

Une Assemblée « instituyente » européenne

Esquisse d'un scénario

Le brexit crée en Europe une situation radicalement nouvelle appelant à une initiative totalement inédite, celle d'une Assemblée instituyente européenne. La présente note en expose les raisons d'être et les modalités en développant six points :

- 1. Qu'est ce qu'une assemblée instituyente et pourquoi son organisation est aujourd'hui nécessaire et possible ?
- 2. Une Assemblée instituyente construite en deux étapes, locale puis européenne
- 3. La composition et l'organisation des assemblées locales
- 4. Le déroulement de l'Assemblée européenne de citoyens
- 5. Les questions mises en débat dans l'Assemblée instituyente
- 6. Les conditions politiques, humaines, matérielles et financières de l'Assemblée instituyente.

1. Qu'est ce qu'une assemblée instituyente et pourquoi son organisation est aujourd'hui nécessaire et possible ?

La montée de l'euroscepticisme dans toute l'Europe, le brexit voté au Royaume uni, le développement dans toute l'Europe de mouvements manifestant une méfiance croissante de la population à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler les « partis de gouvernement » ou « l'establishment » révèlent que si le sentiment d'être européen et les attentes à l'égard de l'Europe restent bien réels, l'Europe telle qu'elle est et telle qu'elle se fait satisfait de moins en moins les citoyens européens.

Cela fait longtemps déjà que l'Europe « ne fait plus rêver ». Les institutions européennes ont beau continuer à chanter les vertus du marché unique et de l'Euro, la plupart des citoyens européens, confrontés au grand chambardement de la mondialisation et aux déséquilibres démographiques, maintenant aggravés par les déséquilibres climatiques et politiques, avec la pression migratoire inédite sur l'Europe, ne se sentent plus protégés ni par les frontières européennes ni par les institutions et règles de l'Union.

La construction de l'Europe et la gouvernance européenne ont sauté une étape. La gouvernance, en effet, ne consiste pas seulement à gérer une communauté instituée, fruit d'une histoire, de valeurs ou de perspectives communes. Le premier objectif de la gouvernance, préalable à tous les autres, est au contraire *d'instituer la communauté*, de faire en sorte que les peuples se reconnaissent un avenir commun, des valeurs communes et suffisamment d'affinités pour se sentir comptables de l'impact des actes de chacun sur le reste de la communauté. C'est ce ciment de réciprocité, de responsabilités mutuelles, qui, dans toutes les cultures et à toutes les époques, est le fondement même de la communauté, ce que consacrent d'ailleurs les systèmes juridiques. Et ce sentiment d'appartenir à une communauté n'est jamais acquis pour toujours, sans des rites collectifs et une revitalisation périodique du projet « d'être ensemble ». Le brexit en est l'illustration.

Une *assemblée instituyente* est un processus collectif de réflexion sur le passé, le présent et l'avenir, sur les valeurs qui peuvent cimenter une communauté, sur les raisons de construire un avenir ensemble et la manière d'« être au monde » en commun. C'est donc très différent d'une assemblée constituante, dont l'objectif est de doter une communauté déjà instituée des règles fondamentales par lesquelles elle entend se gérer.

Un certain nombre de facteurs favorables permettent aujourd'hui d'organiser une telle assemblée instituyente pour l'Europe.

C'est tout d'abord l'affirmation, maintes fois entendue et émanant de tous les milieux, qu'il faut *refonder* le projet européen. Le choc du brexit va renforcer ce sentiment. On ne parle plus seulement, comme on le faisait dans un passé récent, d'approfondir l'Union européenne, de faire un pas de plus dans son intégration politique, de procéder à d'autres transferts de souveraineté sans lesquels la monnaie unique reste boiteuse, d'achever le marché unique. Ces questions se reposeront un jour ou l'autre et il est utile que l'Europe continue à y travailler mais la refondation du projet est devenue une nécessité absolue car comment approfondir le projet européen dans sa configuration actuelle, en tordant le bras de sociétés européennes de plus en plus sceptiques à l'égard de ce projet lui-même ? Refonder le projet européen c'est bien reconnaître qu'historiquement la décision de fonder l'intégration européenne sur l'unification du marché n'a été que le « plan B », nullement envisagé au départ par les pères fondateurs de l'Europe, plan qu'il a fallu adopter d'urgence en 1954 après l'échec de la CED (communauté européenne de défense). Refonder le projet européen suppose une vaste réflexion collective sur la construction de la communauté : c'est l'objet même d'une Assemblée instituante.

Second facteur favorable à une initiative audacieuse, la crise de la démocratie représentative. A l'exception, et encore, des dirigeants des collectivités territoriales, le personnel politique souffre en Europe d'un discrédit général. Mais ce discrédit ne signifie pas pour autant un désintérêt des citoyens à l'égard des affaires publiques. C'est le mode d'exercice de la démocratie qui est en crise, pas la démocratie elle-même. Chacun cherche des éléments de réponse à cette crise : les uns avec des mouvements populistes dont la méfiance à l'égard de l'establishment tient lieu de programme ; les autres en imaginant de s'en remettre pour la gestion de la cité à des responsables tirés au sort, méthode à l'honneur dans l'Athènes antique ; d'autres enfin, tendance assez bien représentée en Europe, en imaginant qu'il suffira pour le personnel politique en place de « renouer le dialogue » avec les citoyens dans une communication qui demeure descendante et qui vise toujours à convaincre les citoyens des bienfaits de l'Europe.

La crise des systèmes politiques encourage à inverser les canaux de communication, à partir des réflexions des citoyens pour élaborer un projet européen. Mais il ne suffit pas pour y parvenir, comme le croient certains, de « redonner la parole au peuple » et multiplier les référendums. Les plus récents, ceux de la France et des Pays Bas sur le traité constitutionnel ou celui sur le brexit, sont d'excellents exemples de ce qu'il ne faut pas faire. Quel sens cela avait-il en 2005 d'envoyer aux citoyens français ou néerlandais un énorme texte compilant les traités européens successifs en leur demandant de répondre par oui ou par non ? quant au référendum sur le brexit, il exclut que les citoyens britanniques puissent désirer faire partie d'une Europe bien différente de l'Europe actuelle, qu'ils seraient plus disposés à construire que ne le croient leurs dirigeants eux-mêmes et il s'est apparenté plus à la roulette russe qu'à une véritable démocratie. Dans les trois cas, là où l'enjeu premier de la démocratie est de construire un avenir commun auquel tous se sentent associés, le référendum exaspère les divisions de la société par un « tout ou rien ».

Troisième facteur favorable, le développement au cours des vingt dernières années de méthodes que l'on qualifie de « démocratie délibérative ». Toutes ces méthodes ont en commun de sélectionner par tirage au sort un panel de citoyens aussi représentatif que possible de la diversité des sociétés et d'organiser entre eux un dialogue, nourri à leur demande d'informations au fur et à mesure que leur réflexion progresse, jusqu'à formuler un avis et des propositions dont la pertinence est souvent source d'étonnement pour les personnes qui n'ont pas l'expérience de ce type de démarche. La multiplication et la diversité de ces expériences, nées au Danemark pour se prononcer sur des questions techniques, en apparence hors de l'entendement du citoyen moyen, et qui ont essaimé sur tous les continents avec des applications surprenantes, comme les constitutions islandaise et irlandaise ou le régime électoral de Colombie britannique, permettent aujourd'hui d'en dégager les conditions de réussite : un engagement clair de la part des institutions et des responsables politiques

que ce travail sera suivi d'effet, que les propositions issues de la délibération des citoyens seront examinées soigneusement et prises en considération ; un mode de sélection des participants incontestable ; des questions posées aussi larges que possibles, n'enfermant pas les citoyens dans une problématique imposée par les institutions ; des moyens financiers et humains significatifs mis à disposition de ces assemblées délibératives ; des méthodes adéquates pour dégager des éléments de synthèse de toutes les discussions et conduire progressivement à un consensus. Quand ces conditions sont réunies, en particulier quand les citoyens ont acquis la certitude qu'il ne s'agit pas d'une consultation en trompe l'oeil, pour « amuser la galerie », dont les institutions en place ne font aucun cas, l'expérience prouve que les membres de l'assemblée assument leurs responsabilités avec sérieux voire avec enthousiasme.

Telles sont les circonstances favorables qui permettent d'envisager aujourd'hui un processus ambitieux d'Assemblée instituante.

2. Une Assemblée instituante construite en deux étapes

Première étape, des assemblées de citoyens à *l'échelle de villes ou de régions* qui ont exprimé la volonté de contribuer à la refondation du projet européen. Seconde étape, la réunion de toutes ces assemblées locales ou éventuellement de représentants de ces assemblées en une *Assemblée de citoyens européens*, confrontant les propositions auxquelles les assemblées locales sont parvenues.

Pourquoi une première étape d'assemblées locales et non d'assemblées nationales ? Les raisons en sont multiples.

La première est de rompre résolument avec l'idée « d'intérêt national » dont la réaffirmation a fini par faire de l'Europe un lieu de marchandages permanents entre des présumés intérêts nationaux. On peut constater, ne serait-ce qu'avec la diversité des opinions sur l'Union au sein de chaque opinion publique nationale, qu'il n'y a d'intérêt national que dans la mesure où le fabriquer est la raison d'être des institutions étatiques.

La seconde est que villes, territoires et régions de l'Europe constituent des sociétés à échelle réduite, partageant le même espace quotidien, où les acteurs sont aisément identifiables, où les gagnants et les perdants de l'Europe ont une réalité concrète.

La troisième est que c'est à l'échelle des territoires qu'on peut le mieux appréhender la complexité de fonctionnement des sociétés, dans leurs dimensions sociales, économiques et écologiques. A ce titre, c'est un moyen précieux de dépasser le cloisonnement des politiques et des compétences, caractéristique aussi bien de la gouvernance européenne que des gouvernances nationales.

Il est difficilement envisageable que toutes les villes et toutes les régions d'Europe s'impliquent dans une assemblée instituante. Pour que le processus soit incontestable, il faudrait par contre disposer d'au moins une trentaine de villes ou régions désireuses de partager cette ambition, suffisamment réparties dans tout l'espace européen. Il est aussi possible, quand la taille du territoire et de la population d'un Etat membre est comparable à celui d'une ville ou d'une région, qu'il organise sa propre assemblée locale.

3. La composition et l'organisation des assemblées locales

Chaque pays et chaque expérience de démocratie délibérative a ses particularités et ses préférences. Néanmoins, toutes aboutissent à un corpus commun en trois étapes : un échantillon représentatif de

la population est sélectionnée selon différents critères de représentativité, avec tirage au sort pour constituer un échantillon large, disons pour fixer les idées de 6000 personnes dans le cas qui nous intéresse ici, à qui est envoyée une lettre détaillant l'enjeu du processus et la démarche suivie ; puis, à partir du sous échantillon des personnes qui se sont déclarées volontaires pour participer, on procède à un second tirage au sort pour aboutir à un panel d'une soixantaine de personnes. Ce sont elles qui constitueront l'assemblée locale.

Le processus délibératif doit être conduit dans la durée. Lorsqu'il s'agit de questions simples, à peu près circonscrites, on prévoit au moins deux ou trois week end de travail. Dans un processus d'assemblée instituante, il faut envisager un processus d'au moins un an avec des temps faibles, mis à profit pour la diffusion d'informations demandées par l'assemblée, et des temps forts de délibération, sans doute trois ou quatre pour tout le processus.

Compte tenu des enjeux de l'Europe, il faut envisager des modalités de popularisation de ces assemblées. La première est de s'appuyer sur les outils des réseaux sociaux pour susciter aux différentes étapes des débats au sein d'une population plus large, à travers des forums de discussion. La seconde, inspirée de ce qui s'est fait avec succès à l'occasion des négociations sur le climat, consisterait à proposer aux établissements scolaires et universitaires de reproduire la démarche de l'assemblée elle-même, en simulant le point de vue des différents groupes sociaux face aux questions abordées par l'assemblée et en construisant ainsi leur propre espace délibératif.

Pour refléter la diversité des situations et des points de vue il est utile de la représenter selon trois dimensions : géoculturelle, dont les assemblées locales sont l'expression ; socio-professionnelle ; thématique. Pour donner toute leur place aux dimensions socio-professionnelle et thématique, il faudra offrir la possibilité, à mi-parcours, d'un dialogue entre les représentants d'un même milieu socio-professionnel au sein des différentes assemblées locales et une forme de partage thématique des tâches au sein de chaque assemblée pour approfondir un certain nombre de questions majeures, en croisant, pendant la même période, les points de vue des différentes assemblées locales. Cette étape intermédiaire enrichira considérablement les débats de l'Assemblée européenne de citoyens, en évitant que la découverte de propositions qui se rencontrent pour la première fois créent des malentendus et en évitant également que se recrée, entre les assemblées locales, le même symptôme de « confrontation des intérêts » que dans les négociations inter-gouvernementales.

4. Le déroulement de l'Assemblée européenne de citoyens

L'Assemblée européenne des citoyens est le point d'orgue du processus. L'organisation, par l'Alliance pour un monde responsable et solidaire d'une assemblée mondiale de citoyens en 2001 (<http://www.alliance21.org/lille/fr/index.html>), réunissant quatre cents personnes venues de tous les milieux socio-professionnels et de plus de cent pays constitue un banc d'essai précieux d'où est tiré ce qui suit.

Il faut prévoir pour l'Assemblée européenne un millier de participants, choisis et délégués par les assemblées locales et reflétant toute leur diversité. Cette rencontre physique sera complétée d'une rencontre virtuelle, par des modalités d'association à distance de ceux des membres des assemblées locales qui n'auront pu faire partie de chaque délégation. Comme pour les assemblées locales, les réseaux sociaux seront mis à profit pour qu'une population beaucoup plus large puisse participer au débat.

L'Assemblée européenne de citoyens durera une dizaine de jours. Les débats seront nourris par des *cahiers de proposition*, fruit de la première étape. Ils seront de trois types : les propositions des assemblées locales ; les propositions issues des travaux des groupes socio-professionnels ; les

propositions des groupes thématiques. Un travail de visualisation de ces propositions devra être élaboré avant l'assemblée, non pour proposer une synthèse générale, car c'est précisément le rôle de l'Assemblée européenne elle-même de la faire, mais pour faciliter la compréhension générale des cahiers en en faisant apparaître les thèmes communs.

Les travaux de l'Assemblée alterneront séances plénières et séances en ateliers interactifs d'effectifs limités (de 20 à 60 personnes), organisés selon les trois dimensions géoculturelle, socio-professionnelle et thématique, au cours desquels seront examinés, sous l'angle particulier de l'atelier, les cahiers de proposition, de manière à dégager des éléments de synthèse partielle. L'expérience prouve en effet que c'est au sein de petits groupes que le dialogue est le plus authentique.

La crédibilité du processus repose sur la traçabilité des réflexions menées, pour éviter toute manipulation au stade de la synthèse. Cette traçabilité est assurée par le mode de restitution des travaux des ateliers, sous forme de « cartographie conceptuelle » mettant en lumière la manière dont les contributions des uns et des autres ont nourri les synthèses partielles. Pour les mêmes raisons, les délibérations en atelier et en plénière sont « à portes closes » et les synthèses journalières à disposition des médias et des réseaux sociaux excluent les références à ce que chacun a dit pour éviter que la personnalisation ne fausse l'esprit des débats (règles dites de Chattham house).

On peut imaginer qu'à l'échelle locale, non seulement dans les villes et régions où se seront tenues les assemblées locales mais dans toutes celles qui sont intéressées par le processus, et dans les établissements scolaires, on mette en place une réplique de l'Assemblée européenne, en repartant des cahiers de proposition et de leur synthèse, pour suivre la même progression, en construisant avec les réseaux sociaux une assemblée européenne virtuelle de citoyens ou d'étudiants permettant de confronter les réflexions avec celles de l'Assemblée physique. Ce mode de communication interactive est une des conditions de popularisation du processus et permet en outre d'éviter le syndrome classique des « représentants » que la familiarité des questions européennes éloigne du reste de la société.

5. Les questions mises en débat dans l'Assemblée instituante

Qui sommes nous ? Comment assumer l'héritage du passé, à la fois de ce qui était commun à l'Europe et ce qui l'a divisée ? Voulons nous former une communauté de destin ? Quelle place veut occuper l'Europe dans le monde et quel monde veut elle contribuer à construire ? Quelles sont les valeurs communes qui fondent l'identité européenne et dans lesquelles nous nous reconnaissons ? Que penser du mode de construction et de gouvernance de l'Union européenne aujourd'hui ? Quelle gouvernance européenne serait de nature à conjuguer au mieux la diversité qui nous enrichit et l'unité qui nous réunit ?

Voilà les questions qui se posent aujourd'hui aux citoyens européens, y compris à ceux qui pensent qu'il vaut mieux, à tous égards, revenir à une pleine souveraineté des Etats. Restreindre le champ des interrogations sous prétexte qu'à trop embrasser on ne parviendra pas à dégager des perspectives claires conduirait à dénaturer l'Assemblée instituante et sèmerait le doute sur sa valeur en disqualifiant d'avance les adversaires résolus de l'Union européenne. C'est aussi la leçon tirée des différentes expériences de démocratie délibérative : se mettre d'accord sur ce dont il est nécessaire de débattre est une étape essentielle de la délibération.

Etre Européen aujourd'hui, c'est s'inscrire dans un monde devenu irréversiblement interdépendant et confronté à des défis immenses, écologiques, démographiques, sociaux, de gouvernance, dont aucun n'est réellement et effectivement relevé aujourd'hui. L'Europe ne peut pas se penser comme

une île. Le grand défi des pères fondateurs de l'Europe était de guérir du poison nationaliste qui nous avait entraîné dans deux guerres mondiales, de réconcilier les peuples, de mutualiser, symboliquement, les moyens de se faire la guerre -le charbon et l'acier-, de construire ainsi les conditions d'une paix durable entre les peuples européens. Ce projet a réussi, et l'Europe est même victime de son succès puisque tous les peuples en proie à la dictature et aux guerres civiles rêvent de se réfugier en Europe.

Mais, aujourd'hui on ne peut séparer l'Europe que l'on veut du monde dont on rêve et à la construction duquel l'Europe devra apporter sa pierre. Faute de quoi, la réflexion sur l'Europe prendrait un tour défensif, privilégiant la question de savoir comment protéger les peuples européens des désordres et menaces du monde extérieur. De surcroît, dans un monde à la recherche d'une gouvernance mondiale capable de relever les défis communs, la manière dont la construction européenne a su jusqu'à présent incarner le dépassement pacifique des souverainetés au nom de l'intérêt commun constitue une référence unique pour le reste du monde. De sorte que se demander quelle Europe nous voulons implique aussi de se demander de quelle Europe le monde a besoin. Car, comme le montre aussi bien le réchauffement climatique que la pression migratoire il n'y aura d'Europe durable que dans un monde lui-même durable.

L'ampleur des questions soulevées rend nécessaire une progression méthodique des questionnements et des débats. Cette progression, commune à toutes les assemblées locales, demandera bien sûr de nombreuses mises au point avec les institutions européennes et avec les villes et régions décidées de prendre une part active à l'organisation de l'Assemblée instituante. Pour fixer les idées, on peut néanmoins suggérer une délibération en cinq étapes.

Première étape : que peut et doit faire l'Europe de son passé ? Quels sont les grands défis du monde dont dépendra l'avenir de l'Europe et à la résolution desquels elle doit contribuer ?

Ces deux questions peuvent sembler disjointes. Elles ont néanmoins en commun de s'intéresser au passé et de dresser un état des lieux.

Le parallélisme entre l'Europe et le monde est en outre frappant. Dans les deux cas, le modèle de développement actuel n'est pas durable : s'il crée globalement de la prospérité, c'est au prix de disparités sociales croissantes et d'une consommation de ressources incompatible avec les limites de la biosphère. Dans les deux cas aussi, les interdépendances sont irréversibles et impliquent d'une manière ou d'une autre une communauté de destin mais la diversité des cultures et des histoires, comme les ressentiments mutuels hérités du passé, rendent difficile d'assumer cette communauté.

La première étape du débat sera donc de comprendre quels sont les défis majeurs du 21^e siècle, à l'échelle mondiale comme à l'échelle européenne, de voir les principaux obstacles actuels à leur solution, d'identifier les conditions dans lesquelles peut se construire un sentiment de communauté à la fois à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale.

Deuxième étape : partageons nous, nous Européens, des valeurs communes ?

Ces valeurs sont à la fois enracinées dans l'histoire et la culture de chaque peuple et, moyennant leur actualisation, de nature à permettre de relever les défis de l'avenir. L'Europe, par exemple, a joué un grand rôle dans l'émergence et la diffusion des droits humains. Dans le passé, les débats sur les « valeurs européennes », notamment celles qui sont issues de la culture chrétienne commune, ont fait l'objet de débats chaotiques et le traité de Lisbonne, plutôt que d'adopter un préambule court et ferme sur les valeurs de l'Europe, qui aurait eu une valeur constitutionnelle, a multiplié les objectifs et les valeurs de l'Union jusqu'à les rendre inaudibles.

La question se pose également de savoir si la prééminence ou l'exclusivité du discours sur les droits humains est en mesure de relever le défi des interdépendances au 21^e siècle. Une communauté peut-elle exister simplement comme une communauté de droits ou repose-t-elle sur un équilibre des droits et responsabilités de chacun de ses membres ? Toutes ces questions devront pouvoir être examinées sans tabou et sans censure politiquement correcte. La censure implicite qui sévit actuellement est le terreau fertile des populismes comme on a pu l'observer avec la crise des migrants.

Dans une communauté, les valeurs ne sont pas seulement déclaratives, elles sont opératoires au sens où elles guident effectivement les choix individuels et collectifs, y compris à travers la norme juridique. Les Assemblées devront donc se demander comment rendre les valeurs européennes opératoires.

Troisième étape du débat : le libre marché et le modèle économique actuel répondent-ils aux nécessités du temps ?

Là aussi le parallèle entre l'Europe et le monde est frappant. C'est l'incapacité des peuples européens à s'entendre sur une défense commune qui a placé l'unification du marché au cœur de sa construction, au point de finir par en paraître la raison d'être. Au niveau mondial, après l'effondrement du bloc soviétique, et faute de capacité des grands Etats du monde à coopérer et à s'entendre sur la gestion d'une planète de plus en plus petite et fragile, on s'en est remis à la mondialisation des marchés des biens, des services et des capitaux, à leur libre circulation -à l'exclusion oh combien symbolique de la libre circulation des personnes- pour gérer le monde.

Dans les deux cas, ce système n'est pas durable. Dans le cas de l'Europe, l'unification du marché, le foisonnement des normes qui en a découlé, l'interdiction faite aux Etats de mener une politique industrielle propre, l'impossibilité pour les Etats de l'Euroland de gérer les différentiels de productivité par des déflations compétitives pèsent lourd dans le discrédit dont souffre actuellement l'Europe aux yeux d'une part croissante, peut être même majoritaire, de la population. Souveraineté sur les normes et contrôle des frontières ont été les deux mamelles du brexit. L'exemple de la négociation opaque du traité transatlantique (TTIP) montre d'ailleurs le lien entre la dimension européenne et la dimension mondiale de cet intégrisme du marché.

Les Assemblées locales devront pouvoir s'interroger, là aussi sans tabou, sur le champ de légitimité du marché, à une époque où tant de voix s'élèvent pour dire qu'il n'y aura pas de transition vers des sociétés durables sans une révision radicale de notre pensée et de nos modèles économiques.

Quatrième étape : la gouvernance européenne au présent et à l'avenir.

Ces deux volets, le diagnostic actuel sur la gouvernance européenne et ses perspectives d'avenir, sont indissociables. Les dirigeants politiques nationaux ont eu depuis longtemps beau jeu d'attribuer à « Bruxelles » ce qui n'allait pas dans leur pays, s'adjudgeant au passage le mérite de ce qui allait bien. Les Assemblées locales devront donc formuler un diagnostic éclairé, sur ce qui va et ne va pas dans le fonctionnement actuel de la gouvernance de l'Union.

Discuter à perte de vue du rôle des institutions européennes ne fait pas partie du mandat d'une Assemblée instituante : revoir le fonctionnement des institutions constituera une étape ultérieure, une fois refondé le projet européen. Par contre, ces Assemblées doivent pouvoir se faire une opinion claire sur ce qu'est aujourd'hui la gouvernance européenne, sur les conséquences par exemple du partage hérité du passé entre la compétence exclusive de l'Europe sur le marché intérieur et les compétences beaucoup vagues sur les autres questions. L'idée même de liste limitative des compétences, véritable obsession de tous ceux qui craignent qu'une hydre bruxelloise ne conquière

une emprise sans cesse croissante sur tous les aspects de leur vie, devra elle-même être revisitée. La manière dont la compétence exclusive de l'Union Européenne sur l'organisation du marché intérieur a permis de fil en aiguille de régenter l'organisation des services publics, la politique d'innovation ou la santé demande un examen approfondi.

S'agissant de la gouvernance à venir, les Assemblées auront en particulier à dire comment conjuguer les doubles impératifs d'unité et de diversité, notamment à travers le concept de gouvernance à multi-niveaux, mis à l'ordre du jour par le Livre blanc du Comité des régions européennes mais sans contenu opérationnel réel à ce jour.

Cinquième et dernière étape du débat : quelles « grandes politiques » au service d'un peuple européen ?

Ce sera la question posée à chaque Assemblée locale, sur la base de laquelle des groupes thématiques pourront se constituer, non pour aboutir à des propositions précises, ce qui serait hors de portée, mais au moins pour en identifier les dimensions principales.

A titre illustratif on peut citer six politiques :

- une politique d'éducation, à la fois pour permettre aux jeunes de se sentir partie prenante d'une communauté européenne et pour les préparer à relever les grandes défis du 21e siècle ;
- une politique de transition vers des sociétés durables qui implique à la fois une stratégie propre à l'Europe et le portage de propositions pour le monde ;
- l'évolution de systèmes agroalimentaires européens, incluant à la fois l'agriculture, les filières agroalimentaires et les modèles de consommation, avec tous leurs impacts aussi bien sur les ressources non renouvelables que sur la santé ;
- la présence de l'Europe dans le monde, y compris la gestion de sa sécurité et de ses frontières ;
- l'aménagement de l'espace européen ;
- la mise en œuvre des solidarités.
- l'harmonisation fiscale

6. Les conditions politiques, humaines, matérielles et financières de l'Assemblée instituante.

L'ensemble du processus d'Assemblée instituante, comme toute démarche délibérative, doit pour réussir faire l'objet d'une demande politique, être doté de moyens à la hauteur de l'enjeu, et avoir un débouché politique. Détaillons ces conditions aux quatre étapes successives : le lancement du processus ; la tenue des Assemblées locales, l'Assemblée Européenne de Citoyens ; l'examen des propositions.

6.1. Le lancement du processus

Dans le contexte politique créé par le brexit, cette annonce ne peut venir que du Conseil Européen, être fait par le président du Conseil Européen, adossée à une volonté explicite des chefs d'Etat, si possible sur proposition conjointe de la Chancelière allemande et du Président français.

L'annonce, qui correspond à l'idée mille fois répétée que l'on a voulu construire l'Union sans les peuples, doit : exposer le processus dans ses grandes lignes ; inviter formellement régions et territoires européens à faire acte de candidature pour l'organisation d'Assemblées locales ; prendre l'engagement d'accompagner l'ensemble de ces candidatures ; préciser que le processus ne sera réellement engagé que dans la mesure où, dans un délai de quatre mois, un échantillon suffisamment représentatif de territoires et de régions auront effectivement fait acte de candidature ; prendre l'engagement que les moyens de réussite de l'Assemblée seront à la hauteur de l'enjeu et pris sur le budget européen ; prendre l'engagement, si possible conjointement avec les présidents des autres institutions européennes – Parlement Européen, Comité des Régions, Conseil Economique Social et Environnemental – que les propositions issues de l'Assemblée feront l'objet d'un examen public et approfondi.

6.2. L'appui aux Assemblées locales

Ces Assemblées, on l'a dit, sont un processus délibératif conduit dans la durée. Compte tenu de l'ampleur des sujets abordés qui, au départ, ne seront pas familiers à la plupart des membres de l'Assemblée, la première condition de crédibilité du processus est de prendre en charge pendant un an à plein temps les citoyens qui accepteront de s'engager dans l'aventure. Utopie ? On peut à titre de comparaison retenir que le plus long procès avec jury d'Amérique du Nord vient de s'achever à Montréal : il s'agissait d'une fraude dont il était particulièrement complexe de démêler les fils et les quinze membres du jury ont été pris en charge à plein temps pendant deux ans. Pour une simple affaire de fraude ! Si l'Union Européenne n'était pas prête à faire un effort comparable pour les citoyens dont la réflexion a des chances d'engager durablement le projet européen, il faudrait reconnaître que le « retour aux peuples » dont tout le monde affiche la nécessité est une pure rhétorique.

Le soutien aux Assemblées locales comporte :

- L'accompagnement méthodologique des Assemblées

Le seul précédent dont on dispose en la matière, le panel européen en deux étapes, régionale et européenne, sur l'avenir des espaces ruraux a montré la nécessité d'adopter pour toutes les Assemblées locales la même méthodologie de sélection des membres des Assemblées, d'animation des débats, d'élaboration des synthèses, de rédaction des cahiers de propositions, de demande d'informations et d'auditions d'experts, etc.. Une fois arrêtées ces modalités méthodologiques, il faut prévoir pour chaque Assemblée un minimum de quatre personnes à compétence confirmée pour le mettre en œuvre.

- La création d'un site web ressources multilingues, la création d'une base d'informations, la mise à disposition d'experts et l'audition publique des experts

Toute la force du processus délibératif est de rendre chaque membre des Assemblées destinataire des réponses les plus pertinentes possibles sur toutes les questions, au fur et à mesure qu'elles émergent des débats. Une démocratie délibérative repose très largement sur le fait que la construction progressive de la problématique vient des citoyens eux-mêmes et n'est imposée ni dans son énoncé ni dans son contenu par les institutions. Mais celles-ci sont tenues, en réponse, de mobiliser le meilleur de la connaissance et de l'expérience. Il est également fondamental que chaque Assemblée soit informée des questions posées par toutes les autres, en se stimulant ainsi mutuellement. Et, pour que les débats viennent irriguer le reste de la population et que la richesse d'information ne soit pas confisquée au profit des seuls membres des Assemblées, questions et réponses doivent constituer un bien commun à disposition de toute la société européenne. C'est l'enjeu du site web ressources multilingues.

Il faut aussi, au même titre qu'un jury de Cour d'Assises bénéficie de l'audition des témoins, que les Assemblées disposent de moyens pour auditer des experts de leur choix. Au contraire des débats de l'Assemblée, qui doivent se tenir à huis-clos, ces auditions d'experts doivent être publiques et postées sur le site web commun. Ainsi se construira la mémoire collective de l'Assemblée.

Et, comme pour les autres institutions européennes, le site web ressources et les Assemblées locales doivent bénéficier de documents dans les différentes langues de l'Union. Il est important à ce stade que les institutions européennes posent un acte symbolique fort, en demandant à leurs fonctionnaires quels sont ceux qui sont prêts à répondre à tout moment aux membres des Assemblées et à mettre les informations en forme et accessibles à un large public.

La crédibilité du processus repose aussi sur l'audition d'experts indépendants qui, sur la plupart des sujets abordés par les Assemblées, ont entre eux des avis contradictoires. Une partie de ces experts devra en particulier être très réservée à l'égard de l'Europe, faute de quoi les eurosceptiques qui seront statistiquement, au sein de chaque Assemblée, à peu près aussi nombreux que les europhiles, assimileront l'information à de la propagande. La mise à disposition du public des auditions d'experts demandera en outre un travail professionnel de tournage et de montage.

- les moyens de traduction et d'interprétariat

Chaque Assemblée locale se tiendra en une seule langue. Par contre, les échanges entre Assemblées impliqueront interprétariat et traduction de même que les différents cahiers de propositions issus des Assemblées. Chaque institution européenne pourrait prendre l'engagement de dédier à l'Assemblée institutante 10 % des moyens de traduction et d'interprétariat qui lui sont alloués.

- l'implication des territoires et régions où se déroulent les Assemblées locales

On pourra demander aux territoires et régions qui feront acte de candidature pour l'organisation des Assemblées locales de fournir les moyens matériels et logistiques nécessaires à la tenue de l'Assemblée et le travail de communication nécessaire pour permettre à l'ensemble de la population de suivre le déroulement des débats ou aux établissements scolaires qui le désirent de reproduire à leur sein le même processus.

6.3. L'Assemblée Européenne de Citoyens

Celle-ci pourra se tenir physiquement ou à Bruxelles ou dans un lieu choisi par la présidence européenne en titre au moment de l'organisation de l'Assemblée. Les moyens humains et financiers nécessaires porteront sur : l'accueil, la logistique, l'accompagnement méthodologique, l'interprétariat, la traduction dans les différentes langues de l'Union des conclusions finales.

6.4. L'examen solennel des propositions

C'est à la fois l'acte final et la clé de voûte de tout le processus. Cet examen comporte deux volets : une évaluation technique de la faisabilité et des conditions de mise en œuvre des propositions issues de l'Assemblée ; une évaluation politique de leur intérêt.

Sur ces deux plans, la démocratie délibérative est un enrichissement de la démocratie représentative et non son substitut. La première étape serait confiée à la Commission et porterait sur la faisabilité et sur les modifications de tous ordres qu'impliquerait la mise en œuvre d'un projet européen tel qu'esquissé par l'Assemblée Européenne de Citoyens. L'étape de validation politique, elle, devrait faire l'objet d'un avis du Comité des Régions et du CESE suivi d'une session extraordinaire, soit

conjointe, soit séparée, du Parlement et du Conseil Européen.

La logique de ce « retour aux peuples » serait de soumettre finalement cette nouvelle perspective pour l'Europe à un référendum européen.