort au gouvernement d'un pays d'empêcher les mutilations sexuelles féminines, de promouvoir leur abandon, de prendre en charge leurs conséquences et de tenir ceux qui les perpètrent pour responsables au pénal d'avoir infligé ces souffrances aux filles et aux femmes.

Les **gouvernements** ont l'obligation juridique de respecter, protéger et promouvoir les droits humains, et peuvent être tenus pour responsables pour tout manquement à ces obligations. En conséquence, les gouvernements doivent prendre les mesures voulues en matière législative, judiciaire, administrative, budgétaire, économique et autre, dans toute la mesure possible compte tenu des ressources dont ils disposent. Ils doivent notamment faire en sorte que l'ensemble de la législation nationale soit compatible avec les instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits humains qu'ils ont ratifiés. Il incombe en outre aux gouvernements de concevoir des plans d'action et des stratégies pour veiller à ce que des centres de santé soient disponibles et accessibles aux filles et aux femmes afin de répondre à leurs besoins en matière de santé sexuelle et génésique. Ils doivent organiser des

campagnes de sensibilisation publique, promouvoir des initiatives en matière d'éducation et veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à la prévention et aux mesures permettant de faire face aux mutilations sexuelles féminines. Ces efforts doivent faire l'objet d'une coopération entre plusieurs ministères : ceux de la santé, des finances, de l'éducation et de l'information, des services sociaux et de la condition de la femme.

Les **parlementaires** ont un rôle essentiel à jouer pour porter la question des mutilations sexuelles féminines sur la scène politique tandis qu'il incombe aux autorités législatives et judiciaires de définir les normes et de les faire respecter.

Les **organisations professionnelles**, telles que les associations médicales et associations d'infirmières, peuvent promouvoir les directives en matière d'éthique dans le cadre de la formation médicale et dans la pratique. Les associations d'enseignants, de juristes, de travailleurs sociaux, entre autres, peuvent également contribuer à l'élimination des mutilations sexuelles féminines dans leurs domaines respectifs en exerçant des pressions, en défendant l'abandon des mutilations et en menant des actions de formation appropriées.

Aux niveaux national et international, les **organisations non gouvernementales** ont joué un rôle essentiel en concevant et en mettant en œuvre des programmes pour l'abandon des mutilations sexuelles féminines. Les programmes qui ont donné les meilleurs résultats sont les programmes qui s'appuient sur les communautés et dans lesquels le gouvernement et les institutions de coopération au développement se sont fortement investis (OMS, 1999). Les **organisations confessionnelles ou interconfessionnelles** ont aussi joué un rôle significatif en utilisant les réseaux et structures existants pour délivrer des messages de sensibilisation au sein de la communauté et

influer sur les attitudes et les comportements des membres des autres communautés (UNFPA, 2005, 2007b).

L'expérience a montré qu'il est particulièrement important de veiller à ce que les gouvernements et les organisations non gouvernementales travaillent en coopération avec les communautés locales qui pratiquent ces interventions pour formuler et mettre en oeuvre les programmes. Cela est vrai aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays où les mutilations sexuelles féminines sont pratiquées par des communautés immigrantes.

La participation des **chefs**, qu'ils soient religieux ou laïques, aux initiatives est fondamentale pour créer un environnement propice au changement, et cela est avéré au niveau de la communauté comme au niveau national. Ces chefs, qui sont au premier plan dans les campagnes de sensibilisation à l'abandon des mutilations sexuelles féminines, jouent un rôle majeur à la fois en fournissant des arguments contre la pratique et en créant une dynamique sociale propice au changement.

Le **personnel soignant** peut jouer un rôle majeur pour empêcher les mutilations sexuelles féminines, informer les patients et les communautés des conséquences bénéfiques de leur abandon, et les soutenir dans cette démarche. Pour ce faire, il peut informer les femmes sur leur propre santé sexuelle et génésique, en leur faisant mieux comprendre les fonctions naturelles de l'organisme et les conséquences néfastes des mutilations sexuelles féminines. Le personnel soignant peut également jouer un rôle important dans la diffusion des idées au sein de la communauté, notamment par l'intermédiaire de programmes destinés aux écoles et de programmes d'éducation en matière de santé publique.

Les **exciseuses traditionnelles** sont également des parties prenantes à ne pas négliger puisque leur rôle devra changer. Elles peuvent se montrer

réticentes à un tel changement puisqu'il peut menacer leur statut, et utiliser leur influence au sein de la communauté pour continuer à promouvoir la pratique ou pour saper les efforts visant à son abandon. D'un autre côté, si elles décident d'abandonner la pratique, elles peuvent avoir un poids décisif pour convaincre les autres de l'abandonner également.

Bien que les mutilations sexuelles féminines aient traditionnellement été considérées par de nombreux hommes comme une « affaire de femmes », le rôle des **hommes** est important pour que les choses changent. Dans certains endroits, ils sont favorables à la pratique ; toutefois, la recherche a montré qu'une partie des hommes sont préoccupés par les effets des mutilations sexuelles féminines et préféreraient épouser des femmes qui n'ont pas subi l'intervention (Almroth et al., 2001 ; Herieka et Dhar, 2003 ; Draege, 2007). Les hommes jeunes, en particulier, sont plus enclins à s'opposer à la pratique (Herieka et Dhar, 2003 ; Draege, 2007).

Les **Nations Unies** jouent un rôle crucial en définissant des normes internationales et en encourageant et entreprenant des travaux de recherche, en collaboration avec les partenaires des milieux universitaires et du développement, de façon à garantir que les normes reposent sur des éléments de preuve solides. Les institutions des Nations Unies sont particulièrement bien placées pour promouvoir la coopération et la coordination entre l'ensemble des acteurs. Plusieurs organismes des Nations Unies ont pour tâche d'assurer le suivi de la mise en oeuvre des engagements juridiques internationaux visant à protéger et promouvoir les droits humains pour tous sans discrimination d'aucune sorte.

Le rôle des **organismes de coopération pour le développement** qui soutiennent les initiatives internationales et nationales en apportant une aide





technique et financière est également essentiel pour atteindre l'objectif commun de mettre un terme aux mutilations sexuelles féminines.

Renforcement des capacités, recherche, suivi et évaluation

Les enseignements tirés de la décennie écoulée montrent qu'il faut des organisations fortes et compétentes pour soutenir les programmes visant à l'abandon des mutilations sexuelles féminines. Cela nécessite à la fois des ressources financières et un renforcement considérable des moyens.

Les formations dispensées doivent être complètes à la fois pour ce qui est de l'éventail des personnes formées comme de l'éventail des sujets visés. Dans certains endroits, les cours se sont étalés sur trois à quatre semaines pour former les personnes chargées de mettre en œuvre les programmes, le personnel soignant et les autres intervenants afin de leur donner les informations et les compétences nécessaires pour planifier, mettre en œuvre et évaluer un programme d'interventions s'appuyant sur la communauté.

Étant donné que la conception et la mise en œuvre de programmes efficaces doivent reposer sur des données solides, un suivi permanent est nécessaire pour obtenir des informations sur l'évolution de la prévalence et les modifications éventuelles dans le type de pratiques, ainsi que les justifications de celles-ci. L'utilisation de cinq indicateurs dans les enquêtes relatives aux mutilations sexuelles féminines fait l'objet d'un consensus international : la prévalence par cohortes d'âge de 15 à 49 ans ; la condition des filles (telle qu'elle est déclarée par les mères âgées de 15 à 49 ans) ; le pourcentage de mutilations sexuelles féminines « fermées »

(infibulation, suture) et ouvertes (excision) ; la personne pratiquant la mutilation sexuelle féminine ; et le soutien, ou l'opposition, aux mutilations sexuelles féminines de la part des femmes et des hommes âgés de 15 à 49 ans (UNICEF, 2005b). La cohérence dans l'utilisation des indicateurs permet une analyse comparative aux niveaux national et international entre différentes études. L'évaluation, y compris les études menées à la base du programme puis à la fin de celui-ci, ainsi que l'évaluation du déroulement du programme sont essentielles pour mesurer la faisabilité et l'efficacité (Askew, 2005).

Il est nécessaire de poursuivre la recherche sur les aspects qui contribueront à l'élimination et à la prévention des mutilations sexuelles féminines et à l'obtention de soins de meilleure qualité pour les filles et les femmes qui ont subi les mutilations. Parmi les domaines dans lesquels les recherches doivent être approfondies figurent : la dynamique de l'évolution sociale et culturelle qui conduit à l'abandon de la pratique, la prévalence des complications sanitaires immédiates, l'expérience qu'ont les filles de la pratique, les conséquences psychologiques des mutilations sexuelles féminines, les procédures de soins pour les filles et les femmes, et les procédures de soins lors de l'accouchement susceptibles de réduire les conséquences néfastes des mutilations sexuelles féminines pour les mères et leurs bébés, l'incidence des mesures juridiques pour empêcher la pratique, et sa médicalisation.

Conclusion

La Déclaration interinstitutions est l'expression de l'engagement commun de ces organisations pour continuer à travailler afin de parvenir à l'élimination des mutilations sexuelles féminines. Il s'agit d'une pratique dangereuse, et d'une question d'une extrême gravité du point de vue des droits humains.

Des progrès ont été obtenus sur un certain nombre de fronts : les mutilations sexuelles féminines sont reconnues au niveau international comme une violation des droits humains ; la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (Assemblée générale des Nations Unies, 2002) a décidé que mettre fin à la pratique était un objectif mondial ; des politiques et des législations visant à interdire la pratique ont été mises en place dans de nombreux pays ; et, fait le plus marquant, des signes montrent qu'un processus d'évolution sociale conduisant à l'abandon de la pratique est en cours dans un certain nombre de pays.

Nous possédons désormais davantage de connaissances sur la pratique elle-même et sur les raisons pour lesquelles elle se perpétue, ainsi qu'une expérience des interventions qui peuvent mener de manière plus efficace à son abandon. La mise en application de ces connaissances moyennant une approche commune et coordonnée qui favorise une évolution sociale positive aux niveaux communautaire, national et international pourrait conduire à l'abandon des mutilations sexuelles féminines en une génération, certains des principaux objectifs étant atteints dès 2015, en même temps que les objectifs du Millénaire pour le développement.

Les organismes des Nations Unies confirment leur engagement de soutien aux gouvernements, aux communautés et aux filles et aux femmes concernés pour parvenir à l'abandon des mutilations sexuelles féminines en une génération.



ANNEXE 6 : Etudes de cas : comparaison de deux associations dans la lutte contre les MGF au Mali.

Lors de nos enquêtes de terrain,²⁸²⁰ deux associations ont fait l'objet d'une recherche plus approfondie, notamment à partir de la méthode de l'observation directe (fonctionnement quotidien de l'organisation et suivi de plusieurs activités organisées). Ces deux associations ont été choisies parce qu'elles représentent deux générations d'organisations contre les MGF : la première fait partie des organisations pionnières (AMSOPT) alors que la seconde s'est créée plus récemment et développe des méthodes originales (Sini Sanuman). Notons que nous avons suivi ici la grille d'analyse des associations telle que nous l'avons appliquée pour les autres associations (afin d'en dresser une typologie)²⁸²¹ en s'interrogeant sur la création de l'organisation, ses ressources, sa structuration interne, ses modalités d'action et la nature de son engagement dans la lutte contre les MGF.

L'Association Malienne pour le Suivi et l'Orientation des Pratiques Néfastes (AMSOPT) est une ONG créée en 1991 à l'initiative de Mme Kadidia Aoudou Sidibé, enseignante de formation, originaire de Gao (Nord du pays), et impliquée depuis 1984 dans la lutte contre les MGF, à travers le Centre Djoliba et le CI-AF. C'est la présidente depuis la création de l'association.

Le bureau est composé de 5 permanents auxquels il faut ensuite ajouter les différents relais dans les zones d'intervention (région de Koulikoro avec environ 3 cercles, la région de Kayes surtout au niveau de la ville de Kayes et enfin Bamako). Il n'y a pas de salariés. Le personnel est très motivé, mais on peut noter que (notamment en ce qui concerne les postes administratifs) l'association est une affaire de famille.

Il est intéressant de s'arrêter sur l'appellation de l'association, qui n'est pas neutre : *association pour le suivi et l'orientation des pratiques traditionnelles*. Les termes de « suivi » et « orientation » privilégient une approche qui ne cherche pas le changement de comportement par la coercition. Par ailleurs, le terme de « pratiques traditionnelles » induit une attention portée à la fois à celles qui seraient bonnes (notamment l'allaitement maternel) et celles qui seraient néfastes (parmi lesquelles les MGF, mais aussi les mariages précoces et forcés, et le gavage).

Ses activités se concentrent cependant quasi exclusivement sur la lutte contre les MGF. Même si l'organisation se positionne dans le domaine de la défense des intérêts féminins Elle se défend d'être une association féminine/iste et revendique le fait que des hommes sont actifs dans l'association. Elle fait principalement de la sensibilisation (IEC), des activités de plaidoyer (par exemple en décembre 2003, elle a organisé une rencontre avec les parlementaires), de formations des agents relais, ainsi que la prise en charge de victimes (financièrement), des Activités Génératrices de Revenu (pour les exciseuses à travers les groupements féminins) et la production de matériel de sensibilisation. Elle est reconnue au niveau national et international comme l'une des principales associations sur le créneau de la

²⁸²⁰ Cette étude de cas a été réalisée à partir des entretiens réalisés avec les organisations (président, et autres membres) et sur l'observation directe de leurs activités entre 2004 et 2006 plus spécifiquement.

²⁸²¹ Cf. *supra*, chapitre 1, II, A, 2, b, ii.

lutte contre les MGF. Elle fait d'ailleurs partie du CI-AF depuis ses débuts, et sa présidente a des liens étroits avec des partenaires extérieurs, comme par exemple le Groupement pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles (GAMS) basé à Paris.

Sini Sanuman (en bambara, « santé de demain ») est une ONG créée en 1999-2000. Dans son accord-cadre elle a comme objectifs : « la lutte contre l'excision et ses conséquences et toutes les formes de violence faites sur les enfants ; la défense des droits des mineurs ; la lutte contre la pauvreté et la recherche de la gestion de partenariat ». Mais actuellement, elle s'est concentrée sur la lutte contre l'excision. Son président est Siaka Traoré, comptable de formation. L'équipe se compose d'une douzaine de personnes, toutes bénévoles, mais parmi lesquelles deux sont réellement permanentes. Cette association a été créée à l'initiative de Susanne McLucas, une militante américaine sensible au problème de l'excision qui a voulu encourager et soutenir la lutte en impulsant la création d'une association nationale (elle partage son temps entre le Mali et les Etats-Unis où elle prend en charge la mobilisation de fonds). L'organisation travaille principalement dans la région de Koulikoro et à Bamako (même si une fois ils ont fait une activité à Mopti).

Ses activités tournent essentiellement autour de la campagne de signatures pour une pétition contre l'excision, appelée « Pacte contre l'excision » qui s'accompagne de quelques causeries et de plaidoyer.

Cette organisation est jeune et pourtant déjà assez controversée du fait de son mode de création, de son financement (opaque) et de ses stratégies.

Du point de vue de leur création, les deux associations diffèrent radicalement : l'AMSOPT a été créée en 1991, à l'initiative d'une femme leader pionnière dans la lutte. Sini Sanuman a été impulsée clairement de l'extérieur au moment où la lutte contre l'excision était déjà largement engagée : le positionnement sur un tel secteur n'a pas le caractère pionnier que du positionnement de l'AMSOPT quelques années plus tôt.²⁸²² L'AMSOPT est représentative de ce que l'on peut nommer la « **première vague** » des associations contre les MGF, tandis que Sini Sanuman la « **deuxième vague** » surfe sur les acquis de la première vague, aux moindres coûts.

En ce qui concerne l'analyse interne, en termes de *ressources*, matérielles toute d'abord, on note une grande différence entre les deux associations. L'AMSOPT dispose de sources de financement relativement stables, issus de bailleurs importants (notamment actuellement l'ONG italienne AIDOS), même si elle doit encore en chercher ponctuellement. Sini Sanuman fonctionne sur ce que ses membres désignent comme l'« autofinancement », qui s'avère en fait être alimenté par des fonds privés de S. McLucas depuis les Etats-Unis. L'origine de ses fonds reste donc à la fois assez opaque, et leur attribution irrégulière.

En ce qui concerne les ressources humaines, les deux fonctionnent sur le bénévolat mâtiné de « per diem » ; mais dans le cas de Sini Sanuman cette situation est plus ambiguë dans la mesure où les fonds sont alloués de façon plus aléatoire sinon personnelle. En ce qui concerne plus spécifiquement les compétences : l'AMSOPT est une association qui a acquis une expérience au cours de ces années d'engagement (et qui a bénéficié aussi de l'expérience de sa présidente qui s'est impliquée contre les MGF depuis le début des années 1980 au Centre Djoliba), et même si les membres actifs tournent beaucoup, les compétences sont transmises rapidement au nouveau venu. Par contre, Sini Sanuman dispose (encore) d'une faible

²⁸²² Voir chronologie des luttes contre les MGF au Mali (annexe n°8) pour resituer la création de l'association dans son contexte.

connaissance du terrain ; d'autant que son initiatrice (américaine) partage son temps entre les Etats-Unis et le Mali.

Pour ce qui est de la structuration interne : les deux sont marquées par une **faible institutionnalisation**, mais pour des raisons différentes. Dans le cas de l'AMSOPT, la présidence n'a pas changé depuis 1991. Il s'agit toutefois d'un leadership charismatique, ce qui d'une part signifie qu'elle n'exerce pas un pouvoir de type autoritaire, et d'autre part qu'elle fournit à l'association une ressource symbolique importante, en terme de prestige. Par contre, si Sini Sanuman est aussi marquée par un président très présent, on ne peut pas parler ici de leadership charismatique : l'association est caractérisée par de forts conflits de pouvoir et une monopolisation du pouvoir par le Président.

Les deux associations sont aussi assez différentes dans leurs modalités d'action d'autant qu'elles se sont toutes deux spécialisées dans la lutte contre les MGF. Les deux associations ont un volet composé d'activités classiques telles qu'on a pu les identifier (sensibilisation notamment) : l'AMSOPT a recours à plusieurs types d'actions (IEC, plaidoyer, formation), tandis que Sini Sanuman de son côté se concentre plutôt sur l'IEC et sur des activités de plaidoyer, encore assez diffuses. Mais, avec les AGR envers les exciseuses, la prise en charge des victimes et les cérémonies de dépôt de couteaux pour l'AMSOPT, et les « pétitions » pour Sini Sanuman, les deux associations sont clairement dans une logique de créativité, qu'il est important de souligner dans le contexte global que l'on avait décrit précédemment de mimétisme systématique. Ce parti pris les expose d'autant aux critiques venant des autres associations

Pour ce qui est de leur approche de la lutte, l'AMSOPT offre une approche combinée santé de la reproduction/genre des MGF, tandis que Sini Sanuman propose exclusivement une approche en terme de « santé », sans se spécialiser sur la santé de la reproduction.

Au final, ces deux associations bénéficient d'une visibilité et d'une notoriété importante dans la lutte au niveau national, voire international. Plus spécifiquement, l'AMSOPT dispose d'une **notoriété multidimensionnelle persistante**, qui se manifeste à la fois :

- au niveau des autres associations dans la lutte : elle fait partie du Réseau malien de lutte contre les MGF depuis sa création et entretient de bonnes relations, notamment avec l'AJM et l'ASDAP (comme en témoigne la journée qu'elle organise le 9 février pour commémorer à son tour le 6 février, où elle invite à discuter l'AJM et l'ASDAP).
- au niveau des media : il y a une bonne couverture des cérémonies de dépôts de couteau dans la presse, ce qui est précisément un des outils de sa stratégie.
- au niveau des pouvoirs publics. Par exemple en 2004, lors de la conférence commémorant la journée internationale de lutte contre l'excision (6 février), organisée par le MPFEF et le PNLE : l'AMSOPT est la première association à intervenir et elle fait partie des deux (seules) associations invitées à intervenir (ASDAP étant la deuxième).
- au niveau international : l'AMSOPT est reconnue et invitée dans de nombreuses conférences internationales (comme par exemple en 2006, pour célébrer le 6 février en Espagne, invitée par la coopération espagnole).

Sini Sanuman, malgré sa jeunesse, dispose aussi d'une certaine notoriété, même si elle est en partie négative. En effet, le « pacte contre l'excision » reste assez controversé dans sa forme. Mais l'organisation fait désormais partie du PNLE et lors de la réunion de février 2004, Joséphine Keita (directrice du PNLE) lui a demandé de partager avec le PNLE les résultats de cette pétition qui pourront être utilisés pour le plaidoyer au niveau national.

Ces deux associations sont assez représentatives de l'hétérogénéité du secteur associatif au Mali, et révèlent notamment l'existence d'un certain *clivage générationnel* entre les associations plus anciennes qui disposent d'expérience et de contacts importants dans la lutte (au niveau national et international) et les associations plus récentes qui développent des approches potentiellement novatrices, et qui se posent en concurrente des premières.

ANNEXE 7 : Notes sur les Récits de vie des
présidentes des trois associations pionnières- leaders
dans la lutte contre les MGF au Mali.

Au cours de nos enquêtes de terrain,²⁸²³ nous avons réalisé des entretiens plus longs avec les leaders des trois principales organisations féminines maliennes -que l'on a qualifié dans notre analyse d'associations pionnières leaders) engagées dans la lutte contre l'excision. Ces entretiens ne suivaient pas la grille d'entretien classique (présentée en annexe n° 2), mais correspondaient à une méthodologie des récits de vie. L'entretien débutait ainsi : « pouvez vous m'expliquer comment vous en êtes arrivée à être à devenir militante reconnue dans la lutte contre l'excision au Mali ? »

Parmi ces trois présidentes, deux ont un parcours similaire (Mme X. et Mme Z.) qui sont des leaders pionnières impliquées de longue date contre l'excision, tandis que la troisième (Mme Y.), plus jeune, a été placée à la tête d'une organisation leader historique en remplacement de son ex-présidente médiatisée (qui a été nommée dans une ambassade à l'étranger). L'étude des trajectoires des ces militantes placées à la tête d'organisations pionnières devraient ainsi permettre d'explorer *in situ* la deuxième partie de notre hypothèse sur la personnalisation et le déficit d'institutionnalisation de ces organisations pionnières. Cette hypothèse semble confirmer avec l'expérience de Mme Y., présentée depuis sa nomination comme une « présidente par intérimaire », alors que le siège de son organisation reste désespérément vide, contrastant avec les longues files d'attente des années précédentes...

Après avoir présenté rapidement ces trois présidentes, nous allons comparer leurs profils et trajectoires.

Mme Y. est la nouvelle présidente de l'organisation depuis février 2005 : elle est originaire de Kati, son père est professeur de français. Elle est mariée, avec 5 filles et 1 garçon. Elle a été excisée. Issue d'une famille divorcée, elle a grandi dans un environnement masculin, chez son oncle. Mais ses cousins l'aidaient beaucoup à la maison car ils étaient sensibles aux différences de traitement entre les filles et les garçons, même si on les traite alors de « garçons féminins », et qu'on dit d'elle, qui joue toujours avec ces garçons : « toi, tu es masculin. Elle en conclut alors que « Dieu s'est trompé ! ». Elle prend ainsi de façon précoce conscience des discriminations dont sont victimes des petites filles et les femmes.

Elle a continué l'école contre l'avis des membres de sa famille (et notamment son oncle chez qui elle vit) qui auraient préféré la voir plus s'occuper des tâches ménagères, mais sa « chance » a été d'être bonne élève, si bien que son père l'a encouragé à poursuivre ses

²⁸²³ Trois entretiens ont été réalisés : l'un avec Mme X. réalisé le 15 février 2005 au siège de son organisation, Bamako ; celui avec Mme Y. réalisé le 28 janvier 2005 au siège de son organisation, et celui avec Mme Z. réalisée le 2 janvier 2008, au siège de son organisation, Bamako. Dans la mesure où nous avons choisi de publier spécifiquement une partie de ces récits de vie, nous avons anonymiser les références.

études, y compris quand il a fallu aller au lycée (à Bamako), qui comptait peu de filles à l'époque.

Elle a été excisée en classe de 4^{ème} : elle en garde un mauvais souvenir car elle a eu des complications (une hémorragie), qui ont été attribuées aux mauvais esprits. Mais on l'a quand même amené au centre de santé de Kati.

Son engagement militant s'est d'abord exprimé au lycée, alors qu'elle est nommée responsable de sa classe de terminale. Puis, elle va s'engager dans les mouvements estudiantins alors qu'elle intègre l'Ecole Normale Supérieure. Une fois enseignante (d'anglais), elle s'engage « naturellement » dans les syndicats d'enseignement, dans l'académie de Kati. En 1992, elle est conseillère municipale : c'est la première femme tête de liste... Son engagement syndical et ses « connaissances », notamment ses liens avec la présidente de l'organisation dont elle est aujourd'hui à la tête (elle a fait l'école avec sa petite sœur, à Kati), participent de sa réussite à ce poste. En 1995, elle devient présidente d'une antenne locale de cette organisation (à Kati).

Son engagement pour cette association a été immédiat : au moment de sa création en 1991, « j'ai de suite épousé les idéaux de [cette association] ». En 1999, elle est élue en tant que secrétaire administrative du Bureau Exécutif de l'organisation.

Mme X. est originaire de Gao, dans le Nord du pays. Elle est également enseignante (histoire géographie, et anglais) de formation. Elle est mariée, avec un enfant. Mais, à la différence de Mme Y., elle n'a pas été excisée, car elle appartient à une ethnie (sonrai) qui pratique moins que les autres ethnies au Mali. Elle a suivi l'école coranique. Après avoir commencé à enseigner, elle a voulu intégrer l'Ecole Normale Supérieure, pour améliorer son anglais : mais il y a eu des grèves importantes, ce qui l'a empêché de finir son mémoire, elle n'a pas pu valider sa maîtrise. Elle a ensuite suivi son mari, pilot d'avion, au Niger.

Alors qu'elle était enseignante, elle a fait face au décès d'une de ses élèves, qui a subi les des conséquences tragiques de son excision : elle découvre alors une pratique qu'elle ne soupçonnait pas dans son pays : son engagement prend racine dans cet événement qui l'a beaucoup marqué. « Consciencieusement, j'ai eu l'impression que j'avais été interpellée par le décès de cette fille , et je me suis dit qu'il y avait plusieurs formes pour enseigner, informer, et je me suis dit que peut être je serai plus utile dans cette activité que dans l'enseignement. C'était un défi, cette mort est restée dans ma conscience... ». Elle cherche alors à comprendre cette pratique : elle se rend dans le Sud du pays pour « poser plein de questions » : 75 localités ont été interrogées. Puis, au début des années 1980, une amie infirmière la recommande auprès du Centre Djoliba (organisation chrétienne) qui cherche des intervenantes dans le cadre d'un programme innovant en matière d'éducation à la santé de la procréation: « ...la pédagogie. Parce que l'enseignant, il prépare d'abord ; j'ai fait le tour des familles et j'ai demandé comment on peut parler de ça, sans insulter... Et j'ai préparé tout ça. ». Puis, le programme santé de la procréation intégrée également un module sur l'excision, dont elle a aussi la charge. Elle s'implique également dans le COMPAPRAT, comité qui est créé conformément aux recommandations de la première rencontre du CI-AF à Dakar en 1984. Enfin, en 1991, elle monte sa propre ONG : « pour pouvoir réfléchir aisément comme je le veux »... Elle avait rencontré des blocages sur certaines questions « sensibles », du fait de l'engagement chrétien du Centre Djoliba, créé à l'initiative d'un père blanc... En 2005, elle considère que son ONG est « symbolique : « Bon, je continue pour moi si l'activité persiste, si le fait d'exciser persiste, je me suis dit : peut être que mes stratégies ne sont pas bonnes, peut être qu'il faut les améliorer, que ma réflexion... Je n'ai pas touché du doigt le vrai problème. Et pour moi c'est cette recherche du vrai problème reste un défi pour moi et je voudrai que cela soit et reste un défi pour tous les acteur intervenant sur le terrain. »

Mme Z., est originaire de Mopti où l'excision est systématique : son parcours dans le domaine de la médecine l'a conduit à sensibiliser « jusque dans sa famille » contre cette pratique. Elle est mariée et elle a cinq enfants. Sage femme de formation, elle a d'abord exercé pendant 30 ans dans des maternités en milieu rural puis semi urbain, avant de revenir définitivement sur Bamako dans les années 1990.

Son engagement militant commence lors de ses études supérieures au début des années 1960 (elle est alors à la tête d'une contestation parce qu'aucune école de sage femme n'était encore au Mali, et elle a fait pression avec d'autres pour qu'une s'ouvre à Bamako, l'école secondaire de la santé : elle a eu gain de cause alors qu'elle était en deuxième année à l'école de sage femme de Conakry). Son engagement dans le domaine de la santé s'inscrit dans le prolongement de sa profession : postée sage femme en milieu rural, elle prend conscience de la nécessité que les femmes s'organisent : « [A Bandiagara, au pays Dogon] j'ai compris que les femmes ont besoin d'être aidées, et elles ne peuvent avoir cette aide qu'à travers de petits programmes, à travers des regroupements de femmes qui vont lutter pour la cause des femmes. C'est ainsi que je me suis engagée, avant même la création de mon organisation ». Elle considère que le problème essentiel de ces femmes est l'accès à l'information, notamment concernant leur santé.

Au cours de son métier, elle a été confrontée aux conséquences de l'excision, et elle a essayé d'informer très tôt ses patientes sur les méfaits de cette pratique (y compris dans le cadre de ses consultations). Elle est repérée pour son engagement et devient conférencière pour le COMAPRAT dès les années 1970, et elle travaille dans le programme pionnier de l'UNFM contre l'excision à la fin des années 1970, en tant que chargée de la communication sociale. Mais elle tente de justifier son engagement dans une organisation qui dépend d'un régime autoritaire : « l'UNFM, c'est pratiquement associatif... ». Elle met aussi en avant les résultats positifs enregistrés en faveur des femmes et elle regrette l'amalgame qui a été fait au moment des « événements de 1991 » entre cette structure et le régime en place : « le problème c'est quoi ? On aurait pu réussir dans cette lutte, mais avec l'avènement de la démocratie, les gens ont été très extrémistes : ils ont dit que tout ce qui était UNFM et régime de Moussa Traoré, c'est mauvais ! Maintenant il faut recommencer à zéro. Il y en a qui sont allés dans les localités pour dire que tout ce qui leur avait dit était nul et non avvenu... ».

Mais cette expérience précoce dans la lutte en fait une pionnière leader majeure : « Tout ce qui concernait l'excision j'ai eu à assister nationalement et internationalement. Par exemple, la préparation de la conférence du Caire depuis les comités préparatoires, depuis Dakar, jusqu'à Beijing : j'ai assisté à tout ! ».

C'est lors de sa deuxième mutation à Kati tout près de l'Institut Polytechnique Rural (IPR) au début des années 1980, et après une formation (par une organisation américaine en management de projet à Bamako), qu'elle décide de saisir l'opportunité de la présence de « 2 000 étudiantes, dont 600 filles » pour mettre en place un programme de planification familiale. Elle reçoit alors une aide financière de la part de l'US AID.

Forte de cet engagement, après les événements de 1991, elle décide de mettre en place sa propre organisation : « je me suis dit qu'on pouvait faire mieux... au lieu de rester directement dans la structure gouvernementale pour élargir et les partenaires et les actions. Donc en septembre 1993 est née mon organisation ». Rapidement, son ONG se démarque par une approche novatrice : la pair éducation (former des formateurs issus des milieux ciblés pour les actions). La lutte contre l'excision s'inscrit dans son programme depuis le début, à travers un travail d'information auprès des exciseuses et des hommes (notamment). « Notre

cheval de bataille, ce n'est pas de se promener et de dire aux femmes, aux exciseuses de déposer leur couteau ».

Quels éléments ressortent de ces parcours personnels, notamment concernant l'origine et la nature de leur engagement dans la lutte contre les MGF ?

Pour ce qui est de leur *parcours personnel*, ces femmes ont toutes intégré la fonction publique (en tant qu'enseignante ou sage-femme). Cela suppose donc qu'elles sont issues d'un milieu socioculturel aisé et ouvert, où elles ont eu accès à l'éducation supérieure, et qu'elles avaient des convictions pour s'engager ensuite au Mali dans une carrière publique. Mme Y. (la plus jeune des trois présidentes) a cependant été marquée par les discriminations à l'égard des filles, dont elle a été victime, notamment pour poursuivre ses études. Mais, elle a été socialisée surtout par la suite dans les syndicats d'étudiants et d'enseignement, où elle a été très active notamment autour des questions de femmes (elle devient membre de la sous-section de l'UNFM dans son quartier). Leur profession a joué pour chacun un rôle moteur dans leur engagement dans la lutte contre l'excision, et pour l'émancipation des femmes.

Leur expérience et engagement antérieure à la création de leur organisation recoupent quelques similitudes : toutes trois se sont engagées plus ou moins directement dans l'UNFM (organe de représentation des femmes du parti unique), même si Mme Y. va ensuite rapidement en sortir à la fin des années 1980 en s'engageant dans le mouvement étudiant en faveur de la démocratie. Elle a d'ailleurs été arrêtée. Après la transition politique, elle s'engage dans les nouvelles associations féminines qui émergent dans sa région. Mme Z. s'est engagée largement dans l'UNFM et y reste attachée... Elle ne participe pas aux mouvements de lutte dans les années 1990 et elle crée son organisation dans les années 1990.

Mme X. s'engage sur la question spécifique des MGF par conviction sur cette thématique. Mais, cet engagement va rapidement prendre le pas sur son parcours professionnel : elle quitte l'enseignement, pour intégrer une des premières ONG qui s'engagent sur les questions des MGF, le Centre Djoliba à partir de 1987.

Clairement, pour Mme Y. (la plus jeune des trois), il s'agit d'un engagement **féministe** (telle qu'elle le définit elle-même). Dans son récit de vie, elle insiste justement sur l'origine de son engagement, qui remonte à l'enfance (environnement masculin où elle est confrontée de façon discriminante aux inégalités entre garçons et filles). Elle est consciente que ce mouvement est difficile dans son pays, mais elle se sent investie d'une sorte de mission pour « éclairer » ses sœurs : « C'est un truc de longue haleine, les femmes ne doivent pas s'apitoyer sur leur sort. On nous a éduqué dans ce sens : et nous avons vu nos pères battre nos mères, on a grandi dans ce truc là. Nous avons nos mamans s'apitoyer devant nos pères. ». Elle refuse la discrimination positive à l'égard des femmes, et prône une conception égalitariste des relations hommes-femmes : « Je suis d'ailleurs pour la compétition : je ne veux pas qu'on me fasse des cadeaux ! Ah non, je veux qu'on aille sur de vraies bases, kiffe-kiffe ! »

Mme X., quant à elle, est plus nuancée dans son engagement en faveur de l'émancipation des femmes en général, elle parle plutôt en terme de « genre » : « Donc ça [le décès de son élève] m'a permis d'interroger ma propre culture, de faire une analyse des deux et cela m'a permis de maîtriser ce que nous avons toujours appelé le concept genre, qui n'est autre que les relations hommes-femmes dans la société et qu'on a pas besoin de livres pour comprendre ce concept là : je l'ai compris à travers mes expériences de terrain, j'ai compris ce que ça veut dire « genre », j'ai compris à travers mes deux expériences de culture, presque une synthèse des deux cultures, j'ai compris ce qui se passe dans les relations sociales humaines ; et j'ai compris aussi le problème du sexe féminin. ». Elle revendique une compréhension pratique des questions de genre, qui découle de son expérience et qui a toujours existé (en tant que rapports entre les hommes et les femmes). Elle déplore toutefois les difficultés de la lutte pour

la cause des femmes dans son pays : « quand on lutte pour les droits des femmes, on vous taxe de féministe d'une certaine manière ! Moi, je disais tout simplement que c'est humain de considérer la femme ! La culture malienne ne perçoit pas la femme comme un être humain ! [...] Alors, oui, on devient féministe ! ». ²⁸²⁴

Mme Z. développe un discours encore plus timide, centré essentiellement sur la nécessité de l'éducation des femmes, y compris en terme d'éducation fonctionnelle, pour permettre leur insertion dans le développement. « Une femme qui a été alphabétisée, c'est comme une femme qui a reçu l'éducation scolaire, elle prend des notes, elle va comprendre... Parce que cette pauvre femme qui va de villages en villages pour vendre son karité, elle arrive et l'homme va lui dire ce qu'il veut parce qu'elle ne sait pas lire la balance ! [...] Tout se tient : leur donner l'information en santé, et les aider à utiliser cette information ». Issue d'un milieu d'« intellectuels » où ces questions étaient débattues, elle se sent investie d'un devoir d'informer les femmes qui n'ont pas eu la chance d'être éduquées.

On peut aussi s'interroger sur les conséquences *de leur engagement au niveau de leur vie privée* : elles sont toutes les trois mariées avec des enfants (ce qui est différent chez l'ancienne présidente médiatique nommée en poste à l'étranger, qui est divorcée et donc très mal perçue dans la société malienne). En effet, les femmes leaders doivent gérer l'écart qu'il y a entre le discours global sur les droits de la femme (tels que définis par exemple lors de la conférence de Beijing) et les conditions locales. Susanna Wing considère ainsi que ces femmes ont comme contrainte de devoir se présenter comme « séparées » du discours international sur les droits des femmes, c'est-à-dire défendant des intérêts maliens dans le cadre de la construction démocratique : c'est la condition pour être présentées comme des « insiders » et donc être acceptées dans les communautés (niveau local). ²⁸²⁵ Mais nos trois leaders ne semblent pas gérer cette contrainte de la même manière : Mme Y. semble plus à l'aise avec son engagement féministe revendiqué comme tel (à l'instar d'ailleurs de son ancienne présidente). Mme X. et Mme Z. sont très impliquées dans les réseaux internationaux, mais (par exemple dans leur récit de vie) elles mettent surtout l'accent sur la partie « rurale » de leur engagement, et elles manipulent souvent avec précaution les terminologies internationales, et notamment la notion de « féminisme » qu'elles rejettent.

D'ailleurs, notons que les associations estampillées « féminines » sont souvent stigmatisées dans la lutte contre l'excision pour leurs méthodes (supposées) inadaptées au contexte local. Cela est assez prégnant dans l'entretien avec le député Sangaré qui a un discours très accusateur à l'égard des associations féminines, responsables selon lui de l'échec de la lutte. ²⁸²⁶

Mme Y. affirme que tout le monde connaît son engagement, même ses élèves. Elle applique ses idéaux aussi dans la sphère privée (les garçons doivent laver eux aussi leurs habits). Et elle entretient de bonnes relations avec son mari ; même si elle avoue que son engagement n'a pas été facile à faire accepter au début, parce qu'elle est souvent dehors, et tard. « Quand ses amis viennent, ils disent : ta femme est toujours absente. J'ai dit : vous avez combien d'enfants ? Vous en avez que deux et moi j'en ai 4 ! Je fais mieux mon travail si c'est ça ! Tu

²⁸²⁴ Compléments lors d'un entretien réalisé à l'occasion du FSM, à Nairobi, le 23 janvier 2007, Nairobi, Kenya.

²⁸²⁵ S. Wing parle à cet égard, d'« identité séparée ». S. Wing, 2002, *op.cit.*, 174.

²⁸²⁶ N'Fa Zoumana Sangaré (député, CDS, président de la commission santé), Assemblée Nationale, 10 février 2005, Bamako.

peux pas venir et dire que je ne fais pas mon travail » : ses proches lui reprochent de ne pas être une « vraie » femme car elle n'est pas souvent présente. Mais elle a eu 6 enfants, elle estime ainsi qu'elle a aussi accompli son rôle social de femme, en tant que mère ! C'est important, car Mme Y. est une féministe mais à cheval entre les deux cultures en quelque sorte : elle s'émancipe tout en restant dans le rôle social de femme, ce qui la différencie de Mme Diakité.

Pour Mme X. comme Mme Z., leur entourage est au contraire un atout dans leur engagement. Mme X. considère que son mari est plutôt un soutien, mais au départ, il ne comprenait pas pourquoi elle était contre l'excision : « quand j'ai eu ma première fille, il m'a dit qu'il faudrait aller à Kayes pour faire exciser notre fille. Moi je lui ai dit dans ce cas, il fallait exciser la fille avec la maman, car la maman n'est pas excisée... [...] Il était éberlué... ». Mais, elle est parvenue à le convaincre, et aujourd'hui il est parfois présent à ses côtés. Pourtant, son mari est originaire d'une ethnie qui excise, si bien que ce revirement est d'autant plus symbolique. Elle parle du gavage dans sa famille à Gao, où la pratique se fait : elle n'hésite pas à en parler toujours autour d'elle et elle souligne que son mari l'a soutient beaucoup (et pourtant elle précise qu'il est d'une ethnie qui excise, mais il a réfléchi). Mais son engagement ne se concentre pas que sur les MGF : elle milite aussi contre une pratique qui est, cette fois-ci, bien présente dans son ethnie : le gavage (pour permettre un « meilleur » mariage des filles) : « Moi je dis que je marche parce que j'ai refusé de grossir comme vous et j'ai refusé de m'asseoir. ».

Mme Z. précise ainsi plus pudiquement qu'elle et son mari ont cherché à « espacer les naissances » pour qu'elle puisse souffler. Mais elle affirme ne pas avoir eu de blocages.

Quelles *ressources* ces femmes ont-elles pu mobiliser pour être aujourd'hui en position de leadership ?

Mme Y. dispose de ressources symboliques en termes de relations (liens avec l'ex-présidente qui l'a nommée à ce poste), en termes d'expérience militante acquise dans les syndicats et dans l'UNFM (pour ce qui est de la cause des femmes). Par ailleurs son statut social en tant qu'enseignante lui permet une certaine autonomie (financière), vis-à-vis de son mari.

Mme X. acquiesce une solide expérience au sein du Centre Djoliba (où elle apprend ce que c'est qu'une association : cela va faire la différence avec la masse d'associations qui se sont montées après les événements). Cela lui ouvre aussi des carnets d'adresse qu'elle mettra ensuite à profit pour sa propre association. « [...] bon j'ai des contacts avec l'extérieur, j'ai eu plus d'expériences par rapport à eux [les membres du Centre Djoliba qu'elle a quitté en 1991] sur ce plan là et ...il m'est plus facile au fond d'avoir des financements à l'extérieur : Les partenaires, souvent, ils n'ont confiance qu'en celui qu'ils ont vu, des fois même dans les voyages, quand je propose telle personne, on me dit 'Non, Mme Sidibé, il s'agit de toi !' »

Mme Z. présente le même profil, avec un engagement international encore plus précoce dans le domaine de la santé de la reproduction.

Toutes les trois répondent également aux exigences du statut social des femmes (mariées, avec des enfants), ce qui leur laisse une certaine marge de manœuvre pour leur engagement....

Notons également qu'elles ont toutes trois un lien très étroit avec leur organisation. Cela est vrai y compris pour Mme Y. qui n'a pas monté elle-même son organisation, mais qui la vénère quasiment et dans laquelle elle s'est engagée depuis 15 ans : elle répète sans cesse les termes « idéaux », elle hésite à se nommer en tant que « nouvelle présidente » et use des périphrases. Elle était une fidèle de l'ancienne présidente qui lui a tout appris : « Si on m'a

désigné pour la remplacer, je sais la tâche va être dure parce que remplacer une personne comme Mme [...] , ce n'est pas facile : très connue, très engagée, très convaincue. J'espère pouvoir être comme elle un jour [...] Je lui dois beaucoup de choses : c'est à ses côtés que j'ai appris tout ça. ».

En revanche, Mme X. et Mme Z. tendent à se confondre quasiment avec leur organisation.

Mme X., voit avec fierté la création de sa propre ONG, qui était un moyen pour elle de s'autonomiser et chercher ses propres stratégies vis-à-vis de la structure qui l'a formée : « Le Centre [Djoliba] m'a formé moi-même et m'a apporté beaucoup de choses pour moi : je ne dois pas être ingrate quelque part, ils m'ont apporté beaucoup de choses, parce que je ne savais pas gérer... Passer de l'enseignement : ce n'était pas facile. » Cependant, aujourd'hui elle affirme « je suis vraiment fatiguée, en fait je commence à être vraiment fatiguée.. [rires] donc je me suis dit que la seule façon pour moi de continuer cette lutte aujourd'hui est de former des gens qui ont la conviction, qui ont la volonté et l'engagement . Et de les mettre sur le terrain. Pour moi, on est une ONG *symbolique*, c'est tout. » Elle a aujourd'hui un regard lucide sur sa fonction : elle parle de présidente « figurative » en insistant sur le fait que maintenant ce qui reste ce sont les (bons) contacts avec l'extérieur. Et donc c'est aussi devenu une ONG « symbolique ». L'ONG est en effet en phase de transition : ses membres ont beaucoup tourné, sa présidente a « vieilli », certaines activités sont en *stand by*... Actuellement, elle cherche par exemple à attirer les jeunes, en encourageant les stagiaires.

On retrouve le même schéma avec Mme Z. mais là encore de façon plus feutrée : elle n'est plus présente que le matin dans son organisation, et considère qu'elle a déjà passé largement la main. Son organisation, forte de son expérience est aujourd'hui dans le « transfert » parce que « beaucoup d'associations n'ont pas la compétence aujourd'hui ».

Il semble donc que ces associations pionnières soient actuellement **en recomposition**, sinon en période charnière : elles sont concurrencées (même si certaines s'en sortent mieux, comme l'organisation de Mme Z. qui s'est spécialisée comme « experte » en formation , alors que les autres n'ont pas valorisé leurs acquis de la sorte) et leurs présidentes sont vieillissantes/parties.

Mais, le cas de l'association de Mme Y. constitue à cet égard un laboratoire, quant aux difficultés pour l'association pour se maintenir après le départ de sa leader historique. Nous verrons que cette forte personnalisation se retrouve à tous les niveaux de la lutte, y compris dans la lutte institutionnelle : la lutte conte l'excision semble devoir s'*incarner* dans des figures militantes reconnues.

**ANNEXE 8 : Chronologies des luttes contre les MGF
(Mali, Kenya et niveau international). ²⁸²⁷**

Annexe 8 a :

CHRONOLOGIE DE LA LUTTE CONTRE LES MGF AU MALI.

1959

Congrès de l'Union des femmes d'Afrique de l'Ouest (UFAO) à Bamako : l'excision est mise à l'index.

1962

Awa Keita dans le cadre de la Commission sociale des femmes de l'US RDA mène des activités contre l'excision (jusqu'en 1968).

Nouvelle législation sur la famille (Code du Mariage et de la Tutelle) : avec des innovations majeures : mariage civil, la femme jouit de ses droits civiques, au moment du mariage choix entre monogamie et polygamie.

1966

Première campagne de sensibilisation menée par la communauté chrétienne du diocèse de San (cercles de San et de Tominian).

1978

Premier mémoire sur « l'excision en milieu bambara » (Aissata Diallo), mémoire de fin d'études DER Philo-psycho-pédagogie (PPP), ENSUP. Point de vue anthropologique.

L'UNFM met en place un projet (projet Mali 78-P01) sous financement du FNUAP : « Conditions des femmes, communication et éducation en matière de population », qui prévoit un volet de sensibilisation au problème de l'excision (qui ne sera mis en œuvre que plus tard).

1983

Prise de position du **Centre Djoliba** (avec appui de Radda Barnen)²⁸²⁸. Les premiers programmes commencent surtout dès 1984-1985, dans le cadre de ses centres pour les jeunes filles, avec un projet sur la santé de la mère. Cela commence d'abord par une enquête sur la santé des femmes. Il travaille en collaboration avec l'UNFM.

²⁸²⁷ Ces chronologies ont été élaborées progressivement au cours de nos recherches en croisant les données obtenues pendant les entretiens, dans des documents et rapports (y compris des mémoires de recherche) divers collectés au Mali, au Kenya, des articles de presse principalement, et des articles et ouvrages scientifiques (notamment pour l'historique kenyan colonial et pour la chronologie internationale).

²⁸²⁸ *Save The Children*, Suède.

1984

Création du **COMAPRAT** (Comité Malien pour l'Abandon des Pratiques Traditionnelles Néfastes) conformément aux recommandations du Comité Inter-Africain (après une conférence à Dakar en 1984).²⁸²⁹

Novembre et décembre : séminaires régionaux de l'**UNFM** sur l'excision, l'avortement, les filles-mères et les infanticides.

1985

21-25 janvier : Séminaire national (de synthèse) sur l'excision, l'avortement, les filles-mères et les infanticides, organisé par l'**UNFM** à Bamako.

Mémoire de Agnès KONE Dembélé, « *Quelques coutumes qui nuisent à la santé de la femme : l'excision et l'infibulation* », mémoire de fin d'études En Sup, DER biologie, Bamako. Premier mémoire qui aborde l'excision d'un point de vue biomédical, et qui désigne l'excision comme une « mutilation ».

1987

Ratification par le Gouvernement malien de la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979).

Premier programme du Centre Djoliba contre l'excision.

1988

COMAPRAT organise une campagne d'information et de communication dans une région (test) : Koulikoro.

1990

Soutenance d'une thèse en médecine de Habibatou Diallo sur « *Les aspects socio-sanitaires de l'excision au Mali* » (avec le soutien financier du Centre Djoliba). Elle met en avant les aspects sanitaires de l'excision, traités jusqu'alors de façon très périphériques.

UNFM présente un bilan positif de ses activités dans le domaine de la lutte contre les MGF, lors de l'assemblée générale du CI AF à Addis éducation

1991

Mars 1991 : renversement du régime de Moussa Traoré, et organisation des premières élections libres. UNFM et COMAPRAT sont dissous.

Création de l'**AMSOPT** (Association Malienne pour le Suivi et l'Orientation des Pratiques Traditionnelles), ex-COMAPRAT.

1993 :

Création de l'**ASDAP** (Association de Soutien et d'Appui au Développement des Activités des Populations).

Création d'un Commissariat pour la promotion de la femme.

²⁸²⁹ L'AMPPE, la Croix Rouge malienne et le Centre Djoliba : il est surtout chargé de la recherche.

1994

Conférence Internationale sur la Population et le Développement (Le Caire).

Projet expérimental Plan International et AMSOPT.

1995

Conférence Internationale sur les femmes (Beijing) : envoi d'une délégation malienne importante (préparation en amont par le Commissariat à la Promotion de la Femme).

Mise en place par Plan International d'un « Projet MGF » avec des exécutants nationaux (AMSOPT, ASDAP, APDF, AMPE et Centre Djoliba).

1996

Résultats de l'Enquête Démographique et de Santé- 1995/1996 (**EDS II**). La pratique de l'excision est estimée à : **94%** de la population féminine de 15 à 49 ans.

Réforme du Code Pénal : l'excision est évoquée dans l'avant-projet de loi, mais retirée.

3 août 1996 : remise de couteau symbolique par 24 exciseuses à l'épouse du président de la République sous l'impulsion de l'AMSOPT.

31 décembre 1996 : décret n° 96-382/PM-RM portant création d'un **Comité National d'Action pour l'abandon et l'éradication des Pratiques Néfastes** (CNAEPN) dans le cadre du Plan d'Action pour la promotion de la femme (1996-2001) du Commissariat pour la promotion de la femme.

1997

Création du MPFEF (Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille).

17-19 juin 1997 : séminaire national pour la définition d'une stratégie d'éradication de l'excision (CNAPN/ Population Council).

Décembre 1997 : congrès de l'UNAFEM au cours duquel l'organisation prône la médicalisation de la pratique des MGF.

1999

Plan d'Action National pour l'Élimination des Pratiques Traditionnelles Néfastes (1999-2003) : l'objectif est la réduction de 40% de la pratique de l'excision au Mali.

Mise en œuvre projet MGF de l'ONG internationale Plan.

Décembre 1998-janvier 1999 : publication d'une enquête réalisée par ASDAP, Population Council et la Division de la Santé Familiale et Communautaire mettant en évidence un taux de médicalisation (13%).

7 janvier 1999 : **lettre circulaire** n° 0019/MSPAS-SG du Ministère de la Santé, des Personnes Agées et de la Solidarité condamnant la pratique de l'« excision » dans les structures socio sanitaires.

Janvier- Février : Couverture médiatique au Mali du second procès en France de Awa Gréou au Tribunal de Bobigny (France).

Février : journée de sensibilisation sur l'excision organisée par géographie

16 juillet 1999 : décret n° 157/PM-RM portant création du **Comité National pour l'Éradication des Pratiques Néfastes** à la santé de la femme et de l'enfant (CNEPN).

28 décembre 1999 : première réunion statutaire du CNAPN.

2000

18 janvier 2000 : arrêté n° 00209/MPFEF-SG fixant les modalités de fonctionnement du CNAPN et des Comités Régionaux (CRAPN).

Renouvellement du programme de l'ONG Plan dans le cadre de la lutte contre les MGF (2000-2005) avec un remaniement des partenaires et une insertion dans une stratégie de santé de la reproduction plus large.

Mise en place du **PASAF** (Projet d'Appui à la lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la Santé de la femme et de l'enfant) soutenu par le FNUAP sous l'égide du CNAPN et dont l'agent d'exécution est PATH (ONG américaine) pour 3 ans.

2001

29 janvier 2001 : AOK et 6 de ses ministres sont sensibilisés sur la question de l'excision. AOK décide de convoquer un Conseil des Ministres extraordinaire prochainement.

Avril 2001 : Conseil des Ministres d'où ressortent les recommandations suivantes : création d'un PNLE et rédaction d'un projet de loi.

Et mémorandum sur la pratique de l'excision (Collectif des Associations Islamiques du Mali/ UNAFEM).

7 Juin 2001 : **déclaration télévisée** du Président à l'ORTM mentionnant les « MGF », lors de son discours annuel (fêtant son investiture).

12 septembre 2001 : création du Réseau des communicateurs pour l'abandon de la pratique (RMCAEX).

Le CNAEPN change de nom : il devient le Comité National pour l'Abandon des Pratiques Néfastes.

2002

Nouvelle Enquête Démographique et de Santé, EDS III (2001-2002) : la pratique de l'excision est estimée à **91,6%** de la population féminine 15-49 ans.

Mai 2002 : AOK demande la rédaction d'un **avant-projet de loi éducative** contre l'excision (à l'Assemblée Nationale).

4 juin 2002 : signature ordonnance n°02-053/P-RM portant création du **PNLE** (Programme National de Lutte contre l'Excision) et ordonnance concernant la loi éducative lors du dernier Conseil des Ministres.

Et lecture à la télévision nationale des décisions prises en Conseil des Ministres (dont les deux ordonnances).

5 juin 2002 : l'ordonnance portant sur la loi éducative contre l'excision est finalement retirée (pression des leaders religieux).

Juin 2002 : Alternance, Amadou Toumani TOURE entre en fonction (nouveau président de la République). Politique de consensus.

24 juin 2002 : **loi** n° 02-044 relative à **la santé de la reproduction** (mentionne l'excision).

12 octobre 2002 : décret n° 02-493/P-RM déterminant le cadre organique du PNLE.

2003

Rédaction et introduction de **curricula** sur l'excision pour l'IFM (Institut de Formation des Maîtres). Mise en place d'une cellule au niveau du Conseil National de l'Education, en charge des questions d'excision.

Fin octobre 2003: journée parlementaire de plaidoyer sur l'appel « Stop FGM » organisé par l'AMSOPT et le réseau des parlementaires contre les violences faites aux femmes, présidée par Mountaga Tall (vice président de l'Assemblée Nationale).

12 Décembre 2003 : **Forum National** sur l'excision organisé par le PNLE (avec partenariat de l'UNICEF) réunissant « tous » les acteurs (plus de 200 participants).

2004

Le Gouvernement accorde un financement de 300 000 000 FCFA au PNLE pour trois ans (2004-2006).

Plan d'action du MPFEF (2003- 2007), qui mentionne les MGF.

Politique et Plan National d'Action pour l'Abandon de la pratique de l'excision.

Changement de présidence au sein de géographie (Mme Fatoumata Siré Diakité est nommée ambassadrice en Allemagne).

6 février : **1^{ère} journée internationale de lutte contre les MGF.**

Juillet : remise de 5000 cassettes audio « Stop excision » aux associations intervenant dans la lutte contre l'excision, par la Ministre de PFEF, Mme Berthé Aissata Bengaly.

Août (2-4) : sensibilisation du réseau des parlementaires pour la population et le développement (REMAPOD), organisée par le Centre Djoliba.

16 septembre 2004 : signature du Protocole additionnel relatif aux droits de la femme, de la Charte des Droits de l'Homme et des Peuples (dit Protocole de Maputo), par ordonnance n° 004/019-P-RM.

23-24 Décembre : journées de sensibilisation des parlementaires par AMSOPT.

2005

3 janvier 2005 : lancement de la 2^{ème} phase du Projet PASAF (20 villages du cercle de Bougouni encadrés par le projet décident d'abandonner la pratique).

13 janvier 2005 : ratification du Protocole de Maputo.

6 février : célébration de la journée internationale contre les MGF, avec la présence de la Première Dame et au Palais des Congrès.

13-17 Avril : Assemblée Générale du CI AF organisée à Bamako.

19 avril 2005 : le gouvernement demande au PNLE de présenter le bilan de ses activités (lettre n° 0545/PM-CAB).

Juin et juillet : plaidoyer du PNLE envers les femmes parlementaires et les épouses des ministres.

21-22 décembre 2005 : atelier d'élaboration du rapport national sur l'excision.

2006

Janvier 2006 : publication par le PNLE du *Rapport National sur l'Excision*.

6 février : célébration de la journée internationale contre les MGF (3^{ème} édition).

21-22 février : **conférence sous régionale** pour la mise en œuvre du Protocole de Maputo, organisée par NPWJ à Bamako.

4-5 octobre 2006 : atelier de suivi de la conférence sous régionale.

25 novembre 2006 : 100 villages de Bandiagara en pays Dogon encadré par l'ONG YAG-TU déclare l'abandon de l'excision lors de la visite de la Gouverneure Générale du Canada dans la localité.

10 Décembre 2006 : EID, interpellation de l'AMSOPT en faveur d'une loi contre l'excision.

2007

2^{ème} financement du Gouvernement malien des activités du PNLE pour un montant de 300 000 000 FCFA pour 3 ans (2007-2009).

6 février : célébration de la journée internationale contre l'excision (4^{ème} édition).

8 Mars 2007 : discours du Président ATT (campagne présidentielle) en faveur d'une réforme du code de la famille, et de la lutte contre les MGF.

Juin 2007 : réélection de ATT.

10 Décembre 2007 : EID, interpellation de l'ODEF en faveur d'une loi contre l'excision.

2008

6 février : célébration de la journée internationale de lutte contre l'excision. Concert de Tiken Jah Fakoly qui lance un clip vidéo contre l'excision.

Mars : publication de l'**EDS IV** affichant une prévalence de 85,2%.

Mai : diffusion d'une cassette audio de prêche (El Hadj Issa Sacko) contre l'excision, soutenue par le PNLE/ MPFEF et PSI Mali.

10 septembre : Conseil des Ministres avec vote d'une loi contre l'excision à l'ordre du jour.

Annexe 8 b :

CHRONOLOGIE DE LA LUTTE CONTRE LES MGF AU KENYA.

1906

L'Eglise presbytérienne écossaise prêche contre la « circoncision féminine » et les célébrations qui l'entourent jugées « barbares » et « indécentes ».

1919

Recommandation unanime de différentes missions européennes et africaines dans la région kikuyu pour l'abolition de la circoncision féminine chez les chrétiens.

1920

Création de la *Kikuyu Central Association* (KCA).

1925

Gouvernement (central) à Nairobi demande à tous les *Local Native Councils* (LNCs) d'encourager l'abandon de la pratique de la circoncision féminine.

1926

Rencontre des gouverneurs d'Afrique de l'Est pour discuter des stratégies pour éradiquer la circoncision féminine.

LNC de Embu passe une résolution limitant la pratique de la circoncision féminine qui nécessite une autorisation préalable.

1925-1927

Le Local Native Council de Meru prend des mesures pour : interdire la pratique sans le consentement de la jeune fille ; interdire toute pratique « majeure » ; et obliger les exciseuses à s'enregistrer.

Des LNC d'autres zones vont suivre dans la région centrale.

1929

Conférence de Tutumutu, regroupant toutes les églises protestantes installées en pays kikuyu : exclusion de l'Eglise de tous ceux qui pratiquent ou approuvent la circoncision féminine.

Début de la campagne de « résistance » : *Muthirigu* (danse et chant qui associent l'abandon de la pratique à une volonté de dépraver les jeunes filles et de voler les terres des kikuyu). Cela est rapidement interdit par le gouvernement colonial.

Décembre : discussion au Parlement britannique sur une motion pour les populations colonisées, où la question de la circoncision féminine est abordée (par la Duchesse d'Atholl).

1930

Enquête du Colonial Office (métropole, Londres) affirme le lien entre la pratique de l'excision et la mortalité maternelle et infantile et montre que c'est la forme la plus sévère qui prévaut au Kenya. Envoi d'une dépêche à l'administration britannique au Kenya en faveur de l'abolition de la pratique.

Publication de *Facing Mount Kenya* écrit par Jomo Kenyatta, qui transforme habilement l'anthropologie en arme contre le colonialisme (il se pose en défenseur des cultures traditionnelles africaines).

Septembre : le gouverneur du Kenya (Grigg) envoie un télégramme à Londres présentant des « effets inattendus » qui nécessitent d'arrêter toute action à l'encontre de la circoncision féminine. Fin de la campagne d'abolition.

1931

Campagne d'éducation (circulaire recommandant aux administrateurs locaux de substituer une forme moins extensive).

2^{ème} lettre pastorale de l'archevêque de Mombasa qui recommande que chaque mission conduise la politique concernant la circoncision féminine qui lui semble la plus appropriée.

1932

Le LNC de Meru pose une résolution qui interdit la pratique de l'excision au-delà du capuchon du clitoris : limitation de l'excision à sa forme la moins sévère.

1934

Résolution au LNC de Meru qui oblige à avancer l'âge de l'initiation « avant qu'elle n'atteigne la maturité sexuelle ».

1945

Enquête parlementaire sur les MGF.

1951

Résolution du ADC (*African District Council*, ancien LNC) de Méru : accord des deux parents est nécessaire (sous la pression des Presbytériens).

Mise en place du premier groupe de *Mandeleo Ya Wanawake* (MYWO) dans le district de Kiambu.

1952

Proclamation de l'Etat d'Urgence (en réponse au mouvement Mau Mau notamment, pour l'indépendance).

1956

Avril : district de Méru condamne officiellement l'excision (Conseil *Njuri Ncheke*), mais ne sera appliquée que jusqu'en 1959.

1956-1959

Résistance à l'interdiction dans le district de Meru : vagues de *ngaitana* (litt. S'exciser soi-même).

1958

Le gouvernement abroge toutes les mesures parce que les MGF sont considérées comme une « deeply rooted and acceptable custom ».

1963

Indépendance du Kenya (président: Jomo Kenyatta).

1976

Création d'un *Women's Bureau*, au sein du *Ministry of Culture and Social Affairs*.

1978

Mai : Publication d'un long article dans *The Nation* intitulé : « Circoncision ou mutilation ? » qui s'appuie sur des articles parus dans WIN News.

Août : Publication d'un article dans *Viva* (magazine féminin kenyan) sur « La question occultée de la circoncision féminine » qui fait la couverture.

1980

Conférence internationale des femmes (Copenhague) : les représentantes associatives kenyanes (et notamment Wangari Maathai) remettent en cause l'existence des MGF au Kenya, et dénoncent l'ingérence dans les mises en cause lors du Forum des ONG.

1982

Juillet: premier *presidential decree*, de D. A. Moi qui condamne publiquement la « circoncision féminine » (dans un discours tenu dans le district de Baringo) : « if I hear of a person circumcising girls in the district, he will be on fire »).

Septembre : interdiction de la pratique dans les hôpitaux publics par le Director of Medical Services. Des sanctions sont prévues en vertu du *Medical Practitioners and Dentists Act* et du *Nurses, Midwives and Health Visitors Act*.

1987

MYWO devient KANU-MYWO (puis KMYWO), officialisant son affiliation au parti unique.

1989

Nouveau *presidential decree* contre la circoncision féminine (Meru District).

1991

Décembre : Désaffiliation officielle (décidée au Parlement) de KANU et MYWO : acte symbolique visant à restaurer les fonds alloués par les bailleurs étrangers. NB : dans le dernier trimestre 1991, les principaux bailleurs menacent de geler leur aide au Kenya si aucune réforme économique et politique n'est entreprise.

Débuts des recherches sur l'excision par MYWO-PATH (recherche quantitative et ns 4 districts : Meru, Kisii, Narok et Samburu) : 90 des femmes interrogées (plus de 14 ans) sont excisées, avec des variations selon les districts).

1993

Programme spécial de MYWO sur les pratiques néfastes.

Question posée au Parlement par le député Martha Karua (quelles sont les activités du gouvernement pour protéger les filles contre les circoncisions forcées ?).

1995

La *Federation of Women's Group* commence des activités contre les MGF dans la communauté Kisii.

1996

Août : 1^{er} « rite alternatif » (MYWO et PATH) dans le district de Meru.

Novembre : une motion parlementaire interdisant la pratique de l'excision est discutée puis rejetée au Parlement

1997

UNICEF publie un rapport d'évaluation sur les programmes d'éradication des MGF en Afrique de l'Est (*Center for the Study of Adolescents* prend en charge l'étude au Kenya) : les conclusions soulignent le manque de recherche sur la problématique.

Publication par le MOH de la *Reproductive Health Strategy* (1997- 2010) : pour la première fois, la pratique des MGF est considérée comme un problème de santé de la reproduction.

La *Federation of Women's Groups* mène une recherche avec des étudiants dans le district de Nyamira (pour comprendre les raisons de la pratique dans la communauté kisii).

Mars : 1^{er} symposium national sur les MGF, regroupant 67 participants (ONG nationales et internationales et des acteurs de la coopération multi et bilatérale...) organisé à l'initiative de l'UNICEF Kenya et du PNUD.

Et : création du **National Focal Point on FGM Eradication**. C'est une structure opérationnelle de coordination composée de 19 membres.

1998

Première Enquête Démographique et de Santé proposant des données sur les MGF (**KDHS 1998**) : 38% des femmes 15-49 ans.

Enquête menée par UNICEF Kenya et PATH (districts de Garissa, Muranga, Nandi, Nyandarua et Siaya) pour identifier les facteurs socio-culturels entourant la pratique des MGF.

Octobre: 3^{ème} décret présidentiel (Kajiado, communauté massai)

Avril : 2^{ème} symposium sur les MGF (Gigiri) regroupant 96 organisations.

1999

Début des projets de World Vision, ONG internationale (district de Marakwet).

Sessional paper n° 9, *National Population Policy* mentionne les MGF.

Juin 1999 : le MOH lance son *National Plan for the Elimination of FGM* (1999-2019).

Novembre-décembre: lancement du *National Plan* (déclaration de D.A.Moi).

2000

Civil Case n° 12 (2000) : Ordre de protection accordée à deux jeunes filles (Edna and Beatrice Kandie) qui couraient le risque d'être excisées et mariées de force : cela fait jurisprudence (rôle du *Center for Human Rights and Democracy*, Eldoret).

Mai : début du projet bilatéral GTZ-MOH *Initiatives towards the elimination of FGM* (2000-2003). Enquête préliminaire menée dans le district de Transmara, où démarre ensuite le projet-pilote.

2001

Médiatisation de la problématique des MGF (contexte du débat autour du *Children's Act*) : les différents intervenants dans la lutte sont en désaccord sur l'opportunité d'une loi (tribunes interposées dans les journaux).

Directive du MOH interdisant la pratique de l'excision dans les établissements de santé.

6 décembre : vote du *Children's Act*. Il comporte des dispositions qui interdisent la pratique de l'excision pour les jeunes filles de moins de 18 ans (section 14) avec emprisonnement de 12 mois et/ou amendes (section 21).

12 décembre 2001 : Discours de D. A. Moi (Nairobi) contre la pratique des MGF, lors de la commémoration du *Jamhuri Day* (confirmant et appuyant les dispositions du *Children's Act*).

2002

Mars : entrée en vigueur du *Children's Act*.

Avril : distribution de brochures par la secte **Mungiki** menaçant les femmes entre 13 et 65 ans dans le district de Kiambu qui ne sont excisées à le faire avant le 7 juillet sous peine de sanction.

Décembre 2002 : alternance (victoire de M. Kibaki, coalition NARC).

2003

13 mars : atelier organisé par le NFP on FGM avec les organisations religieuses. Mise en place d'un *Inter-religious Steering Committee for the Elimination of FGM*.

Décembre : signature du **Protocole de Maputo** (art.5 : les MGF doivent être condamnées et interdites).

2004

16-18 septembre 2004 : **conférence internationale** sur les MGF à Nairobi (organisée en partenariat avec le MOH et *No Peace Without Justice*). Discours d'ouverture du président Mwai Kibaki (lu par le vice-président Arthur Moody Awory)

Octobre 2004 : mise en place d'une « Childline » (numéro de téléphone pour les enfants victimes de violences)

2005

Débats dans le cadre de la révision de la constitution (référendum organisé en novembre 2005) : les associations féminines font pression pour qu'un article dans la nouvelle constitution traite des pratiques traditionnelles néfastes.

Octobre 2005 : Agnes Pareiyo (fondatrice du *Tasaru Ntomonok Rescue Center*, Narok) est élue personnalité de l'année par les Nations Unies.

Juin 2005 : mise en place d'un comité interministériel sur les MGF, présidé par le Département Genre du Ministère Genre, Sports et Affaires Culturelles.

2006

Discussion sur la *Sexual Offences Bill* : un des articles concernait les MGF, mais finalement cela a du être retiré au moment du vote.

Mai 2006 : publication du *Strategic Plan 2005-2009*, Ministry of Gender, Sports, Culture and Social Services. Il mentionne la création d'un comité interministériel contre les MGF.

Novembre- décembre 2006 : élections nationales de MYWO (en attente depuis 2002).

2007

Publication d'un manuel: MOH, *Management of complications pregnancy, childbirth and the postpartum with FGM/C*, A reference manual for health providers, 2007.

Avril 2007 : M. Ranneberger, ambassadeur américain au Kenya fait un discours contre les MGF (à Kilgoris, North Rift Valley – dominé par les Massai).

Décembre 2007 : élections générales. Désaccords sur les résultats. Violences.

2008

Janvier 2008 : mise en place d'un gouvernement de Grand Coalition (M. Kibaki comme président, R. Odinga comme premier ministre et K. Muzyoka comme vice président). Création d'un Ministry of Gender and Children's Affairs.

Août 2008 : Ministre du Genre (E. Murugi) et la député Jebii Kilimo annonce la rédaction d'une motion contre les MGF.

ANNEXE 8 c :

CHRONOLOGIE DES LUTTES CONTRE LES MGF AU NIVEAU INTERNATIONAL.

1959/1962

OMS est sollicitée mais refuse de se prononcer (pour la deuxième fois consécutive).

1974

UNICEF reste également silencieuse.

1975 :

Publication *The Hosken Report, Genital and Sexual Mutilation of Females* de Fran Hosken, et création de WIN.

Début de la Décennie pour les Femmes des Nations Unies (Mexico)

1977

Conférence de presse de Terres de Hommes (Genève).

Mise en place du *NGO Working Group on FGM* (Genève).

1979

Séminaire sous régional sur les pratiques traditionnelles affectant la santé de la femme et des enfants (Khartoum), organisé par le bureau de la Méditerranée Orientale de l'OMS (EMRO).

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

1980

Résolution de l'UNICEF montrant son engagement dans la lutte.

Conférence internationale sur les femmes de Copenhague : discussions tendues sur les MGF lors du Forum des ONG.

Rédaction de la Convention des Nations Unies sur les Droits des Enfants (article 24.3).

1981

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

1982

Déclaration OMS contre la médicalisation lors d'une session de la Commission des Droits Humains des Nations Unies.

1984

Mise en place d'un *Group of Experts on Traditional Practices* groupe d'experts sur les pratiques traditionnelles (Commission DH).

Deuxième séminaire sur les pratiques traditionnelles (Dakar) : création du Comité Inter Africain sur les pratiques traditionnelles affectant la santé de la femme et de l'enfant (CI AF).

Premier procès (criminel) contre l'excision en France.

1985

Prohibition of Female Circumcision Act (Grande Bretagne).

1989

Premiers questionnaires des Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) incluent les MGF.

1990

Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée le 11 juillet 1990. Organisation de l'Unité africaine.

1992

OMS adopte la terminologie « MGF ».

1993

Conférence internationale sur les droits de l'homme (Vienne).

Résolution (WHA 46.18) prise lors de la 46^{ème} Assemblée Mondiale sur la Santé les MGF sont (aussi) une atteinte aux droits humains.

1994

Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire).

1995

Conférence internationale sur les femmes (Beijing).

UNICEF intègre les MGF dans son plan stratégique.

Groupe de Travail technique sur les MGF (OMS) : classification officielle.

Comité international d' Amnesty International considère les MGF comme une violation des droits humains.

1996

UNIFEM met en place *Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violences against Women*

Fauziya Kassindja, jeune immigrée togolaise obtient droit d'asile au motif du risque de son excision au Togo.

1997

Plan d'action régional de l'OMS pour l'élimination des MGF en Afrique, Bureau régional OMS.

Déclaration conjointe OMS/ FNUAP/ UNICEF (qui rompt avec l'approche uniquement médicale de la cause des MGF).

Rapport d'évaluation sur les programmes d'éradication des MGF en Afrique de l'Est, UNICEF.

US AID intègre la lutte contre les MGF dans ses programmes.

Vote de l'*Appropriation Spending Bill* au Congrès américain (octroi de l'aide internationale conditionné à la réalisation de campagne d'éducation contre les MGF)

1999 :

GTZ intègre la lutte contre les MGF dans ses programmes.

Procès (2^{ème}) d'Hawa Gréou en France.

Revue des programmes contre les MGF (OMS).

Résolution des Nations Unies sur les Pratiques Traditionnelles Néfastes (A/ RES.52/99) pour l'intensification de la lutte contre les MGF.

2001 :

Revue de la littérature sur les conséquences de la pratique des MGF (OMS).

Résolutions du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen contre les MGF.

2003 :

Assemblée générale du CIAF décide du 6 février comme journée internationale « tolérance zéro aux MGF ».

11 juillet 2003 : Protocole Additionnel, relatif aux droits des femmes, de la Charte Africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples. (art. 5 : interdire légalement les MGF)

2006

Janvier 2006 : publication d'un rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur les pratiques traditionnelles affectant la santé des filles et des femmes.

Publication par un groupe de recherche de l'OMS sur les complications obstétricales dues aux MGF (*The Lancet*).

2007

Mars 2007 : Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), Commission de la Condition de la Femme. Résolution : « Mettre fin à la mutilation génitale féminine ».

2008

Mai 2008 : résolution lors de la 61^{ème} Assemblée Mondiale pour la Santé -WHA61.16 : contre la médicalisation de la pratique.

Déclaration Interagences. Eliminer les MGF, OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO.

ANNEXE 9 : Exemples de slogans : Célébrations de la Journée du 6 février, de la Conférence Internationale du 6 février 2006. (Mali).

ANNEXE 9 a : Journées du 6 février.

JOURNEES DU 6 FEVRIER - Mali.
(journée internationale de lutte contre les MGF).



Affiche 6 février 2005.



Affiche 6 février 2006.



Affiche 6 février 2006 (salle du centre de conférence internationale de Bamako).



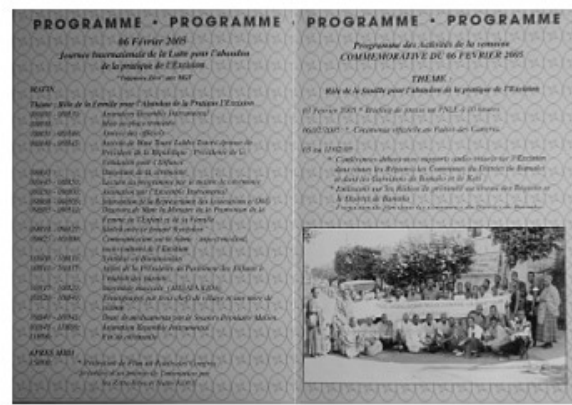
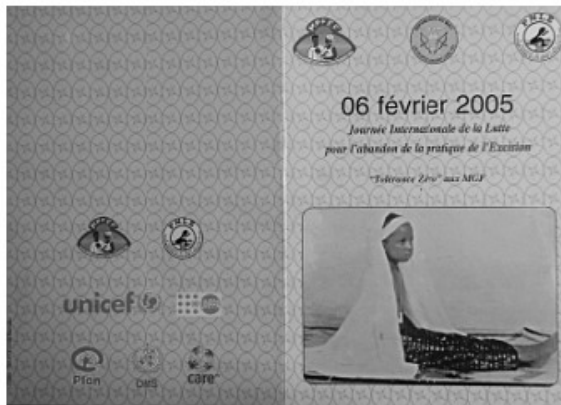
Affiche 6 février 2006 (salle du centre de conférence internationale de Bamako).



Affiche 6 février 2007.

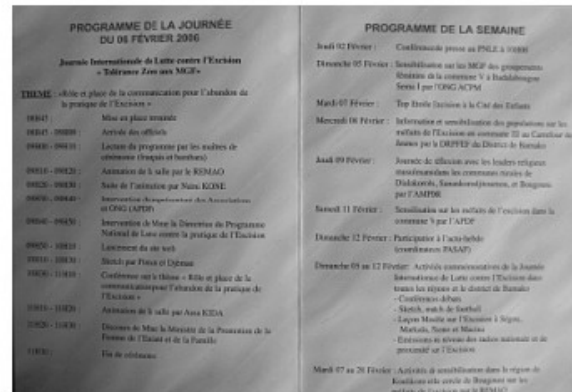
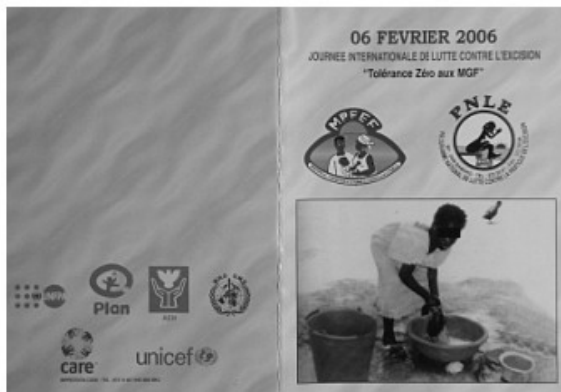
ANNEXE 9 b :

Programmes Journée du 6 février (2005 et 2006).



Plaquette de présentation du programme de la célébration du 6 février 2005. (CNAPN/PNLE). Mali.

Plaquette de présentation du programme de la célébration du 6 février 2005. (CNAPN/PNLE). Mali (photo rassemblant le personnel du PNLE et les membres du CNAPN).



Plaquette de présentation du programme de la célébration du 6 février 2006. (CNAPN/PNLE). Mali.(notons que sur la photo de couverture: Fanta, jeune fille ayant une fistule uro-génitale, elle a depuis été opérée en France).

Plaquette de présentation du programme de la célébration du 6 février 2006. (CNAPN/PNLE). Mali.

ANNEXE 9 c : Conférence internationale contre les MGF 21-22 février 2006 (NPWJ), Bamako.



Conférence internationale "MGF et mise en oeuvre du Protocole de Maputo", organisé par No Peace Without Justice, 21-22 février 2006 (Centre International de Conférence de Bamako).



Public lors de la conférence (invités: associations de femmes/ jeunes etc., leaders religieux, notables etc.).



Tribune lors de la conférence (séance plénière).

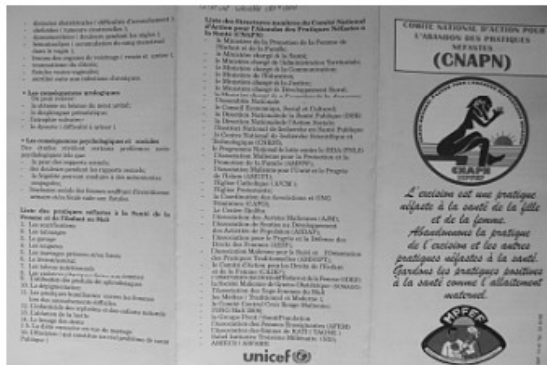


Atelier sur les aspects juridiques et politiques liés aux MGF (intervenants: députés maliens et de la sous région).

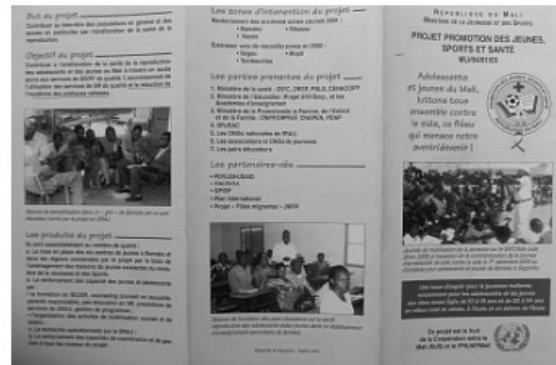
ANNEXE 10 : Outils d'Ans la lutte contre LES MGF (mali ET KENYA), exemples.

(NB : Présentation d'une sélection du matériel collecté lors des enquêtes de terrain, entre 2004-07).

ANNEXE 10 a : Dépliant/ plaquettes.



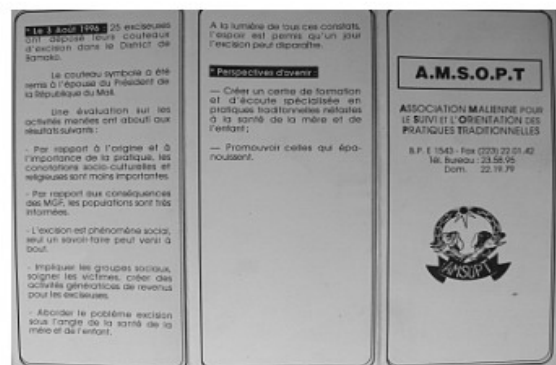
Plaquette de présentation du Comité National pour l'Abandon des Pratiques Néfastes (Mali).



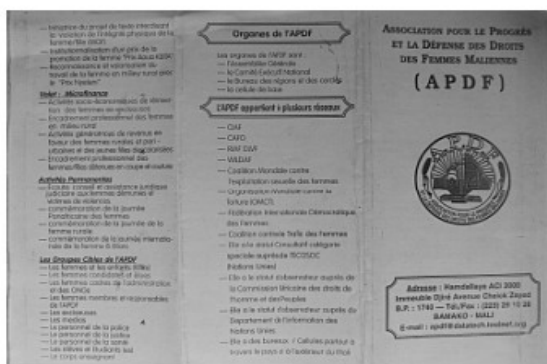
Plaquette de présentation d'un projet du Ministère de la Jeunesse et des Sports, incluant un volet de sensibilisation contre l'excision (Mali).



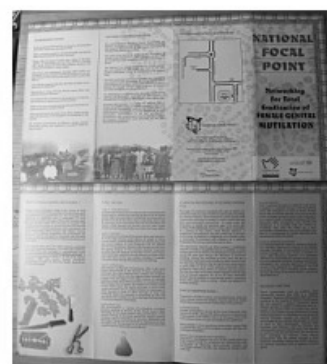
Plaquette de présentation de l'ONG ASDAP (leader pionnière dans la lutte contre l'excision) Mali



Plaquette de présentation de l'ONG AMSOPT (leader pionnière dans la lutte contre l'excision) Mali



Plaquette de présentation de l'ONG APDF (association pionnière leader dans la lutte contre l'excision) Mali.



Plaquette de présentation du National Focal Point on FGM (réseau national contre les MGF) Kenya.

ANNEXE 10 b : Livrets d'information, sensibilisation contre les MGF.



Boîte à images (manuel support pour les séances de sensibilisation, avec schémas et photos), adapté par AMSOPT (Mali).



Pages intérieur de la boîte à images, cliché montrant un kyste (photos: Dr M. Touré, gynécologue Bamako).



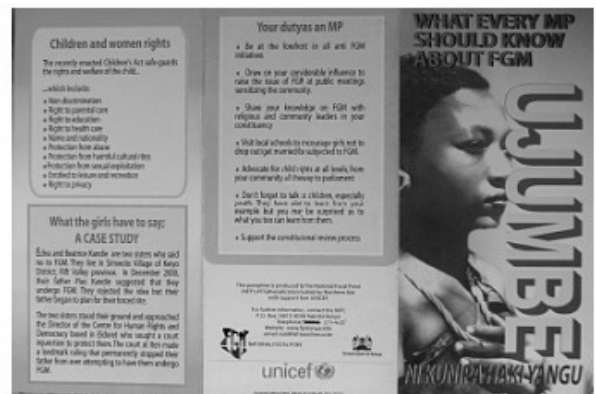
Livret d'information à destination des parents "exciser ou non sa fille! les réponses à vos questions avant de prendre cette décision très importante." 27p. Préparé par le PASAF/MPFEF.



Flip chart sur les MGF (support des séances de sensibilisation, avec dessins des formes et conséquences des MGF), MYWO - Kenya.



Livret de présentation des conséquences des MGF (sous forme de conversation), en large anglais. Document de MYWO - Kenya. (disponible en plusieurs langues nationales).



Livret d'information à destination des députés (notamment sur les dispositions contre les MGF dans Children's Act), produit par NFP on FGM. Kenya.

ANNEXE 10 c : exemples d'affiches contre les MGF.

Exemples d'affiches
(Mali).



Affiche "Arrêtons d'exciser". Réseau Malien de Lutte contre les MGF.



Affiche réalisée par le Groupe Fivot Santé/Population (projet PAD), en partenariat avec CNAPN, financement de CEDPA et Population Action International. 2001-2003.



Affiche réalisée par le Groupe Fivot Santé/Population (projet PAD), en partenariat avec CNAPN, financement de CEDPA et Population Action International.

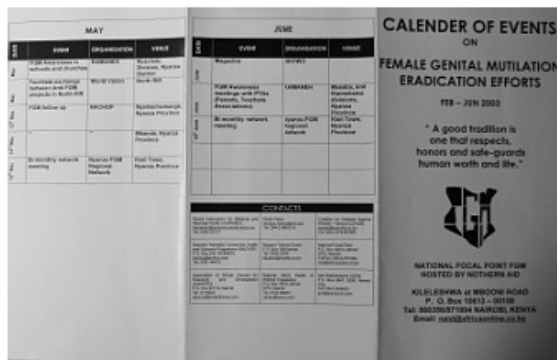
ANNEXE 10 d : matériel divers pour la communication, la sensibilisation contre les MGF.



Newsletter trimestrielle publiée par National Focal Point on FGM, n° 6 (2002). Actualités, témoignages et contacts dans la lutte contre les MGF au Kenya.



Newsletter trimestrielle, publiée par National Focal Point on FGM (Kenya). N° 9 (2003).



Calendrier des activités de lutte contre les MGF, préparée par National Focal Point on FGM (Février-Juin 2003). Outil de communication pour diffusion au sein du réseau.



Mannequin- présentant une vulve amovible pour figurer les différentes formes de MGF (à gauche) et schémas anatomiques (à droite), matériel de sensibilisation. Association Tagné. Mali.



Calendriers contre l'excision édités par le PNLE, Mali. Pour diffusion notamment dans les différents services des ministères.



Cassette audio rassemblant des morceaux contre l'excision réalisés par des artistes maliens (bambara, peulh, sarakolé, sénoufo, dogon). Produit par la CECI.

ANNEXE 10 e : Séances de formation, sensibilisation et d'information contre les MGF. (Mali).

Séances de sensibilisation, de formation et d'information autour de l'excision (Mali).



Séance de sensibilisation d'un groupe de femmes de la commune V de Bamako, ACPM, 5 février 2006.



Atelier d'information de l'APDF, mairie de la Commune V Bamako, 11 février 2006, (à gauche: psdt réseau des communicateurs traditionnels contre l'excision, au centre: militante asso. contre l'excision).



Formation en santé de la reproduction d'un groupement de femmes, Baguerida (région de Koulikoro), AMSOPT/PROFESAB, janvier-février 2006.



Formation d'un groupement de femme en santé de la reproduction - Baguerida. Suite(séance sur les menstruations)

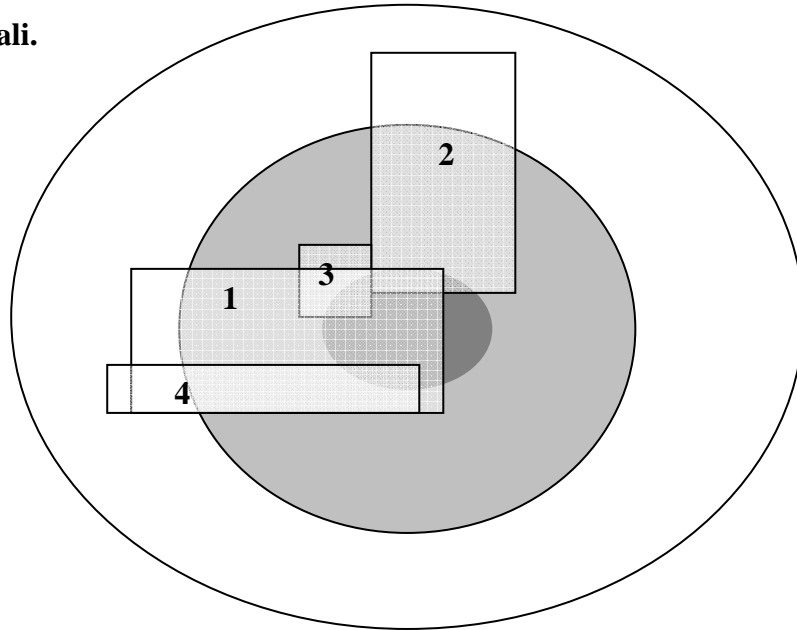


Formation d'un groupement de femmes en santé de la reproduction, Baguerida (suite).

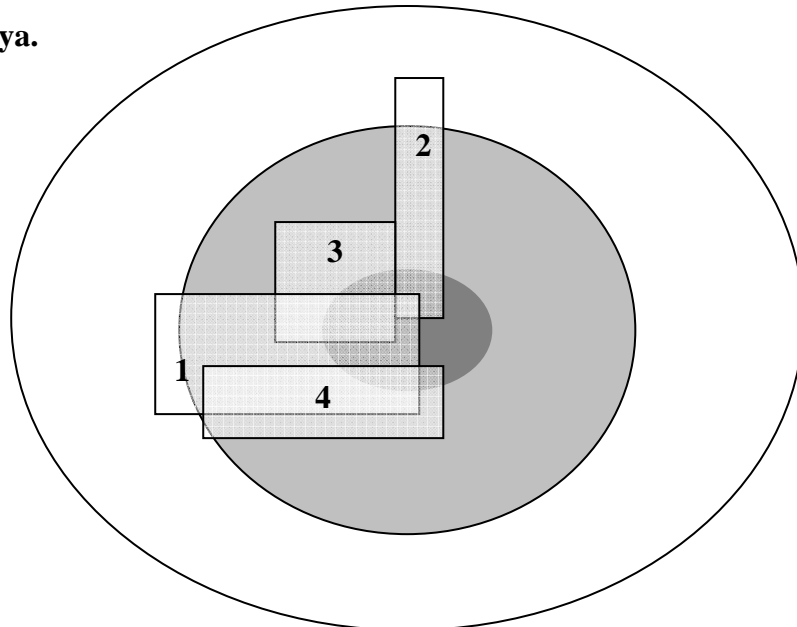
ANNEXE 11 : Attitudes des sociétés civiles dans les
luttres contre les MGF (Mali et Kenya).

NB : Tableau réalisé à partir de la comparaison de nos études sur l'implication de la société civile
contre les MGF Mali et Kenya (taille des rectangles proportionnelle à engagement).

Cas du Mali.



Cas du Kenya.



Légende :

1. les associations et ONG / **2.** les associations islamiques. / **3.** les associations chrétiennes/ **4.** les médias.

○ Critique des campagnes contre les MGF.

● Indifférence ou tolérance vis-à-vis des campagnes contre les MGF.

● Engagement dans la lutte contre les MGF.





ANNEXE 12 : Huit études de cas des circuits de
financement de la cause des MGF au Mali.

Par soucis de clarté, nous avons choisi de présenter les études de cas relatives aux modalités de financement des principaux bailleurs dans la lutte contre les MGF au Mali à partir de schémas synthétiques représentant le circuit de financement de la lutte contre les MGF de chaque acteur dans le cadre de son intervention au Mali. Notons ainsi que sur les schémas, tout ce qui est en noir représente le circuit de financement de l'aide au Mali (ce sont des points de repères); tandis que tout ce qui est en gris représente le circuit pour ce qui concerne spécifiquement les MGF.

Légende commune à tous les schémas :

En noir : circuit de financement de l'aide au Mali.

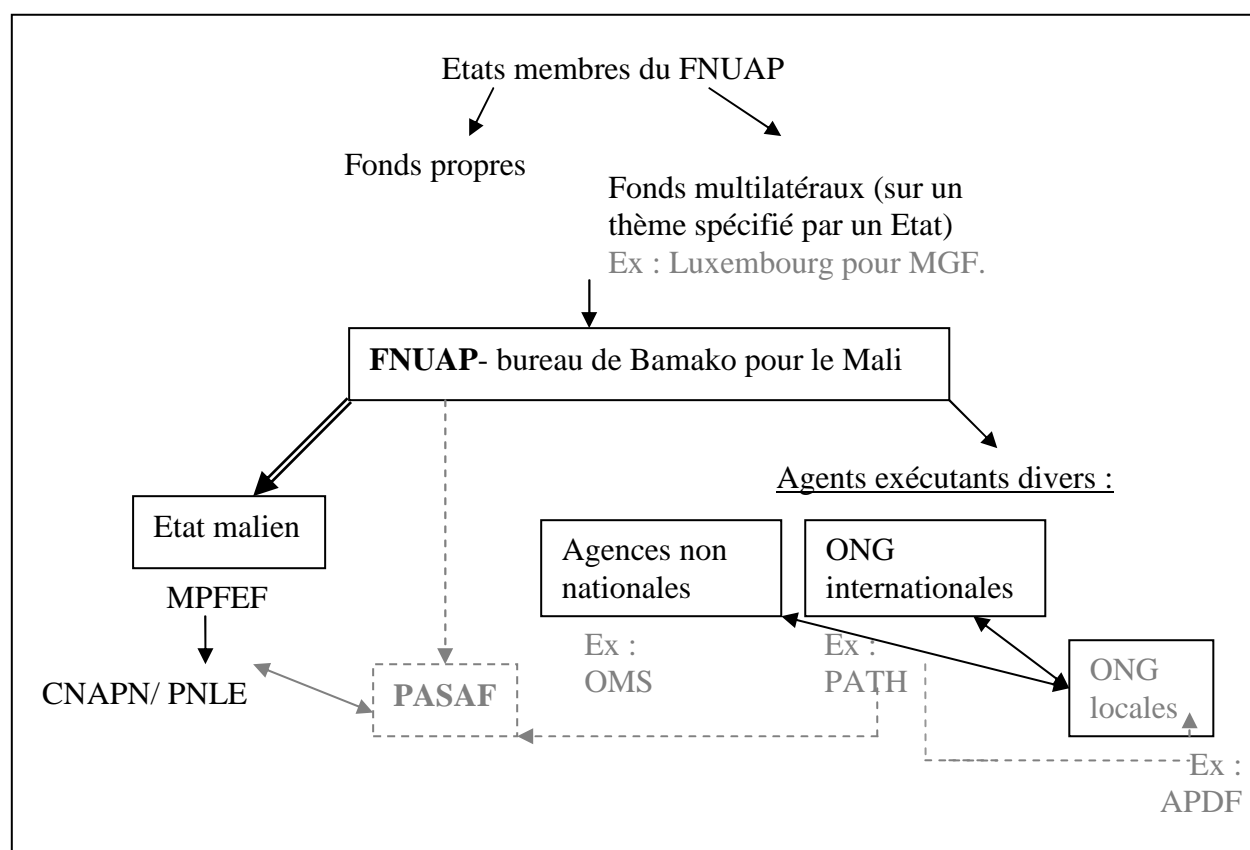
En gris : circuit de financement de la cause des MGF au Mali.

	Financement prioritaire
	Financement secondaire
	Financement indirect
	Interrelations

1. Le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP).

Le FNUAP est l'un des leaders de la lutte contre les MGF au Mali, mais son implication reste en partie controversée. Des éléments d'explication ressortent de l'analyse du schéma 12 ci dessous.

Schéma 12 : Circuit de financement du FNUAP pour la lutte contre les MGF au Mali.



De manière générale, le FNUAP privilégie le partenariat (direct) avec le Gouvernement malien, à travers la signature d'un Programme Pays, établi pour une durée de 5 ans (actuellement, le Programme pays FNUAP Mali en cours couvre la période 2003-2007). Ce choix se manifeste dans la lutte contre les MGF par un financement accordé de façon prioritaire *via* le MPFEF, et qui prend la forme d'un soutien à la structure spécialisée du MPFEF en charge des questions de MGF, le CNAPN, et depuis 2002 le PNLE. Le FNUAP n'étant pas un agent d'exécution sur le terrain, il délègue cette tâche à d'autres agents de nature diversifiées : organisations non nationales (type OMS), ONG maliennes et le plus souvent ONG internationales. Généralement, ces dernières agissent également en partenariat avec des structures associatives locales pour la mise en œuvre des activités.

L'implication du FNUAP dans la lutte apparaît toutefois ambiguë dans la mesure où le **PASAF** semble ne pas réellement correspondre au schéma classique que nous venons de décrire. Rappelons qu'il s'agit d'une Projet d'Appui à la Lutte contre les Pratiques Préjudiciables à la femme et à l'enfant. Depuis 2000 (date de sa création), c'est le principal appui du FNUAP au CNAPN dans son opérationnalisation. Le PASAF regroupe

concrètement un paquet d'activités. Du point de vue des ressources humaines, le PASAF dispose de 8 salariés (sur budget du FNUAP), dont des animateurs sur le terrain dans la zone d'intervention. C'était un projet initialement de 3 ans (2000-2003), puis qui a été renouvelé (2003-2007). Son exécution relève de l'ONG PATH, pour ce qui est du volet spécifique d'appui au CNAPN : elle doit notamment faire une évaluation participative du programme national de lutte contre les MGF.²⁸³⁰ Le PASAF mène surtout des activités dans le cercle de Bougouni (région de Sikasso) dans 40 villages. En effet, comme le schéma l'illustre (*cf.* schéma 12 ci-dessus), le PASAF agit également directement sur le terrain, au même niveau que les ONG nationales. Cette structure opérationnelle sur le terrain entre alors en concurrence avec les autres acteurs de terrain. Cela a indirectement pesé sur la légitimité du CNAPN (redynamisé en 1999), que le PASAF est censé appuyer : le fait que ce dernier mène également des activités d'exécution sur le terrain brouille alors le mandat encore incertain du CNAPN. D'autant que jusqu'en 2004, le CNAPN (puis PNLE) n'ont pas de budget propre, c'est-à-dire en dehors de celui prévu pour les activités du PASAF.... Cela a engendré une méfiance des acteurs associatifs de la lutte dès les débuts vis-à-vis du CNAPN, perçu non comme un organe de coordination, mais comme un concurrent dans la mobilisation de fonds et l'action sur le terrain, voire un agent direct du FNUAP... Le PASAF contribue ainsi à l'empilement des structures oeuvrant dans la lutte, plutôt qu'à une rationalisation, qui était pourtant son objectif dans l'appui au CNAPN.²⁸³¹

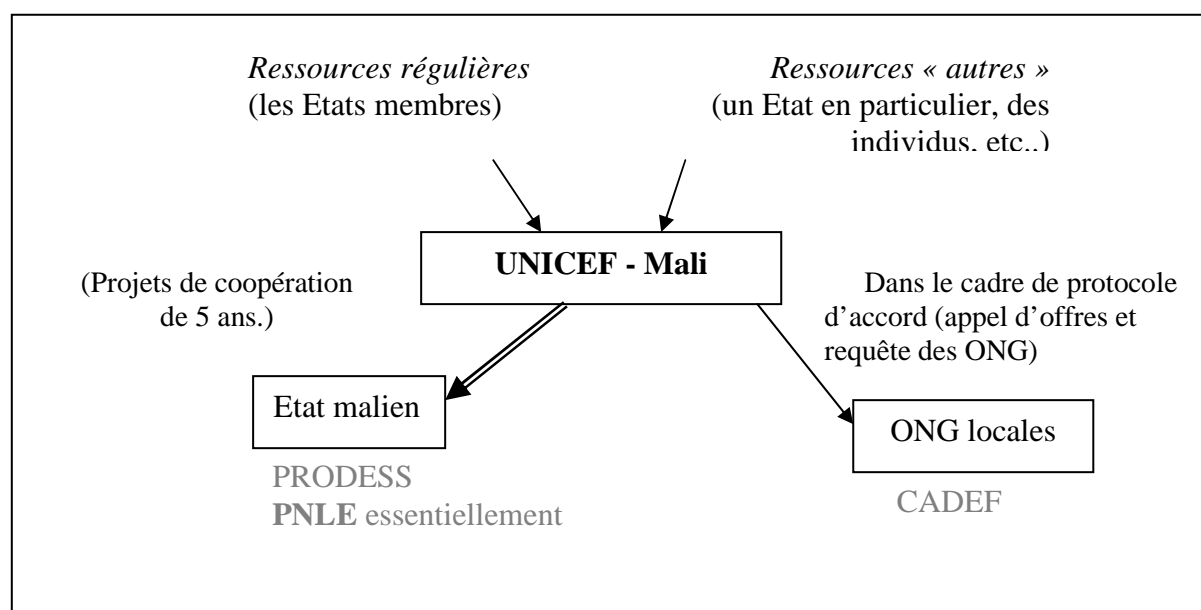
2. L'UNICEF.

L'UNICEF reste un acteur secondaire dans la lutte, mais qui participe ponctuellement aux activités d'envergure, comme récemment à travers la contribution à l'organisation d'une conférence sous régionale orchestrée par No Peace Without Justice (février 2006) et de façon conséquente – 60 000 dollars par an.

²⁸³⁰ Pour des raisons qui restent encore largement indéterminées, ce projet sera initié dans le courant de l'année 2004, à travers une étude de terrain réalisée par une consultante de PATH (Carla Bourem), mais ce rapport ne sera jamais publié, ni les résultats rendus publics...

²⁸³¹ Le programme pays (2003-2007) comprend trois axes prioritaires, dont la réduction des inégalités sociales, économiques et politiques entre les hommes et les femmes. Dans ce cadre là, le programme vise notamment au « renforcement des capacités institutionnelles et techniques des organisations participant à la promotion de l'égalité et de l'équité de genre. », FNUAP- 5^{ème} Programme National du Mali -2003-2007.

Schéma 13 : Circuit de financement de l'UNICEF pour la lutte contre les MGF.



Tout comme le FNUAP, l'UNICEF privilégie le partenariat avec les départements ministériels. Le programme de coopération (5 ans) est initié par une analyse de situation (analyse de situation des femmes et des enfants au Mali), réalisée en partenariat avec les services techniques de l'Etat. Tous les programmes de l'UNICEF sont ainsi généralement inscrits dans un des principaux programmes nationaux sectoriels, conformément aux recommandations des Institutions Financières Internationales en faveur d'une *sector-wide approach* : PRODEC pour l'éducation, et PRODESS pour les domaines de la santé et du social. Mais l'UNICEF finance également des ONG, dans le cadre de protocole d'accord (appel d'offre ou requête) et généralement sur une période d'une année.

Les MGF ne font pas l'objet d'un projet spécifique, mais la question est incluse notamment dans les projets « environnement juridique et social » et dans celui de « protection spécifique ». Il s'agit donc essentiellement d'une approche « droit ». Le financement de la lutte contre les MGF a commencé dans les années 1990. Pour la période 2003-2007, la part consacrée spécifiquement à cette lutte représentait 60 000 dollars. Elle passe essentiellement à travers le PNLE, sur la base d'un appui technique et financier, comme par exemple avec le premier forum national sur l'excision, de décembre 2003 (à travers un financement qui venait spécifiquement du Comité Unicef France).

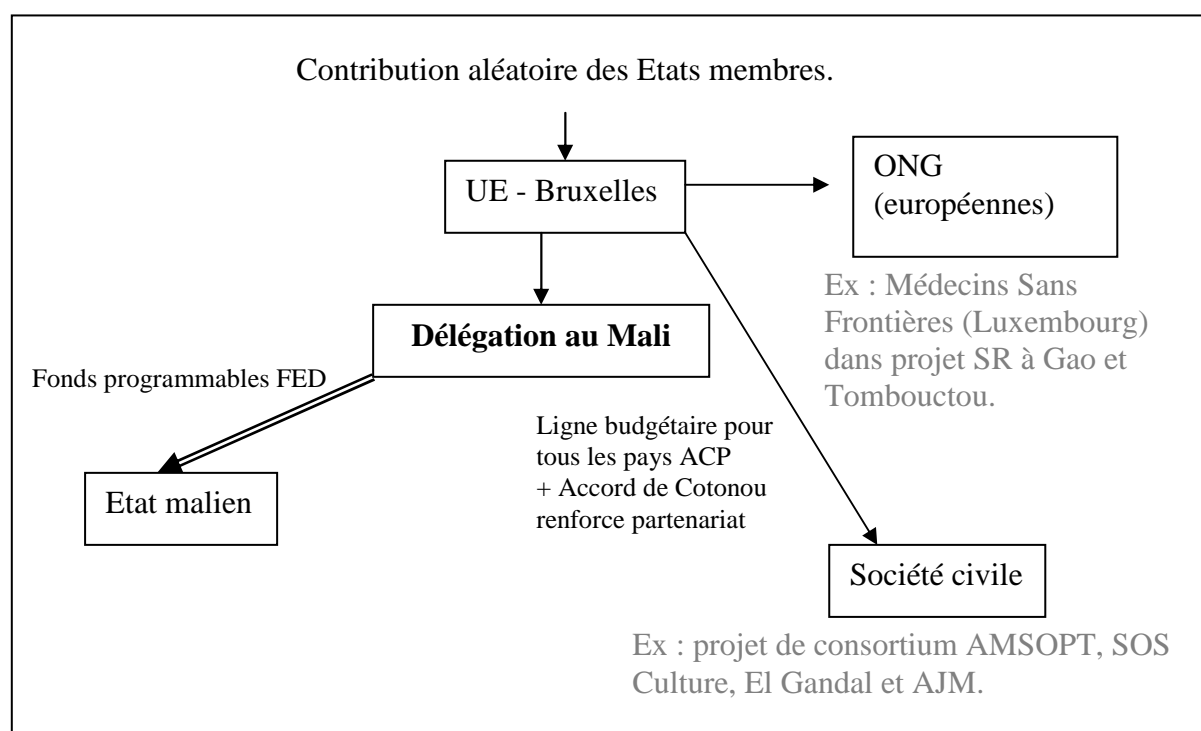
Mais, de l'avis du responsable des programmes rencontré, l'une des principales difficultés de l'Unicef dans le cadre de la lutte contre les MGF, telles qu'elle est d'ailleurs ressortie d'une

évaluation réalisée pour le compte des donateurs français, tient aux « faibles capacités d'absorption » : les critères de l'UNICEF sont très précis, si bien que tous les partenaires ne peuvent pas correctement y répondre.

3. Délégation de la Commission Européenne au Mali.

La coopération multilatérale européenne n'intègre pas spécifiquement les MGF, mais ses modalités d'aide peuvent ponctuellement contribuait à renforcer la lutte.

Schéma 14 : Circuit de financement de la délégation de la Commission Européenne pour la lutte contre les MGF.



L'aide accordée par l'Union Européenne au Mali recoupe deux types de fonds : d'une part, les fonds programmables, dans le cadre du **FED** (Fond Européen de Développement) : ils sont adressés aux pays de façon individuelle. Chaque programme FED a une durée de 5 ans, et il est fondé sur trois axes stratégiques qui sont choisis avec le Gouvernement. Dans le 8^{ème} programme FED, par exemple, il y avait un axe « santé », mais ce n'est plus le cas dans le 9^{ème} FED (2000-2005), la santé est incluse dans l'appui macroéconomique. Dans ce cadre là, il n'y a aucun projet qui mentionne spécifiquement les MGF (notons, à titre de comparaison qu'il n'y a pas non plus de programme spécifique sur le sida).

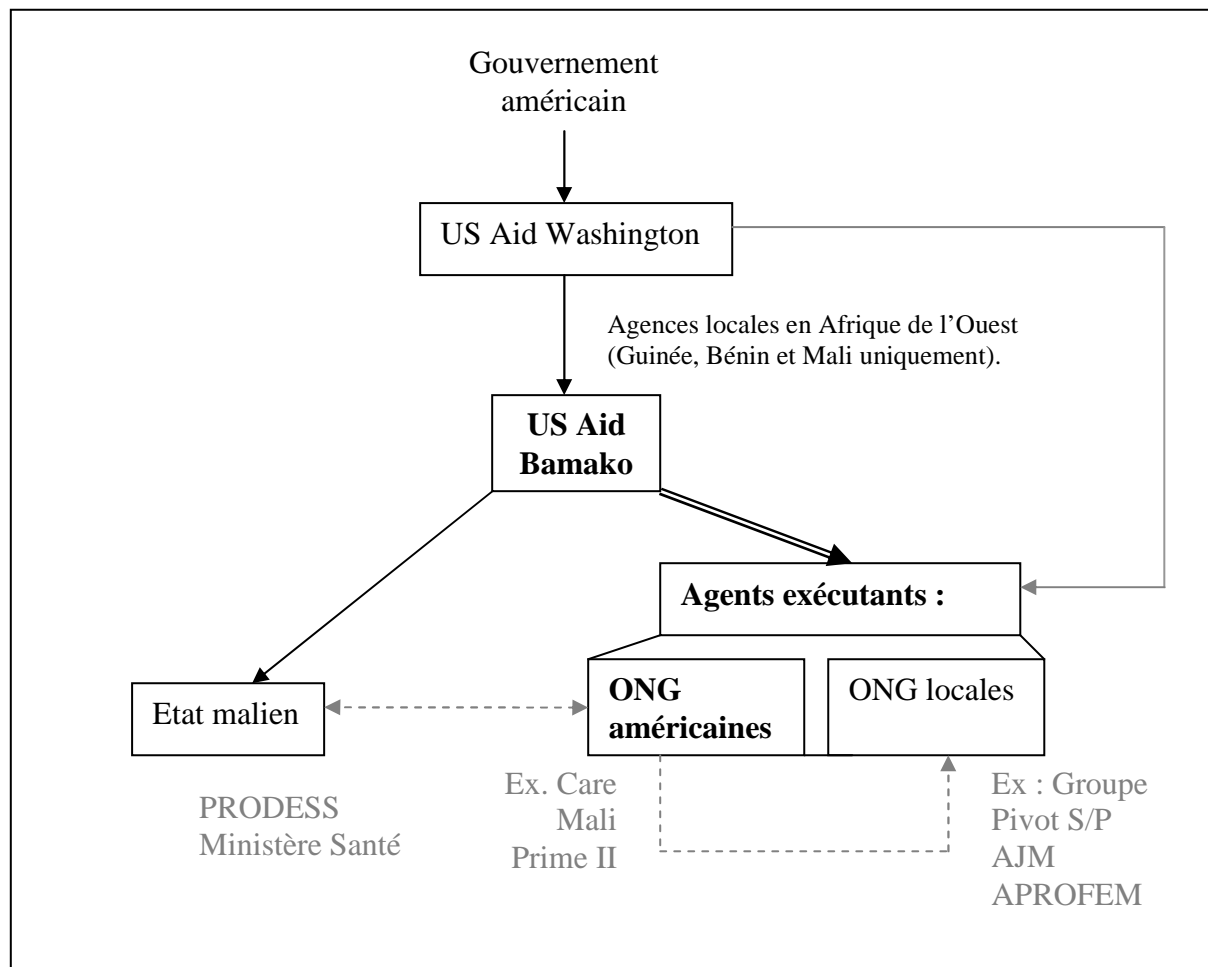
L'autre type d'aide dont peut bénéficier le Mali est sur ligne budgétaire : elle est alors uniquement dirigée depuis Bruxelles, pour tous les pays ACP. Cette aide est régie par des accords ACP-UE, dont le dernier en date (Cotonou en 2000), prévoit une plus grande implication de la société civile, avec toutefois un flou autour de l'opérationnalisation. On a pu observer une tendance au financement de groupes d'ONG, de façon régionale et avec des projets d'envergure (500 000 euros minimum), pour avoir un meilleur rapport coût- impact. Cela va avoir tendance à désavantager les associations et ONG maliennes qui sont d'une part faiblement structurées en réseaux, et qui n'ont pas les capacités d'absorption d'aide pour des projets aussi importants.

Afin de répondre à ces critères stricts, les associations maliennes doivent alors se regrouper, en vue d'obtenir un financement dans le cadre de la lutte contre les MGF. Un tel consortium a été impulsé par l'ONG AMSOPT, que nous avons déjà décrit comme une des associations pionnières- leaders (cf. *supra*, chapitre 1) dans la lutte au niveau national : elle s'est alliée avec une autre association reconnue dans la lutte, Pays (Association des Juristes Maliennes), notamment pour son expertise juridique ; et deux associations qui développent une approche plus culturelle : El Gandal et SOS Culture. Par ailleurs, un Collectif Santé du Nord (du Mali), a obtenu les financements de l'UE dans le cadre de ces lignes budgétaires : il a pour objectif la diminution de la mortalité maternelle et le chef de fil est Médecins Sans Frontières. Les activités qui sont menées notamment à Tombouctou comportent un volet excision.

4. L'US Aid.

L'US Aid est l'agence de coopération du Gouvernement états-unien : c'est le principal bailleur de la lutte. Son circuit de financement est assez complexe en ce qui concerne la lutte contre les MGF.

Schéma 15: circuit de financement de l'US Aid pour la lutte contre les MGF au Mali.



L'US Aid se distingue des autres bailleurs que nous avons présentés jusqu'à présent par le fait que son aide est en partie versée au Gouvernement ; mais qu'elle passe surtout *via* des agents d'exécution, qui sont essentiellement des ONGI américaines, et (plus rarement) des ONG locales, exclusivement sous la forme de consortium. De manière générale, les ONG locales ne font pas directement de requête à l'US Aid, mais passe par les ONGI- relais d'une part, et la tendance est au financement de projets d'envergure (et non d'activités ponctuelles), ceci afin de « ne pas avoir une stratégie éparpillée : de trop petits projets prennent trop de temps et d'argent. »²⁸³² Par ailleurs, le choix du recours prioritaire à des ONGI américaines s'expliquent par un soucis de compétences : « ce [le choix d'agent d'exécution] n'est pas limité à un groupe quelconque d'ONG. Mais, il nous faut du personnel qualifié, qui offre une bonne expertise » (*ibid*).

²⁸³² Entretien réalisé le 1er avril 2004 avec la senior public health advisor de l'Us Aid Mali, Bamako, Mali.

Alors que beaucoup d'autres missions locales ont été fermées en Afrique, celle du Mali s'est maintenue. Mais dans le cadre de la lutte contre les MGF, l'aide est désormais gérée directement par le siège de l'US Aid (Washington), et non par la mission locale (mais dans les années 1980, les activités étaient gérées localement). En 2000, l'US Aid a rédigé un document de politique sur les « female genital cutting » (terminologie retenue) : l'agence n'a pas de programme spécifique, mais entreprend de mettre en œuvre « some actions to ensure that the issue of FGC is effectively integrated and deliberately considered within Agency policy, programs and strategies ».²⁸³³

L'agence est un bailleur essentiel dans de la lutte, notamment *via* ses financements des ONGI américaines, qui sont bien implantées au Mali : avec *Population Council*, *PATH*, *Care* notamment. Rappelons également que jusqu'en 2004, l'US Aid finançait un projet pilote de formation des agents de santé afin de gérer les complications liées aux MGF lors de l'accouchement, *via* le programme PRIME II et son agent d'exécution *IntraHealth*, qui travaille en partenariat avec le Ministère de la Santé et l'ONG ASDAP. Ce projet constitue d'ailleurs pour l'US Aid une *success story* qui est mise en avant sur son site Internet (par exemple) dans la présentation de ses programmes de planification familiale en Afrique.²⁸³⁴

La participation à la lutte contre les MGF passe également par l'ONGI américaine *Care*, qui est aussi le principal exécutant de l'US Aid au Mali de manière générale. *Care* finance alors à son tour des ONG locales qu'elle identifie elle-même (cf. *infra*, circuit de financement de *Care*, schéma 19). Sur appel d'offre, quelques consortiums d'ONG ont également pu recevoir l'aide de l'agence, comme c'est le cas notamment pour le Groupe Pivot Santé/ Population. Précisons aussi que l'agence ne finance pas ponctuellement d'activités au cours de l'année, mais uniquement des projets. De façon indirecte, la lutte est également soutenue via le PRODESS pour l'élaboration et l'exécution duquel l'agence offre un soutien technique au Gouvernement.

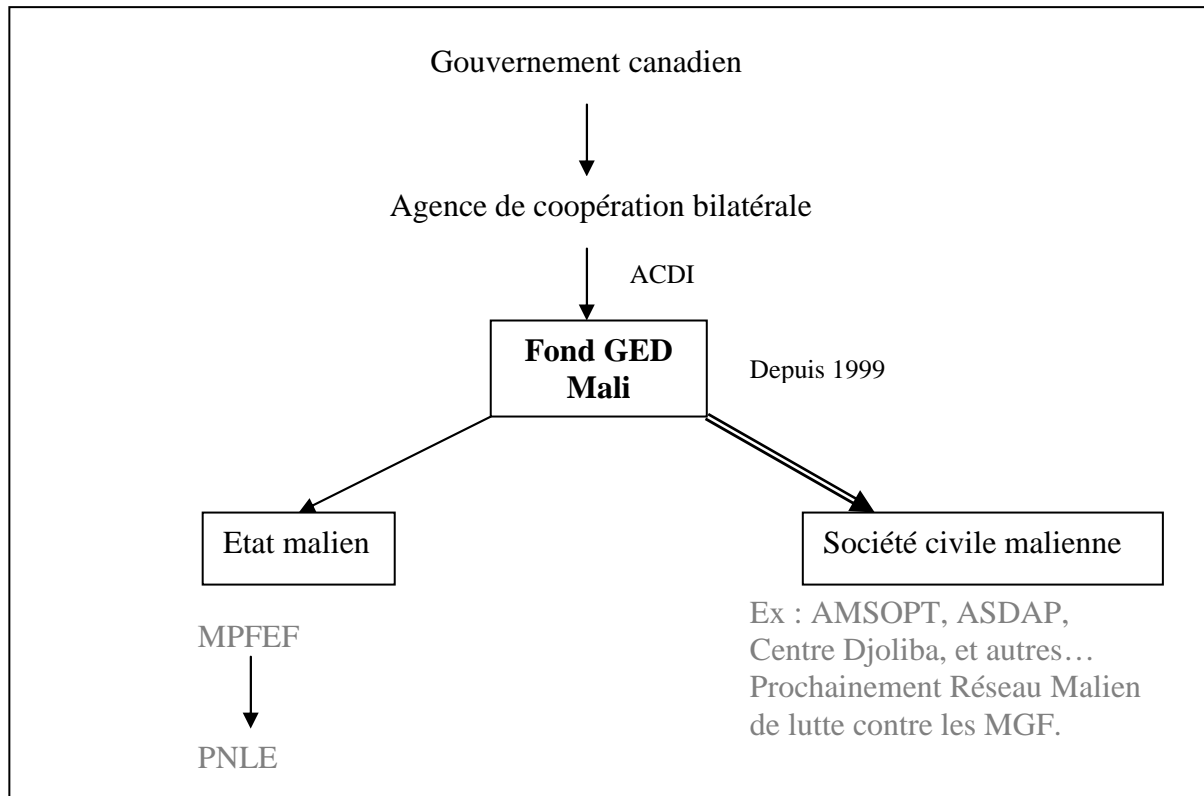
5. L'Agence de Coopération pour le Développement International (ACDI)

L'ACDI est l'agence de coopération chargée de la gestion de l'aide internationale du Gouvernement canadien. Elle est indirectement également un important bailleur de la lutte au Mali.

²⁸³³ Us Aid, *US Aid Policy on Female Genital Cutting –FGC*, 1er septembre 2000, Washington.

²⁸³⁴ Voir : http://www.usaid.org/our_work/global_health/pop/news/story.html [page consultée le 6 juillet 2007]

Schéma 16 : circuit de financement de la coopération canadienne pour la lutte contre les MGF.



L'ACDI a mis en place au Mali le **fond GED** (genre et développement) : c'est un fond de coopération bilatérale qui existe depuis 1999, mais qui n'a effectivement démarré que en 2000. Il représente 2,5 milliards de dollars. Le 2^{ème} Fond GED (2004-2010), voit son budget doublé, passant à 5 milliards de dollars. Il comprend deux volets au Mali : l'appui au MPFEF d'une part ; et l'appui à la société civile (privilegié) d'autre part, selon plusieurs axes : santé de la reproduction, droits et citoyenneté, renforcement des capacités, appui à la CAFO...

L'implication dans la lutte contre les MGF se fait à tous les niveaux, mais le volet « société civile » se veut le plus réactif possible. Si bien que des activités peuvent être financées en cours d'années, géré par un Comité Conjoint (coopération canadienne, départements ministériels maliens) ce qui rend le Fond GED très **flexible**. Par exemple, les ONG maliennes peuvent solliciter un financement pour une activité en cours d'année : leur requête passe alors devant le comité conjoint, qui se réunit trois fois environ par an.

De plus, comme le schéma l'illustre bien, le fonctionnement est assez simple et transparent (y compris pour les associations et ONG partenaires). C'est d'ailleurs l'**un des principaux**

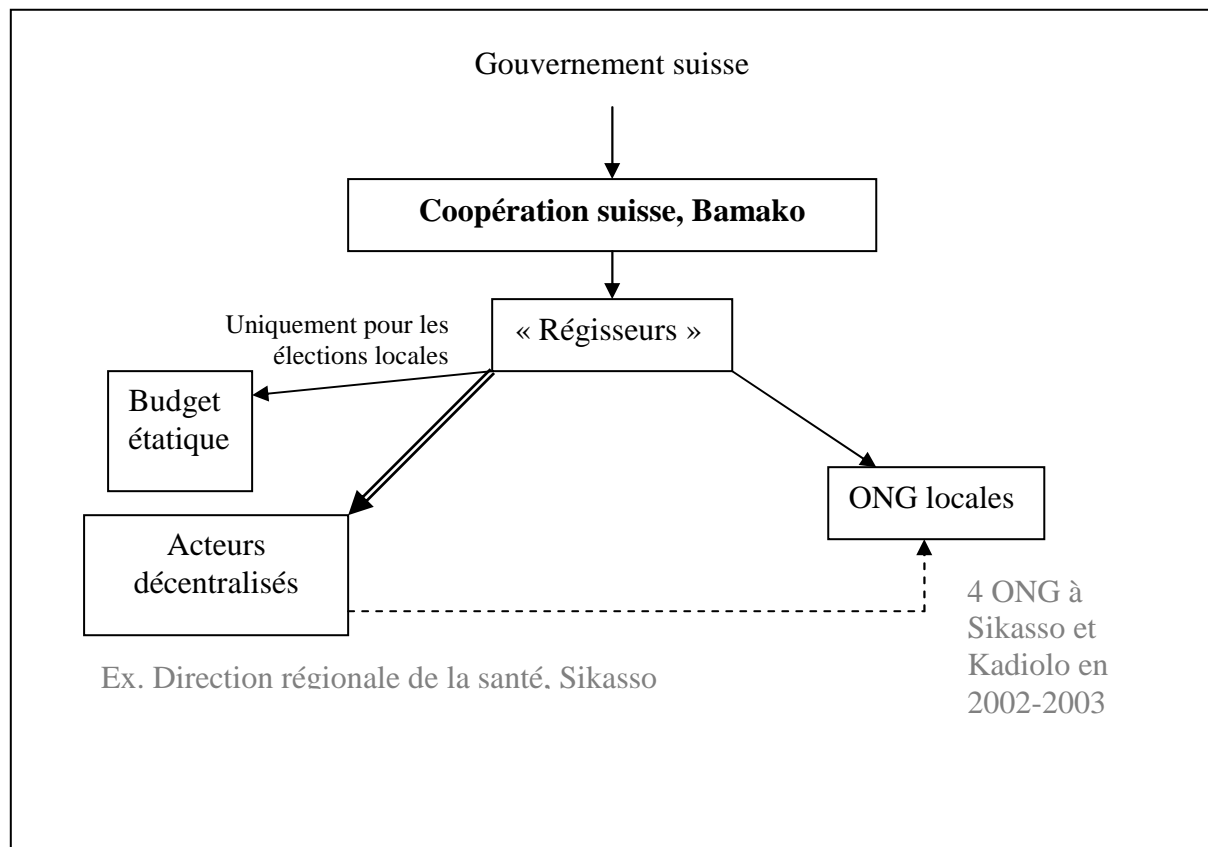
bailleurs au Mali pour la lutte contre l'excision. Le 1^{er} Fond GED a ainsi pu soutenir les activités de nombreuses associations et ONG impliquées dans la lutte, que ce soit les principales organisations de la société civile telles que nous les avons présentées précédemment (cf. *supra*), de type AMSOPT, Centre Djoliba, ASDAP ; mais également des associations d'envergure plus modeste et locale, notamment à travers un projet de santé de la reproduction dans le cercle de Bandiagara et de Kayes.

Pour le 2^{ème} Fond GED, en ce qui concerne le volet société civile, il semble que la même logique que pour l'UE et l'US Aid anime également le Fond GED qui envisage plutôt de chercher à financer des réseaux, comme le Réseau Malien de lutte contre les MGF.

6. La coopération suisse.

La coopération suisse est le *leader* des bailleurs impliqués au Mali pour les questions de genre. Mais, la lutte contre les MGF n'y figure pas comme une cible spécifique.

Schéma 17 : circuit de financement de la coopération suisse dans la lutte contre les MGF.



La coopération suisse se distingue des autres agents de coopération bilatérale de plusieurs façons. Tout d'abord, elle cherche surtout à développer la « **coopération de proximité** », avec une volonté d'allouer des fonds au niveau régional et si possible local d'une part, et dans le cadre d'une « démarche ascendante »²⁸³⁵ qui la distingue des autres coopérations internationales. Les fonds sont alloués en priorité aux niveaux décentralisés. Il n'y a donc pas d'appui au budget étatique, si ce n'est pour les élections locales... La deuxième spécificité de ce bailleur est qu'il utilise des intermédiaires, appelés des « **régisseurs** » : ce sont des structures suisses (le plus souvent des instituts spécialisés). Le problème est que ces régisseurs n'ont pas vraiment de stratégie de désengagement à moyen ou même à long terme : si bien que la coopération suisse envisage de redevenir son propre gestionnaire. Ces deux caractéristiques font de la coopération suisse une organisation aux modalités de fonctionnement complexes et peu flexibles. Une ligne budgétaire spécifique est consacrée

²⁸³⁵ Voir entretien réalisé le 7 avril 2004 avec la chargée du développement social et le charge de programme gouvernance et décentralisation de la coopération suisse, Bamako, Mali.

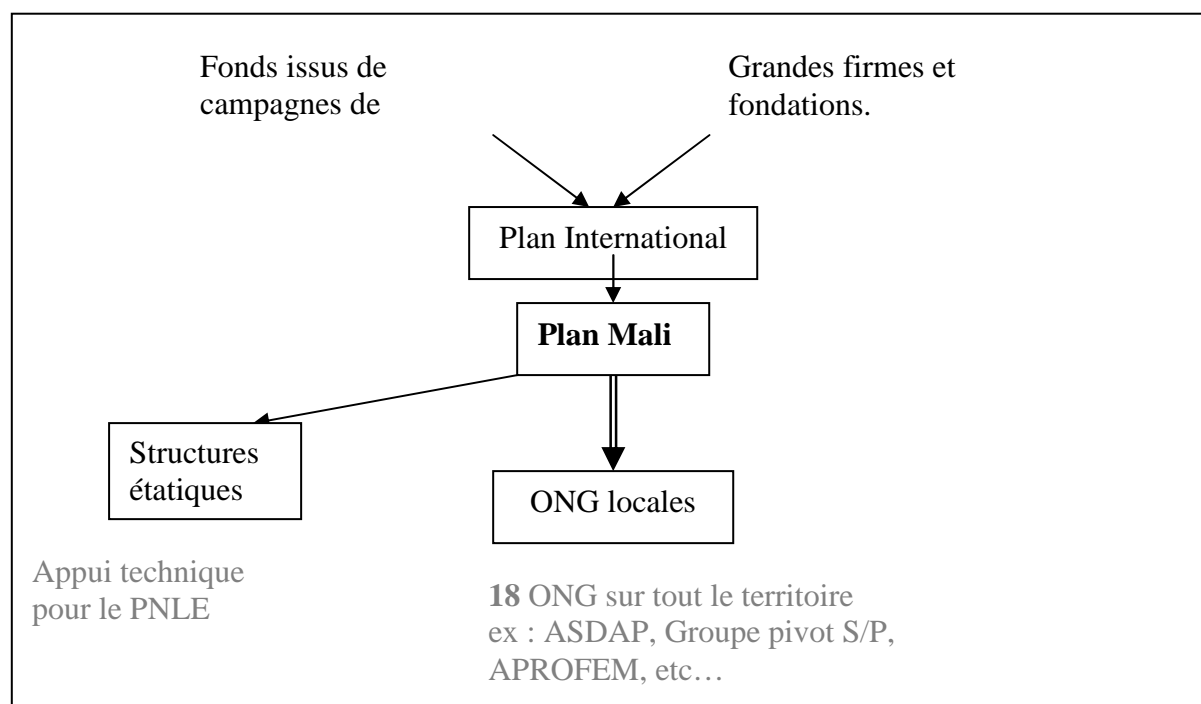
aux ONG (avec un montant limité par action et par an). La coopération suisse a un volet « développement social » (qui inclut la santé et l'éducation) et le genre est un axe transversal, d'ailleurs elle est plutôt pionnière dans ce domaine. Intégré à partir de 1999, le genre a une ligne budgétaire propre depuis 2002.

En ce qui concerne la lutte contre les MGF, un seul projet a été financé par la coopération suisse, pour l'année 2002-2003 dans la région de Sikasso. Rappelons que ce projet n'était pas planifié : il émanait de la volonté d'une seule personne (la directrice de la coopération suisse, qui a été remplacée l'année suivante) ; ce qui explique également probablement son absence de renouvellement par la suite. Dans le cadre de ce projet, un Comité de Coordination de lutte contre l'excision a été créée dans le cercle de Kadiolo, qui est composé de deux personnels socio sanitaires, des responsables d'ONG, d'une consultante (maliennne), de quatre représentantes des exciseuses et de représentants de la presse. De nombreuses activités de sensibilisation et plaidoyer ont été réalisées, ainsi qu'un volet recherche-action (sur les zones de non excision et leur potentialité dans lutte.) Un nouveau projet est actuellement à l'étude.

7. Plan International.

Plan a été l'une des premières ONGI impliquée dans la lutte à financer une vingtaine d'ONG maliennes pour l'exécution de son programme MGF sur le terrain.

Schéma 18 : circuit de financement de Plan pour la lutte contre les MGF au Mali.



Plan International est une ONG internationale (britannique) basée sur le parrainage.

Plan est **un des premiers et plus important bailleur dans la lutte contre l'excision au Mali**. Il a en effet un programme et du personnel spécifique pour la lutte contre l'excision, ce qui n'est pas le cas des autres acteurs internationaux que nous venons de présenter jusqu'à maintenant (notons que *Care* a également un programme et personnel spécialisé). Il n'exécute pas sur le terrain, mais choisit des partenaires- relais.

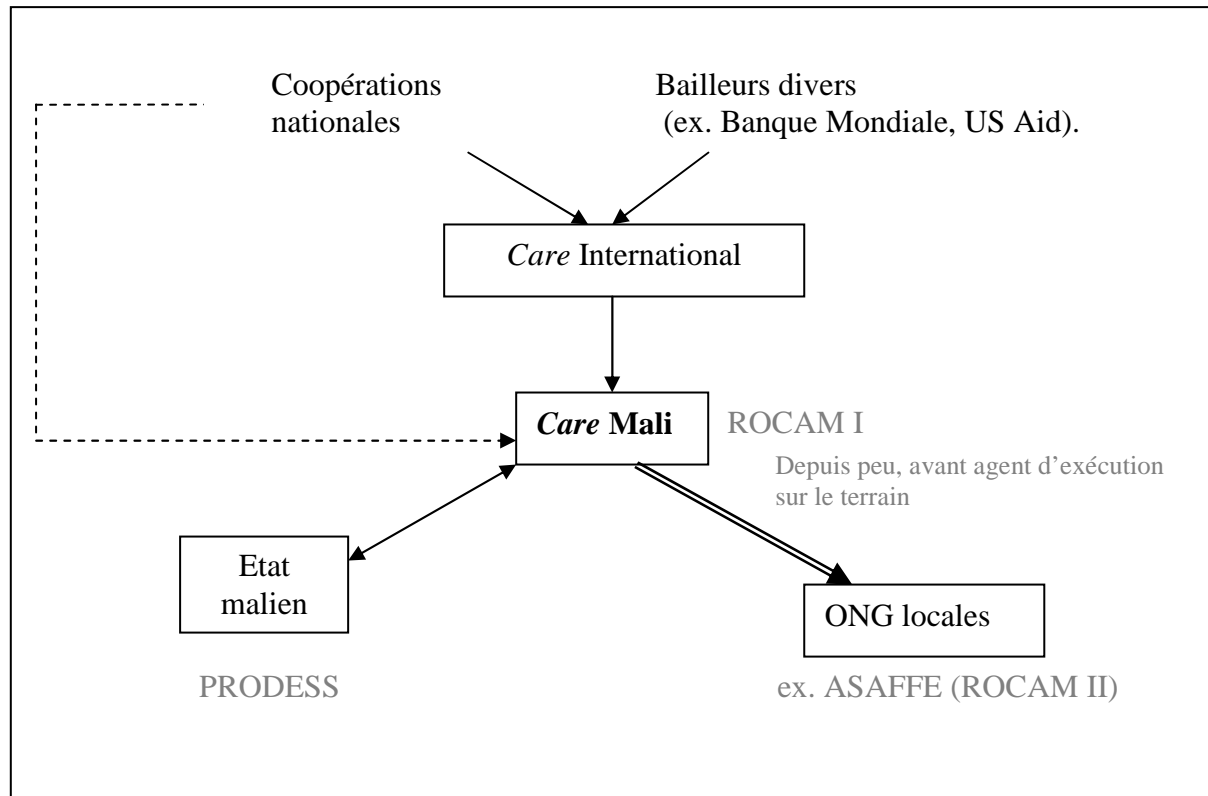
Il fournit un appui technique au PNLE, mais travaille en priorité avec les acteurs de la société civile locale. Les programmes sont décidés pour 5 ans et les ONG partenaires sont choisies sur appel d'offre. Il y a une évaluation à mi-parcours. Le soutien aux ONG est d'ordre financier mais aussi institutionnel et technique : il s'agit aussi de chercher à **renforcer les capacités** de la société civile au niveau national. Il y a un cadre de concertation trimestrielle, voire dans certains cas mensuelle. Pas moins de 18 ONG sont ainsi soutenues par Plan dans le cadre de son « projet MGF », qui est géré par 3 ou 4 personnes à temps plein.

Il n'y a pas d'aides ponctuelles au cours des programmes, car il faut respecter la planification établie. Un nouveau programme a été lancé pour 2004-2008.

8. Care International.

Care est une ONGI américaine, notamment financée par l'US Aid. Elle a développé des activités essentiellement en région (Ségou).

Schéma 19 : circuit de financement de Care dans la lutte contre les MGF au Mali.



Care est une ONG internationale basée aux Etats-Unis (Atlanta).

Au niveau de Care International, un plan est élaboré tous les 5 ans, mais il y a aussi un plan au niveau de chaque pays. Pour le Mali, le plan 2002-2007 comprend plusieurs axes prioritaires : santé, éducation, agriculture, décentralisation, gouvernance et renforcement des capacités.

Le siège de Care Mali est à Bamako, mais plusieurs antennes sont installées en région (Sévaré/Mopti, Tombouctou et Ségou depuis 2002).

En ce qui concerne directement l'excision, le projet **ROCAM** (Renforcement des Organisations et Crédit des femmes pour l'Aménagement du Macina), dans la région de Ségou comprend un volet « excision ». Il est important de noter c'est que jusqu'en 2003, Care était un agence d'exécution dans le cadre de ROCAM I. Mais une évolution stratégique

a conduit au retrait de ces équipes de terrain : « notre présence sur le terrain a un effet négatif sur le développement des ONG nationales qui travaillent aussi sur le terrain. D'où notre choix d'un niveau plus 'macro' et la mise en place d'un bureau régional [Ségou] en 2002. ».²⁸³⁶ L'organisation a donc opté pour sélectionner des ONG locales qui assureraient l'exécution du programme : cette sélection nécessitait une présence au niveau régional, ce qui explique aussi la mise en place en 2002 de l'antenne de Ségou. Le projet ROCAM comprend un volet Communication pour le Changement de Comportement en matière de lutte contre l'excision, les IST-VIH Sida et la promotion des bonnes pratiques d'hygiène et assainissement, qui est géré par un salarié de l'organisation à temps plein. La mise en œuvre du programme passe par des ONG locales, comme ASSAFE (Association du Sahel pour l'Aide aux Femmes et à l'Enfance) pour ce qui est de la composante lutte contre l'excision.

²⁸³⁶Entretien réalisé le 23 mars 2004 avec le coordinateur de l'équipe régionale de Care Ségou, Ségou, Mali.

**ANNEXE 13 : Discours officiels lors des conférences
organisées par NPWJ (Kenya et Mali).**

ANNEXE 13 a : Discours du Président M. Kibaki lors de la conférence internationale sur les MGF, NPWJ, 2004. ²⁸³⁷

INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEMALE GENITAL MUTILATION *Developing a political, legal and social environment to implement the Maputo Protocol* - Nairobi, 16-18 September 2004. Speech of H.E. Hon. Mwai Kibaki C.G.H., M.P. President and Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Republic of Kenya (Delivered by the Honourable Vice President, H.E. Arthur Moody Awory).

Distinguished guests, Ladies and Gentlemen,

Introduction in Swahili

I would like to thank the organisers for inviting me to open this International Conference on Female Genital Mutilation whose intention is Developing a Political, Legal and Social Environment to implement the Maputo Protocol. This is a critical issue facing not only Kenya but many other countries, particularly in the African continent. I am therefore pleased to see so many of you here to meet, share ideas and discuss strategies for this important fight: the fight against Female Genital Mutilation.

Let me first welcome all of you who have come from outside Kenya and express my hope and belief that you will have a pleasant stay in our country. I would also like to thank the organisers of this conference, the Office of the Vice-President and Ministry of Home Affairs, the NGO "No Peace Without Justice" and the local civil society organising committee for convening this Conference on an issue of extreme national, regional and international importance. I would also like to thank the European Union, UNICEF, the Italian Corporation and the Canadian International Development Agency for their financial and political support.

This collaboration between government and civil society, between Kenyans and our friends from abroad, is an important feature of this conference. I have often said that Kenya cannot be made great by Government alone: Government of course has its own role to play, but nation building is an exercise that requires many hands and many minds, working together towards a common goal. The same is true of our common goal to see an end to FGM: we need a concerted effort by Government and civil society, local and regional efforts with support from our foreign friends. I am proud that Kenya is able to spearhead this process and that this important event is taking place here in our beautiful country.

As a Kenyan I am proud of the level of equality we promote in our communities. The Kenya nation aspires to offer the same opportunities of safety, freedom, education and choice to all, regardless of gender, race or ethnic identity. The diversity and wealth of African cultural heritage is one of the many

²⁸³⁷Source : [<http://www.npwj.org/No+Peace+>

[Without+Justice/Female+Genital+Mutilation/History/Nairobi+2004/Documentation/](http://www.npwj.org/No+Peace+Without+Justice/Female+Genital+Mutilation/History/Nairobi+2004/Documentation/)]

aspects of this great continent of which I am proud. Our traditions have been handed down from generation to generation and continue to play an integral role in our national and continental identity. Not only do these traditions strengthen us as a people but they serve as an essential role of promoting our ideals, our beliefs, our history to the international community.

The practice of FGM, however, undermines these aspirations and our rich cultural heritage by stripping the girl child of the right to choose their future and claim their independence. I view FGM as a representation of the historical subservience and inequality of women, going hand in hand with the abuse of women, including domestic violence. Let us leave it in history and only look back so that we might know how to fight it in the future.

The practice of female genital mutilation occurs throughout the world. It is estimated that 135 million women and girls across the world have undergone FGM and nearly two million remain at risk. While FGM is most prevalent in Africa and the Arab world, it is by no means an isolated problem. There are reports of FGM in Asia and among migrant communities the world over, from Australia to North America to Europe. This is truly a global issue deserving the attention of us all.

FGM has a serious negative impact on the health of women and at its most extreme may lead to death. The longer-term effects are also well chronicled and include infection, tumours, discomfort and extreme pain. Currently our nation is faced with HIV/AIDs, which we, as a government, have pledged to fight relentlessly. We cannot close our eyes to the link between FGM and HIV/AIDs. The psychological effects of FGM are also undeniable and serve as yet another reminder of the cruelty of the practice. But strange as it might sound, these are not the main problems with FGM. Solving these problems does not solve the overall problem with FGM. In fact, medicalisation is as much a threat as the practice itself, because it masks the fact that the practice of FGM is a violation of the human rights of women and girls, wherever it is done, under any circumstances.

As I have said before, we cannot, as a nation nor as a global community, succeed unless we invest in human capital. Now is the time for us as a nation and a continent to stand up and declare that we will invest in our girl children: there is no place in our culture for the harmful practice of Female Genital Mutilation. There is no place in our culture for the violation of the human rights and dignity of the women and girl children who contribute to the rich history and potential of this country and this continent.

The national commitment to eradicate FGM is no where more evident than in the significant NGO activities across the country. I am in no doubt that the efforts of many of you have contributed significantly to raising awareness on the negative effects of FGM and have already prevented the mutilation of very many individuals. I would like to thank you for your efforts and assure you that you have the full support of my government.

Despite the tremendous work ahead, we as a nation have made some modest progress. In December 2001, the Kenyan Parliament passed The Children Act, which prohibits the circumcision of girls under the age of 18 and includes prison terms and penalties for violation of that law. In 2003, the Government of Kenya attended the Afro-Arab Expert Consultation on Legal Tools for the Prevention of Female Genital Mutilation, organised by No Peace Without Justice in Cairo. The Cairo declaration, which was a product of the conference and which Kenya fully supports, represents one of the most comprehensive blueprints for the eradication of FGM.

ANNEXE 13 b:

Discours lors de la Conférence sous régionale pour l'élimination des MGF et la mise en œuvre du Protocole de Maputo, 21-22 février 2006, Bamako.²⁸³⁸

- *Discours de la Ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, Mme Diallo M'Boji Sene.*

Madame l'épouse du Président de la République,
Mme la Ministre de la Santé,
Mme l'épouse du Président de l'Assemblée,
Messieurs les présidents des institutions de la République,
Mme la médiateur de la République,
Mesdames et messieurs les députés,
Mesdames et messieurs les chefs de délégation des pays invités,
Mesdames et messieurs les ambassadeurs,
Mesdames et messieurs les représentants des institutions de coopération bilatérale et multilatérale,
Mme Emma Bonino, député, présidente de NPWJ,
Mme la représentante de l'UNICEF,
Mesdames et messieurs les représentants des directions de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de l'UNICEF et de l'UNFPA,
Monsieur le directeur régional de Plan International,
Mesdames et messieurs les présidents des ONG nationales, internationales et sous régionales oeuvrant dans le domaine de l'excision,
Monsieur le gouverneur du district de Bamako,
Monsieur le maire du district de Bamako,
Messieurs les chefs de quartiers,
Chers invités,
Mesdames et messieurs les participants et participantes,
Je voudrais tout d'abord souhaiter tout d'abord une cordiale bienvenue à tous nos invités qui ont répondu systématiquement par leur présence à cette cérémonie d'ouverture, et à tous les participants venus des pays de la sous- région, de l'Europe, des Nations Unis et de l'intérieur du Mali. A tous, nous vous souhaitons un agréable séjour à Bamako.

Merci à tous ! Madame la présidente de la Fondation pour l'Enfance pour le grand honneur que vous nous faites de présider la présente cérémonie ! Les témoignages constants de votre engagement pour la promotion et la protection des droits de la femme et des enfants nous réconfortent et restent toujours pour nous un motif d'encouragement. Merci Mme la présidente.

Mesdames et messieurs, l'événement de ce matin consacre l'engagement du Mali dans la lutte contre la pratique de l'excision, lutte engagée déjà depuis plusieurs années. Cette prise de décision seule contre cette pratique traditionnelle néfaste et qui porte atteinte aux droits fondamentaux de la femme et de l'enfant, s'est traduit de manière irrévocable par la ratification par notre pays du Protocole additionnel à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, relatif aux droits des femmes, communément appelé Protocole de Maputo.

A l'instar des grands rendez vous internationaux, tel que la journée internationale contre les MGF du 6 février, ou les récentes conférences internationales de Nairobi ou de Djibouti sur les mêmes thèmes ; la conférence de Bamako devrait nous permettre de capitaliser les expériences de chacun tant au niveau national, grâce à la présence de tous les acteurs maliens de la lutte contre l'excision, au niveau

²⁸³⁸ Source : notes personnelles pendant la conférence (discours enregistrés, retranscrits).

international et sous régional avec la participation des pays amis de la sous région, des représentants des organisations internationales et des institutions spécialisées des organisations internationales. Cette conférence sous régionale devrait aussi et surtout passer en revue tous les aspects de la lutte contre l'excision, sans exclusion afin de déterminer les meilleures stratégies pour obtenir les résultats des plus probants.

Mesdames et messieurs, le Protocole de Maputo affirme la nécessité de fixer des objectifs ambitieux et légitimes sur tous les aspects relatifs aux droits de la femme et de la famille. Sa mise en œuvre est un chantier que nous avons entrepris sans ménager nos efforts et qui ne fait aucun doute que des événements comme aujourd'hui contribueront à soustraire l'excision des pratiques traditionnelles. Telle est notre profonde conviction !

Pour parvenir à ces résultats, il nous faut engager et approfondir la réflexion portant sur les leviers législatifs et les stratégies de sensibilisation, qui permettront de mettre en œuvre de la manière la plus efficace qui soit les principes énoncés dans le Protocole de Maputo. Ces deux grandes voies de la lutte contre l'excision sont étroitement liées, pas l'une sans l'autre : la loi sans une politique de sensibilisation sur le terrain ; et des actions de sensibilisations sans le soutien d'instruments législatifs présentent des faiblesses qui peuvent compromettre dangereusement la lutte.

Mesdames et messieurs les participantes et participants, échangez et partagez vos parcours individuels et collectifs dans cette bataille pour le respect d'un des droits fondamentaux de la personne humaine, à savoir celui du respect de l'intégrité physique et morale des individus ; doit nécessairement nous amener à une nouvelle étape de la lutte.

Afin d'assurer à chacun la possibilité de donner sa contribution aux résultats escomptés de la conférence, les ateliers thématiques favoriseront les échanges et permettront aux participant(e)s de s'exprimer et de débattre d'une part sur les aspects politiques et juridiques, et d'autre part sur les impacts socioéconomiques liés à l'excision.

Permettez moi de vous remercier d'avance pour l'attention et l'intérêt que vous apportez à cette séance de travail qui constituera le socle des recommandations ambitieuses de la conférence. Ambitieuse, la déclaration finale de manquera pas de l'être, car elle nous permettra de faire l'état des lieux exhaustifs des outils législatifs, d'en dégager un consensus sous régional dont le Mali pourrait s'inspirer.

Avant de terminer permettez moi de remercier vivement tous les PTF pour l'accompagnement et la compréhension dont ils ont fait montre tout au long de la phase préparatoire de la présente conférence. Vous me permettrez d'adresser une mention particulière à Mme Emma Bonino, député... Et présidente de l'ONG NPWJ pour son soutien technique et moral pour l'organisation de la présente conférence, et pour son engagement personnel à combattre dans le monde toutes les formes de pratiques préjudiciables à la santé de la femme et de la fillette.

A vous tous, je voudrais exprimer la gratitude du MPFEF et du gouvernement du Mali, pour votre engagement constant.

Je souhaite plein succès à nos travaux !

- *Discours de la Première Dame du Mali, épouse du chef de l'Etat, Mme TOURE Lobbo TRAORE.*

Excellence,

Mesdames et messieurs les ambassadeurs ;

Mesdames et messieurs les représentants des institutions de coopérations ;

Madame la représentante du Comité des Nations Unies pour l'élimination des mutilations à l'égard des femmes ;

Mme Touré et Mme Diallo, représentantes de l'UNICEF et du FNUAP,

Monsieur le représentant de Plan Mali ;

Mesdames et messieurs les représentants des ONG nationales, internationales et sous régionales ;

Monsieur le gouverneur du district de Bamako ;

Monsieur le maire du district de Bamako ;

Honorables députés ;
Mesdames et messieurs ;

Je voudrais souhaiter la bienvenue et un agréable séjour à nos honorables invités.

Je me réjouis de la tenue de cette importante rencontre au Mali et suis très honorée de présider aujourd'hui à l'ouverture solennelle de vos travaux.

En effet, la conférence du CIAF organisée à Addis Abeba en février 2003 a décidé de consacrer une journée spéciale à l'excision sur le continent. Le but étant d'attirer l'attention du monde sur ce phénomène d'un autre temps qui prend son ampleur et ses conséquences préjudiciables au plan médical et psychologique ; représente un défi des plus grands pour la santé de la mère et de l'enfant. Depuis le 6 février est retenu chaque année comme journée de Tolérance Zéro aux MGF.

Cet événement a une histoire : à Maputo, les chefs d'Etat de l'Union Africaine adoptent le Protocole de la Charte Africaine condamnant toutes les formes de MGF.

Mesdames et messieurs, au Mali, fort heureusement, nombreux sont aujourd'hui les acteurs qui, grâce à leurs convictions, se sont engagés aux côtés du gouvernement et des associations de défense des droits des femmes pour mettre fin à cette pratique nocive.

La lutte a enregistré des résultats positifs dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication, constituent un indicateur de performance. Et le changement est perceptible ces dernières années dans les comportements. Aujourd'hui, et de plus, sont levés les tabous par rapport à l'excision. Les débats informent autour de la question qui est de mieux en mieux comprise, et son impact négatif est d'avantage appréhendé.

Les autorités maliennes, quant à elles, privilégient pour le moment, une démarche plutôt pédagogique tendant à prouver les effets néfastes de cette pratique sur la santé de la fille et de la femme. Une telle approche basée sur le changement volontaire de comportement, est celle qui correspond le mieux à la culture de notre société et à notre culture millénaire.

Je saisis cette occasion pour rendre un hommage aux services techniques de l'Etat, aux ONG, aux chercheurs et personnes ressources fortement et volontairement impliqués dans cette noble entreprise.

Permettez moi aussi d'ajouter une mention particulière à Emma Bonino, pour son soutien et sa présence parmi nous.

Je souhaite vivement que cette réunion apporte les recommandations déterminantes et efficaces pour le renforcement de la lutte contre l'excision, qui est destinée à soulager des milliers de victimes qui souffrent dans le silence de toutes les formes de MGF.

Sur cette note d'espoir que je déclare ouverte la conférence sous régionale sur l'élimination des MGF et sur la mise en œuvre du Protocole de Maputo.

Je vous remercie.

ANNEXE 14 : Administration spécialisée déconcentrée : les CRAPN et Points Focaux. Quatre études de cas : Kayes, Sikasso, Ségou et Mopti.

Source : tableau réalisé à partir des données des enquêtes de terrain réalisées dans les régions maliennes (2004-2005). Notons que l'équivalent n'est pas présenté au Kenya car il n'y a pas d'administration spécialisée contre les MGF.

<i>Régions</i> <i>Caractéristiques</i>	KAYES	SIKASSO	SEGOU	MOPTI
Historique (création)	2003	2001 : création du CRPAN (redynamisé en 2004) 2003 : nomination du Point Focal	Fonctionne depuis 2002	Existe depuis longtemps, mais a été réactivé en janvier 2003 suite à un atelier organisé par le PNLE (mais depuis pas de suivi).
Ressources humaines	Personnel de la DRPF : les deux chefs de division et le chargé de programme. Un point focal (Mme Mme Magasouba DoussouTraoré) Comité à Yélimané, mais pas opérationnel	Formations du point focal (2) par le Centre Djoliba.	Personnel de la DRPF Un point focal (Mme Kane Kani) : c'est le pilote, celui qui fait le lien.	Un point focal existe depuis janvier 2004 , nommé par J.Keita du PNLE.
Rôle	« c'est le pilier central de l'excision : tous les intervenants doivent collaborer avec le Point Focal de la DRPFEF » 2839 en février 2002 : un plan d'action a été rédigé avec tous les acteurs. Sinon contenu dans le PO annuel de la DRPFEF	« sensibilisation sur le thème de l'excision : donner des informations aux groupes cibles (les jeunes), dans les radios de proximité, dans les écoles et informer dans les différents cercles » 2840. Activités ne sont encore fixées (plan d'action prévu en avril). Un plan d'action avait été réalisé en 2003, mais n'a jamais été réalisé.	Coordonner les activités des associations dans la région de Ségou. Dans le Plan d'Action de la DRPF, il y a un volet sur l'excision (formation des agents de terrain et création des comités locaux au niveau des cercles).	Il y a un Plan d'Action spécifique (2003-2004) ²⁸⁴¹ : c'est le premier (renforcer les capacités des comités régionaux et locaux ; favoriser le changement de comportement des populations par des séances d'IEC des émissions à la radio.. ; organisations de séances de plaidoyer envers les décideurs politiques, religieux et communautaires ; organiser des manifestations sur les méfaits ; former les exciseuses).

2839 Entretien, réalisé le 21 février 2005 avec la DRPFEF, , Kayes, Mali.

2840 Entretien réalisé le 1^{er} mars 2005 avec la DRPFEF, , Kayes. Mali.

2841 Ce document a été créé à la fin de l'atelier de novembre 2002 organisé par le PNLE à Mopti.

Membres	17 membres : Gouverneur, PF, DR jeunesse, AMUPI, Association de catholiques, DR santé, AMSOPT, APDF, CADEF, AJM, ODEF : elles ont eu à travailler sur l'excision. AMADE, AMPPF, DR développement social, OTRM régional et autres radios (3)	Il n'y a pas encore eu de réunion, mais cela est prévu pour Avril 2005 pour préparer le Plan d'Action	Services techniques de l'Etat (Direction Régionale de la Santé et Action sociale); les ONG (AMPPF, ASDAO, CAFO, APDF, etc.); les représentants des quartiers; les religieux (AMUPI); les représentants des parlements des enfants; les radios privées	Gouvernorat; DRS; exciseuses; religieux; associations féminines représentées par la CAFO.
Budget	Pas spécifique, sauf ponctuellement comme dans le cadre de la journée du 6 février.	Pas spécifique	En attente (sentiment d'être marginalisé financièrement)	En attente
Liens avec PNLE	Ateliers de redynamisations ont été organisés par PNLE.	Atelier de redynamisation organisé par le PNLE	Liens à travers la DRPF qui travaille avec la DNPFEF	Distendus Le PNLE a demandé un nom de village pour aller faire une sensibilisation. Pas invité au Forum National sur l'excision du PNLE de décembre 2003.
Outils disponibles	NR	Documents donnés au Point focal dans le cadre de ses formations.	Une petite brochure du CNAPN en français. Pas de données précises sur la prévalence à Ségou.	Kit vidéo
Difficultés	NR	la population : l'excision est ancrée dans les esprits	Retard dans les activités par manque de financements	Attente de prise en charge par le PNLE. Aucune ONG régionale ne parle de l'excision.
Activités	Essentiellement les activités autour du 6 février 2005	Redynamisation du CRAPN et journée du 6 février	Formation en partenariat avec le Centre Djoliba. Soutien actif de la radio Foko dans l'organisation du Festival.	Jamais eu de réunions. 11 novembre 2002 : atelier sur l'abandon des pratiques néfastes organisé par le PNLE; en attente du suivi.

ANNEXE 15 : Attitude(s) des parlementaires maliens vis-à-vis de la question de l'excision.

Etude à partir de questionnaires distribués lors de l'atelier organisé par pays avec les parlementaires autour du thème de la pratique de l'excision (décembre 2003). Le questionnaire donné aux parlementaires était composé de **deux questions** ouvertes :

1/ « concernant la *pratique de l'excision*, évoquez deux raisons qui vous embarrassent.

2/ Selon vous quelles sont les opportunités et les obstacles pour la prise d'une *loi* ? »

Il a été distribué suite à une **projection vidéo sur les conséquences de l'excision**.

33 questionnaires ont été récupérés, tous anonymes (sauf quelques uns qui ont été signés). Nous avons essayé de dégager les grandes tendances qui émanent de ces questionnaires. Compte tenu de la nature des questions posées dans le questionnaire, on peut distinguer :

- d'une part, **l'attitude des parlementaires face à la pratique de l'excision** (pour, contre ou sans engagement)
- d'autre part, leur **attitude face à la prise d'une loi** (pour, contre ou sans engagement clair).

A partir de cette grille de lecture, on peut schématiser l'éventail des attitudes des parlementaires face à la problématique de l'excision comme suit sur le schéma (voir schéma 4 dans le document principal).

On peut donc distinguer les parlementaires qui sont pour la pratique de l'excision, de ceux qui sont contre ; mais parmi ceux qui sont contre, le groupe n'est **pas homogène** : on peut ici distinguer ceux qui sont contre l'excision mais aussi contre la prise d'une loi, de ceux qui sont contre l'excision et pour la prise d'une loi.

Cela montre qu'il est important de ne pas simplement se concentrer sur la distinction entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre la loi : pour comprendre ces différents points de vue (et donc s'armer de stratégies adaptées pour convaincre), il faut d'abord chercher à dégager les arguments que chacun des groupes identifiés développent précisément.

Les différentes attitudes et arguments de ceux qui sont pour le maintien de la pratique de l'excision.

Il faut se rappeler ici que les parlementaires ont d'abord été confrontés aux images des conséquences de l'excision (projection vidéo). Le dépouillement du questionnaire montre que face à ces images, plusieurs maintiennent leur position favorable à la pratique de l'excision.

Ce premier groupe a *des arguments « classiques »* qui tournent autour de :

- La diminution de la sensibilité des filles et des femmes pour éviter la **débauche** et rendre viable la **polygamie** : « dans notre société, la polygamie est de coutume. Cela impose à la femme une certaine maîtrise. L'excision est un moyen de cette maîtrise. Supprimer l'excision serait nuisible à la polygamie parce que les femmes ne se maîtrisent plus et risqueront d'être arrogantes » ; « À cause du phénomène mimétique, le comportement libertin des filles urbaines frise la débauche. Alors qu'en adviendra t'il si elles ne sont pas excisées à l'instar des filles non excisées et qui jouissent d'une grande liberté sexuelle ? »
- Une **tradition** qui touche à l'identité même du peuple **malien**. Ce sont majoritairement des arguments d'ordre culturel qui stigmatisent l'Occident comme faisant preuve d'un certain néo-colonialisme : « Eviter systématiquement d'épouser la position de l'Occident [...] ce qui n'est pas bon pour les Européens n'est pas forcément mauvais pour les non Européens » ; « les opportunités qui se présentent pour l'adoption d'une loi pour contrer l'excision tiennent de l'environnement international dominé par le lobby judéo-chrétien, c'est à là où se trouvent les

bailleurs de fonds » ; « les opportunités d'une prise de décision comme une loi interdisant l'excision relèvent de la tendance de la grande masse intellectuelle à épouser la pensée occidentale ».

- Une exigence de l'**Islam** : « je me pose surtout la question de savoir si on veut lutter contre ce fléau, nous lutterons telle que contre une pratique de la religion musulmane ».

Ces trois types d'arguments, qui se recoupent souvent, font preuve d'un certain **conservatisme**, d'un certain repli sur les traditions avec absence de questionnement ou de remise en cause des pratiques qui leur sont attachées.

On peut noter que le troisième type d'argument n'est évoqué que par une seule personne, par contre les deux autres arguments, qui sont souvent d'ailleurs évoqués ensembles, sont assez fréquents dans les questionnaires.

MAIS : on peut distinguer dans ce groupe *deux attitudes assez différentes* :

- il y a ceux qui **nie**nt la **véracité des images** qui sont diffusées. Ils avancent des arguments comme :
 - o il n'y a *pas de liens systématiques* entre la pratique de l'excision et certains problèmes évoqués dans la cassette : « pourquoi faut-il abandonner la pratique de l'excision sachant que la pratique n'est pas réellement la cause immédiate des accidents signalés (hémorragies) ».
 - o les *complications sont trop rares* pour qu'on en vienne à abandonner totalement l'excision : « les cas néfastes répertoriés me semblent *isolés* et me semblent ne pas être connus ou même peu vécus dans beaucoup de localités ».
- et ceux qui sont sensibilisés par les images, voire même révoltés : ils proposent alors **d'améliorer la pratique de l'excision pour éviter d'avoir de telles conséquences désastreuses**. Ils sont donc favorables à une *médicalisation* de l'excision : faite dans des conditions d'hygiène et par du personnel qualifié, les cas de complication seront diminués. On peut dire qu'ils ont été sensibilisés « négativement » par les images.
 - o Un des arguments évoqués les plus parlants est le suivant : « n'y aurait-il pas d'autres procédés pouvant se substituer à l'excision afin de réduire la sensibilité féminine ? »
 - o Certains vont même jusqu'à parler d'une « civilisation » de la pratique : « est-ce que avec les techniques modernes, nous ne pouvons pas éviter les différents incidents en faisant des excisions civilisées tout en respectant nos coutumes et mœurs ».

Le premier sous-groupe fait preuve d'un conservatisme total car, même face à des preuves évidentes, il préfère se réfugier dans le déni et maintenir sa position : on peut alors parler d'un **conservatisme « extrême »**.

Le second sous-groupe est plus nuancé : il a compris les dangers de l'excision, mais il est pour autant toujours favorable au maintien de la pratique, car elle permet de réduire la sensibilité des femmes. Sa solution est donc, non pas d'abandonner la pratique, parce qu'elle est considérée comme bénéfique en soi, mais de la *modifier* pour chercher à l'améliorer. Il y a donc un conservatisme latent, mais aussi une certaine volonté d'adapter la pratique : on peut parler d'un **conservatisme « modéré »**.

Les différentes attitudes et arguments de ceux qui sont pour l'abandon de la pratique de l'excision.

On trouve ensuite le second groupe qui partage une position hostile face à la pratique de l'excision. On peut déjà dire que ce second groupe rassemble la majorité des parlementaires qui ont répondu au questionnaire. Mais ce groupe est loin d'être homogène, ce qui va conduire à nuancer l'optimisme.

On retrouve dans ce groupe une certaine communion autour d'arguments prônant **l'abandon de l'excision** avec par exemple : « l'excision est une amputation du corps de la femme ». Mais, on peut noter avec intérêt qu'il y a finalement que **très peu de positions fortes en défaveur de l'excision**, même pour mettre en avant les conséquences négatives sur la santé de la femme. On peut attribuer cela

à la nature même des questions (du questionnaire), qui n'appellent pas vraiment à un lyrisme dans l'engagement. Cependant, il semble aussi que cela soit représentatif d'une **certaine retenue dans l'engagement personnel**: mis à part quelques prises de positions claires, la grande majorité des parlementaires présentent une attitude, certes défavorable à la pratique, mais de façon implicite (voire très implicite).

On va pouvoir affiner cette dernière analyse, en étudiant de façon plus précise *l'attitude de ces parlementaires face à la prise de loi*, qui était plus spécifiquement évoqué dans le questionnaire.

On distingue alors dans un premier temps deux sous-groupes : ceux qui sont pour la prise d'une loi (une minorité) ; et ceux qui sont contre.

- parmi ceux qui sont **opposés à la prise d'une loi**, on retrouve différentes sortes d'arguments :
 - o il y a ceux qui pensent qu'une loi n'est pas opportune parce que la pratique de l'excision **va disparaître d'elle-même**, avec l'évolution naturelle de nos sociétés. « les obstacles se dresseront face à une prise de loi contre l'excision.[...]. L'excision n'a pas besoin de certificat de décès, fut-il une loi. Les frontières naguère puissantes entre les pays, les Etats et les continents s'affaiblissent allégrement devant les NTIC. Cette évolution me semble plus efficace que de vouloir coûte que coûte ébranler les assises des sociétés. La force impétueuse, la vitesse vertigineuse de l'évolution enterreront, à coup sûr l'excision. ».

Cette attitude témoigne d'une certaine passivité. On parle alors d'**attentisme**, c'est-à-dire d'une attitude qui consiste à laisser les choses évoluer d'elles mêmes, sans intervenir d'une quelconque manière. Si c'est le « temps » qui viendra à bout de l'excision, il n'y a pas lieu de faire de bruit... Ainsi, les parlementaires qui défendent cette attitude ne sont **pas forcément favorables à une lutte organisée contre la pratique**, et certains vont même jusqu'à la dénoncer, rejoignant même, parfois, les arguments des « conservateurs » du premier groupe (cf... 1/) questionnant le « tapage médiatique autour de l'excision » ou affirmant : « l'empressement actuel qui heurte, voire violente, les convictions est gênante ». Par ailleurs, cette attitude renforce notre idée, déjà évoquée, selon laquelle les parlementaires rencontrés sont réticents à s'engager nettement dans la lutte, ils semblent même qu'ils s'affirment (timidement) contre l'excision, par mimétisme, mais **sans grande conviction**...

- o il y a ceux qui pensent que la loi ne sera **pas efficace**. Il s'agit donc ici d'un autres sous-groupe : à l'inverse des premiers qui avaient une attitude qu'on peut qualifier de « molle » et qui montraient une faible conviction dans l'abandon de l'excision, ce sous-groupe ci a semble avoir réfléchi à l'opportunité d'une loi et a abouti à la conclusion que ce n'était pas la bonne solution, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut rien faire. Ce qui est mis en avant c'est le *problème de la mise en œuvre d'une loi* sur l'excision. On peut parler de **scepticisme** quand à la portée d'une telle loi avec des arguments comme : « même si une loi est votée dans ce sens, elle ne sera pas appliquée parce que la majorité de la population (70%) ne réfléchit de la même façon que les élites qui élaborent, votent et appliquent la loi ». Certains vont même mettre en avant l'exemple du Sénégal.

Mais, en fait, il faut aller plus loin et distinguer ceux qui sont sceptiques pour la prise d'une loi *maintenant* et ceux qui sont sceptiques pour la prise d'une loi *dans l'absolu* :

- ceux qui pensent que ce n'est **pas le bon moment** pour une loi : ces parlementaires pensent qu'il faut une certaine maturité de la société pour que la prise d'une loi soit effective. Il faut d'abord passer par une période longue de sensibilisation de la population : « il serait très difficile de bannir d'un seul coup, sans une grande sensibilisation de tous » et « il faut continuer à sensibiliser les populations rurales pour lesquelles l'excision semble encore avoir des raisons ».
- Ceux qui pensent que la loi elle-même n'est **pas un outil adapté** dans la lutte contre l'excision selon l'argument : « le recours à la *contrainte* serait une erreur ». D'autres considèrent que le recours à une loi est une réponse à la *pression des bailleurs* (occidentaux) et que, donc, ça ne correspond pas à une

demande endogène : « Dans l'état actuel de recourir à la loi n'est pas opportun car ce serait une loi qui répondrait aux exigences des bailleurs des fonds (peut être par mimétisme) mais l'application posera problème ». Certains, enfin, pensent qu'il faut *éviter une politisation de la problématique* : « la loi peut amener des gens à chercher à régler d'autres comptes qu'ils sont avec l'Etat en profitant de l'ignorance de la grande masse ou chercher une popularité qu'ils n'ont pas ».

- ceux qui sont favorables à la prise d'une loi : autant dire tout de suite qu'ils ne sont pas très nombreux.

Toutefois on peut trouver des arguments comme : « il faut prendre une sanction à travers le monde entier », ou encore, « la majorité des députés sont pour l'interdiction de l'excision, c'est maintenant qu'il faut introduire le projet ou la proposition de loi ».

Les parlementaires présentent ici une attitude de **volontarisme politique** : même si la majorité de la population n'est pas acquise à la lutte, c'est en fait à eux de montrer en quelque sorte la voie : en effet les lois peuvent soit suivre les évolutions de la société (c'est-à-dire s'adapter), soit en fait les *provoquer*. L'argument développé est que « il faut que les personnes éclairées prennent leurs responsabilités tout court » et un autre ajoute de façon encore plus explicite : « il est temps que les responsables politiques et administratifs se joignent aux techniciens pour mener un combat sur le même terrain et d'une même voix ».

Mais, à part quelques rares exceptions, ce groupe est en fait moins favorable à la prise d'une loi en tant que telle, qu'à *l'introduction d'une proposition de loi*, qui aurait justement le mérite d'ouvrir publiquement le débat et donc de clarifier, c'est-à-dire d'explicitier et d'argumenter, les positions de chacun, à commencer par les députés. « Je pense qu'on peut déjà lancer l'idée d'un projet de loi pour engager le débat au niveau des couches de la population et des cadres. Au niveau du Parlement, je ne pense pas qu'il y ait une opposition des députés. Mais naturellement, pour tout vote de loi, il faudra organiser des séances d'écoutes d'une grande partie des responsables, des populations, des décideurs... ».

Conclusion.

De manière générale, ce qui ressort en premier de cette rencontre est la difficulté de la grande majorité des parlementaires à se positionner clairement face à la problématique de l'excision : ils semblent faire preuve d'une attitude de « ni pour, ni contre, bien au contraire ». En effet la plus grande partie des députés se situe globalement dans une attitude d'« attentisme », c'est-à-dire de passivité. Néanmoins, il est aussi important de noter que quelques parlementaires ont aussi clairement affichés leur hostilité face à la lutte.

Donc, si on peut affirmer que **la majorité des parlementaires (rencontrés) est plutôt opposée à la pratique de l'excision. Il faut aussi préciser qu'ils ne veulent pas s'engager plus avant, que ce soit en exprimant publiquement leur point de vue ou en cautionnant une prise de loi. On peut dire qu'ils montrent une attitude, sinon timide, du moins prudente. De plus, il ne faut pas non plus sous-estimer la permanence d'une poche de résistance...**

De façon plus spécifique, il est intéressant de noter aussi que les parlementaires associent très fréquemment la loi à une imposition de l'« Occident » par le biais des bailleurs. Le recours à cet argument « culturel », qui rejoint en fait les arguments des parlementaires défavorables à la lutte, est encore un moyen d'adopter une attitude consensuelle (sinon populiste) pour les députés. Cela leur permet de ne pas s'attirer les foudres de la majorité de la population qui voit encore dans la condamnation de l'excision une importation occidentale. C'est en quelque sorte une manière de dire : l'excision n'est peut être pas une bonne chose, mais nous avons nos propres armes pour lutter contre elle.

Cela permet de mettre en relief le fait que **ce qui est en jeu dans le débat sur la problématique de l'excision n'est donc plus tant de savoir si c'est une bonne pratique ou pas, mais comment lutter contre**. On peut donc envisager avec un certain optimisme cette rencontre qui offre l'image d'une **Assemblée Nationale globalement hostile à la pratique (après sensibilisation) mais qui ne**

s'accorde pas encore sur les modalités de la lutte. Pour éclaircir cela, il faudrait en fait véritablement ouvrir le débat au sein du parlement, et cela serait possible par l'introduction d'un projet ou proposition de loi. Cela en effet ne signifierait pas nécessairement l'adoption d'une loi, mais permettrait de réellement *d'évaluer son opportunité*.