



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bestuurlijke kaart van Frankrijk

Libgott, R.

Citation

Libgott, R. (2007). De bestuurlijke kaart van Frankrijk. *Bestuurskundige Berichten*, 22(3), 15-17.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211623>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211623>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

valeurs propres à l'administration publique, qui constitue un moyen privilégié de régulation de son fonctionnement interne. En revanche, les analyses d'inspiration marxiste qui s'efforçaient d'expliquer la logique d'organisation et d'évolution de l'administration publique par référence aux

Ce paradigme négligeait cependant le fait que l'action administrative ne s'exerce pas seulement, ni même principalement, à travers l'engagement de politiques : dans le voie tracée par le livre pionnier de Michaël Lipsky (*Streetlevel Bureaucracy*, 1980), une attention nouvelle sera portée en

“Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur la dimension productive”

rapports de production, dont l'impact a été sensible dans les années soixante-dix en matière de sociologie urbaine et pouvoir local, planification et politiques sociales ont connu un net reflux.

Au-delà de la diversité de ces modèles se profilent certains dénominateurs communs.

... *Aux paradigmes*

Tout champ scientifique se caractérise par un mélange complexe de diversité et d'unité : diversité, qui résulte de l'existence de systèmes différents et concurrents d'explication de la réalité ; unité, qui résulte de l'adhésion des chercheurs à des croyances, valeurs, techniques communes, permettant à la communauté scientifique de s'institutionnaliser.

Les études administratives ont été dominées en France à partir des années soixante. Sous l'empire de la montée en puissance de la sociologie des organisations, par le *paradigme de l'organisation* : l'administration est perçue comme un ensemble complexe, formé d'entités diverses, qui défendent leurs intérêts propres et construisent avec leurs relais sociaux, des « systèmes d'action » fortement intégrés ; ce paradigme a conduit à porter un regard nouveau sur l'administration, en mettant en évidence les points communs qui l'unissent aux autres entités sociales, et à doter la science administrative d'instruments d'investigation, de type sociologique, qui lui faisaient jusqu'alors défaut.

Si le paradigme organisationnel entraînera au cours des années 1960 et 1970 un remarquable essor des études de science administrative, il montrera ses limites au cours de la décennie suivante : sa capacité cognitive semble être en voie d'épuisement ; les travaux qui s'en réclament se bornent à faire application de problématiques bien rodées, sans apporter d'éléments réellement novateurs.

A partir des années 1980, l'attention se déplace, sous l'empire cette fois du développement d'analyse des politiques publiques de l'organisation à l'action : il s'agit moins d'étudier ce que sont les administrations (d'un point de vue interne) que ce qu'elles font (d'un point de vue externe) ; un nouveau paradigme tend ainsi à prendre le relais du paradigme organisationnel, celui des *politiques publiques*. Ce nouveau paradigme a permis à la science administrative de trouver un nouveau souffle, en faisant ressortir une série de dimensions essentielles du phénomène administratif : la contribution apportée par les administrations à l'élaboration et à la mise en œuvre des choix collectifs ; la relativité de la ligne de démarcation tracée entre administration et politique ; le fait que l'organisation administrative n'existe que par référence à certaines finalités, pour atteindre certains objectifs, pour produire certains résultats.

France à la fin des années 1990 à l'activité bureaucratique, entraînant un utile recentrage.

Un nouveau paradigme, celui de l'action publique tend à se développer depuis lors. Ce paradigme conduit à envisager le phénomène administratif sous un jour différent. D'une part il donne un autre regard sur l'administration. Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur la dimension productive : l'administration sera considérée avant tout comme un dispositif d'action sur la société, passant par la fabrication des politiques, l'imposition de normes, la fourniture de prestations mais aussi la diffusion de représentations et modèles de comportement. D'autre part, il entraîne une autre grille d'analyse du phénomène administratif, en mettant l'accent sur les conditions dans lesquelles ces « bien publics » sont produits : il conviendra donc de prendre en compte la dépendance institutionnelle, le poids des dispositifs organisationnels, les rapports d'interaction avec le milieu social, mais aussi d'évaluer les résultats des actions engagées. Ce faisant, le paradigme de l'action publique intègre, tout en les dépassant les paradigmes précédents de l'organisations et des politiques publiques ; il permet aussi de rendre compte de la dynamique d'évolution de l'administration dans les sociétés contemporaines.

*

La renaissance de la science administrative en France après la Seconde Guerre mondiale est donc la résultante d'un intérêt nouveau manifesté par les sciences sociales pour l'étude du phénomène administratif ; il est apparu que tous les savoirs produits sur l'administration pouvaient être intégrés par l'adoption d'une démarche résolument interdisciplinaire. Un champ scientifique s'est progressivement constitué, irrigué par des apports divers mais structuré autour de références communes : ainsi retrouve-t-on dans la science administrative française les exigences de diversité et d'unité indispensable à toute dynamique scientifique.

Jacques Chevallier est professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Après avoir fondé et animé à Amiens le « Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie » (CURAPP-CNRS), il dirige à Paris 2, depuis 1999, le « Centre d'études et de recherches de science administrative » (CERSA-CNRS). Ses travaux portent sur la science administrative et les institutions politiques, la théorie de l'État et du droit, le droit public. Il a publié au cours des dernières années Science administrative (4^e éd., 2007), Le service public (6^e éd., 2005), L'État post-moderne (2^e éd., 2004), L'État de droit (4^e éd., 2003).

De bestuurlijke kaart van Frankrijk¹

Door Ruben Libgott

Om Frankrijk als bestuurskundige beter te kunnen duiden is het verstandig ook kennis te maken met de inrichting van het Franse openbaar bestuur. Hoe is het ingedeeld en hoe werkt het? In dit artikel een kijkje in het Franse bestuurlijke systeem.²

Eén van de eerste auteurs over Frankrijk is de beroemde veldheer Gaius Julius Caesar met zijn boek de *'Bello Gallico'* over zijn veroveringen in Gallië (een gebied net iets groter dan het huidige Frankrijk). Zijn boek begint direct met een beknopte schets van de indeling van dit gebied: “Gallië als geheel bestaat uit drie delen, waarvan de Belgen er één bewonen, de Aquitaniërs een ander, en een derde degenen die in hun eigen taal ‘Kelten’ worden genoemd en in de onze ‘Galliërs’. Al deze volkeren verschillen onderling in taal gebruiken en wetten.”³ Helaas is het niet meer zo simpel om Frankrijk te duiden, er is sindsdien veel veranderd. In de vierde eeuw na Chr. kwamen, vanuit Duitsland de Franken (aan wie het land haar naam uiteindelijk te danken heeft) en werd het onderdeel van het Frankische Rijk. In 843 werd dit gebied met het Verdrag van Verdun opgedeeld in drie delen. Eén van deze delen, West-Francië, vormde de basis van het huidige geografische, zeshoekige land dat wij nu Frankrijk noemen.⁴ Frankrijk werd geplunderd door Noormannen, vocht de honderdjarige oorlog (1337-1453) uit tegen de Britten⁵ en werd geregeerd door allerlei monarchen zoals François I in de Renaissance en zonnekoning Louis XIV. Eind 18^e eeuw vond de beroemde Franse Revolutie plaats, met als belangrijke datum 14 juli 1789, toen de *Bastille* in Parijs werd bestormd en Frankrijk tot Republiek werd uitgeroepen en er een einde kwam aan de monarchie. Wat volgde was de periode onder Napoléon Bonaparte, oorlogen om koloniale gebieden (welke Frankrijk met name in de 19^e eeuw veroverde), de Frans-Pruisische oorlog in 1870-1871 met het verlies van het gebied Elzas-Lotharingen en natuurlijk de Eerste- en Tweede Wereldoorlog in de eerste helft van de 20^e eeuw. Onder de Franse president Charles de Gaulle werd uiteindelijk in 1958 de Vijfde Republiek uitgeroepen en kreeg de Franse constitutie haar huidige vorm.

Niveaus

Het Franse bestuurlijke systeem is opgedeeld in verschillende territoriale niveaus:

- Het nationale niveau, de Franse Staat
- Regio's (*régions*)
- Departementen (*départements*)
- Gemeenten (*communes*)

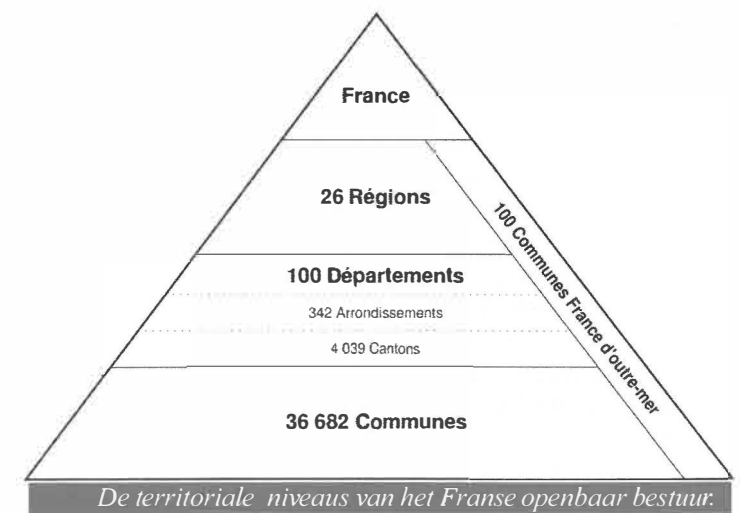
Hoewel deze indeling doet vermoeden dat er sprake is van een sterke hiërarchie, is dit niet helemaal het geval. Regio's,

departementen en gemeenten zijn niet ondergeschikt aan elkaar en hebben dezelfde rechten. Elk hebben ze echter op andere gebieden bevoegdheden.

De Franse Staat

De ideeën over de machtscheiding, de *trias politica*, zoals beschreven door de Franse filosoof Montesquieu, zijn ook terug te vinden in het Franse bestuur.

De uitvoerende macht in Frankrijk ligt op nationaal niveau bij de president en de regering. De president is in Frankrijk het staatshoofd én de regeringsleider en wordt sinds 1962 rechtstreeks door het volk gekozen. Als ‘gezicht van Frankrijk’ speelt de president een belangrijke rol ten aanzien van de Franse buitenland-politiek en speelt een prominente rol waar het gaat om het aangaan van verdragen. De belangrijkste macht is het mogen aanstellen van de ministers en het kiezen van een premier. De premier heeft als taak met zijn kabinet, de wensen van het Franse parlement, de *Assemblée Nationale* (te vergelijken met de Nederlandse Tweede Kamer), uit te voeren. Conform de Franse constitutie is het echter alleen de regering die de agenda mag bepalen en is hierdoor ook in de praktijk voornamelijk degene die voorstellen indient. Het parlement keurt deze vervolgens al of niet goed. Een probleem voor de president is, dat het Franse parlement de bevoegdheid heeft om de premier en ministers te ontslaan. Derhalve moet de president een kabinet samenstellen dat kan rekenen op de steun van het parlement. Zo kan het voorkomen, dat een kabinet een andere politieke kleur heeft dan de president. Dan ontstaat er een situatie van ‘*cohabitation*’ (samenwoning). In deze situatie is het





Liberté • Egalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Marianne, symbool van de Franse regering.

moeilijker voor de president om het te voeren beleid te bepalen. Hij kan er in een extreem geval voor kiezen, om het Franse parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen te organiseren, in de hoop weer een regering van zijn 'kleur' te kunnen vormen. Om het probleem van *cohabitation* te voorkomen, worden er sinds 2002 elke vijf jaar presidentsverkiezingen gehouden (het was altijd om de zeven jaar). Het parlement wordt ook elke vijf jaar gekozen en deze verkiezingen vinden vlak na de presidentsverkiezingen plaats.

L'Assemblée Nationale (de Nationale Vergadering) bestaat uit 577 leden en zetelt in het Parijse *Palais Bourbon*. De leden, députés (afgevaardigden) worden rechtstreeks door het volk gekozen middels een districtenstelsel. De winnaar die in een district na twee verkiezingsrondes de absolute meerderheid behaalt, mag zitting nemen in het parlement. Naast de *Assemblée Nationale* kent Frankrijk ook een Senaat (*Sénat*), die zich bevindt in het *Palais du Luxembourg* te Parijs en te vergelijken is met de Nederlandse Eerste Kamer. De leden worden 'getrapt' gekozen door lokale politici en de leden van de Nationale Vergadering. De Senaat heeft een sterk controlerende functie en moet wetsvoorstellen goedkeuren. Echter, de regering kan besluiten dat een wetsvoorstel alleen door de *Assemblée Nationale* hoeft te worden goedgekeurd. Wanneer het aankomt op grondwetswijzigingen, komen de *Assemblée Nationale* en de *Sénat* samen in de *salle des séances* van het kasteel van Versailles en vormen samen het *Congrès du Parlement français*. De Nationale Vergadering en de Senaat vormen samen de wetgevende Franse macht. Net als in Nederland mogen ministers niet lid zijn van het parlement.

Qua rechtsprekende macht kent Frankrijk de *Conseil d'État* (te vergelijken met de Nederlandse Raad van State). Deze adviseert de Franse regering op het gebied van wetgeving en kan uitspraken doen op het gebied van bestuursrecht. De *Conseil Constitutionnel* kan oordelen of wetgeving in overeenstemming is met de Franse grondwet, dat kan echter alleen vóórdat wetgeving is goedgekeurd door het parlement. Wanneer wetgeving niet in overeenstemming is met de grondwet, kan deze in uitspraken teniet worden gedaan door de *Cour de Cassation* (te vergelijken met de Nederlandse Hoge Raad), wanneer het 'gewone' juridische zaken betreft en door de *Conseil d'État*, wanneer het bestuursrechtelijke zaken betreft.

Ook kent men in Frankrijk een ombudsman (*Conseil supérieur de la magistrature*) voor klachten van burgers over

de overheid. Franse inwoners kunnen echter niet rechtstreeks hun klacht indienen, maar moeten dat via het Franse parlement doen. Daarnaast kent Frankrijk tevens civielrechtelijke en strafrechtelijke rechtbanken.

Communes, départements et régions

Frankrijk is van oudsher een gecentraliseerde eenheidsstaat, dat wil zeggen dat al het beleid 'centraal' van bovenaf wordt opgelegd en moet worden uitgevoerd op lagere, regionale niveaus. Zij zijn hiervoor ook weer verantwoording schuldig aan de centrale staat. Echter, sinds 1982 is er wetgeving gekomen, die meer macht toebedeelt aan lokale overheden en waardoor een proces van decentralisatie is ingezet.

In de grondwet worden de *communes* (gemeenten), *départements* (departementen) en *régions* (regio's) als territoriale collectiviteiten (*collectivités territoriales de la République*) genoemd, waarmee Frankrijk administratief geografisch wordt ingedeeld en bevoegdheden worden toegekend aan lagere overheden. Arrondissementen en kantons kent men in Frankrijk ook, maar deze hebben geen eigen bestuurlijke bevoegdheden.

Frankrijk is sinds 1955 verdeeld in 26 *régions*, waarvan 22 op het vasteland. De regio's kennen een eigen gekozen raad (*conseil régional*). Deze is niet bevoegd tot het maken van regelgeving, maar heeft bevoegdheden op economisch en sociaal gebied, vooral waar het gaat om infrastructurele planning en onderwijs. Elke regio kent ook een prefect (*préfet de région*), een afgevaardigde van de staat, die in dienst is van het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken en wordt benoemd per presidentieel besluit. De prefect stuurt het nationale beleid aan op het lokale niveau en ziet erop toe dat wetgeving wordt uitgevoerd en ook de budgetten van de regio's conform regelgeving worden besteed.

Sinds de Napoleontische tijd is Frankrijk ook onderverdeeld in 100 *départements*, waarvan 96 op het vasteland. De verdeling was destijds ingesteld om hiermee de macht van de adel te doorbreken middels nieuwe machtseenheden. Alle departementen zijn genummerd, zoals ook te zien de Franse kentekenplaten. Departementen hebben een belangrijke taak bij het uitvoeren van nationaal beleid en zijn in dit opzicht ook belangrijker dan de regio's. Sinds 1982 hebben ze ook eigen bevoegdheden, vooral op het gebied van gezondheidszorg, wegen, sociale zekerheid en landbouw. Elk departement kent



Presentatie van het kabinet-Fillon met president Sarkozy op de trappen van het Elysée-paleis.

een door de bevolking gekozen raad (*conseil général*) en de uitvoerende macht ligt bij de voorzitter van de raad. Voor 1982 was dit een taak van de prefect (*préfet de département*). Deze functionaris is echter nog niet verdwenen en vertegenwoordigt nog steeds de Franse regering in de departementen. Een prefect moet absoluut neutraal zijn en slechts de staat dienen. Hij is verantwoordelijk voor zaken op het gebied van openbare orde, veiligheid (hij stuurt de politie en brandweer aan) en milieu binnen het departement waar hij zetelt. Ook ziet de prefect toe dat lokale regelgeving niet in strijd is met nationale wetgeving, organiseert verkiezingen en regelt administratieve zaken (ondermeer de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen). Daarnaast ziet de prefect toe op budgetten.

Alle departementen zijn op hun beurt onderverdeeld in arrondissementen en kantons. De laatste spelen een belangrijke rol bij de verkiezingen van de *conseil général* van de departementen.

Frankrijk kent meer dan 36.000 *communes*, waarvan 80% minder dan 1000 inwoners telt. Derhalve moedigt de regering hen aan om zich samen te voegen tot *communautés urbaines* of samen als een netwerk *syndicats intercommunaux* te vormen. Gemeenten kennen een gemeenteraad (*conseil municipal*) welke elke zes jaar wordt gekozen. De leden hiervan kiezen een burgemeester (*Maire*) voor eenzelfde zittingsperiode. De gemeenteraad heeft bevoegdheden om besluiten te nemen over lokale aangelegenheden en het budget van de gemeente te verdelen.

Lokale overheden zijn wel verplicht om hiërarchisch hun beleid te verantwoorden aan de nationale staat. De verantwoordelijke voor de gezondheidszorg binnen een regio, dient verantwoording af te leggen aan zowel de prefect van zijn departement, als aan het Franse ministerie van Volksgezondheid.

Het ambtelijk apparaat

Sinds de decentralisatiewetgeving in 1982, kent het Franse ambtelijke apparaat een drietal sectoren: een nationaal ambtelijk apparaat (ondermeer voor de ministeries, agentschappen en onderwijs-instellingen), een territoriale publieke dienst (voor de regio's, departementen en gemeenten) en een medische dienst (al het personeel van ziekenhuizen).

Het Franse ambtelijke systeem is mede door wetgeving sterk hiërarchisch ingedeeld. Ambtenaren op hetzelfde niveau ontvangen dezelfde financiële vergoeding, ongeacht hun individuele prestaties. Alleen middels examens kan men promotie krijgen.

Ook de rekrutering van ambtelijk personeel geschiedt via speciale concoursen en examens. Voor alle ingezetenen van de EU is het mogelijk om werkzaam te zijn binnen de Franse overheid. Veel personeel, met name in de hogere functies is afkomstig van de *École Nationale d'Administration*⁶ en de *École Polytechnique*. Hogere functionarissen behoren tot het *grands corps* en bezetten veelal managementfuncties binnen de Franse overheid (of zijn bijvoorbeeld werkzaam als prefect). Zij worden benoemd door de regering, waardoor met name de topambtenaren enigszins zijn gepolitiseerd. Om verkoking tegen te gaan, mogen hoge functionarissen slechts drie tot zes jaar eenzelfde functie bekleden. Daarna zijn ze weer op een andere plek binnen de overheid werkzaam of worden politiek

actief (dit verklaart ook het hoge aantal premiers dat eerst werkzaam was als ambtenaar).

Een volledige uiteenzetting van alle onderdelen en de werking van de grote en complexe Franse overheid is helaas wegens de beperkte ruimte en omvang van de materie niet mogelijk. Desondanks hoop ik met dit artikel U te hebben geholpen de weg te wijzen op de kaart van het Franse overheidsbestel.

Noten:

¹ Vrij naar: Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers en M.E. Tuurenhout (red.) (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland; Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

² Wanneer wordt gesproken over Frankrijk, beperk ik mij in dit artikel tot wat men noemt 'Metropolaans Frankrijk'. Dat wil zeggen het Franse Europese vaste land, inclusief Corsica. De overzeese gebieden behoren hier niet toe.

³ Uit: Caesar, G.J. (1997), *Oorlog in Gallië (vertaling door Vincent Hunink)*, Amsterdam: Atheneum Polak & Van Gennep.

⁴ Vanwege haar vorm wordt Frankrijk ook wel aangeduid als 'l'hexagon', oftewel 'de zeshoek'.

⁵ Tijdens de oorlog boekte Jeanne d'Arc, hoewel uiteindelijk verslagen, belangrijke overwinningen op de Engelsen. Hiermee ontwikkelde zij voor het eerst een Franse nationaal bewustzijn onder de bevolking.

⁶ Zie hiervoor het artikel van prof. dr. Nico Nelissen, eerder in deze editie.

Bronnen:

-Direction Générale des Collectivités Locales (2007), *L'organisation politique et administrative de la France*, op: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Orga_territoriale/accueil_organ_territ.html (bezoekt op 16 juli 2007).

-Instituut voor Publiek en Politiek (2007), *Frankrijk - Staat en kiesstelsel*, op: http://www.publiek-politiek.nl/thema_s/europa/eu_kiesstelsels/frankrijk (bezoekt op: 16 juli 2007).

-Ministère de l'Intérieur (2005), *Les Préfectures, l'organisation*, op: http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/les_prefectures/organisation (bezoekt op: 16 juli 2007).

-Pollit, C. & G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform; A Comparative Analysis (second edition)*, Oxford: Oxford University Press.

-United Nations Division for Public Administration and Development Management (2006), *Republic of France Public Administration Country Profile*, United Nations.