

Le fédéralisme allemand, de la décentralisation à la (re)centralisation ?

Le cas de « l'autonomie en matière de culture et d'éducation » (*Kulturhoheit*) des *Länder*

Hellmut Wollmann

Dans

Droit et Gestion des Collectivités Territoriales,

Annuaire 2018,

Edition Le Moniteur

pp. 289-299

1. Introduction

Le système fédéral allemand est composé de deux niveaux, à savoir le niveau fédéral (Fédération, *Bund*) et les 16 États fédérés/régionaux (*Länder*). Cinq d'entre eux ont rejoint « l'ancienne » République Fédérale lors de l'unification allemande en 1990 ; trois sont désignés sous le terme de « villes-État » (*Stadtstaaten* : Berlin, Hambourg et Brême). Les *Länder* ont une population moyenne de 5,2 millions d'habitants, allant de 18 millions (*Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie) à 660 000 habitants (ville-État de Brême). Le système d'autonomie locale à deux niveaux composé d'arrondissements (*Kreise*) et de municipalités (*Gemeinden, Städte*) est, selon le droit constitutionnel et la jurisprudence, considéré comme faisant partie intégrante de l'administration des *Länder*¹.

2. Tradition et évolution du fédéralisme et de la décentralisation

La configuration de l'État allemand est marquée par une tradition fédéraliste et décentralisée dont l'ADN remonte au 18^e siècle et au-delà, lorsque l'Allemagne était composée d'une multitude d'États souverains et de petits États. Le « *Reich* de Bismarck » de 1871 fut par conséquent fondé comme une union d'États et petits États semi-souverains, le *Reich* restant financièrement dépendant des contributions des États membres. Par la suite, la République de Weimar (1919-1933) fut centralisée, le *Reich* prenant le pas sur les *Länder* au niveau politique, législatif et financier. Sous le régime nazi, l'Allemagne fut brutalement centralisée.

En 1949, après la libération allemande de la tyrannie nazie, et sous l'occupation par les forces alliées, la République Fédérale d'Allemagne a été (r)établie dans les trois zones d'occupation occidentales sous la forme d'un système de gouvernement distinctement fédéral et décentralisé qui, suite au traumatisme historique qu'avait constitué la dictature nazie centraliste, est résolument revenu à la tradition fédérale du pays. Les forces d'occupation ont d'ailleurs insisté sur le fait d'avoir une structure décentralisée fondée sur les *Länder*, garantie contre toute réapparition d'abus du pouvoir central. En outre, comme le projet de Constitution a été approuvé par les parlements des *Länder* alors déjà (r)établis (plutôt que d'être adopté par une assemblée constitutionnelle élue à l'échelle nationale), ces derniers ont imprimé leur marque dans la rédaction de la nouvelle Constitution, en mettant l'accent sur la décentralisation et les *Länder*.

¹Voir Wachendorfer 2004, Kuhlmann/Wollmann 2014, 70 et s., Wollmann 2017, 366 et s.

3. Caractéristiques principales du statut fédéral des *Länder*

Quatre caractéristiques peuvent être mises en avant pour décrire le statut des *Länder* dans le système fédéral.

1. Institution clé au niveau de la législation et de l'élaboration des politiques fédérales, le Conseil fédéral (*Bundesrat*) a été créé en tant qu'une sorte de deuxième chambre en plus du Parlement fédéral élu (*Bundestag*)². Le vote au Conseil fédéral s'effectue à travers les représentants des gouvernements des *Länder* (*nota bene*, même pas des parlements des *Länder*) – contrairement au Sénat (Senate) aux États-Unis dont les membres (Senators) sont élus directement. Le *Bundesrat* joue un rôle central dans la législation fédérale et l'élaboration des politiques, en particulier pour la catégorie de législation qui requiert le consentement du *Bundesrat* et pour laquelle il possède un « droit de veto » absolu.³
2. Un élément déterminant de la séparation verticale des pouvoirs consiste dans le fait que les *Länder* ont été constitutionnellement dotés d'un « quasi-monopole » dans l'exercice des fonctions administratives car, conformément à l'article 83 de la Loi fondamentale, « Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre ». Au sein des *Länder*, la mise en œuvre de la législation fédérale (ainsi que des normes et programmes de l'UE) a été, dans une large mesure, « déléguée » aux autorités locales. Compte tenu de ce haut degré de décentralisation de l'administration publique, seuls 10% des effectifs du secteur public sont des employés fédéraux⁴.
3. Dans la répartition verticale des compétences législatives, le niveau fédéral (Fédération) s'est vu attribuer la majorité des matières législatives, pour lesquelles le *Bundestag* et le *Bundesrat* décident donc conjointement. En outre, dans certains domaines législatifs, une « législation-cadre » (*Rahmengesetzgebung*) a été prévue par la Constitution (article 75 de la Loi fondamentale), dans laquelle le « cadre » législatif est défini par la législation fédérale, tandis qu'il appartient à chacun de *Länder* de « compléter » les détails par le biais de sa propre législation⁵ (l'article 75 a été supprimé en 2006, voir ci-dessous).

² Pour des détails voir Wollmann 2010 : 82, Kuhlmann/Wollmann 2014 : 72.

³ Voir Wollmann/Bouckaert 2008, 115, Wollmann 2010, 82, Wollmann 2017: 371.

⁴ Voir Kuhlmann/ Wollmann 2014, 106 tableau 3.5.

⁵ Voir Wollmann 2010, 83, Wollmann 2013, 102.

4. Les *Länder* disposent d'une compétence législative propre « dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer » (article 70). Il s'ensuit que, en particulier, les domaines de l'éducation, de la culture, de la police et de l'administration locale relèvent de la compétence exclusive des *Länder*⁶. Parmi ces compétences exclusives, les « questions culturelles et éducatives » se distinguent. Elles sont englobées dans le terme « *Kulturhoheit* » (souveraineté culturelle), indiquant l'indépendance et l'autonomie des *Länder* en matière culturelle et éducative. Ainsi les écoles ainsi que les établissements d'enseignement supérieur (universités) relèvent de la compétence au plan législatif, opérationnel et financier (rémunération du personnel enseignant, etc.) des *Länder*. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, la « souveraineté culturelle » (*Kulturhoheit*) a été reconnue comme relevant de la « compétence exclusive » des *Länder* et constituant le « noyau de leur (quasi) souveraineté » (« *Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder* »)^{7, 8}.

Dans le présent article, la « *Kulturhoheit* » des *Länder* (en particulier concernant les systèmes scolaires et universitaires) servira d'illustration et de grille d'analyse pour déterminer, le cas échéant, les changements auxquels a été soumise la position des *Länder* dans le cadre fédéral. L'analyse mettra l'accent sur tout une série de réformes constitutionnelles majeures.

4. Phases de l'évolution

4.1. La réforme constitutionnelle de 1969

La réforme constitutionnelle de 1969 a été la première révision majeure de la Constitution (Loi fondamentale) depuis son adoption en 1949. Tout en s'attachant à remodeler le système des finances publiques (notamment en remaniant la répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux de gouvernement), la réforme de 1969 visait à ajuster l'architecture organisationnelle fédérale face aux changements dynamiques intervenus en termes d'enjeux et de missions dans les relations entre la Fédération et les *Länder*⁹. Le domaine de l'éducation en tant que compétence clé traditionnelle des *Länder* a été caractéristique de cette évolution, car

⁶ Voir Wollmann 2010, 83, Wollmann 2013, 102.

⁷ Voir la décision de principe de la Cour Constitutionnelle Fédérale du 26 mars 1957 dans BVerfGE 6, 309 (354)

⁸ Sur le concept de la « *Eigenstaatlichkeit* » voir aussi Wollmann 2013, 101, Wollmann 2017, 381.

⁹ Voir Wachendorfer 2004.

depuis le début des années 1960 des réformes majeures dans ce secteur, décrites en termes spectaculaires tels que « catastrophe de l'éducation » (Georg Picht) et « révolution de l'éducation » (Ralf Dahrendorf), ont été annoncées et initiées tant dans le domaine scolaire que dans celui des universités, ce qui a entraîné l'expansion massive des institutions et du personnel de l'éducation (ainsi que la création d'un grand nombre de nouvelles universités) et impliqué des dépenses publiques à grande échelle. L'évolution de ce secteur, par le fait que le niveau fédéral se soit associé aux *Länder* dans la « planification de l'enseignement » et le financement des mesures de la réforme, illustre le type de « fédéralisme coopératif » qui, dans de nombreux domaines politiques, est devenu une marque du fédéralisme allemand¹⁰ et a été analysé et décrit sous le terme d'« enchevêtrement politico-administratif » (*Politikverflechtung*, Fritz Scharpf)¹¹.

Dans ce contexte, la réforme constitutionnelle de 1969 peut être interprétée comme la tentative d'intégrer cette évolution – dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres domaines – à l'ordre et à la structure constitutionnels.

D'une part, il est prévu dans la Constitution en tant que principe et règle, dans le nouvel article 104a de la Loi fondamentale, que « La Fédération et les Länder supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives, pour autant que la présente Loi fondamentale n'en dispose pas autrement ». Par conséquent, selon le « *Konnexitätsprinzip* » (principe de connexité), chaque niveau de gouvernement doit payer les coûts de la conduite des tâches dont il est responsable, excluant ainsi, en principe, les « financements croisés ».

D'autre part, cependant, le programme de réformes de 1969 a introduit une innovation constitutionnelle, sous la forme de « tâches communes » (*Gemeinschaftsgaben*), et organise, pour des tâches définies par la Constitution, la façon dont la Fédération et les *Länder* financent, gèrent et administrent conjointement ces tâches spécifiques. Elles constituent une exception à la règle constitutionnelle définie à l'article 104a de la Loi fondamentale et offrent une base institutionnelle au « fédéralisme coopératif » (*Kooperativer Föderalismus*).

¹⁰ Voir Wachendorfer 2004, Kropp 2010.

¹¹ Voir Scharpf et al. 1975, Benz 1999.

Tâches communes

En ce qui concerne les domaines de la recherche scientifique et de l'éducation, deux « tâches communes » ont été mises en place en 1969.

Pour la première, le nouvel art. 91a de la Loi fondamentale stipulait que « La Fédération concourt à l'accomplissement des tâches des *Länder* dans les domaines suivants, si ces tâches sont importantes pour la société dans son ensemble et si ce concours de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie : (...) l'extension et la construction d'établissements d'enseignement supérieur, y compris les centres hospitaliers universitaires »¹².

Le contexte historique de cette « tâche commune » spécifique était la création de nombreuses nouvelles universités (« réformées ») par les *Länder*, dans la continuité de la réforme éducative susmentionnée (*Bildungsreform*) qui sévissait depuis le milieu des années 1960. Alors qu'ils étaient responsables au niveau financier et organisationnel de la construction et de l'exploitation des nouvelles universités, conséquence logique de leur *Kulturhoheit*, ils ont salué le soutien financier de la Fédération pour assumer les coûts énormes de cette expansion et de cette multiplication sans précédent des établissements d'enseignement supérieur.

Deuxièmement, une autre tâche commune a été prévue à l'article 91b de la Loi fondamentale, selon lequel « Sur le fondement de conventions, la Fédération et les *Länder* peuvent coopérer dans la planification de l'enseignement [*Bildungsplanung*] et pour promouvoir les établissements et projets de recherche scientifique d'intérêt suprarégional ».

La notion et l'outil de la « planification de l'enseignement » étaient censés englober tous les établissements et toutes les étapes du système éducatif – de l'éducation préscolaire à l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur en passant par l'éducation des adultes, la formation professionnelle, etc.¹³. La « planification de l'enseignement » a permis à la Fédération de s'engager sur le plan politique, conceptuel et des moyens dans des questions éducatives que les *Länder* considéraient et préservaient jusqu'à présent comme une composante exclusive de leur *Kulturhoheit*.

¹²Les deux autres domaines de tâches communes étaient l'amélioration de la structure économique régionale et l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes.

¹³ Voir Deutscher Bundestag 2009, p. 6.

Quant au libellé de la seconde compétence de cette nouvelle « tâche commune » (« promotion des établissements et des projets de recherche scientifique »), il attire l'attention dans la mesure où aucune différenciation n'est faite dans la référence aux « établissements de recherche », si bien que cela comprend les établissements d'enseignement supérieur (universités) ainsi que d'autres.

Modification de l'article 75 de la Loi fondamentale sur la « législation-cadre »

En outre, dans le cadre du programme de réformes constitutionnelles de 1969, le catalogue de « législation-cadre » existant depuis 1949 (art. 75 de la Loi fondamentale) a été enrichi en ajoutant la compétence législative pour réglementer les « principes généraux du système d'enseignement supérieur » (*allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens*).

Cette révision constitutionnelle¹⁴ a ouvert la voie à l'intervention de la législation fédérale (cadre) dans un espace législatif qui, depuis 1949, était réservé à chacun des *Länder* dans le cadre de leur *Kulturhoheit*.

Par la suite, la législation fédérale a largement utilisé cette « habilitation » législative¹⁵ et considérablement « encadré » et orienté la législation correspondante (*Hochschulgesetze*) de chacun des *Länder*.

En résumé, le programme de réformes constitutionnelles de 1969, en introduisant les « tâches communes » des articles 91a et 91b et en modifiant l'article 75 a indubitablement centralisé et, pour ainsi dire, « fédéralisé » certaines compétences significatives dans le secteur éducatif et proportionnellement quelque peu limité la *Kulturhoheit* des *Länder*.

Réforme de 2006

Le grand cycle de réforme constitutionnelle suivant a eu lieu en 2006¹⁶. Sous la dénomination de « réforme du fédéralisme I » et s'insérant dans un vaste ensemble de réformes, la réforme constitutionnelle de 2006 visait, entre autres, à démêler et à simplifier certains des dispositifs institutionnels « mixtes ».

Suppression de l'article 75 de la Loi fondamentale

¹⁴ Elle est entrée en vigueur le 12 mai 1969.

¹⁵ Sur la base de cette disposition, la loi-cadre sur l'enseignement supérieur (« *Hochschulrechtsrahmengesetz* ») a été adoptée en 1976.

¹⁶ Pour plus de détails voir Wollmann 2010, 83 et s., Wollmann 2013, 103 et s.

La compétence législative cadre au niveau fédéral (dans toutes ses composantes, y compris celle sur les « principes généraux du système d'enseignement supérieur ») a été supprimée, concession majeure faite, dans le compromis politique, par le « versant fédéral » aux *Länder* qui s'efforçaient de gagner (et, dans le cas de l'enseignement supérieur, de recouvrer) leur autonomie législative « inconditionnelle » dans ces matières. Ainsi, les *Länder* ont retrouvé le plein contrôle législatif sur le secteur universitaire. En outre, la suppression de l'article 75 a également permis de simplifier ces dispositions juridiques complexes, en se libérant de la combinaison confuse entre les normes fédérales et celles des *Länder*.

Modification de l'article 91b de la Loi fondamentale

Par révision constitutionnelle, le texte initial (1969) de l'article 91b de la Loi fondamentale a été en grande partie réécrit en 2006 et dispose : « Sur le fondement de conventions, la Fédération et les *Länder* peuvent coopérer dans les cas d'intérêt suprarégional pour promouvoir : 1. des centres et des projets de recherche scientifique *en dehors* des établissements d'enseignement supérieur ; 2. des projets scientifiques et des projets de recherche *dans* les établissements d'enseignement supérieur ; (...) Les conventions prévues à la 1^{ère} phrase, n° 2 requièrent l'approbation de *tous* les *Länder* » (italiques de l'auteur).

La comparaison entre la version précédente de 1969 et le texte modifié de 2006 révèle des différences importantes qui, à leur tour, font allusion aux conflits d'intérêts sous-jacents entre le niveau fédéral et celui des *Länder* et aux compromis qui ont été trouvés.

D'une part, la mention de « planification de l'enseignement » (*Bildungsplanung*) qui figurait en bonne place dans la version de 1969 a été supprimée. La Fédération s'est donc retirée de ce terrain de jeu et l'a entièrement abandonné aux *Länder*, ce qui a pu être interprété comme une reconnaissance de la *Kulturhoheit* des *Länder* et comme une clarification sur le fait que la Fédération n'exerce aucune influence de manière générale sur le système éducatif des *Länder*¹⁷.

Deuxièmement, dans sa première phrase, point n°1, la nouvelle version de l'article 91b restreint explicitement la compétence de financement conjoint de la Fédération, en principe, à la recherche en dehors des établissements d'enseignement supérieur (universités). Bien que, dans le point n°2, il autorise, en quelque sorte à titre d'exception, le financement fédéral de

¹⁷Voir Deutscher Bundestag 2009, p. 8.

« projets dans les établissements d'enseignement supérieur », il stipule que le consentement collectif de tous les *Länder* est requis, ce qui, en raison de l'unanimité nécessaire, constitue un fort obstacle procédural et politique.

Dans le débat politique, académique et médiatique, c'était en particulier le point n°1 de la première phrase de l'article 91b révisé (pas de financement conjoint de la recherche sauf « en dehors » des établissements d'enseignement supérieur!) qui était interprété comme une « interdiction de coopération » (en allemand désignée de manière quelque peu radicale sous le terme de « *Kooperationsverbot* »). Bien que ce terme même de « *Kooperationsverbot* » n'apparaisse dans aucun texte constitutionnel ou légal pertinent, il a acquis une place de choix dans le discours politique et médiatique. Alors que le débat s'est largement focalisé sur le point n°1 de la première phrase (sur le *Kooperationsverbot*) de l'article 91b, le point n°2, qui permet en fait le financement de la recherche « dans » les universités avec le consentement de tous les *Länder*, semble en avoir été écarté.

En résumé, le train de réformes constitutionnelles de 2006 a conduit, dans le vaste secteur de l'éducation, à un recul notable du niveau fédéral par rapport aux positions acquises lors du cycle de réformes de 1969, marquant ainsi une certaine décentralisation ou, pour ainsi dire, « dé-fédéralisation » dans ce domaine. D'une part, outre le fait de « désenchevêtrer » le schéma de « législation mixte », la suppression de la compétence législative « cadre » fédérale (article 75) en matière universitaire a rétabli l'entière autonomie législative des *Länder*. De plus, la révision de l'article 91b a signé le retrait de la Fédération du champ étendu de l'enseignement et du financement conjoint de la recherche universitaire, pour lequel cependant une ouverture a été laissée au niveau constitutionnel au cas où tous les *Länder* en seraient d'accord.

Inauguration de « l'Initiative d'excellence » par le gouvernement fédéral en 2005

De manière quasi concomitante aux négociations et à l'adoption du programme de réformes constitutionnelles de 2006, le gouvernement fédéral a lancé de façon remarquable fin 2005 un important programme appelé *Exzellenzinitiative* (« Initiative d'excellence ») visant à promouvoir la science et la recherche dans les universités allemandes. Bien que se concentrant sur la promotion « de la science et de la recherche », le programme visait également à encourager la création d'écoles universitaires doctorales, et donc une forme d'enseignement (*nota bene* l'enseignement à proprement parler ne relevant pas de l'article

91b). Sur le plan constitutionnel, le gouvernement fédéral a fait usage en lançant cette initiative spectaculaire du « sésame » que représente la clause de l'art 91b, dans la mesure où il pouvait compter sur l'accord de tous les *Länder* qui, malgré l'intrusion évidente dans leur *Kulturhoheit*, acceptaient volontiers ce financement fédéral massif.

L'objectif que se fixait l'Initiative était d'améliorer la compétitivité et la visibilité internationales de la science et de la recherche universitaires en Allemagne. Elle visait la création de centres et de clusters d'excellence en matière de recherche dans des universités ayant fait l'objet d'une sélection (aspirant à être des universités « d'élite »), ainsi que d'écoles doctorales. La sélection des universités et des projets par le biais d'appels d'offres et de concours et le suivi du programme ont été confiés au Conseil Allemand de la Recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*), une institution autonome. Le financement initial s'élevait à 1,9 milliards d'euros pour une durée de 4 ans. Au premier tour de la compétition nationale (2005/2006), 21 universités ont été sélectionnées. Deux autres tours ont suivi. En 2017-2018, un programme complémentaire intitulé « Stratégie d'Excellence » a été lancé. Sans entrer ici dans le détail, il convient de mettre en exergue le fait que cette intervention financière fédérale massive (toujours en cours) a eu (et a toujours) un impact profond et durable sur l'ensemble de la communauté scientifique et universitaire, relativisant quelque peu l'influence des *Länder* sur « leurs » universités.

Révision (en 2015) de l'article 91b

Une révision constitutionnelle du 1er janvier 2015, qui visait principalement à réformer les relations financières entre la Fédération et les *Länder*, y compris la péréquation financière entre les *Länder*, contenait également une modification mineure mais révélatrice de l'article 91b, dans la mesure où la composante de « l'enseignement » y a été insérée.

« Sur le fondement de conventions, la Fédération et les *Länder* peuvent coopérer dans les cas d'intérêt suprarégional pour promouvoir les sciences, la recherche et *l'enseignement*. Une convention dont l'objet porte principalement sur les établissements d'enseignement supérieur requiert l'approbation de tous les *Länder* » (italiques de l'auteur).

Tout en maintenant la réserve constitutionnelle selon laquelle le financement des établissements d'enseignement supérieur exige le consentement de tous les *Länder*, l'insertion de « l'enseignement » a marqué une nouvelle étape vers l'élargissement du champ constitutionnel de l'intervention fédérale.

Introduction d'un nouvel article 104c à la Loi fondamentale en 2017

Par la suite, la critique politique et académique du *Kooperationsverbot* (interdiction de coopération) s'est poursuivie. La demande en faveur d'une intervention et d'un financement du système scolaire par le niveau fédéral, qui ne soient pas limités constitutionnellement, s'est faite de plus en plus pressante, alors que l'état matériel désastreux et l'équipement technique, numérique, etc. insuffisant de nombreuses écoles du pays étaient de plus en plus perceptibles et retenaient l'attention dans le débat politique et les médias.

Dans ce contexte, un nouvel article 104c a finalement été introduit en 2017 dans la Loi fondamentale¹⁸, stipulant que la Fédération peut accorder des aides financières (*Finanzhilfen*) aux *Länder* pour l'amélioration des infrastructures scolaires dans les communes dotées de faibles moyens financiers (*finanzschwache Gemeinden*)¹⁹. Suite à cela, un « programme de rénovation scolaire » a été lancé au niveau fédéral, pour un montant total de 3,5 milliards d'euros sur 5 ans. Basé sur un accord entre la Fédération et l'ensemble des *Länder*²⁰, le programme sera mis en œuvre par les *Länder* qui, en accord avec la Fédération, sélectionneront les « communes dotées de faibles moyens financiers » concernées. La « normalité » hiérarchique verticale fédérale sera ainsi respectée, dans la mesure où l'argent fédéral est transféré aux municipalités non pas directement, mais par l'intermédiaire de l'administration du *Land*.

Modification de l'article 104c de la Loi fondamentale en 2018 ?

Selon les derniers développements, le nouveau gouvernement fédéral de « grande coalition » formé par les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates mettra l'accent, comme l'énonce l'accord de coalition du 7 février 2018, sur « l'amélioration de l'éducation », en lançant « une offensive d'investissement pour les écoles ». Cela comprend – « en plus du programme actuel de rénovation scolaire – le soutien aux *Länder* dans leurs investissements dans les infrastructures éducatives, en particulier dans la mise à disposition d'écoles prenant en charge les enfants toute la journée, dans le développement du numérique, et dans les établissements d'enseignement professionnel ». A cette fin, le nouveau gouvernement de coalition envisage de modifier l'article 104c en supprimant la restriction aux municipalités

¹⁸ Entré en vigueur le 20 juillet 2017.

¹⁹ Voir Bundesministerium für Finanzen 2018, Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, 8.01.2018, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Foerderung-von-Investitionen-finanzschwacher-Kommunen.html.

²⁰ Conclu le 30 octobre 2017.

« dotées de faibles moyens financiers » et d'étendre de ce fait le financement à toutes les municipalités.

Ainsi, le nouveau gouvernement fédéral de coalition semble prêt à déployer et à instituer l'intervention au niveau politique, financier et opérationnel de la Fédération dans le vaste domaine de l'éducation, à supprimer, avec un effet centralisateur et de « fédéralisation », l'interdiction de coopération (*Kooperationsverbot*) dans les relations entre les *Länder* et la Fédération, et à redéfinir en conséquence et dans une certaine mesure altérer la *Kulturhoheit* traditionnelle des *Länder*.

Remarques conclusives

Dans cet article, la position des *Länder* dans le système fédéral à deux niveaux est examinée en mettant l'accent sur un point qui joue le rôle de révélateur et d'indicateur, à savoir la portée de « l'autonomie en matière culturelle et éducative » des *Länder* (*Kulturhoheit*, « souveraineté culturelle »), qui est considérée comme caractéristique de leur statut « (semi-)souverain » (*eigenstaatlich*) dans le fédéralisme allemand.

L'analyse des principales réformes constitutionnelles, en prenant pour exemple la *Kulturhoheit* des *Länder*, montre que l'évolution s'est faite d'une conception décentralisée initiale (1949) à une certaine centralisation (en 1969), puis à une nouvelle décentralisation (en 2006), et enfin à une certaine recentralisation (depuis 2009). Récemment, le nouveau gouvernement fédéral de coalition semble être prêt à instituer l'influence et l'intervention fédérales dans le secteur de l'éducation en écartant (de préférence aussi sur le plan constitutionnel) le *Kooperationsverbot*. Métaphoriquement parlant, cette évolution évoque le mouvement d'un balancier.

Références

Benz, Arthur 1999: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: The Journal of Federalism, vol. 29, no. 4, pp. 55-78

Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste 2009, Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens,

<https://www.bundestag.de/blob/416682/db04b405a48dbe6e637b854ce5a2c198/wd-3-126-09-pdf-data.pdf> retrieved 5.3.2018

Kuhlmann, Sabine/ Wollmann, Hellmut 2014, Public Administration and Administrative Reforms, An Introduction into Comparative Public Administration, Edgar Elgar Publisher

Kropp, Sabine 2010, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, VS Verlag

Leibfried, Stephan 2010, Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt/New York

Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz 1975, Politikverflechtung, Kronberg Scriptor Verlag 1975

Seckelmann, Margit 2012, Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, in: Die Öffentliche Verwaltung, pp. 701-708

Speiser, Guido 2017, Der neue Artikel 104c GG: Bundeshilfen für kommunale Bildungsinvestitionen, in: Recht und Politik, vol. 53, no 4, pp. 473-479

Wachendorfer-Schmidt, Ute 2004, La fédéralisme et sa réforme en Allemagne, in : Annuaire des Collectivités Locales, Paris CNRS, pp. 133-140

Wollmann, Hellmut 2010, Le fédéralisme allemande devient-il plus “hétérogène « et « concurrentiel « ? in : Pouvoirs Locaux, no. 86, III/2010, pp. 82-90

Wollmann, Hellmut 2013, Elargissement des compétences législatives des *Länder* allemands : quelles leçons pour les régions françaises ?, in : Pouvoirs Locaux, no. 98 III/ 2013, pp. 101-110

Wollmann, Hellmut 2017, Il ‘pendolo’ del federalismo tedesco : Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?, in: Vandelli, Luciano, Gianluca Gardini and Claudia, Tubertini (eds.), Le Autonomie Territoriali : Trasformazioni e innovazioni dopo la Crisi, Maggioli, pp. 365 -401i

Wollmann, Hellmut/ Bouckaet, Geert 2008, Réorganisation de l’Etat en France et en Allemagne, in : Pouvoirs Locaux, no. 76 I/2008, pp 113-120