



HAL
open science

Retour sur le “ Consensus de Washington ”

Sidy Cissokho

► **To cite this version:**

Sidy Cissokho. Retour sur le “ Consensus de Washington ”. Politix, 2019, Politix, n° 128 (4), pp.179. 10.3917/pox.128.0179 . hal-03543791

HAL Id: hal-03543791

<https://hal.univ-lille.fr/hal-03543791v1>

Submitted on 26 Jan 2022

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.

Retour sur le « Consensus de Washington » : Le tournant libre échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale

Résumé : L'expression « Consensus de Washington » est couramment utilisée pour désigner un ensemble de mesures d'inspiration libérale mises en œuvre à partir de la fin des années 1980 et principalement dédiées aux pays dits en voie de développement. L'emploi de cette expression homogénéisante tend cependant à appauvrir notre compréhension de ces politiques, de leur fabrique et de leur temporalité. En s'intéressant à la façon dont les projets d'infrastructures de transport de la Banque ont acquis une dimension libre échangiste au sortir des années 1980, ce texte questionne certaines de nos certitudes à propos de ces mesures, de leur diffusion, et des groupes qui en ont été les promoteurs. Le tournant libre échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque ne relève pas d'une conversion idéologique de ses employés au dogme néolibéral ; il est plutôt le produit d'une redéfinition de leur rôle à l'intérieur de l'organisation internationale. De plus, ce changement n'est pas porté par des économistes, mais par des ingénieurs. À partir de cet exemple, cet article appelle à porter une plus grande attention à la diversité des trajectoires historiques des politiques dites libérales plutôt qu'à leurs points communs.

Mots-clefs : Banque mondiale, Développement, Consensus de Washington, Ajustements structurels, Libre-échange, Archives, Infrastructure, Transport

Back on the "Washington Consensus": The Free Trade Turn of World Bank's Transport Infrastructure Projects

Abstract: The term "Washington Consensus" is usually used to designate a liberal-inspired set of measures, primarily dedicated to the developing country from the late 80s. The use of this expression diminishes our understanding of the making and the diffusion of these policies. By looking at how the Bank's transport infrastructure projects became free trade oriented in the 1980s, this paper reconsiders some common knowledge about these measures. The free trade dimension of Bank's infrastructure projects is not related to any ideological conversion of its employees to the neo-liberal dogma, but rather to the change of the function of some of them within the organization daily operations. Moreover, it is not supported by economists, but by engineers. From this case, the article advocate paying more attention to the variety of liberal turns.

Key word: World Bank, Development, Washington Consensus, Structural adjustments, Free trade, Archives, Infrastructure, Transport

Il existe un accord dans la littérature académique pour désigner les années 1980 comme le moment où s'imposent les idées néolibérales dans la conduite des politiques publiques. À ce titre, la Banque mondiale est souvent décrite avec le Fonds Monétaire International comme l'un des fers de lance de ce tournant mondial. À travers ce qui a pris le nom dans la littérature de « Consensus de Washington », les deux institutions financières internationales auraient imposé aux gouvernements des pays endettés des continents africain et sud-américain une série de mesures mélangeant austérité budgétaire et libéralisation économique et commerciale. La mise en place de ces politiques serait le produit de la conversion des praticiens de ces deux organisations. Ceux-ci se seraient en effet convertis au dogme libéral, comme par capillarité, suite au retournement des rapports de force au sein du champ économique¹.

Dans ce texte, on se propose de nuancer cette explication en portant attention aux projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale. Contrairement au FMI, l'énorme majorité des prêts accordés par la Banque l'est à travers des projets très précis auxquels les employés de l'organisation prêtent une attention aiguë. La construction d'infrastructures de transport fait partie du cœur de métier de l'organisation depuis ses débuts en Europe dans l'immédiat après-guerre, puis dans les pays dits en voie de développement à partir des années 1960. Durant les trois premières décennies de la Banque, ce type de construction — principalement des routes — semble se suffire à lui-même. D'après les « rapports d'estimation » (*appraisal report*) systématiquement produits par le personnel opérationnel avant la mise en œuvre des projets, ces constructions sont en elles-mêmes les garants du développement². À la fin des années 1980, les discours des projets d'infrastructures de transport de l'organisation se sophistiquent cependant pour se rattacher explicitement à des thématiques plus générales telles que la « facilitation du commerce » ou encore l'« intégration régionale ». Dans les mêmes rapports d'estimation, l'accent est mis désormais tout autant sur les réalisations physiques (construction routière, portuaire ou ferroviaire), que sur les réformes institutionnelles qui les accompagnent (réforme des procédures douanières, harmonisation légale, partenariat public-privé). Le répertoire de projets de la Banque s'enrichit ainsi de nouveaux instruments. Il s'enrichit également de nouvelles catégories d'actions telles que celles de « corridors de transport ³ », au sein de projets qualifiés après coup dans le jargon de l'organisation de « projets de transport et de commerce régional de première génération », et devenus depuis l'un des *best-sellers* de l'organisation. Les différentes déclinaisons de ce type de projets sont aujourd'hui au

¹ Dezalay, (Y.), Bryant, (G.), « Le "Washington Consensus", Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 1998, vol. 121-122, p. 3-22.

² Ce qui ne signifie pas pour autant que ce lien n'est pas théorisé de façon explicite ailleurs, notamment au sein des nombreux *think-thanks* qui peuplent la ville de Washington. Voir sur ce sujet les productions du Brookings Institute dès les années 1950. Voir Owen (W.), *Strategy for Mobility*, Washington, Brookings Institution, Transport Research Program, 1964.

³ Pour un retour plus détaillé sur l'histoire de cette catégorie d'actions publiques notamment en Europe et en Amérique du Nord voir : Debrie (J.), Comtois (C.), « Une relecture du concept de corridors de transport : illustration comparée Europe/Amérique du Nord », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 2010, n° 58, p. 127-144.

fondement des politiques visant à favoriser le libre-échange —synonyme ici de développement— et menées par la Banque mondiale et ses homologues régionaux, aussi bien sur le continent asiatique qu'en Afrique subsaharienne⁴.

Sur la base d'un travail d'archives⁵, ce texte questionne la fabrique de ces rapports d'estimation au sortir des années 1980, soit au moment où le discours dont ils sont les porteurs évolue. Une première hypothèse possible serait que ce mouvement, qui fait des infrastructures de transport le support d'un projet éminemment libéral, correspond à un autre plus profond. Il serait la conséquence de l'émergence du Consensus de Washington et de la victoire des idées néolibérales⁶. Seulement, ce n'est pas le récit que les archives disponibles permettent de raconter. On n'y trouve en effet pas de trace d'une quelconque acculturation soudaine des employés de la division Transport⁷ de la Banque aux idées néolibérales. Ce qui ressort de l'étude des archives, c'est plutôt l'importance de temporalités plus courtes dans l'émergence de ces nouvelles significations, et de toute une série d'éléments à première vue plus anecdotiques mais qui n'en sont pas moins déterminants. De ce point de vue, la conversion des projets de construction d'infrastructures de la Banque mondiale au libre-échangisme est le produit de la transformation de la division interne du travail et des concurrences au sein de l'organisation. Par ailleurs, cette conversion n'est pas portée des économistes, mais par une frange inattendue du personnel de la Banque mondiale : les ingénieurs. Ce changement ne peut donc pas être interprété comme une conséquence directe de la victoire des idées néolibérales, même s'il contribue pourtant à alimenter cette tendance.

Le corpus sur lequel se fonde ma démonstration est formé de deux types d'archives. Il est d'abord composé des documents de travail d'époque des employés de l'organisation. Comme l'ont déjà souligné certains travaux à propos du Fonds Monétaire International⁸, l'écriture est au cœur des occupations quotidiennes des employés des institutions financières internationales. Cette activité laisse des traces, sous la forme de correspondance entre les différents services de la Banque, mais aussi entre la bureaucratie des gouvernements bénéficiaires de l'aide et celle de l'organisation internationale. À cela s'ajoutent des rapports intermédiaires produits en amont ou en aval des projets, leurs

⁴ Fau (N.), "Investment in Infrastructure and Regional Integration: Will Connectivity Reduce Inequalities?", in Br. Jetin (B.), Miki (M.), (ed.), *ASEAN Economic Community: A Model for Asia-wide Regional Integration?*, Palgrave Macmillan, p. 291-310, 2016 ; Lombard (J.), Ninot (O.), Steck (B.), *Corridors de transport en Afrique et intégration territoriale en question*, in Gana (A.) et Richard (Y.), (dir.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Tunis-Paris, IRMC-Karthala, 2014, p. 253-272.

⁵ On emprunte ici à la démarche proposée par Sandrine Kott dans Kott (S.) « Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », *Critique internationale*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 9-16.

⁶ Mirowski, (P.), Plehwe, (D.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Mass., London, Harvard University Press, 2009.

⁷ Le nom de ce que nous appelons la division Transport pour plus de commodité tout au long du texte correspond à l'appellation de la division en charge des projets d'infrastructures de transport en 1986. En 1980, par exemple, la division Transport équivalait en fait aux divisions Routes et Ports, Rail et Aviation. À la fin des années 1980, celle-ci prend le nom de division Infrastructures.

⁸ Sellen, (A.J.), Harper, (R.H.R.), *The Myth of the Paperless Office*. Cambridge, Mass., London, MIT Press, 2002.

brouillons, ou encore les commentaires qu'ils ont suscités, tous accessibles aux chercheurs sur demande depuis les archives de l'organisation⁹. Ce premier ensemble donne à voir le travail ordinaire, bien souvent laborieux, des employés de la Banque mondiale. Il permet, autrement dit, de restituer le sens des actions de la Banque en train de se construire plutôt que déjà construites¹⁰. Le second volet d'archives mobilisées dans ce texte relève de témoignages recueillis après coup. La Banque et ses employés en ont produit un nombre important depuis la fin des années 1960, sous la forme de brûlots mais aussi sous celle plus policée d'une histoire institutionnelle¹¹. À cela sont venus s'ajouter des entretiens informels menés par nos soins avec d'anciens et d'actuels employés impliqués dans la fabrication des projets de transport de l'organisation. Ces narrations individuelles donnent accès à une série de trajectoires personnelles. Elles permettent de plus de saisir les rapports de force et les échelles de valeurs qui ont pu déterminer les activités du personnel de cette institution à cette époque, au-delà de l'organigramme officiel.

La combinaison de ces sources permet de redonner à la production du discours de la Banque durant cette période toute son épaisseur sociale. Elle nous renseigne alors sur certains des mécanismes moteurs du changement au sein de cette organisation internationale¹², mais aussi, et surtout, sur la façon dont les rôles et les statuts du personnel opérationnel de la Banque se sont massivement redéfinis au sortir des années 1980. Les rapports d'estimations ne conservent pas tant la trace d'un changement idéologique que celle d'un renouvellement des personnes habilitées à dire le sens des actions de l'organisation, ainsi que des arènes où ce sens est énoncé. La fin des années 1980 est en effet marquée par la mise en place d'une réforme d'inspiration néo-managériale d'une ampleur inédite au sein de la Banque. Celle-ci redéfinit profondément la division du travail au sein de l'organisation, propulse le groupe des ingénieurs en charge des projets d'infrastructures de transport hors de son pré carré technique pour en faire des généralistes, et fait du projet l'un des espaces où le discours de l'organisation sur ses propres actions est mis en scène. Ce texte argue que c'est d'abord cette série d'évènements qui a fait des projets d'infrastructures de transport le support du discours néolibéral.

⁹ Cet article repose sur le dépouillement d'archives récoltées au cours de trois terrains de 2 à 4 semaines chacun à Washington. Ces archives couvrent une période allant du début des années 1950 à l'année 1997. La plupart d'entre elles concernent cependant la fin des années 1980 et le début des années 1990. Il s'agit de correspondance autour de projets précis, de documentations recueillies par les employés eux-mêmes suite à leur participation à différents séminaires aussi bien à l'intérieur de la Banque qu'à l'extérieur. Au-delà de ces documents provenant principalement de la partie opérationnelle de la Banque, d'autres, issus des fonds de la présidence ou bien des services financiers, ont été consultés de façon moins systématique.

¹⁰ Gayon (V.), « Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016, vol. 213, n° 3, p. 84-103.

¹¹ On fait tout particulièrement référence à la « World Bank Oral History ». Ce fonds regroupe des entretiens réalisés par vagues successives des années 1960 à nos jours, menés tantôt par des employés de la Banque tantôt par des historiens professionnels dans le cadre de projets financés par la Banque.

¹² Voir à ce sujet la synthèse proposée dans Nay (O.), Petiteville (F.), « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, 2011, vol. 53, n° 4, p. 9-20.

Les nouveaux généralistes

Le surplus de sens donné aux projets de constructions d'infrastructures de transport de la Banque au sortir des années 1980 est indissociable des transformations de l'identité professionnelle des ingénieurs en charge du suivi technique des projets de l'organisation à la même époque. Ce segment des employés de l'organisation se saisit d'une réforme interne d'inspiration néo-managériale entamée à partir de 1987¹³. Ils passent alors du statut de technicien à celui de généraliste. Dans cette première partie on suit ce processus de conversion institutionnelle qui transforme, de façon inattendue, les ingénieurs chargés de construire des routes en porteurs de solutions libre-échangistes.

L'ingénieur technicien

À la création de l'organisation, les ingénieurs de formation ont été regroupés au sein du département dit technique. Cette partie du personnel traitait des projets de pont, de route, ou encore de barrage sans réelle spécialisation. Leur rôle se concentrait sur le travail technique de construction et consistait essentiellement à contrôler les travaux des firmes commissionnées pour mettre en œuvre les projets d'infrastructures financés par la Banque. Cette poignée d'employés effectuait ce travail en supervisant les études techniques réalisées avant l'implantation des projets et destinées à estimer les coûts des réalisations d'infrastructures suivant une série de procédures standards¹⁴. Ce petit noyau s'est étendu par la suite, au fur et à mesure que les activités de la banque se sont diversifiées. Au début des années 1970, les ingénieurs n'étaient plus tous regroupés au sein d'un seul département. Leur présence restait cependant toujours concentrée au sein des divisions consacrées à la construction d'infrastructures routières, ferroviaires et portuaires, ou encore au sein de celles consacrées aux projets énergétiques et hydrauliques¹⁵. Le découpage de la Banque reflète alors les principaux courants de l'ingénierie d'après-guerre.

Le nombre d'ingénieurs travaillant directement pour la Banque a continué de croître par la suite, à l'instar d'ailleurs du nombre total d'employés de la Banque en hausse durant le mandat de Robert McNamara entre 1968 et 1981¹⁶. En 1976, on ne comptait pas moins de quatre divisions consacrées à la construction de routes, et quatre supplémentaires consacrées aux projets de construction de ports, de réseaux ferrés. Le personnel de ces divisions avait une influence certaine sur les projets susceptibles de concurrencer celle du personnel des divisions financières incarné par les « agents de prêts ». Ils étaient en première ligne pour expliquer la rationalité économique des réformes à leurs collègues

¹³ À plus d'un titre cette réforme peut être vue comme le premier acte d'une série de réformes ultérieures visant à accentuer la décentralisation de la banque. Voir Nielson (D.L.), Tierney (M.J.), Weaver (C.E.), Bridging the Rationalist–Constructivist Divide: Re-Engineering the Culture of the World Bank, *Journal of International Relations and Development*, 2006, 9(2), p. 107-139.

¹⁴ On ne dispose pas de chiffre exact sur le nombre d'employés de la Banque ayant une formation d'ingénieur et leur répartition dans l'institution. On se base donc ici principalement sur les récits des employés de l'époque tels que celui du Général Raymond Wheeler, réalisé par Robert Oliver en 1961.

¹⁵ On se base ici sur l'évolution des organigrammes des années 1950 jusqu'aux années 1990.

¹⁶ Pour retour détaillé sur les années McNamara voir: Lewis (J.P.), Webb (R.C.), Kapur (D.), (ed.), *The World Bank: Its First Half Century, Volume 1, History*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997, p. 215-330.

présents dans les administrations nationales, eux aussi ingénieurs la plupart du temps. C'était aussi cette partie du personnel qui, au-delà des conditions du prêt, décidait des formes prises par les réalisations matérielles des projets et donc des montants alloués à ces projets¹⁷. Malgré leur poids dans la définition et le suivi des projets, ces employés n'occupaient cependant que très rarement les postes les plus élevés de décision. Les dirigeants successifs de la division Transport étaient d'abord des économistes de formation. Les propos d'Edward V.K. Jaycox, économiste de formation, qui devint durant les années 1970 le directeur du département Transport, puis dans les années 1980 celui du département Afrique, renseignent plus avant sur la place limitée qu'occupaient les ingénieurs dans les hiérarchies de l'organisation à cette époque.

À son arrivée dans la Banque en 1970, Edward V. K. Jaycox sort d'une formation à l'Université de Columbia en commerce et en économie. Selon son propre récit, il commence par errer dans les locaux de la Banque pendant plusieurs semaines, sans affectation précise. Signe du peu d'intérêt qu'on lui porte, on lui donne un bureau sans fenêtre. Jaycox se met alors à lire l'annuaire téléphonique¹⁸. Un jour pourtant, le directeur du département Afrique de passage dans le couloir le remarque. À la suite de cette rencontre fortuite, il est transféré dans la division Pays consacrée à l'Ouganda, au Kenya et la Tanzanie. Il est intégré dans une équipe dédiée au contrôle financier des projets. Quelques mois plus tard, il est envoyé dans le département Transport.

« Après six mois, j'ai été transféré [...] à la division des projets de transport du département des opérations techniques. Une sorte de sanctuaire à l'intérieur de la Banque. C'est comme si on revenait à la tête du navire. C'est là que les personnages croustillants sont, ceux qui ont les pieds dans la boue.

Des ingénieurs, des agronomes, mais surtout des ingénieurs ¹⁹ »

Même recueillis plus de 20 années plus tard, les propos de celui qui n'était alors qu'un jeune employé de la Banque conservent les traces des représentations associées à cette partie du personnel. Être « à la tête du navire » ou encore « les pieds dans la boue », selon les expressions employées par Jaycox, signifie d'abord être en rapport avec le terrain et par conséquent englué dans les aspects les plus techniques des projets. Dans le même entretien, il revient plus loin sur un autre type de division au sein de la Banque qui, à cette époque, oppose les employés dits « pays » ou encore « programmes », à ceux des « projets » ou encore « secteurs » dont les ingénieurs font partie. Ici, ce n'est plus seulement leur formation qui stigmatise les ingénieurs, mais plus directement la position qu'ils occupent dans l'organisation et les tâches auxquelles ils sont assignés.

« Nous, les gens des secteurs, avons toujours pensé qu'il était très important

¹⁷ On se réfère notamment aux descriptions faites par Thomas Ambrose Blinkhorn, dans une interview donnée à Robert P. Grathwol en 2008. Thomas Ambrose Blinkhorn a été « agent de prêt » de 1971 à 1981. Sur le degré d'autonomie du personnel de la Banque à cette époque voir aussi : Ascher, W, New development approaches and the adaptability of international agencies: The case of the World Bank, *International Organization*, 1983, vol. 37, n° 3, p. 415-439.

¹⁸ Ce type de récit dans lequel les hauts dirigeants mettent en scène leur arrivée chaotique au sein de l'institution est assez classique dans les entretiens menés dans le cadre de l'histoire orale de la Banque. Voir par exemple l'entretien de Paul Cadario réalisé par Charles Ziegler, 2013.

¹⁹ Entretien avec Edward V.K. Jaycox, mené par Jochen Kraske et Louis Galambos, 1995.

de réussir les projets. Il ne s'agissait pas uniquement de transférer des ressources, mais également de la technologie et des infrastructures. Aux yeux des gens du secteur, ces diplomates n'étaient qu'une bande de courtisans. Il s'agit d'un point de vue un peu extrême mais il décrit bien la culture de la Banque à l'époque et encore aujourd'hui. Mon opinion personnelle à l'époque était qu'il ne s'agissait pas d'un conflit grave et que les relations diplomatiques avec les pays étaient très importantes. Je pensais que le contexte politique des projets était l'une des variables les plus importantes, qu'il n'y avait pas de réponse sectorielle standard à un problème donné et que toute solution devait être spécifiquement adaptée à qui devait soutenir le projet, le gérer, le faire valoir, le défendre pour obtenir les fonds pour le réaliser et ainsi de suite. Le département des opérations techniques était tout de même au front. C'était une équipe technique très puissante, relativement plus puissante que les économistes des départements « pays » ou les agents de prêts qui avaient cette orientation « pays » sympathique, mais qui n'accomplissaient finalement pas trop de travail. Ceux-là [les économistes et les agents de prêts] sont devenus plus sensibles aux particularités des pays et à la politique parce qu'ils ne pouvaient pas nous faire confiance, nous les puristes du secteur, qui essayions de résoudre tous les problèmes comme une équation technique, sans réelle sensibilité, de sorte que le fossé entre eux et nous s'est creusé. Nous étions quelques-uns, principalement des Jeunes Professionnels, presque tous des généralistes. Nous essayions de modifier tout cela pour qu'il [le personnel opérationnel] soit plus réactif, plus responsable.²⁰ »

Alors que les employés « pays » semblent considérés comme plus sensibles aux contraintes dites politiques et donc perçus comme des « généralistes », ceux des « programmes » sont présentés ici comme étant plus intéressés à la réalisation technique des projets²¹. Ce discours permet au passage à Jaycox de légitimer la place qu'il occupa tout au long des années 1970 à la tête du département technique dédié au transport, alors même qu'il avait une formation d'économiste. Parce qu'il n'avait pas le profil des ingénieurs, majoritaires au sein de la division qu'il dirigeait, il pouvait, à l'entendre, compenser la tendance des « gens du secteur » à réaliser des projets standards en les poussant à intégrer dans leur fabrication des variables nationales jugées plus politiques. Bien qu'il s'identifie parfois aux ingénieurs de la division qu'il dirige, Jaycox dispose d'un statut différent du fait de sa formation d'économiste. Il peut, contrairement à eux, acquérir une position dirigeante, évoluer au sein de l'organisation et passer du côté « pays » comme il le fera d'ailleurs ensuite durant sa carrière. Il intègre une longue lignée de directeurs de la division Transport

²⁰ Entretien avec Edward V.K. Jaycox, mené par Jochen Kraske et Louis Galambos, 1995.

²¹ Ce qui ne signifie pas pour autant que cette partie du staff de la Banque n'avait aucune influence sur les projets ou n'avait pas de pouvoir de résistance. Voir Ascher (W.), *New development approaches and the adaptability of international agencies: The case of the World Bank*, *International Organization*, 1983, vol. 37, n° 3, p. 415-439.

tels Warren C. Baum, Wilfried P. Thalwitz ou encore David Knox ayant une formation d'économiste, considérés comme des « généralistes », mais dirigeant en grande partie des ingénieurs.

Au-delà de ces distinctions, ces différents clivages étaient encore renforcés par des différences de parcours professionnel. La plupart des « généralistes » accédant à des postes de cadre au sein de la Banque étaient, et sont encore, issus du programme des Jeunes Professionnels comme le souligne Jaycox dans l'extrait précédent²². Mis en place au début des années 1960, ce programme est destiné à former les cadres de l'institution. Les Jeunes Professionnels étaient à l'époque en grande partie composés d'économistes de formation ou bien de diplômés de prestigieuses écoles de commerce recrutés jeunes pour faire toute leur carrière au sein de l'organisation. Edward V. K. Jaycox et ses successeurs à la tête de la division Transport de la Banque en font partie. Ces Jeunes Professionnels offrent un profil très différent de celui de la grande majorité des ingénieurs, marqué par différentes expériences professionnelles au sein de cabinets de consultance privés avant d'arriver dans la Banque.

Cette division du travail de production de biens symbolique au sein de la Banque se prolonge dans l'orientation très opérationnelle des recherches qui y sont menées par les ingénieurs. Pendant les années 1980, le réseau d'ingénieurs impliqués dans la production de savoirs au sein de la Banque a investi l'initiative « The Highway Design and Maintenance Standards Model »²³. L'objectif de ce réseau était principalement d'améliorer l'évaluation du coût de production des routes pour les pays en voie de développement en produisant un modèle de mesure standard. Ce travail était typique de l'ingénierie anglo-saxonne du début du siècle²⁴.

La trajectoire de William D.O. Paterson, l'ingénieur à la tête du projet, illustre certaines des caractéristiques de cette génération d'ingénieurs. D'abord employé par le gouvernement des États-Unis, il avait rejoint la Banque en 1981 en tant que consultant et y avait conduit une série de projets de constructions routières en Asie. Cette carrière était caractéristique de la relation particulière entretenue par l'institution avec le gouvernement américain depuis sa création²⁵. La trajectoire de Paterson –à cheval entre l'administration américaine et la Banque– était, quant à elle, proche de celle des premiers ingénieurs travaillant à la Banque²⁶.

²² Voir aussi Goldman (M.), *Imperial Nature : The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2005, p. 135-136.

²³ Les résultats du projet seront publiés en 1988 sous la forme de 5 volumes. Ils continuent aujourd'hui de servir de base au calcul de rentabilité de construction de routes dans le monde du développement. Voir *The Highway Design and Maintenance Standards Series (A World Bank Publication)*, 5 Vols., The Johns Hopkins University Press, 1988.

²⁴ Seely (B.E.), "Engineers and Government-Business Cooperation: Highway Standards and the Bureau of Public Roads, 1900-1940", *Business History Review*, 1984, vol. 58, n° 1, p. 51-77.

²⁵ Gwin (C.), "U.S. Relation with the World Bank, 1945-1992", in Lewis (J.P.), Webb (R.C.), Kapur (D.), (ed.), *The World Bank: Its First Half Century*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1987, p. 195-274.

²⁶ Voir à ce sujet l'interview mené par Robert W. Oliver avec le Général Raymond Wheeler, notamment ancien Directeur du département des opérations techniques, le 14 Juillet 1961.



Figure 1 : William D.O. Paterson entouré d'un groupe d'ingénieurs, mars 1984, quatrième conférence sur le pavement et l'asphalte, Afrique du Sud.

À l'occasion de différents colloques, Paterson et le réseau d'ingénieurs qui l'accompagnaient dans son travail rencontraient des collègues préoccupés comme eux par la création de standards internationaux en matière de construction de routes, ainsi que par le coût de la construction de ces infrastructures. Les traces laissées par leur participation à ces différents événements sous la forme de brouillons de présentation, mais aussi de photos, de brochures de conférences et d'échanges télex laissent apparaître la porosité entre ce groupe d'employés, l'administration comme on l'a dit plus haut, mais aussi le monde de l'industrie, un autre trait typique de cette génération d'ingénieurs.

Ainsi, ces réseaux intégraient également certains représentants du monde de l'industrie. En Afrique du Sud, Paterson et son équipe rencontrent par exemple le président du National Asphalt Pavement Association, membre de la société des ingénieurs du Maryland aux États-Unis, ainsi que de l'Association of Asphalt Paving Technologists. Ils ont aussi affaire à Jean Marvillet, ingénieur chimiste chez Total, ou encore au Dr Ron Huston, professeur à l'Université du Texas. Ils participent à des réunions organisées par le Transportation Research Board, un détachement de l'Académie des sciences et de médecine américaine, mais où siègent en majeure partie des ingénieurs des différentes administrations américaines. Lorsqu'ils se déplacèrent en France, les ingénieurs de la Banque furent en contact avec l'Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement, directement sous la tutelle du gouvernement. Ces porosités ne reflétaient pas seulement les frontières floues de la Banque, mais le

positionnement de la profession d'ingénieur dans son ensemble dans l'immédiat après-guerre²⁷. Elles sont le reflet d'une culture professionnelle imprégnée des valeurs du « monde industriel²⁸ ».

L'ingénieur manager

La fin des années 1980 constitue une rupture dans la façon dont les ingénieurs conçoivent leur place dans la Banque. Ces derniers cessent de se satisfaire du rôle de simple technicien et lorgnent sur des positions de généraliste au sein de l'organisation. Tout commence par une réforme du personnel qui s'étale de la fin des années 1980 au début des années 1990. En 1986, Barber Benjamin Conable récemment arrivé à la tête de la Banque découvre une situation financière préoccupante. Pressé de réagir par les représentants des gouvernements des pays donateurs, il enclenche ce qui est encore aujourd'hui considéré comme la plus brutale réforme interne au sein de la Banque mondiale²⁹. La hausse du nombre de personnel durant le mandat de McNamara est en effet perçue comme la principale raison de gonflement du budget de l'organisation et accessoirement comme la source d'une bureaucratisation excessive. Un comité de pilotage présidé par Edward V. K. Jaycox est mis en place, afin de faire des recommandations sur les changements à introduire au sein de la Banque afin de rendre son action plus efficiente.

Le travail de ce comité se prolonge par celui de multiples « *Team Group* » en charge de compiler les doléances du personnel. Plus de 750 entretiens ont alors été menés. Ces comités locaux ont été chargés d'« identifier », « classer » et « sélectionner » l'ensemble du personnel, selon les mots de membres du comité. Pour ce faire, ils étaient épaulés par un cabinet de consultance privé qui avait été conseillé à Conable par le banquier Rothschild après la mise en place d'une réforme similaire dans sa banque. Entre 300 et 600 employés, selon les sources, sont renvoyés par vagues tout au long de la réforme. Tandis que ceux restants doivent re-postuler à leur propre position ou à d'autres.

Cette réforme est aujourd'hui perçue comme ayant mené au renforcement des logiques clientélistes de nomination au sein de la Banque³⁰. Jusqu'ici, les nominations du personnel étaient faites par un bureau central composé de directeurs provenant de différents secteurs de la Banque, ce qui avait pour effet de les dépersonnaliser. Celles ayant eu lieu à la suite de la réforme furent essentiellement faites sur les demandes individuelles de chaque manager et donc selon des critères beaucoup plus personnels. Edward V. K. Jaycox alors à la tête de la mise en œuvre de la réforme, parle lui-même d'un « *farmer takes a wife, wife*

²⁷ Grelon (A.), (Dir.), *Les Ingénieurs de la crise : titre et profession entre les deux guerres*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1986.

²⁸ Voir Boltanski, (L.), Thévenot, (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p. 252-262.

²⁹ Conable est d'abord conseillé en cela par le cabinet de management « Cresap, McCormick & Paget », notamment sur les conseils du banquier David Rockefeller. Voir Lewis (J.P.), Webb (R.C.), Kapur (D.), (ed.), *The World Bank: Its First Half Century, Volume 1, History*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997, p. 1199.

³⁰ C'est du moins ce que laisse entendre l'ensemble des entretiens du corpus de l'histoire orale de la Banque. Voir à ce sujet l'interview de Ernest Stern réalisé par Jochen Kraske, Louis Galambos et David Milobsky les 16 et 29 Décembre 1994 ainsi que le 5 janvier 1995.

takes a child process” quand d’autres parlent plus timidement de la création d’un “marché du travail interne”.

L’une des principales ambitions affichées de la réforme était d’abolir la division entre les segments « projets » et « pays » de la Banque. Cette division et les tensions qu’elle provoquait, étaient en effet perçues comme le principal symptôme de la sur-bureaucratiation de l’organisation. Pour ce faire, ses concepteurs formalisèrent un mode de fonctionnement officieusement déjà existant au sein des pôles opérationnels. Ils renforcèrent le rôle des « *Task Team Leaders* », parfois aussi appelé « *Task Managers* ». « Le TM [*Task Manager*] est la passerelle entre les départements pays et les départements techniques³¹ », peut-on lire dans les échanges au sein de la « *Task Force* » en charge de la mise en œuvre de la réforme. Toujours pour les concepteurs de la réforme, les différentes compétences de la Banque devaient désormais être fédérées autour de cette nouvelle fonction dans le cadre des projets. Les nouveaux *Task Managers* auraient à leur charge la composition de leurs équipes, l’élaboration de la logique des projets, la recherche de financement au sein de l’institution pour les mener à terme, et bien sûr la mission de convaincre les « clients » de la Banque puis ses supérieurs hiérarchiques du bien-fondé du projet qu’ils incarnent³². Cette figure était, autrement dit, appelée à devenir la véritable porteuse des projets de la Banque au sein de cette nouvelle organisation réticulaire propre à l’idéologie naissante du management³³.

Les employés de la Banque ayant une formation d’ingénieur se sont sentis tout de suite menacés par l’annonce de ces changements qui semblaient favoriser un échelon de coordination plus généraliste, supervisant les divisions techniques opérationnelles. Ces inquiétudes se cristallisèrent peu après la publication du rapport du comité de pilotage dans un débat portant sur la formation du personnel dit technique. À cette occasion, certains ingénieurs de formation exprimèrent le sentiment d’avoir été injustement bridés dans leur carrière jusqu’alors. Dans leur prise de parole en interne, ils manifestèrent leur refus de rester cantonnés à des tâches considérées comme techniques, leur volonté d’être désormais associés à des tâches qu’ils estimaient plus nobles parce qu’ayant trait à des aspects jugés plus politiques.

« La limitation des ingénieurs au rôle de spécialiste technique et sectoriel ne permet pas de garantir que le travail de la Banque soit orienté et exécuté dans l’intérêt du pays en développement. En fait, la plupart des ingénieurs ont été actifs pendant un certain nombre d’années pour tenter de mener des réformes politiques et institutionnelles dans leur secteur respectif. Par ailleurs, beaucoup

³¹ Office memorandum from Jaycox, to all the Africa Regional Managers, Africa Region – Implementation of the reorganisation, June 8, 1987.

³² Pour une explication plus détaillée du rôle actuel joué par les TTL voir Ika (L.A.), “Opening the Black Box of Project Management: Does World Bank Project Supervision Influence Project Impact?”, *International Journal of Project Management*, 2015, vol. 33, n° 5, p. 1111-1123.

³³ On pourrait ici parler d’un passage à la « cité-projet » décrite par Luc Boltanski. Voir Boltanski (L.), Chiapello (É.), *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999, p. 99-167.

d'ingénieurs partagent le sentiment que la direction de la Banque, dont 85% ne sont pas ingénieurs, cherche à nous limiter à notre rôle de technicien³⁴ »

Au-delà de la question de la division du travail, les différentes interventions publiques des ingénieurs durant cette période posent la question de la hiérarchie des savoirs au sein de l'institution. On peut lire ici un témoignage de la vivacité des concurrences pour l'excellence au sein de la Banque dans ce mémorandum :

« Il me semble que beaucoup d'attention a été portée à la reconversion des ingénieurs [souligné dans l'archive], aux connaissances très spécialisées. J'ai en revanche vu peu de références aux économistes ou aux analystes financiers. N'ont-ils pas besoin eux aussi de formation ? Mon impression est qu'ils en ont besoin, en particulier en ce qui concerne les questions de management, tant au sein de la banque (gestion des prêts, passation des marchés, etc.) que dans les aspects pratiques tels que le renforcement des institutions, l'élaboration des politiques publiques, etc. [...] L'examen de la question de la formation continue devrait être aussi l'occasion de s'interroger sur la nouvelle organisation de la Banque, les besoins futurs qu'elle suscitera. Nous devrions chercher des réponses à des questions telles que : 'qu'est-ce qui nous sera demandé dans la nouvelle organisation ? Quelle sera notre fonction ? De quelles compétences aurons-nous besoin ? »³⁵ »

Les ingénieurs de formation qui s'expriment entendent, on le devine à lire ces extraits, se saisir de la réforme pour redéfinir et promouvoir leur rôle au sein de la Banque. Plutôt que mettre en avant une formation en économie qui valoriserait leurs concurrents, ils font de la formation en management une compétence stratégique au sein de la nouvelle Banque mondiale. Il s'agit de se placer pour revendiquer le rôle de *Task Team Leader* institutionnalisé par la réforme. Plus loin, au cours de la même correspondance interne, les conclusions du comité de pilotage de la réforme sont reprises par les ingénieurs pour définir leur futur rôle au sein de la Banque.

« Je pense que nous devrions sûrement nous transformer en généralistes capables de générer et de gérer des prêts, et de mettre en place une équipe multidisciplinaire de spécialistes qui, à long terme, aura tendance à provenir de l'extérieur de la Banque. Je ne pense pas qu'il soit réaliste de considérer le département technique comme une source permanente d'employés hautement spécialisés, maîtrisant parfaitement un domaine de compétences restreint [passage annoté par le lecteur « moi aussi »].³⁶ »

Sentant le vent de la réforme souffler, les ingénieurs qui prennent la parole définissent leur rôle au sein de la future Banque non pas comme exécutant ou technicien, mais comme coordinateur. Le bouleversement engagé par la réforme Conable finit d'ailleurs par

³⁴ Memorandum office, June 1987. Le statut de ces échanges au sein des archives est ambiguë. On retrouve en effet leur trace dans les fichiers généraux consacrés à la formation du personnel de la division Transport. Leur ton indique en revanche un mode de conversation privée. Ils sont par ailleurs adressés à un nombre limité de personnes contrairement à d'autres documents du même type.

³⁵ Memorandum office, May 1987.

³⁶ Memorandum office, May 1987.

bénéficiaire aux ingénieurs, déjà habitués à occuper des fonctions de coordination dans la gestion des aspects techniques des projets et donc prêts à effectuer des tâches de management. Un module de formation d'une semaine appelé « Engineering for Non Engineers » mis en place au tout début des années 1990 en témoigne. Le séminaire était avant tout destiné au pôle financier de la Banque amené à travailler sur des projets d'infrastructures de transport. L'enjeu était clairement de faire valoir auprès de cette partie du personnel un certain nombre de choix techniques effectués par les ingénieurs et, semble-t-il, contestés parce que jugés « non économiques » par la partie financière de la Banque. Les ingénieurs qui initient le projet précisent tout de même de façon sarcastique, dans une note de bas de page au cours d'un de leurs échanges :

« On ne souhaite certainement pas avoir en tant que participant des employés qui auraient débuté leur carrière professionnelle en suivant un cours universitaire en ingénierie, puis qui se seraient réveillés pour devenir, par exemple, des économistes (Vincent Walter Hogg dit toujours que "voir la lumière" était la meilleure façon de parler de ces reconversions !").³⁷ »

Signe que le ressenti des ingénieurs envers les économistes reste fort, les reconversions des ingénieurs en économistes sont quasiment envisagées comme des trahisons même lorsqu'elles sont précoces. Ces réformes n'ont par ailleurs pas subverti de suite les hiérarchies en place : le savoir économique reste encore roi dans les années 1990 et la carrière du personnel ayant une formation d'ingénieur plafonnée. Mais des changements commencent à se faire jour comme l'arrivée du premier directeur de division ayant une formation d'ingénieur : Jean H. Doyen. Quelques mots sur le parcours de ce dernier sont nécessaires pour comprendre ce que son arrivée à la tête de la division Transport Afrique provoqua. Contrairement à ses prédécesseurs, pour la plupart anglo-saxons, Jean H. Doyen avait été formé en Belgique. Après avoir passé son enfance au Kenya, il avait étudié à l'Université de Liège l'ingénierie, avant d'intégrer le MIT pour deux années d'études complémentaires. La dimension européenne d'une partie de la formation de Jean H. Doyen n'est pas anodine ; à l'époque, les formations en ingénierie européenne étaient en effet réputées être beaucoup plus généralistes que les formations anglo-saxonnes³⁸. Par la suite, Jean H. Doyen fut l'un des rares ingénieurs à faire partie du programme des Jeunes Professionnels. Après une brève période de consultance, il avait donc fait toute sa carrière au sein de la Banque et connaissait parfaitement les rouages de l'organisation. D'abord simple ingénieur au siège, il rejoint la cellule transport de l'unité de préparation des projets d'Afrique de l'Ouest basée à Abidjan puis est affecté à la mission résidente de la Banque au Congo en tant que « *Transport Specialist* », avant de rejoindre le siège pour travailler avec le département d'Amérique latine, toujours dans le domaine du transport et des routes, jusqu'en 1982. À cette époque, on retrouve sa trace dans l'un des congrès investis par l'équipe d'ingénieurs de la Banque à l'époque. Le jeune ingénieur intervient cependant non

³⁷ Memorandum office, May 1987.

³⁸ Gouzévitch (I.), Grelon (A.), Karvar (A.), *La formation des ingénieurs en perspective : Modèles de référence et réseaux de médiation, XVIIIe-XXe siècles*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006.

pas sur des calculs standards de résistance ou de coût, comme ses collègues, mais plutôt sur l'histoire des routes en Afrique au sein du panel le moins technique de la conférence. Il est ensuite affecté au Rwanda, et passe à cette occasion pour la première fois de la partie « projets » à la partie « pays » de la Banque. C'est après cette expérience qu'il rejoint le siège de la Banque à Washington, peu après la mise en œuvre de la réforme interne.

L'arrivée de cet ingénieur de formation au profil atypique à la tête de la division Transport marque le début de l'incursion des ingénieurs de la division dans des questionnements d'ordre institutionnel et non plus uniquement technique. Dès 1987, Jean H. Doyen se sert de sa position pour soutenir la création d'un *think-tank* interne à l'organisation, sur la base de financements en partie extérieurs à la Banque. Le Sub-Saharan Transport Program qui regroupe des employés et des contractuels affiliés au département Transport de l'organisation, promeut des solutions institutionnelles aux problèmes de transport au sein de l'organisation mais aussi à l'extérieur, principalement auprès des gouvernements d'Afrique subsaharienne. Le réseau prend ensuite le nom de Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) dans les années 1990, ce qui atteste de l'intérêt croissant du personnel des départements techniques de la Banque pour la fabrique des politiques publiques. Ses productions alimentent désormais les réflexions des ingénieurs devenus, à l'occasion de la réforme du personnel, des managers de projet. Les réflexions du réseau se détournent ainsi des thématiques de l'ingénierie classique pour se rapprocher de réflexions empruntant aux problématiques de l'économie politique³⁹, et se concentrer sur la recherche et l'expérimentation de nouveaux instruments d'actions publiques. Signe de ce changement de génération, les productions de ses membres se déploient par ailleurs en dehors des espaces investis par leurs prédécesseurs, et en totale déconnexion avec le monde de l'industrie et ses préoccupations⁴⁰.

Cette managérialisation des carrières de hauts responsables nationaux et internationaux n'est pas sans rappeler celle ayant lieu une décennie plus tard au sein des grands corps français⁴¹, ou bien de la direction générale du développement de la Commission européenne⁴². Elle a cependant des effets opposés à ce dernier cas. La managérialisation n'évince pas les ingénieurs. Ceux-ci réussissent à se saisir des processus engagés, et

³⁹ Ce processus de conversion à la logique économique est semble-t-il commun aux professions dominées au sein de la Banque telles que les chercheurs en sciences sociales ou encore des avocats. Voir Mosse (D.), 'Localized Cosmopolitans: Anthropologists at the World Bank', *Communication pour l'ASA Conference*, Keele, 10-13 April 2006, Sarfaty (G.A.), *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank*, Stanford, Stanford University Press, 2012, Goldman (M.), *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2005, p. 136-140.

⁴⁰ Il est intéressant de noter que la création de ce type de groupe de travail interne est le corolaire d'un mouvement plus large qui voit l'autonomisation croissante du vocabulaire employé dans les productions de l'institution d'autres sphères sociales à la même époque, comme le soulignent Moretti (F.), Pestre (D.), « Bankspeak. The Language of World Bank Reports », *New Left Review*, (92), p. 75-99.

⁴¹ Gervais (J.), « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, 2007/3, n° 79, p. 101-123.

⁴² Dimier (V.) « Adieu les artistes, here are the managers » : les réformes managériales au sein de la DG Développement de la Commission européenne, *Sociologie Du Travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 234-254.

revendiquent avec succès leurs droits à monter en généralité sous la forme d'un discours d'économie politique. Ce segment du personnel opérationnel de la Banque investit les nouveaux rôles dirigeants créés par la réforme pour répondre à une série de revendications qu'il porte de longue date, et concernant tout autant la forme des projets d'infrastructures que leur place au sein de l'organisation. Si cette première explication permet de rendre compte du moment et des espaces où s'énonce le surplus de sens donné aux infrastructures de transport : la fin des années 1980 au sein du département opérationnel de la Banque ; elle ne nous dit en revanche rien sur la forme de ce discours. C'est ce second aspect que je voudrais aborder dans les paragraphes qui suivent.

Brouillons et luttes de sens

Pour ce faire, je propose de m'intéresser au premier projet de la Banque se référant explicitement à l'expression de « corridor » : le « *Malawi-Northern Transport Corridor* ». Ce projet commence officiellement en 1988, soit près d'un an après le début de la mise en œuvre de la réforme du personnel. Il se termine ensuite en 1996. En son temps, il est considéré comme le « *premier projet compréhensif de transport* »⁴³, l'un des premiers à posséder certaines des nouvelles caractéristiques des « projets de transport et de commerce régional de première génération » qui se développeront tout au long des années 1990. Nous allons tenter une « observation historique⁴⁴ » du travail bureaucratique ordinaire des employés de la Banque engagés dans ce projet. Cette observation permet d'abord de restituer le caractère contingent de l'émergence de ces nouvelles significations. Elle rend ensuite visible le rapport de force renouvelé entre le département opérationnel et le reste de l'organisation.

Répondre à une situation de crise

Les documents présents dans les archives laissent penser que l'émergence du projet *Malawi-Northern Transport Corridor* ne correspond pas à la déclinaison d'un agenda pensé en haut lieu, mais plutôt à la réponse du personnel dit opérationnel de la Banque à ce qu'il percevait alors comme une situation d'urgence⁴⁵. Le projet est modeste au regard des projets d'infrastructures de transport menés par la Banque à la même époque. Il commence quatre ans avant le premier décaissement, lorsqu'un « *mémoire de crise* » circule au sein de la division transport⁴⁶. Nous sommes en 1984. La note est préparée en parallèle de l'évaluation de clôture d'un projet routier en Tanzanie voisine. Elle prend acte du fait que l'aggravation de la guerre civile au Mozambique interdit au flux provenant du Malawi d'emprunter ce qui était jusqu'ici sa voie principale pour exporter ses marchandises.

⁴³ Le terme revient dans la plupart des documents sur le projet.

⁴⁴ L'expression originale est de Marc Bloch. On l'utilise cependant ici en référence aux travaux de François Buton sur l'administration. Buton (F.), « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, 2008/3, n° 72, p. 2-3.

⁴⁵ Suivant en cela un processus classique de la décision voir Cohen (M.D.), March (J.G.), Olsen (J.P.), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n° 1. p. 1-25.

⁴⁶ Office memorandum, February 1, 1984.

Toujours selon le document, cette situation fait peser un coup important sur les exportations du pays. Du point de vue de ses rédacteurs, il faut donc de toute urgence rendre opérationnelle une route alternative.

Durant les années qui suivent, des représentants de la division Transport se rendent régulièrement au Malawi. Comme il est de coutume à cette époque, les équipes envoyées sont constituées à part égale d'ingénieurs et d'économistes. L'enjeu est de discuter à la fois de l'issue de la mission en cours dans le pays, mais aussi de démontrer au gouvernement la nécessité d'effectuer un nouveau projet⁴⁷. Les représentants de la division Transport insistent auprès du gouvernement malawite sur le « goulot d'étranglement » créé par la fermeture des routes connectant le pays au Mozambique et proposent la réalisation d'une nouvelle route associant transport ferroviaire, fluvial et routier et passant par la Tanzanie voisine. L'enjeu est de réhabiliter un « corridor » déjà existant afin de lui permettre de supporter un trafic plus important et de compenser la perte occasionnée par l'instabilité politique croissante au Mozambique.

Dès sa première visite, l'équipe revient au siège avec l'assurance de la bonne volonté du gouvernement malawite. Il est intéressant de noter ici que les archives concernant cette période d'élaboration du projet ne font presque pas mention du rôle joué par le gouvernement du Malawi, ou de la Tanzanie voisine censée accueillir une partie des infrastructures du projet. Leurs représentants sont certes consultés durant cette phase d'élaboration, cependant ils n'ont un rôle effectif que bien plus tard, lors de la mise en œuvre du projet⁴⁸. Bien qu'il ait mobilisé des financements de diverses agences de coopération nationale, la conception et le suivi sont par ailleurs entièrement laissés entre les mains du personnel de la Banque. Du point de vue des archives, ce n'est donc pas dans ces interactions qu'il faut chercher les traces de l'élaboration des discours entourant le projet, mais plutôt dans un dialogue interne à l'organisation.

Entre le premier brouillon en 1985 et la version finale du projet de 1988, la rhétorique entourant la construction de nouvelles infrastructures de transport s'aiguisent avant tout à travers un véritable exercice dialectique collectif impliquant plusieurs dizaines d'employés. Chacun d'eux ajoute des commentaires, demande des précisions sur des aspects parfois précis ou d'autres plus généraux en fonction de son domaine de compétence. La lenteur de la signature du traité de libre-échange entre la Tanzanie et le Malawi auquel le projet est conditionné laisse en effet du temps pour ces échanges. Cette élaboration interne donne lieu à des centaines de pages de correspondance, principalement entre ingénieurs et financiers. Ces documents prennent la forme de mémorandums aux noms divers tels que « *Revised project brief* », « *Pre-departure issue meeting* », « *Decision meeting* », « *Bank appraisal mission* », « *Minute of yellow cover meeting* ». Ils sont l'objet de reprises de la part du personnel de la division Transport parmi lequel ils circulent, mais aussi de réunions

⁴⁷ Le dépouillement des correspondances d'autres projets laisse penser que le chevauchement de ces deux activités n'a, là encore, rien d'exceptionnel à cette époque. Il semble que cela soit toujours de mise.

⁴⁸ Sur une période plus contemporaine, on renvoie sur ce sujet aux travaux d'Isaline Bergamaschi sur le Mali. Bergamaschi (I.), « « Appropriation » et « lutte contre la pauvreté » au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, 2011, vol. 205, n° 1, p. 135-150.

rassemblant le personnel impliqué dans la conception du projet tantôt en amont tantôt en aval de leur rédaction.

À ce moment précis de l'histoire de la Banque, le projet, et ce qu'il suppose, semble cependant totalement nouveau. Cette nouveauté place les ingénieurs en conflit direct avec les financiers. Ces derniers ne disposent en effet d'aucune *guideline* pour évaluer un tel projet. Faut-il juger de la pertinence économique de la construction de chaque infrastructure séparément, ou bien des infrastructures ensembles ? Autrement dit, un tel projet est-il plus que la somme des infrastructures qui le composent ? Les agents de prêts de la Banque décident finalement de répondre « oui » à cette dernière question. Le projet est donc financé malgré les doutes persistants sur la pertinence économique de chacune de ces composantes prises séparément. Mais alors comment financer un projet qui implique deux pays sachant que les outils financiers dont dispose l'institution n'autorisent que des prêts à un seul et unique pays ? Il est décidé que les financements de la Banque se concentreront sur le Malawi et que les infrastructures tanzaniennes seront financées grâce à une concession.

Le travail des employés de la division opérationnelle destinée à répondre aux demandes de précision du département financier de la Banque est soutenu par de nombreuses études de faisabilité commandées à des cabinets de consultants extérieurs, mais sur lesquels les ingénieurs de la division gardent un contrôle étroit⁴⁹. Ces études sont ensuite mobilisées dans les interactions avec le gouvernement du Malawi, ainsi qu'avec les autres bailleurs internationaux impliqués dans le projet. La variété des expertises qui y sont développées engendre la formulation du projet suivant différents langages techniques, bien souvent mathématiques, principalement ceux des ingénieurs et des économistes. Cette mise en texte de la réalité nourrit la logique du projet en renforçant son évidence.

Une partie du processus de rédaction du rapport d'estimation a lieu en 1987, le document final sort cependant en 1988. Ce travail sans fin de reformulation logique du projet apparaît alors au grand jour dans un rapport d'estimation accessible au grand public, censé représenter les opinions de la division entière mais aussi de l'ensemble de la Banque. L'ensemble des réflexions, des études et du travail de quantification mené depuis quatre ans y est articulé⁵⁰. Les tâtonnements y sont cependant effacés. La question au centre des débats au sein de la division sur la valeur économique des investissements du projet pris séparément est passée sous silence, tout comme celle à propos de la possible fin toute proche du conflit au Zimbabwe qui aurait potentiellement pour conséquence la réouverture prochaine des routes habituellement prises par les marchandises malawites et rendrait l'investissement caduc.

⁴⁹ Sur la précarité des consultants et leur rapport au chef de projet voir aussi Goldman (M.), *Imperial Nature : The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2005, p. 136.

⁵⁰ Bruno Latour parlerait de la production d'une chaîne référentielle proche de celle rencontrée dans le monde scientifique et des *transformations* afférentes. Nous ne reviendrons pas en détail sur ce processus par manque de place. Latour, (B.), *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2004, p. 234-249.

Dans ce document final⁵¹, l'objectif du projet est de réhabiliter une route vers la mer qui soit moins coûteuse pour les imports-exports du Malawi. Le financement de cette route en particulier est le plus rationnel, bien que ce ne soit pas la plus courte, car les autres ne sont pas sûres ou de trop faible qualité. Toujours selon le document final, cet investissement va ainsi favoriser l'expansion du commerce régional, principalement entre la Tanzanie et le Malawi. Il va par ailleurs permettre de contribuer au développement de la région Nord du Malawi. Ce projet s'inscrit de plus dans l'effort fourni par le gouvernement dans le secteur du transport. Il vient faire écho aux investissements passés de la Banque dans le pays. L'ensemble permettra, peut-être, de stimuler la concurrence entre les différentes routes qu'empruntent les flux de marchandises dans la sous-région, et fera donc potentiellement baisser le prix de leur transport. Enfin, il fera augmenter les indicateurs de la balance commerciale du pays en améliorant les termes des échanges du Malawi avec ses voisins. L'intérêt de la Banque à s'investir dans ce projet se justifie à la fois « techniquement, financièrement et économiquement ». Dans le rapport d'estimation, cet intérêt se confond avec celui du pays.

Échec du projet et postérité du discours

De nos jours, le projet *Malawi - Northern Transport Corridor* est présenté comme un relatif échec. Le rapport d'évaluation finale du projet rédigé en 1996 insiste sur le déplacement de près de 3000 personnes que celui-ci a engendré. Il précise par ailleurs que seule une toute petite poignée de ces individus a été indemnisée faute de les avoir identifiés. Sa composante fluviale n'a par ailleurs jamais vu le jour et le trafic sur le corridor n'a jamais atteint le niveau espéré⁵². On pourrait dès lors légitimement se demander comment ce type de projet a pu s'imposer au sein du répertoire de la Banque pour qui les corridors sont désormais un répertoire d'actions courant.

Une première réponse se trouve dans la déconnection entre le discours sur le projet dont on a décrit l'élaboration ci-dessus et sa mise en œuvre. Ce que le rapport de fin de mission remet en cause, ce n'est pas le concept de « corridor » mais plutôt la façon dont le projet a été exécuté, pas assez rapidement selon le rapport⁵³. Ces nouvelles significations, devenues autonomes de la mise en œuvre de ce projet, ont très vite été reprises par la hiérarchie de la division Transport. À la fin des années 1980, l'un des enjeux importants pour la division Transport est en effet de bénéficier des lignes de crédit associées aux politiques d'ajustement structurel. La division avait en effet été confrontée à une baisse de ses activités au cours de la décennie⁵⁴. Un guide à l'adresse du personnel de la division fut même édité à l'initiative de la division elle-même à cette période pour sensibiliser ses employés à ce type de prêt afin qu'en tant que porteur de projets, ils puissent profiter de ces lignes de

⁵¹ Staff Appraisal Report, Malawi - Northern Transport Corridor Project, 27 Janvier, 1988.

⁵² Implementation Completion report, Malawi-Northern Transport Corridor project, 6 Mai 1996.

⁵³ Voir à ce propos les analyses de Mosse (D.), *Cultivating Development : An ethnography of Aid Policy and Practice*, London, Pluto Press, 2005, p. 157-204.

⁵⁴ Transport Division, Sector Strategy Paper Transportation, Report 35, Managing Transport to serve Adjustment and Growth, December 1988.

crédit et accroître les activités de la division⁵⁵. Dans ce contexte, les projets de corridors et leur logique semblaient parfaitement répondre aux objectifs des ajustements tournés vers le rétablissement de la balance commerciale des pays bénéficiaires de l'aide. Le sujet fut évoqué lors de la réunion annuelle des cadres de la division. Selon le directeur des services Afrique de la Banque d'alors, grâce aux projets de corridors, « la division, et le secteur du transport, sont sur des bonnes pistes en termes de priorité en reliant le transport à des desseins macro-économiques plus larges ⁵⁶».

Une seconde explication du succès de ce type de projet réside dans les effets qu'il entraîne sur le personnel opérationnel de la Banque. Selon nos observations, les projets ne sont pas que des espaces où interagissent des professionnels expérimentés. Ils sont aussi des espaces d'apprentissage, tout particulièrement pour les jeunes consultants aspirant à devenir membres permanents des équipes opérationnelles après quelques années de mission. Ces apprentissages concernent les procédures internes, la façon d'écrire, les réseaux informels parcourant la Banque, mais ils touchent aussi et surtout à ce qu'est un projet Banque mondiale. Ainsi, même si sa mise en œuvre fut considérée comme un échec, le projet Malawi - Northern Transport Corridor a duré tout de même 12 années. Comme tous les projets de la Banque, il a été un projet collectif, impliquant plusieurs générations de consultants et d'ingénieurs appelés à devenir à leur tour des porteurs de projets. Simon Thomas, par exemple, un simple consultant britannique au début du projet, est ensuite impliqué dans la rédaction d'un rapport portant sur le « corridor » de la région des Grands Lacs en 1988⁵⁷. On retrouve ensuite sa trace au sein des équipes opérationnelles quelques années plus tard, à la tête d'un projet semblable mené en Éthiopie durant les années 1990⁵⁸. En parallèle, l'un des premiers dirigeants du projet passe du titre de « *Highway Engineer* », à celui de « *Multimodal Expert* ». Plus qu'un espace d'apprentissage, le projet étiquette ceux qui y ont participé aux yeux du reste de l'organisation. Il affecte leur carrière et les spécialise, une valeur extrêmement importante dans la culture de cette organisation qui se veut une « Banque de savoirs » avant d'être un organisme de crédit⁵⁹.

De façon complémentaire, l'institutionnalisation de la notion de corridor a été le produit de controverses entre services au cours desquelles s'affirme l'influence du personnel opérationnel. En 1988, l'Operation Evaluation Department (OED) entame un audit sur l'ensemble des projets de transport effectué par la Banque depuis les années 1960 en Afrique. À l'époque, le département Évaluation est sous pression. Depuis le départ du Président McNamara en 1981 à l'origine de la création du département, celui-ci ne dispose

⁵⁵ Le document n'est resté présent que sous la forme d'un draft au sein des archives de l'organisation : Victor Wouters, Transport Lending and Structural Adjustment: Operational Features, Discussion paper, Transport Policy series, draft, 13 Juillet, 1987.

⁵⁶ Office memorandum, 6 janvier 1987.

⁵⁷ Étude sur le corridor des Grands Lacs, 6 Novembre 1988.

⁵⁸ Transport Project (01) Ethiopia commence en 1989 et finit en 1995.

⁵⁹ Voir par exemple : Kramarz, (T), Bessma, (M.) "The World Bank as Knowledge Bank : Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor." *Review of Policy Research*, 2013, vol. 30, n° 4, p. 409-431,

plus du soutien personnel de la présidence⁶⁰. En 1987, soit moins d'un an avant le déclenchement de l'étude, le département avait enregistré plus de 50% de « rotation » de son personnel⁶¹. Après une courte retraite à Indianapolis destinée à faire un brainstorming géant pour réorienter l'action du département, Yves Rovani, le dirigeant fraîchement nommé du département Évaluation, confie à Graham Donaldson, l'un de ses bras droits, le soin de créer une unité destinée à conduire un rapport majeur portant sur les projets d'infrastructures de transport. L'unité de Donaldson est alors considérée par Rovani comme « la mère de ce que le département Évaluation est appelé à devenir »⁶².

Dans son premier descriptif, l'étude de l'OED vise d'emblée six « corridors » allant de l'Afrique de l'Est à l'Afrique de l'Ouest auxquels ont été dédiés 42 projets. L'enjeu de l'audit tel que le décrit ce premier brouillon est de faire émerger de nouvelles orientations pour les équipes opérationnelles. Il s'agit clairement d'imposer le département Évaluation comme une entité prescriptrice de sens. Près de 5 ans plus tard, en 1993, après de multiples péripéties, le produit final est logiquement assez critique sur les opérations menées par la Banque en la matière jusqu'ici.

« La Banque n'avait aucune approche correctement définie pour orienter son assistance en matière de facilitation des échanges dans les pays enclavés. L'absence d'une approche intégrée du développement des corridors a encadré l'échec des développements complémentaires nécessaires à un retour sur investissement optimal. En revanche, la Banque a fini par soutenir le surinvestissement dans certains cas. [...] La conception des projets s'est avérée également déficiente dans plusieurs cas, en raison du peu de soin voire de l'omission totale des aspects politiques et institutionnels de ces réformes. La Banque n'a généralement pas réussi à contrôler efficacement l'implantation des réformes institutionnelles intégrées à ses projets.⁶³ »

De façon surprenante, les équipes opérationnelles de la Banque ne défendent pas les projets menés dans les années 1970, et semblent même rallier les jugements négatifs à leur sujet contenus dans le rapport. Pour Simon Thomas, alors membre de la division Transport Afrique de l'Est, « les recommandations concernant les actions futures de la Banque sont sages —l'approche corridor, améliorer les connections entre les régions où le système de transport se chevauche— » mais, rajoute-t-il, « l'analyse du projet passé de la Banque n'est en revanche pas très utile ⁶⁴ ». Sous la houlette de leur directeur, Jean H. Doyen, le personnel opérationnel pointe plutôt du doigt l'anachronisme d'un tel audit et des critiques dont il est le porteur. Dans leur réponse, les membres des équipes opérationnelles promeuvent leur propre définition de ce qu'est un corridor et de ce qu'est une bonne politique de transport.

⁶⁰ Yves Rovani, *Building Up the Capacity and Influence of Evaluation in the Bank and Outside, 1986-1992*, in *World Bank Evaluation Department the first 30 years*, p. 31.

⁶¹ Yves Rovani, *Building Up the Capacity and Influence of Evaluation in the Bank and Outside, 1986-1992*, in *World Bank Evaluation Department the First 30 years*, p. 33.

⁶² Yves Rovani, *Building Up the Capacity and Influence of Evaluation in the Bank and Outside, 1986-1992*, in *World Bank Evaluation Department the first 30 years*, p. 32.

⁶³ Extrait du draft report, 1993.

⁶⁴ Office memorandum, April 6, 1993.

Ils se fondent pour cela sur leur propre production d'expertises effectuées dans le cadre des projets, mais aussi de programmes de recherche qu'ils hébergent tels que le Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP). Entre 1988 et 1993, les employés des services opérationnels ont en effet réalisé plusieurs études sur les corridors de transport en s'appuyant sur ce programme⁶⁵.

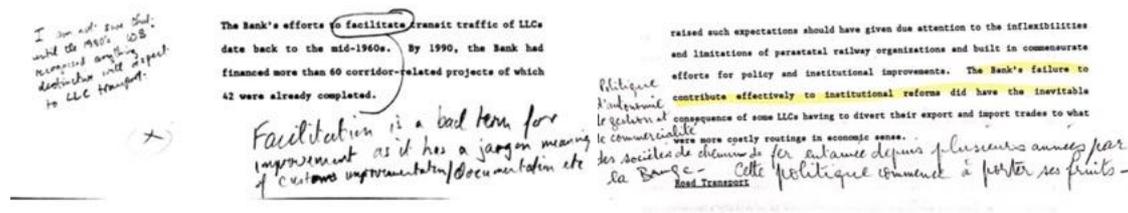


Figure 2 : Extrait du brouillon de l'étude annoté par Peter L. Watson alors membre de la division Transport Afrique. Extrait du brouillon annoté par Stephen R. Weissman alors membre de la division Afrique, Avril 1993.

Sur la base de cette expertise, les membres de la division Transport disqualifient de façon efficace l'évaluation. Ils soulignent toutes les faiblesses du rapport, ses aspects flous, son manque de données originales et en creux ce qui fait la supériorité de leur analyse sur celle du département Évaluation. La division opérationnelle achève de prendre l'ascendant sur le département Évaluation en se permettant nombre d'annotations directement dans le corps du texte sur le style, l'orthographe, la précision des données auxquelles les rédacteurs de l'audit se réfèrent, ou encore en prodiguant des conseils de lecture. Face à cette levée de bouclier, l'audit est désavoué par les cadres de la Banque avant même sa sortie publique. Il n'est jamais publié et ne fait l'objet que d'une simple note de quatre pages largement plus favorables à la division Transport dans la revue du département Évaluation⁶⁶. Cette passe d'armes traduit le basculement durable des lieux de la fabrique de l'expertise légitime au sein de la Banque dans le domaine du transport vers les équipes projets.

* * *

Aux termes de ces lignes, la Banque mondiale apparaît être une organisation hétérogène, parcourue par des divisions entre des employés aux cultures professionnelles différentes, et dont les rapports de force sont bouleversés par une réforme du personnel d'une ampleur inédite. Cette dernière ne provoque pas tant un renversement radical des savoirs légitimes qu'une démultiplication des lieux où la montée en généralité au nom de l'organisation s'effectue. Celle-ci n'a désormais plus uniquement cours dans les différents rapports régulièrement produits par l'organisation, mais aussi dans les documents associés à ses

⁶⁵ Ceci sans compter les différentes études effectuées dans le cadre des projets de corridors entamés entre 1988 et 1993 par le département transport Afrique.

⁶⁶ OED Precis, n° 84, Feb. 1995, Improving African Transport Corridors.

projets. Ces derniers deviennent alors l'un des espaces où l'on fait parler la Banque et par conséquent, le personnel opérationnel jadis cantonné à des considérations techniques l'un des groupes habilités à le faire.

Ce mouvement n'exclut pas les économistes. Il permet en revanche aux ingénieurs de parler au nom de la Banque à leurs côtés, et de devenir les représentants de l'organisation dans le cadre de certains des projets, au premier rang desquels ceux d'infrastructures de transport. Ce mouvement ne disqualifie pas non plus le savoir économique. Dans ce contexte apparent d'émiettement commun à bien des bureaucraties, ce qui fait tenir ensemble l'institution semble en effet relever du partage d'un langage commun reposant sur la logique économique. Le discours fabriqué par les ingénieurs à cette occasion en est imprégné. L'uniformité de ce langage est cependant, là encore, à interroger. Comme le laissent entrevoir les archives, il est l'objet d'appropriation de la part d'employés aux profils divers, entretenant avec lui des relations allant du mépris à l'adhésion en fonction de leur socialisation et de leur place dans l'organisation. Le discours économique tenu par les ingénieurs vient ainsi s'opposer à celui des financiers lors du premier projet de corridor. Il n'est pas mathématique et abstrait contrairement à celui tenu dans d'autres parties de l'organisation ; il se veut attentif aux aspects institutionnels et se fonde sur une expertise avant tout sectorielle.

De ce point de vue, ce que l'on appelle « consensus » vient plutôt délimiter l'espace légitime au sein duquel se déroulait un débat parfois vif et, à l'époque, loin d'être définitivement tranché. Ce travail exploratoire encourage ainsi à complexifier l'image lisse d'un ensemble de politiques qui ont certes un air de famille libérale, mais dont on a perdu de vue les multiples trajectoires historiques à force de les prendre comme un tout. La teinte libérale que prennent les projets d'infrastructures de transport de la Banque à partir de la fin des années 1980 ne peut, certes, être dissociée de la *grande* histoire : celle de la victoire idéologique des idées néolibérales dans le champ économique. Elle nécessite cependant aussi de rendre compte de la *petite* histoire du groupe des ingénieurs au sein de la Banque mondiale, ou encore des contingences liées aux routines exigeantes de la bureaucratie de cette même organisation. Se dessine alors un questionnement attentif à l'hétérogénéité des temporalités du tournant néolibéral, des groupes sociaux porteurs de ce discours, mais aussi aux hésitations et aux paradoxes de ce mouvement moins uniforme qu'il n'y paraît⁶⁷.

⁶⁷ Ce texte est le produit d'un long parcours. Il a été rédigé dans le cadre du projet « African Governance and Space (AFRIGOS) : Transport Corridors, Border Towns and Port Cities in Transition » financé par le Conseil européen de la Recherche (ERC) (ADG-2014-670851). Je remercie chaleureusement les membres de l'équipe du projet sans qui ce texte n'aurait pas pu voir le jour. Je remercie aussi les organisateurs et les participants du séminaire « Les professionnels de l'international » pour leur accueil et leurs remarques pertinentes, ainsi que ceux du panel « Sociologie des politiques économique internationale » lors du congrès de l'Association Française de Science Politique de 2019. Je remercie par ailleurs les nombreux relecteurs (anonymes ou non) pour leur temps et leurs conseils qui m'ont permis d'améliorer cet article au fil des versions. Enfin, un grand merci à Claudine Henry pour ses reprises toujours précises. Les erreurs dans ce texte n'engagent bien sûr que moi.

Cissokho, Sidy. « Retour sur le « Consensus de Washington ». Le tournant libre-échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale », *Politix*, vol. 128, no. 4, 2019, pp. 179-205