

La FGSV, l'association en charge des standards et réglementations de la mobilité en Allemagne : un modèle d'expertocratie au service du tout-voiture

Par Sébastien Baudouin le 20 septembre 2024

Oliver Schwedes s'intéresse aux acteurs politiques qui empêchent la transition de la mobilité en Allemagne. Parmi les coupables, la FGSV, une association qui élabore les standards et règlements à la base de la politique de mobilité allemande. À travers deux articles, le chercheur allemand a mis la lumière sur cette association jusqu'alors largement méconnue, même parmi les experts de la mobilité. À travers l'analyse de ces articles que nous proposons ici, il apparaît que, par sa composition et son fonctionnement, cette association regroupant entreprises de constructions, représentants de l'État et lobbys des transports contribue non seulement à perpétuer un système de mobilité basé sur la voiture, mais aussi à court-circuiter tout débat politique ou sociétal sur l'avenir de la mobilité.

Cet article est une recension de deux articles en allemand, parus entre 2020 et 2022 :

Udo Becker et Oliver Schwedes, « Zur Reformbedürftigkeit der Forschungsgesellschaft für Straße und Verkehrswesen e. V. Plädoyer für ein repräsentatives Verfahren bei der Festlegung von Richtlinien im Straßenverkehr » [Sur la nécessité de réformer l'Association de recherche sur les routes et les transports. Plaidoyer pour une procédure représentative lors de la définition de directives dans le domaine du trafic routier], in IVP-Discussion Paper, 3, Berlin, 2020. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228658/1/1743135122.pdf>

Oliver Schwedes « Verkehrswissenschaft zwischen Demokratie und Expertokratie. Das

Oliver Schwedes, « Verkehrswissenschaft zwischen Demokratie und Expertokratie. Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen » [La science des transports entre démocratie et expertocratie. L'exemple de l'Association de recherche sur les routes et les transports], in SPW, 1, Berlin, 2022.
http://spw.spirito.de/data/248_schwedes.pdf

La mission : alerter l'attention sur l'association qui détermine les règlements pour la politique de mobilité

Qui détermine la largeur d'une autoroute, d'une piste cyclable ou d'un trottoir ? Qui détermine les temps de vert des feux de circulation ? Qui détermine les critères selon lesquels doivent être évalués les projets de mobilité ? Pour le cas allemand, la réponse à ces questions se trouve dans un article publié en 2020 par Udo Becker et Oliver Schwedes ¹ . Ils y décrivaient en détail « l'association de recherche pour le trafic et les espaces routiers » (FGSV – Forschungsgesellschaft für Strassen- und Verkehrswesen), qui élabore les standards gouvernant la planification de la mobilité en Allemagne, avant d'interroger la capacité de cette association à s'adapter aux défis de la nécessaire transition de la mobilité. En 2022, Oliver Schwedes rebondissait avec un second article, paru dans la revue allemande SPW (« Politique et économie socialistes ») ² , dans lequel il posait la question de la légitimité démocratique d'une telle association inconnue du grand public et principalement composée d'experts.

Les conséquences de l'action menée par la FGSV sur les normes encadrant la mobilité en Allemagne sont considérables. Pourtant, avant la publication de ces deux articles, son existence était ignorée – ou au mieux ses responsabilités étaient sous-estimées –, non seulement par la population allemande, mais aussi par la plupart des acteurs de la recherche et des journalistes spécialisés dans le domaine de la mobilité. C'est à la suite de la publication de ces deux articles que journalistes et acteurs politiques se sont penchés sur le rôle et le pouvoir de cette association, dont le manque de transparence et de légitimité démocratique est apparu soudainement. Ainsi, en 2022, la fraction parlementaire au Bundestag de Die Linke (« la gauche ») a interpellé le ministère des Transports pour en savoir davantage sur les pouvoirs de la FGSV, sa composition, son influence sur l'élaboration de la loi sur les péages ainsi que sur la création en 2018 de l'Autobahn GmbH, la société publique en charge de la gestion et de l'entretien des autoroutes allemandes ³ .

Les auteurs : quand sciences sociales et ingénierie enquêtent de concert

Oliver Schwedes, professeur invité à l'université technique de Berlin de 2014 à 2023, est

politologue et sociologue de la mobilité. D'un côté, il s'intéresse aux comportements de mobilité et notamment aux facteurs qui rendent les moyens de transport bas-carbone plus facilement accessibles à différents groupes de la population. De l'autre, il travaille sur les dynamiques politiques qui empêchent la mise en place d'une transition de la mobilité écologique et sociale. Avec une approche d'économie politique, il identifie les acteurs qui profitent de la configuration actuelle du système de mobilité allemand et qui empêchent sa transformation. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur la planification et la politique de la mobilité, ainsi que sur l'imbrication entre politique de mobilité et intérêts capitalistes. Il a également publié des ouvrages proposant une analyse critique de l'électromobilité.

Udo Becker est ingénieur des transports. Avant sa retraite en 2021, il était professeur à l'université technique de Dresden, où il dirigeait la chaire pour l'écologie des transports. Il s'est intéressé aux manières dont des objectifs sociétaux en lien avec la transition de la mobilité peuvent être intégrés dans la planification et l'ingénierie des transports.

Qui participe à cette association qui « crée les bases pour la mobilité de demain » ?

Selon ses propres mots, la FGSV « crée les bases pour la mobilité de demain ⁴ . » Cependant, le premier constat que font Becker et Schwedes est que l'association est principalement composée d'expert-e-s et de défenseurs-euses du trafic routier : un tiers des membres sont affilié-e-s à des entreprises d'ingénierie, de planification et de construction directement impliquées dans la conception, la construction et l'entretien du réseau (auto)routier, et un cinquième des membres sont des représentant-e-s du ministère de Transport, également traditionnellement associés à la défense et à l'extension dudit réseau. L'association compte également des représentant-e-s d'universités et d'instituts de recherche, là encore un cinquième des membres, tandis que les communes ne sont représentées qu'à hauteur de 8% et les opérateurs des transports publics à 2%. Parmi les membres de la FGSV, on ne trouve pas de représentant d'organisation ou d'association représentant d'autres mobilités que la route et les transports publics, ni représentant des mouvements sociaux. La société civile est représentée uniquement par le biais d'acteurs publics tels que les communes ou les ministères fédéraux. Ce manque de représentativité de mobilités alternatives, d'acteurs sociaux et de groupes d'intérêt, notamment de personnes vulnérables, est d'autant plus grave qu'il n'existe pas en Allemagne d'autre institution de ce type à même de contredire la FGSV.

Devant ce constat, Oliver Schwedes et Udo Becker concluent que la FGSV ne représente pas les intérêts ni les besoins de groupes sociaux spécifiques, comme par exemple les personnes âgées ou les enfants, qu'elle ne tient pas compte du savoir-faire et de

l'expérience d'acteurs tels que les ONG ou les associations actives dans le domaine de la mobilité, et qu'elle si elle réunit des experts du sujet et se situe dans la droite ligne de la politique de mobilité allemande menée depuis la période après-guerre, elle est mal adaptée pour prendre en compte les aspirations et les objectifs de la société contemporaine.

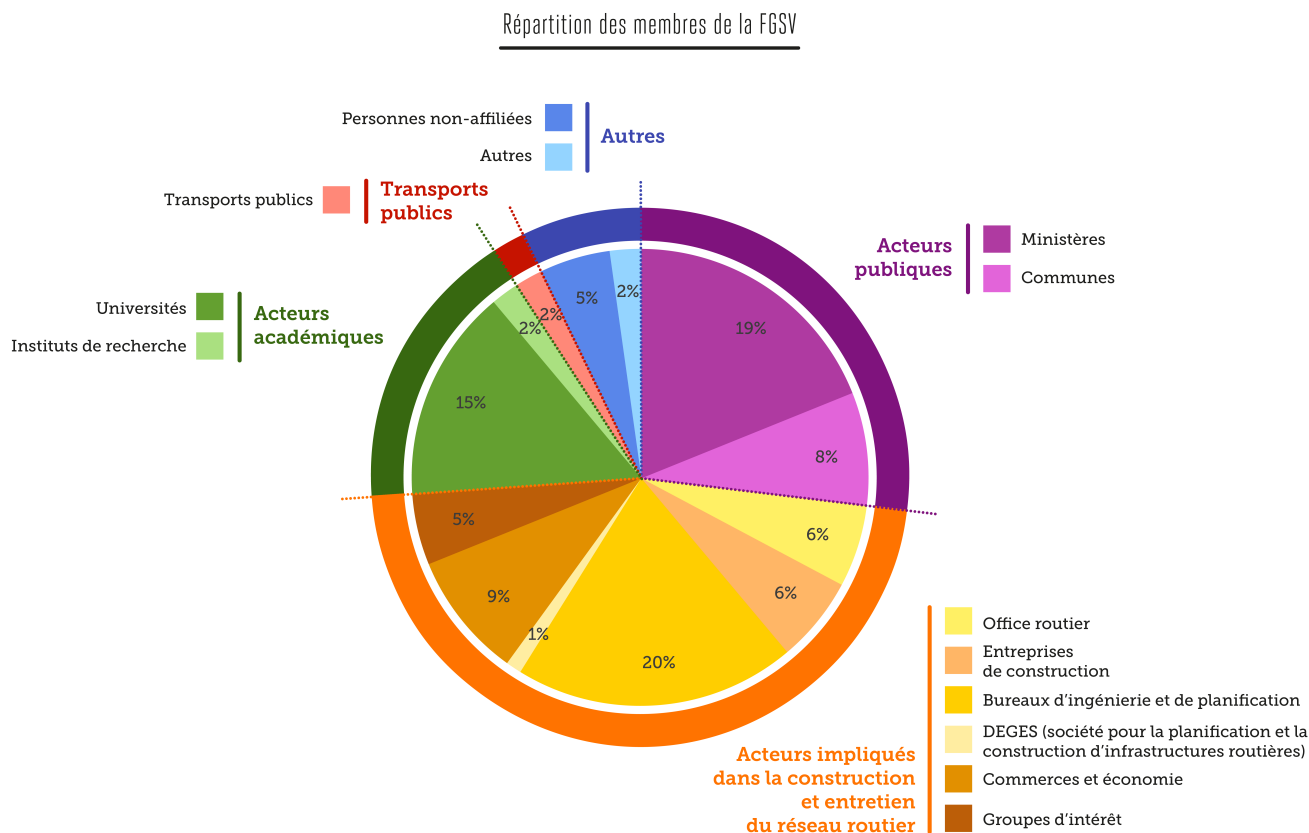


Figure 1: Répartition des membres de la FGSV

Les auteurs poursuivent avec une analyse des statuts de l'association, qui stipulent que la FGSV est une association d'utilité publique et à but non lucratif, ce qui amène les auteurs à s'interroger sur la pertinence d'inclure dans ses organes de direction des représentant-e-s d'industries et d'entreprises qui profitent directement du développement des infrastructures routiers. Ensuite, les auteurs analysent le fonctionnement de la FGSV. L'association est composée de huit groupes de travail, chacun spécialisé dans un domaine différent : planification du trafic (sur l'élaboration des systèmes et réseaux de mobilité comprenant tous les moyens de transport, ainsi que les implications sociales de différents systèmes et organisations de réseaux), conception des espaces routiers, gestion du trafic (intégration des nouvelles technologies telles que les voitures autonomes, automatisation des feux rouges, marquages routiers, règlements de sécurité routière et standards de sécurité pour différents moyens de transport, gestion des infrastructures (état, maintenance et planification future), travaux sur sol et rochers, travaux sur gravier, travaux bitumeux, et travaux de béton. Les auteurs catégorisent les cinq derniers groupes comme dédiés à des questions purement techniques, tandis que les trois premiers impliquent largement des

questions purement techniques, tandis que les trois premiers impuquent largement des thématiques sociales et politiques. C'est pour cette raison qu'ils alertent sur le fait que la FGSV n'est pas seulement une organisation qui développe de l'expertise et des standards techniques, mais qu'elle intervient également dans des débats sociétaux, par les rapports et les recommandations qu'elle élabore et qui posent ensuite les conditions cadres pour le développement et la gestion de la mobilité en Allemagne.

La FGSV travaille étroitement avec les ministères au niveau fédéral, qui ensuite chargent les niveaux de gouvernance régionaux (Länder et communes) d'intégrer les recommandations de la FGSV dans leur politique locale. Il ressort que les rapports et recommandations de la FGSV, qui ne sont pas des documents officiels, sont envoyés aux ministères fédéraux compétents, qui les officialisent pour en faire des bases de leur travail. Ils prient ensuite les autres acteurs publics, tels que les municipalités ou les ministères départementaux, de s'y conformer également dans un souci de cohérence. Ainsi, alors que ces documents ne font pas office de loi, ils deviennent la référence pour les tribunaux administratifs, parce qu'un grand nombre d'acteurs publics s'y conforment. La conséquence ? Une ville peut perdre un procès contre un militant du trafic automobile qui l'attaque en justice parce qu'une piste cyclable serait trop large, sur la base d'un document élaboré par la FGSV – donc par une association principalement composée de représentant-e-s du trafic routier.

Udo Becker et Oliver Schwedes concluent ce premier article en proposant que la FGSV inclue dans ses rangs les perspectives et les compétences de différents groupes d'utilisateurs, et que la participation de ces acteurs soit rémunérée, pour que tous puissent participer avec le même investissement de temps.

Les limites politiques et démocratiques que posent les associations d'expert-e-s

Le second article, publié par Oliver Schwedes en 2022, a pour objectif l'identification de pistes pour rendre la FGSV démocratiquement légitime dans un contexte de méfiance grandissante envers les institutions politiques, qui se manifeste selon lui d'un côté dans les courants conspirationnistes issus des opposant-e-s aux mesures de lutte contre le Covid-19, et de l'autre côté dans les mouvements écologiques qui accusent le milieu politique d'inaction. Parmi les facteurs qui contribuent à cette aliénation entre population et institutions politiques, il pointe la façon dont, depuis les années 1960, les institutions étatiques démocratiquement élues, face à des tâches toujours plus complexes, s'en remettent systématiquement plus à des groupes d'expert-e-s, non soumis au processus électoral mais dont les décisions ont une portée politique essentielle.

Il reproche ainsi à la FGSV de se prétendre indépendante des institutions étatiques et de

fournir une expertise détachée de toute considération politique, alors même qu'elle est financée par ses membres. Plus encore, les membres de la FGSV ne sont pas rémunérés pour le temps qu'ils dédient à l'association par la FGSV, mais directement par les entités qui les emploient et les y envoient. Il est donc logique que les entreprises, bureaux et institutions représentés au sein de la FGSV attendent un retour pour justifier les frais engagés. Puisque la FGSV est une association privée à but non lucratif, elle n'est pas obligée de rendre ses comptes publics. Les citoyens ne peuvent pas savoir qui s'engage dans l'association avec quelle contribution financière. Ce manque de transparence s'ajoute donc au manque de représentativité de la FGSV déjà mis en lumière dans l'article de 2020.

Se référant à l'article de 2020, Oliver Schwedes note que les recommandations de la FGSV ne reflètent pas les évolutions de la société, dans laquelle les modes de transport alternatifs jouent un rôle toujours plus important. Ainsi, dans les règlements qu'elle établit pour le trafic routier, le trafic motorisé a toujours la priorité absolue, et les modes alternatifs (cyclisme, piéton·ne·s) doivent continuer de s'adapter aux besoins d'espace et aux vitesses du trafic motorisé. Selon lui, ce désalignement ne fait que renforcer le manque de légitimité démocratique de la FGSV.

Par ailleurs, toujours selon Oliver Schwedes, le fait que ce sont les ministères, et donc l'exécutif, plutôt que des commissions parlementaires, donc le législatif, qui participent à la FGSV contribuerait à renforcer la position de l'exécutif. Alors que le parlement ne dispose pas d'une expertise équivalente qui lui permettrait d'en apporter une critique de fond, les ministères transforment en cadre légal les recommandations de la FGSV. À travers sa collaboration étroite avec l'exécutif et son manque d'interaction total avec le législatif, la présence de la FGSV affaiblit le pouvoir parlementaire dans le domaine de la mobilité. Cet affaiblissement s'est révélé de manière exemplaire dans plusieurs décisions : la tentative d'instauration d'un péage pour les voitures individuelles étrangères ⁵ ; la création de l'Autobahn GmbH, une société publique fédérale qui a repris la responsabilité pour la gestion et l'entretien du réseau autoroutier des départements (Bundesländer) ; ou encore l'établissement de nouvelles normes sur la taille des places de stationnement pour tenir compte de la taille toujours plus importante des voitures. Ce dernier exemple, qui ignore le fait que de plus en plus de ménages urbains ne possèdent pas de voiture et voudraient utiliser l'espace urbain de manière différente, est un exemple flagrant de la façon dont, sous prétexte d'apporter une expertise purement technique, la FGSV contourne certains débats publics comme celui du partage de l'espace urbain.

Oliver Schwedes conclut ce second article en appelant à davantage de transparence sur l'existence, le fonctionnement et le financement de la FGSV, et en réitérant la préconisation de prise en compte des perspectives d'acteurs issus de la société civile, ajoutant que la FGSV devrait être davantage rattachée au Parlement et non seulement aux ministères. Ainsi, la

FGSV pourrait devenir un pont entre la société civile et le gouvernement sur les questions de mobilité.

La nécessité de politiser l'expertise technique dans les processus de transition

La critique de la délégation de l'élaboration de standards et de règlements à des acteurs privés n'est pas nouvelle. Ainsi, l'ISO (organisation internationale de normalisation) a été critiquée pour facturer ses normes à des prix élevés qui les rendent inaccessibles aux particuliers et aux petites entreprises, et pour être vulnérable à des tentatives de prise d'influence d'États ou d'entreprises privées telles que Microsoft. Les deux articles d'Oliver Schwedes montrent que ces mêmes critiques peuvent être adressées à des organisations de normalisation nationales. Ils vont même plus loin en détaillant les enjeux démocratiques inhérents à ces organisations, dont l'expertise technique devient un prétexte pour court-circuiter des débats sociaux et politiques sur ce qui doit conduire les investissements en termes d'infrastructures et d'aménagement de l'espace public. Un des points forts des deux textes est en effet d'avoir mis en lumière non seulement la FGSV et son rôle dans la politique de mobilité allemande, mais aussi le caractère politique des règlements et des standards, ainsi que de l'expertise technique.

Ainsi, bien que portant sur le seul cas allemand, les deux articles nous invitent à nous interroger sur les acteurs qui déterminent les standards et les réglementations auxquels doit se conformer la politique de mobilité dans d'autres pays, ainsi que sur les visions et les domaines d'expertise qui les guident dans leur travail. Plusieurs recherches ont montré que la transition de mobilité n'avance pas parce que les politicien-ne-s refusent de proposer des mesures politiques restrictives qui touchent les pratiques quotidiennes de la population ⁶. Ici est pointé un autre élément qui peut contribuer à cette paralysie politique : ces mêmes standards et réglementations, s'ils ne sont pas remis en question, empêchent l'élaboration d'interventions politiques et la construction d'infrastructures permettant de rompre avec la primauté de l'automobilité.

La publication de ces articles, ainsi que les interventions et discussions politiques et médiatiques qu'ils ont inspirées, semblent avoir touché la FGSV. La durabilité a été le thème transversal de l'édition 2022 du congrès biennal de la FGSV, alors que ce sujet occupait une place marginale dans les éditions précédentes. Des sujets en lien avec la répartition de l'espace routier ont bénéficié d'une session entière comptant quatre contributions, alors qu'ils n'étaient même pas abordés dans les congrès précédents ⁷.

Malgré cette nouvelle ouverture de l'association à des sujets qui préoccupent la société, pour l'instant, il n'y a toutefois pas de discussion sur une réforme de la FGSV. Les déficits

démocratiques soulignés par Oliver Schwedes persistent donc toujours. Néanmoins, les deux articles ont réussi à apporter une première pierre à l'édifice d'une FGSV plus démocratique et participative, ne serait-ce qu'en la faisant connaître, rendant ainsi possible un débat public concernant sa structure et son fonctionnement.

Notes

- ① Becker, Udo & Schwedes, Oliver (2020). Zur Reformbedürftigkeit der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen e. V. Plädoyer für ein repräsentatives Verfahren bei der Festlegung von Richtlinien im Straßenverkehr. IVP-Discussion Paper, Heft 3. Berlin.
 - ② Schwedes, Oliver (2022). Verkehrswissenschaft zwischen Demokratie und Expertokratie. Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Strassen- und Verkehrswesen. SPW, 248 (1), 57-64.
 - ③ Lien vers le texte de l'interpellation : <https://dserver.bundestag.de/btd/20/024/2002442.pdf>
 - ④ Page principale de la page web de l'association (dans l'original: "Wir schaffen die Grundlagen für den Verkehr von morgen"): <https://www.fgsv.de/>
 - ⑤ Le péage pour voitures individuelles n'est jamais entré en vigueur. Il a été invalidé par la cour européenne parce qu'il introduisait un traitement inégal entre voitures allemandes et étrangères.
 - ⑥ Exemples : Economides, S. B., Han, C. L., Orowitsch, S., Scoullas, I. M., & Nuttall, W. J. (2012). Paradigm shift for future mobility: A cross country analysis of behavioural politics. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 48, 2588-2596 ; Isaksson, K., & Richardson, T. (2009). Building legitimacy for risky policies: The cost of avoiding conflict in Stockholm. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 43(3), 251-257 ; ou Marsden, G., & Docherty, I. (2013). Insights on disruptions as opportunities for transport policy change. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 51, 46-55.
 - ⑦ Les programmes des éditions 1992 à 2022 du congrès biennal de la FGSV peuvent être consultés ici : <https://www.fgsv-verlag.de/katalog/schriftenreihen-und-tagungsdokumentationen/strassen-und-verkehrskongresse>
-

Thématiques associées :

Pour citer cette publication :

Franziska Meinherz (30 Septembre 2024), « La FGSV, l'association en charge des standards et réglementations de la mobilité en Allemagne : un modèle d'expertocratie au service du tout-voiture », Préparer la transition mobilitaire. Consulté le 02 Octobre 2024, URL:
<https://forumviesmobiles.org/livres-clefs/16144/la-fgsv-lassociation-en-charge-des-standards-et-reglementations-de-la-mobilite-en-allemande-un>

¹ <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228658/1/1743135122.pdf%20>