

Direction de l'anti-discrimination
Unité des Cités interculturelles

CDADI(2023)6-prov

Strasbourg, le 5 mai 2023

**COMITÉ D'EXPERTS SUR L'INTÉGRATION INTERCULTURELLE DES MIGRANTS
(ADI-INT)**

**Étude de faisabilité concernant un nouvel instrument éventuel sur les stratégies
globales d'inclusion**

Table des matières

1.	Introduction générale.....	3
2.	Inventaire des mesures prises.....	3
3.	Principales constatations.....	4
3.1	Cartographie et analyse du corpus à disposition du Conseil de l'Europe.....	4
3.1.1	La gouvernance multiniveaux.....	4
3.1.2	Inclusion.....	6
3.1.3	Infrastructure institutionnelle.....	10
3.2	La vision et les besoins des États membres.....	17
3.2.1	Clarté des politiques – L'inclusion.....	17
3.2.2	Mise en œuvre des politiques – Infrastructure institutionnelle.....	20
3.2.3	Gouvernance multiniveaux.....	23
3.3	Analyse des propositions au regard des besoins évalués.....	24
4.	Fondement d'une compréhension commune de la notion d'« inclusion ».....	27
4.1	Compréhension commune de la notion.....	27
4.2	Définir la notion.....	28
4.3	Faire progresser cette notion.....	29
5.	Le champ d'application possible d'un nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur l'inclusion..	30
5.1	Un nouvel instrument d'orientation.....	30
5.2	Construire un instrument d'apprentissage par les pairs et d'entraide entre pairs.....	32
5.3	Vers un instrument de référence et un indice.....	33
6.	Considérations finales et recommandations.....	33
	Annexe : Questionnaire.....	35

1. Introduction générale

Le Comité des Ministres a confié au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) la tâche de préparer une « Étude de faisabilité et un nouvel instrument juridique ou de référence éventuel sur les stratégies globales d'inclusion ».

Le CDADI a pour mission de promouvoir l'égalité pour tous et de bâtir des sociétés plus inclusives offrant une protection effective contre la discrimination et la haine et dans lesquelles la diversité est respectée et administrée comme un atout pour la collectivité. Ce mandat couvre les motifs liés à la « race »¹, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la citoyenneté, la religion, la langue, l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; un accent particulier est mis sur la lutte contre l'antitsiganisme et l'amélioration de la participation active et l'inclusion des Roms et des Gens du voyage dans la société. Le CDADI est également chargé de la préservation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, ainsi que de la promotion de l'intégration interculturelle.

Dans ce cadre et sous la supervision du CDADI, le Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants (ADI-INT) a été chargé d'évaluer la faisabilité d'un nouvel instrument relatif aux stratégies globales d'inclusion, en vue d'une utilisation au niveau national. Des termes de référence pour l'étude de faisabilité ont été élaborés qui, compte tenu de l'importance accordée aux stratégies globales d'inclusion, mettent l'accent sur la définition de la notion d'« inclusion », en tirant un bilan des différentes perceptions et approches adoptées dans les États membres et en déterminant la meilleure manière de soutenir l'incidence, la clarté et la cohérence des politiques en faveur de l'inclusion, pour tous les groupes relevant de son mandat.

La présente étude de faisabilité a donc été élaborée afin de :

- construire une base de compréhension commune de l'inclusion et des valeurs qui sous-tendent cet objectif et établir les orientations stratégiques requises pour poursuivre cet objectif dans le cadre général des droits humains ;
- définir les besoins spécifiques auxquels un nouvel instrument sur les stratégies globales d'inclusion pourrait utilement répondre ; et
- éclairer la décision concernant le type d'instrument qui répondrait le mieux à ces besoins.

2. Inventaire des mesures prises

La réalisation de cette étude de faisabilité a d'abord nécessité la cartographie et l'analyse de l'ensemble de normes, lignes directrices, cadres et d'outils européens existants qui abordent et/ou concernent l'objectif de l'inclusion.

Cette cartographie et cette analyse visaient à identifier les éléments composant ces normes, lignes directrices, cadres et outils, afin d'éclairer la notion d'« inclusion » et d'identifier les valeurs qui la sous-tendent, en vue de clarifier les politiques concernant cette notion. Cette étude a d'abord tenté d'identifier les composantes clés de l'infrastructure institutionnelle qui pourraient être considérées

¹ Comme indiqué dans la Recommandation sur la lutte contre le discours de haine ([CM/Rec\(2022\)16](#)), le terme « race » est rejeté étant donné que tous les êtres humains appartiennent à la même espèce. S'il est employé ici, c'est uniquement « afin d'éviter que les personnes qui sont généralement et faussement perçues comme "appartenant à une autre race" soient exclues » du champ de cette initiative.

comme nécessaires pour permettre et favoriser une mise en œuvre efficace des politiques au regard d'une stratégie globale d'inclusion.

La deuxième étape de cette étude de faisabilité a impliqué la diffusion d'un questionnaire d'enquête² auprès des États membres, pour obtenir des informations sur la notion d'« inclusion », les valeurs qui la sous-tendent et l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour progresser vers cet objectif, en mettant notamment l'accent sur la gouvernance multiniveaux. Elle visait à identifier les difficultés liées à l'impératif de clarté des politiques concernant cette notion et de mise en œuvre de ces politiques en termes d'infrastructure institutionnelle.

L'enquête visait également à déterminer l'intérêt et les besoins des États membres en ce qui concerne d'éventuels nouveaux instruments à développer au niveau européen pour soutenir leur action et l'incidence de ces instruments sur l'objectif d'inclusion³.

Dans la présente étude de faisabilité, l'ADI-INT présentera d'abord les résultats de l'exercice de cartographie et d'analyse, puis ceux du questionnaire d'enquête auprès des États membres. Il examinera ensuite les éléments sur le fondement desquels développer une compréhension commune de la notion d'« inclusion », ainsi que le potentiel et la portée d'un nouvel instrument du Conseil de l'Europe relatif aux stratégies globales d'inclusion à utiliser au niveau national. Enfin, il formulera des conclusions et des recommandations.

3. Principales constatations

3.1 Cartographie et analyse du corpus à disposition du Conseil de l'Europe

3.1.1 La gouvernance multiniveaux

Il est impératif que tous les niveaux de gouvernance, national, régional et local, contribuent à faire progresser l'objectif de l'inclusion, dans le cadre des diverses compétences qui leur sont conférées. Les structures et les processus de la gouvernance multiniveaux sont pertinents en tant que tels pour clarifier et mettre en œuvre les politiques concernant la notion d'« inclusion ».

La **Charte européenne de l'autonomie locale** de 1985 prévoit le droit des autorités locales à être consultées par les niveaux de gouvernement supérieurs dans les processus de planification et de prise de décision sur toutes les questions qui les concernent⁴. Cette question a été traitée dans une **résolution et les lignes directrices de 2018 sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement**, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux⁵. Elles définissent les principaux éléments de ces procédures de consultation, en prévoyant qu'« une consultation efficace des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement repose sur deux piliers : un cadre juridique national bien défini et un cadre institutionnel approprié » et qu'un autre « élément essentiel pour garantir l'efficacité de tout processus de consultation réside dans l'existence d'une pratique administrative et d'une culture de prise de décision appropriées au niveau des autorités nationales et régionales ». Bien que ces lignes directrices se limitent à la phase de consultation et ne concernent

² Le questionnaire d'enquête est fourni en annexe de cette étude.

³ Vingt-et-un pays ont répondu à l'enquête : l'Allemagne, l'Andorre, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Croatie, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Macédoine du Nord, la Norvège, le Mexique, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suisse, l'Espagne et la ville de Bilbao et la région de Valence (Espagne). Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) a fait part de ses commentaires. La région Reggio Emilia a produit des documents.

⁴ [Charte européenne de l'autonomie locale](#), (STE n° 122), 15 octobre 1985, Conseil de l'Europe, art. 4(6), art. 5, art. 9(6) et art. 10.

⁵ [La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement](#), Résolution 437, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 8 novembre 2018.

pas spécifiquement les politiques en matière d'inclusion, elles constituent un point de départ utile, basé sur le droit international, pour aborder la question de la gouvernance multiniveaux.

La Recommandation du Comité des Ministres sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle constitue un point de départ utile pour saisir la capacité spécifique de la gouvernance multiniveaux à faire progresser l'objectif d'inclusion et déterminer comment tirer parti de cette capacité.

La gouvernance multiniveaux est définie comme « un modèle de gouvernance qui englobe les autorités centrales, régionales et locales, ainsi que les organisations de la société civile » et, idéalement, elle « comprend une dimension ascendante et implique la mise en place de processus participatifs pour assurer la cocréation des politiques ainsi que la coopération et la coordination entre toutes les autorités publiques compétentes, à tous les niveaux de gouvernance et avec toutes les parties prenantes concernées »⁶.

« Il est recommandé de mettre en place un cadre de gouvernance solide pour l'intégration interculturelle, fondé sur un partenariat entre tous les niveaux de gouvernement concernés et autres parties prenantes, en utilisant, dans la mesure du possible, des mécanismes de participation et de délibération permettant au grand public de prendre part à l'élaboration des politiques et à la prise de décision »⁷.

La Recommandation établit un impératif de gouvernance cohérente, coordonnée, efficiente et efficace à tous les stades de l'élaboration des politiques. Elle établit que la gouvernance multiniveaux devrait inclure la consultation sur l'élaboration des politiques à tous les niveaux de gouvernance, harmoniser les besoins et les objectifs stratégiques, garantir la cohérence des politiques, le partage des connaissances et des ressources, l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel à tous les niveaux de gouvernement.

La Recommandation souligne la nécessité de développer des structures de gouvernance pour faciliter le dialogue politique et l'élaboration d'une stratégie commune à long terme entre les différents niveaux administratifs, d'élaborer des instruments et des cadres de coordination et de concertation des politiques et mettre en place des réseaux horizontaux impliquant différents niveaux d'autorités en tant qu'outils d'échange de bonnes pratiques. Elle souligne en outre la nécessité d'associer les personnes migrantes et issues de l'immigration dans des structures communes chargées de coproduire des stratégies d'intégration interculturelle, ainsi que de promouvoir des espaces d'échange dans lesquels les acteurs et actrices de la société civile pourraient discuter et évaluer la mise en œuvre de ces stratégies.

Les travaux du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) indiquent les éléments clés nécessaires à une approche de gouvernance multiniveaux pour élaborer une stratégie d'intégration interculturelle⁸, à savoir :

- le dialogue politique : des instruments structurels ou ponctuels devraient être élaborés pour faciliter le dialogue politique et la participation aux différents niveaux de gouvernement ;
- la coordination des politiques : des instruments devraient être élaborés pour faciliter la cohérence, la collaboration et la coopération dans l'élaboration de stratégies interculturelles

⁶ [CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), Annexe – Article 2.

⁷ [CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), Article 4.

⁸ [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#), CDADI, adopté le 17 juin 2021, p. 24.

et veiller à ce que l'approche interculturelle soit perçue comme une question transversale dans toutes les politiques publiques ;

- la participation sociale : création d'espaces dans lesquels les organismes sociaux et la société civile pourraient se réunir pour échanger et identifier les défis et les besoins devant être promus.

La Recommandation du Comité des ministres sur la participation des citoyens à la vie publique locale prévoit de « vérifier, si besoin est, que l'équilibre des pouvoirs exercés aux échelons national, régional et local garantit aux autorités et aux élus locaux des compétences et une capacité suffisante d'agir au niveau local, afin de favoriser l'incitation et la motivation nécessaires à l'engagement des citoyens »⁹.

Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) prévoit de préparer une recommandation en 2023 portant sur la gouvernance multiniveau verticale (et éventuellement horizontale). Le thème de l'inclusion sociale sera probablement abordé.

3.1.2 Inclusion

Les travaux du Conseil de l'Europe définissent des composantes clés qui permettent de clarifier les politiques, de définir la notion de l'« inclusion » et d'identifier les valeurs qui la sous-tendent.

Les initiatives du Comité des ministres et les travaux du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) offrent des points de départ pour clarifier les politiques concernant la notion d'« inclusion ». Ces travaux mettent l'accent sur la notion d'« intégration », mais ils lient cette notion à celle d'« inclusion », en relevant sa contribution pour bâtir des « sociétés inclusives »¹⁰. Bien que ces travaux soient axés sur l'intégration des migrants, il convient de souligner que les principes qui sous-tendent cette intégration interculturelle « permettent de mieux relever tous les défis de la diversité et de maximiser les effets de l'action politique et de terrain dans le domaine de l'égalité »¹¹.

Ces initiatives établissent quatre principes sur lesquels cette notion d'« intégration » est forgée : garantir l'égalité, valoriser la diversité, favoriser une interaction significative et promouvoir la citoyenneté et la participation actives.

Les valeurs qui sous-tendent ces quatre principes sont les suivantes :

- L'égalité repose sur la dignité, l'égalité de traitement et l'inclusion.
- La diversité repose sur la dignité, l'inclusion, la justice sociale et le pluralisme.
- L'interaction positive repose sur le respect mutuel, le dialogue, la confiance, la solidarité, l'établissement de liens, la cohésion et la compréhension mutuelle
- La citoyenneté et la participation actives reposent sur un sentiment d'appartenance, la cohésion sociale et l'autonomisation.

Les travaux du CDADI, confiés au Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des personnes migrantes (ADI-INT), sur un modèle de cadre pour une stratégie nationale d'intégration interculturelle, contiennent une définition de l'inclusion en fonction de cet objectif spécifique :
« L'inclusion est le but des politiques d'intégration interculturelle qui valorisent la diversité et visent à assurer l'égalité des droits et des chances en créant des conditions propices à la participation pleine et active de chaque membre de la société sur la base d'un ensemble de valeurs communes,

⁹ [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018, Exposé des motifs B I 2.

¹⁰ [CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), Annexe Article 12.

¹¹ [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#) (adopté par le CDADI le 17 juin 2021), p. 15.

d'un sentiment partagé d'appartenance à la cité ou à la communauté et d'une identité locale pluraliste »¹².

Ces initiatives soulignent la valeur d'une stratégie globale d'inclusion, comprise comme :

- ciblant la société dans son ensemble et les institutions à tous les niveaux de gouvernance ;
- abordant tous les domaines d'action à tous les niveaux de gouvernance ; et
- s'appliquant à un champ d'action plus étendu à savoir la mise en œuvre des droits humains, la lutte contre la discrimination, l'égalité entre les femmes et les hommes et au regard de l'orientation sexuelle.

On relève des parallèles entre ces initiatives et la Recommandation du Comité des Ministres sur l'intégration interculturelle (CM/Rec(2015)1)¹³ et les travaux du programme des Cités interculturelles sur l'inclusion interculturelle¹⁴ qu'elle mentionne. Le programme des Cités interculturelles énonce trois principes qui structurent l'inclusion interculturelle et qui s'avèrent pertinents pour toute définition de la notion d'« inclusion ». Il s'agit de : l'égalité, l'atout de la diversité et les interactions interculturelles.

Le Conseil de l'Europe a réalisé un ensemble de travaux plus vaste qui permet de mieux comprendre la manière dont la notion d'« inclusion » peut être définie et comment identifier les valeurs qui la sous-tendent.

Le Comité des Ministres a adopté une série de recommandations pertinentes, notamment sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local¹⁵, l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil et la lutte contre le discours de haine. Les composantes clés pertinentes pour définir la notion d'« inclusion » déterminées dans ces recommandations recouvrent :

- la non-discrimination, le respect des droits humains, les libertés d'association, d'expression et de réunion pacifique, le respect mutuel, la diversité, la prise en compte des besoins spécifiques, l'intersectionnalité et la question de la discrimination multiple¹⁶ ;
- la participation démocratique, la participation directe, le dialogue, les processus décisionnels délibératifs, l'appartenance à la vie communautaire, la responsabilité qui incombe aux citoyens de contribuer à la vie de leurs collectivités¹⁷ ;
- la cohésion sociale, la dignité humaine, le sentiment d'appartenance, l'interaction; le dialogue et l'autonomisation¹⁸ ;
- la culture des droits de l'homme, la culture de la compréhension et la compréhension entre les groupes¹⁹.

¹² [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#) (adopté par le CDADI le 17 juin 2021), p. 11.

¹³ [CM/Rec\(2015\)1 sur l'intégration interculturelle](#), adopté le 25 juin 2015.

¹⁴ [La cité interculturelle pas à pas : guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'Intégration Interculturelle](#), Le programme « Cités interculturelles » (ICC), Conseil de l'Europe, mis à jour en 2021.

¹⁵ Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) achève ses travaux sur la démocratie délibérative (participation des citoyens à l'élaboration des politiques, généralement par le biais d'assemblées de citoyens) afin de compléter les travaux de la Commission européenne sur la démocratie et la gouvernance. CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

¹⁶ [CM/Rec\(2010\)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010, art. 1 et art. 2, et Annexe – art. 32, art. 33 et art. 46.

¹⁷ [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018, exposé des motifs A 2, A 3, A 5, B III 1 et B III 3.

¹⁸ [CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#), 19 janvier 2011, Préambule.

¹⁹ [CM/Rec\(2022\)16 sur la lutte contre le discours de haine](#), 20 mai 2022, Principes et lignes directrices 28, 39 et 53.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes comprennent : le respect, la dignité, la sécurité, l'égalité de traitement, l'action et la diversité²⁰ ; la participation active, la participation équilibrée, le partenariat, la transparence, la responsabilisation et l'autonomisation²¹ ; l'interaction, la diversité et l'autonomisation²² ; et la compréhension²³.

Les lignes directrices sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses adoptées par le Comité des Ministres²⁴, déterminent des composantes utiles pour définir la notion d'« inclusion », telles que : le respect des droits de l'homme, l'égalité des chances et les bonnes relations, la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de réunion et d'association, le vivre ensemble dans la diversité, la non-discrimination y compris la discrimination multiple, la participation au processus décisionnel, la cohésion sociale, la participation effective de tous, sur un pied d'égalité, à la vie sociale, économique et culturelle, la jouissance et l'exercice effectif des droits.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent la dignité, l'action, le pluralisme, l'ouverture d'esprit, le respect mutuel, la diversité et l'inclusion.

Le guide à l'usage des décideurs et praticiens intitulé « Développement d'un sentiment d'appartenance chez les migrants par des interactions positives » du Conseil de l'Europe²⁵, déterminent des composantes utiles à la définition de la notion d'« inclusion », telles que : favoriser, créer des opportunités et des contextes favorables et garantir des politiques basées sur des interactions positives, qui permettent aux migrants de se rapprocher durablement les uns aux autres et des habitants du pays d'accueil, qui leur donnent des moyens d'action et permettent à l'ensemble de la communauté de prendre conscience des apports des migrants, qui aident à construire une base de relations sur laquelle s'appuyer pour résoudre les difficultés et contribuer à édifier une société cohésive.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent le dialogue, l'appartenance, l'autonomisation, la diversité, la solidarité et la cohésion sociale.

La « Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 », adoptée par le Comité des Ministres²⁶, détermine les composantes pertinentes pour définir la notion d'« inclusion » et notamment la suppression du sexisme et des stéréotypes de genre, l'accès des femmes aux ressources et aux possibilités économiques, dont les emplois, les services, la propriété et les compétences, la résolution des disparités persistantes entre les femmes et les hommes concernant l'emploi, les salaires, la pauvreté et les pensions, la participation équilibrée des femmes et des hommes au processus décisionnel politique et public, l'égalité d'accès à la justice, le partage égal du travail domestique et de soins \$\$ non rémunéré et l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle pour les femmes et les hommes et une approche intersectionnelle.

²⁰ [CM/Rec\(2010\)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010.

²¹ [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018.

²² [CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#), 19 janvier 2011.

²³ [CM/Rec\(2022\)16 sur la lutte contre le discours de haine](#), 20 mai 2022.

²⁴ [Droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, adopté par le Comité des Ministres et compilation des normes du Conseil de l'Europe](#), publié en juin 2016.

²⁵ Orton A., [Développement d'un sentiment d'appartenance chez les migrants par des interactions positives](#), Guide à l'usage des décideurs et praticiens, Conseil de l'Europe, 2012.

²⁶ [Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023](#), adopté par le Comité des Ministres en mars 2018.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent l'égalité pleine et réelle entre les femmes et les hommes, la dignité, l'indépendance économique, l'autonomisation et le partenariat.

Le Plan d'action stratégique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage approuvé par le Comité des Ministres²⁷ définit les composantes pertinentes pour définir la notion d'« inclusion », notamment des mesures visant à améliorer leur situation socio-économique, la non-discrimination, les droits de l'homme, l'égalité réelle et effective des droits, le dialogue, la participation démocratique, la participation aux processus décisionnels et y compris dans les organisations représentatives, la participation active, la responsabilisation, le renforcement des capacités, l'encouragement à l'inclusion et la prise en compte des besoins intersectionnels de groupes spécifiques.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent l'autonomisation, le respect, l'action, la justice sociale et la diversité.

Les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ont comporté l'adoption d'un large éventail de recommandations de politique générale relatives notamment aux organismes de promotion de l'égalité, à la législation anti-discrimination, à l'éducation, à l'emploi et à la lutte contre le discours de haine. Les composantes clés pertinentes pour définir la notion d'« inclusion » déterminées dans ces recommandations recouvrent :

- l'égalité, la non-discrimination (individuelle et structurelle), la cohésion sociale et le recours aux actions positives afin de compenser les inégalités²⁸ ;
- l'égalité, la non-discrimination, et la réparation²⁹ ;
- l'égalité, la non-discrimination et l'action positive³⁰ ;
- l'accès et la participation sur un pied d'égalité³¹ ; et
- le dialogue, la connaissance et l'exercice des droits, et le pluralisme³².

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent la diversité et l'accessibilité³³ ; la diversité³⁴ ; l'égalité de dignité de tous les êtres humains, la cohésion et la diversité³⁵.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁶ détermine des composantes clés pertinentes pour définir la notion d'« inclusion » et, notamment, la garantie de non-discrimination, la promotion d'une « égalité pleine et effective » dans « tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle », les libertés de réunion pacifique, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent le respect, la diversité, l'action, le dialogue, et l'autonomisation.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires établit les composantes clés pertinentes pour définir la notion d'« inclusion », notamment la reconnaissance et la valorisation de

²⁷ [Plan d'action stratégique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage](#) (2020-2025), approuvé par le Comité des Ministres le 22 janvier 2020.

²⁸ [RPG n° 2 : sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#), amendée le 7 décembre 2017.

²⁹ [RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#), amendée le 7 décembre 2017.

³⁰ [RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail](#), adoptée le 22 juin 2012.

³¹ [RPG n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire](#), adopté le 15 décembre 2006.

³² [RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#), 8 décembre 2015.

³³ [RPG n° 2 : sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#), amendée le 7 décembre 2017.

³⁴ [RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail](#), adoptée le 22 juin 2012.

³⁵ [RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#), 8 décembre 2015.

³⁶ [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), (STE n° 157), 01/02/1995, art. 4(1) et (2) et art. 7.

la diversité linguistique; une réponse aux besoins spécifiques découlant de cette diversité, la suppression de toute discrimination et la promotion de l'égalité³⁷.

Les valeurs qui sous-tendent ces composantes intègrent le respect, la diversité, l'égalité et la compréhension mutuelle.

3.1.3 Infrastructure institutionnelle

Cet ensemble de travaux du Conseil de l'Europe permet également d'identifier les composantes clés d'une infrastructure institutionnelle utile pour soutenir la mise en œuvre des politiques dans le cadre d'une stratégie globale d'inclusion.

La Recommandation du Comité des ministres sur les politiques et gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle fournit un point de départ en définissant des éléments pertinents pour disposer d'une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion³⁸ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : promouvoir le potentiel de la diversité et de l'inclusion dans les institutions, les organisations, les milieux de vie et l'espace public, tirer le meilleur parti de la diversité pour la société dans son ensemble et minimiser le risque de conflits dans tous les milieux, favoriser la confiance, le vivre-ensemble et le sentiment d'appartenance et apporter un soutien ciblé aux personnes ayant des besoins spécifiques.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : des audits contre la discrimination, l'adoption de chartes et de plans d'action et formations des personnels.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : prévenir et combattre les préjugés et le discours de haine, développer des valeurs communes et une identité plurielle et ouverte au sein de la société et informer sur les politiques d'intégration interculturelle et leur raison d'être.

Les travaux du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) offrent des points de départ similaires, comportant davantage de détails concernant ces éléments³⁹ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : garantir l'égalité et la protection contre la discrimination et l'intolérance dans tous les domaines ; éliminer toutes les inégalités et situations de discrimination directes ou indirectes dans tous les domaines d'action ; permettre des adaptations et des exceptions afin de prendre en compte les spécificités individuelles ; envisager les politiques et les programmes à travers un « prisme interculturel » et compenser les désavantages structurels et les inégalités à l'encontre des groupes minoritaires par des mesures positives.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : favoriser le partage des pouvoirs entre les personnes et entre les institutions publiques et la société civile ; promouvoir la mixité culturelle et l'interaction positive ; participer à la création des politiques publiques ; mettre en œuvre un processus décisionnel qui sera mené de manière participative et inclusive ;

³⁷ La [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#) (STE n° 148), 5 septembre 1992, art. 7(1), art. 7(2) et art. 7(3).

³⁸ [CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), Annexe – art. 19-24, art. 31, art. 33.

³⁹ [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#) (adopté par le CDADI le 17 juin 2021), p. 16 à 22.

rendre les institutions et les fonctionnaires culturellement compétents et autoriser la réparation en cas de discrimination.

- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : promouvoir une identité commune pluraliste ; la valeur de la diversité et son potentiel positif ; appliquer les valeurs de l'égalité, de la démocratie et de l'État de droit ; prendre en compte l'égalité « symbolique », c'est-à-dire la manière dont les différents groupes de la société sont décrits dans les textes juridiques et politiques et dans le discours politique et institutionnel ; promouvoir le dialogue interculturel ; et combattre les stéréotypes, les rumeurs et les préjugés.

Les travaux réalisés dans le cadre du Programme des Cités interculturelles sur l'inclusion interculturelle contiennent des éléments pertinents pour disposer d'une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion⁴⁰ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : des politiques et des actions visant à encourager la mixité et les échanges entre différents groupes et créer des espaces et des possibilités d'interaction et de cocréation entre des personnes d'origines culturelles et de milieux différents.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : associer des personnes d'origines diverses aux processus décisionnels ; promouvoir la compétence interculturelle ; lutter contre les préjugés et la discrimination et garantir l'égalité des chances pour tou-te-s en adaptant les institutions, les services et structures de gouvernance aux besoins d'une population hétérogène ; mettre en place un modèle de gouvernance permettant à tous les membres de la communauté d'accroître leur potentiel et défendre le pluralisme culturel et la complexité des identités en tenant un discours engagé et en menant des actions symboliques.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : élaborer des récits inclusifs et gérer les conflits de manière positive, briser les stéréotypes et engager un débat sur les effets et le potentiel de la diversité et défendre publiquement le respect de la diversité et l'identité plurielle de la ville.

L'éventail plus large des recommandations du Comité des Ministres contient des éléments pertinents pour disposer d'une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** :
 - légiférer pour lutter contre la discrimination, réexaminer régulièrement la législation pour éviter toute discrimination, collecter et analyser les données pertinentes⁴¹.
 - légiférer sur les pétitions, les initiatives individuelles, les référendums, le système de cooptation, la participation des citoyens ou les réglementer ; définir des objectifs concernant représentation et/ou de participation de groupes spécifiques ; et introduire des mesures spécifiques destinées à ces groupes⁴².
 - étudier la façon dont les politiques existantes peuvent favoriser ou empêcher l'interaction, tout en fournissant des services souples et adaptés, élaborer des

⁴⁰ [La cité interculturelle pas à pas : guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'Intégration Interculturelle](#), Le programme « Cités interculturelles », Conseil de l'Europe, mis à jour en 2021, p. 14.

⁴¹ [CM/Rec\(2010\)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010, art. 1, art. 2 et annexe – art. 5.

⁴² [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018, Exposé des motifs B III 4, B IV 2.

politiques qui tirent le plus grand parti du potentiel découlant des multiples aspects et/ou dimensions de l'identité de chacun⁴³.

- élaborer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des stratégies ou des plans d'action exhaustifs sur la question des discours de haine, allouer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre et y associer les parties prenantes, veiller à ce que la législation anti-discrimination aborde le discours de haine et prévoir l'obligation légale pour les organismes désignés de prendre certaines mesures⁴⁴.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que :**
 - donner mission à une institution compétente afin de garantir la réparation des discriminations et promouvoir l'égalité⁴⁵.
 - prévoir une large palette d'instruments de participation, reconnaître et renforcer le rôle des associations en tant que partenaires essentielles, en soutenant une culture de la participation et en tant que force d'entraînement pour la participation démocratique, créer des structures participatives de proximité et élaborer des mécanismes de retour d'informations⁴⁶.
 - veiller à ce que les décideurs et les praticiens reconnaissent et respectent la diversité et sa complexité et construire des réseaux entre des groupes divers⁴⁷.
 - faire en sorte que les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile ayant pour mission de lutter contre le discours de haine assistent et représentent les personnes visées par ce discours et encourager ces organismes à développer et à promouvoir des contre-discours et des discours alternatifs face aux discours de haine et à associer à ce processus les personnes visées par ces discours⁴⁸.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur :**
 - promouvoir l'ouverture et le respect des droits humains dans le dialogue, sensibiliser à la responsabilisation en matière de discours d'incitation à la haine et développer des activités de sensibilisation sur la discrimination⁴⁹.
 - promouvoir une culture de la participation démocratique, assurer la communication entre les autorités publiques et les citoyens et mettre en œuvre une politique de communication sur les questions de préoccupation de la collectivité et les enjeux des choix politiques⁵⁰.
 - promouvoir la reconnaissance des apports positifs des migrants créer des possibilités pour ces derniers d'apporter leurs compétences et de les développer, développer des processus améliorés pour soutenir et encourager les interactions public ; et mettre les migrants en mesure de participer à la vie de la société⁵¹.

⁴³ [CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#), 19 janvier 2011, art. 6 et art. 8.

⁴⁴ [CM/Rec\(2022\)16 sur la lutte contre le discours de haine](#), 20 mai 2022, Principes et lignes directrices 5, 14, 15 et 22.

⁴⁵ [CM/Rec\(2010\)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010, art. 3 et annexe – art. 45.

⁴⁶ [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018, exposé des motifs A 6, A 12, B I 3 et B III 6.

⁴⁷ [CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#), 19 janvier 2011, art. 7 et art. 9.

⁴⁸ [CM/Rec\(2022\)16 sur la lutte contre le discours de haine](#), 20 mai 2022, Principes et lignes directrices 10 et 54.

⁴⁹ [CM/Rec\(2010\)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010, annexe – art. 7, art. 8 et art. 41.

⁵⁰ [CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), 21 mars 2018, exposé des motifs A 2, A 4 et B I 7.

⁵¹ [CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#), 19 janvier 2011, art. 1, art. 2, art. 3 et art. 4.

- promouvoir la sensibilisation, l'éducation, la formation, le contre-discours, le discours alternatif et le dialogue interculturel ; sensibiliser à l'ampleur du discours de haine et les dommages qu'il cause, les moyens de le contrer et soutenir les activités d'éducation formelle et non formelle ainsi que les programmes culturels destinés au grand public qui renforcent l'engagement en faveur des droits de l'homme⁵².

Les lignes directrices sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses adoptées par le Comité des Ministres contiennent des éléments pertinents pour une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion⁵³ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : veiller à ce que les politiques et les actions des autorités publiques soient conformes aux obligations en matière de droits de l'homme et veiller à ce que chaque membre de la société dispose de possibilités adéquates pour participer effectivement aux processus démocratiques de prise de décision et aux affaires publiques.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : encourager tous les segments de la société, y compris les organisations non gouvernementales, à participer à l'élaboration et à l'examen de la législation, instaurer une institution nationale des droits de l'homme efficace, pluraliste et indépendante, créer un environnement propice au développement de la société civile et faire de la consultation et de la collaboration avec la société civile une pratique courante.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : promouvoir le principe de l'égalité et le droit de toute personne d'être préservée de toute forme de discrimination et promouvoir le respect mutuel et la diversité.

La « Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 » adoptée par le Comité des Ministres⁵⁴ détermine les éléments pertinents pour une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion, notamment :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : l'adoption d'instruments juridiques et politiques pour prévenir et combattre les stéréotypes de genre et le sexisme, veiller à ce que toutes les personnes aient accès à la justice sur un pied d'égalité, prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes au processus décisionnel politique et publique, adopter des mesures de promotion de l'indépendance économique, supprimer les obstacles à la participation des femmes au marché du travail et encourager plus d'hommes à prendre des responsabilités liées aux soins et à utiliser des aménagements de travail flexibles, adopter une double approche reposant sur des politiques et actions spécifiques comprenant des actions positives et une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques, les programmes, collectes de données et adopter une approche intersectionnelle.

⁵² [CM/Rec\(2022\)16 sur la lutte contre le discours de haine](#), 20 mai 2022, Principes et lignes directrices 45, 46 et 49.

⁵³ [Droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses](#), adopté par le Comité des Ministres et compilation des normes du Conseil de l'Europe, publié en juin 2016.

⁵⁴ [Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023](#), adopté par le Comité des Ministres en mars 2018.

- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : contrer les répercussions des stéréotypes de genre sur la prise de décision, promouvoir le travail et le renforcement des organes nationaux de promotion de l'égalité, assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes au processus décisionnel politique et publique et la formation des décideurs.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : la lutte contre les stéréotypes dans l'éducation, les médias et lutter contre le discours de haine et la pornographie sur Internet.

Le Plan d'action stratégique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage approuvé par le Comité des Ministres contient des éléments pertinents pour disposer d'une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion⁵⁵ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : introduire un instrument juridique pour lutter contre le discours de haine, promouvoir le patrimoine artistique et culturel, l'histoire et la langue des Roms et l'adoption de mesures politiques inclusives au niveau local pour améliorer l'inclusion sociale des Roms dans les domaines de l'éducation, le logement, l'emploi et la santé.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : le renforcement des capacités des autorités nationales, régionales et locales et de la société civile ; améliorer le fonctionnement des institutions qui défendent les droits des Roms et des Gens du voyage ; une plus grande capacité des autorités nationales et locales dans l'exercice efficace et efficient de leurs rôles et responsabilités pour améliorer la situation des Roms et des Gens du voyage.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : campagnes de sensibilisation en direction du grand public et la prise de conscience de leurs droits.

Les Recommandations de politique générale de l'ECRI contiennent des éléments pertinents pour une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** :
 - légiférer contre le racisme et la discrimination, adopter des mesures spéciales visant à prévenir ou à compenser les désavantages, une obligation de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination⁵⁶.
 - une stratégie multidisciplinaire complète visant à promouvoir l'égalité et à supprimer et prévenir le racisme dans l'emploi, et notamment des stratégies au niveau politique pour améliorer l'intégration des groupes et leur participation égale à l'emploi et à l'activité économique, adopter une législation autorisant des actions positives et promouvoir des mesures d'intervention positive dans le monde du travail, en offrant des orientations claires, légiférer contre la discrimination, y compris contre les formes de discrimination multiple, instaurer l'obligation pour les pouvoirs publics et les employeurs de promouvoir l'égalité et de mettre fin à la discrimination, développer des indicateurs et des références, en recueillant et en suivant des données relatives à l'égalité et en fixant des critères permettant de mesurer et d'évaluer l'impact des actions entreprises⁵⁷.

⁵⁵ [Plan d'action stratégique sur l'Intégration des Roms et des Gens du voyage](#) (2020-2025), approuvé par le Comité des Ministres le 22 janvier 2020.

⁵⁶ [RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#), amendée le 7 décembre 2017.

⁵⁷ [RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail](#), adoptée le 22 juin 2012.

- s'assurer que les établissements scolaires aient l'obligation de promouvoir l'égalité dans l'éducation⁵⁸.
- encourager l'adoption de codes de conduite adaptés et s'assurer que les données collectées soient ventilées de manière appropriée⁵⁹.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que :**
 - créer et autoriser des organismes de promotion de l'égalité indépendantes, efficaces et accessibles⁶⁰.
 - instaurer un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité⁶¹.
 - promouvoir, dans le cadre de la stratégie nationale d'élimination de la discrimination raciale, l'engagement des groupes de la société civile représentant les intérêts des personnes concernées par les inégalités raciales et veiller à ce que les organes spécialisés et les autres institutions nationales luttant contre le racisme et la discrimination raciale disposent de l'autorité, des ressources adéquates, des structures organisationnelles et des mécanismes de transparence dont ils ont besoin pour être indépendants et efficaces⁶².
 - soutenir les institutions nationales des droits humains et les organes compétents en matière d'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales à lutter contre le discours de haine⁶³.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur :**
 - la réalisation au sein de la société d'un travail de sensibilisation, d'information, de valorisation et de respect de l'égalité, de la diversité, du droit à l'égalité de traitement, de la non-discrimination et de la compréhension mutuelle afin d'en garantir le respect⁶⁴.
 - l'adoption de mesures pour améliorer la connaissance des droits à l'égalité et de l'existence d'« organes spécialisés » et de mécanismes de plainte⁶⁵.
 - l'enseignement scolaire qui doit jouer un rôle clé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans la société⁶⁶.
 - la sensibilisation du public à l'importance du respect du pluralisme et aux dangers que représentent les discours de haine⁶⁷.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales contient des éléments pertinents pour une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion, notamment⁶⁸ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que :** promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de

⁵⁸ [RPG n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire](#), adopté le 15 décembre 2006.

⁵⁹ [RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#), 8 décembre 2015.

⁶⁰ [RPG n° 2 : sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#), amendée le 7 décembre 2017.

⁶¹ [RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#), amendée le 7 décembre 2017.

⁶² [RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail](#), adoptée le 22 juin 2012.

⁶³ [RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#), 8 décembre 2015.

⁶⁴ [RPG n° 2 : sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#), amendée le 7 décembre 2017.

⁶⁵ [RPG n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail](#), adoptée le 22 juin 2012.

⁶⁶ [RPG n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire](#), adoptée le 15 décembre 2006.

⁶⁷ [RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#), 8 décembre 2015.

⁶⁸ [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), (STE n° 157), 01/02/1995, art. 15(1), art. 5(1), art. 12(1) et art. 6(1).

conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, encourager la connaissance de la culture, de l'histoire, du langage et de la religion des personnes appartenant à des minorités nationales et de la majorité.

- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles qui concernent les minorités nationales.
- **Un discours public qui met l'accent, par exemple, sur** : encourager un esprit d'ouverture et le dialogue interculturel et promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération multipartite.

La Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires contient des éléments pertinents pour une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion⁶⁹ :

- **Des initiatives s'inscrivant dans les domaines législatif et politique, telles que** : éliminer la discrimination, promouvoir l'action positive en faveur de l'égalité, promouvoir, soutenir, prévoir, accommoder et sauvegarder la diversité linguistique et permettre l'interaction et la compréhension mutuelle à travers cette diversité.
- **Des initiatives relevant des institutions, telles que** : reconnaître et prendre en compte les besoins spécifiques liés à la diversité et être compétent en la matière.

⁶⁹ La [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#) (STE n° 148), 5 septembre 1992, art. 7(1), art. 7(2), art. 7(3), art. 8 et art. 9.

3.2 La vision et les besoins des États membres

3.2.1 Clarté des politiques – L'inclusion

La clarté des politiques

La clarté des politiques en ce qui concerne la notion d'« inclusion » apparaît comme une difficulté pour un certain nombre de répondants au questionnaire d'enquête. Les législations ou les politiques des États membres ne fournissent pas de définition explicite de la notion d'« inclusion ». Parmi les parties prenantes concernées, on relève l'absence d'une définition et d'une compréhension communes de l'« inclusion ».

En l'absence de définition explicite, on trouve une « vision inclusive », pour reprendre les termes d'un répondant, par exemple au niveau de la Constitution des États membres, dans leur législation en faveur de l'égalité de traitement, dans les législations et les politiques d'intégration, ainsi que dans les stratégies politiques spécifiques ciblées. On a constaté aussi une compréhension de l'inclusion propre à un groupe spécifique ou liée à des lieux ou domaines particuliers. Face à l'absence de définition précise de cette notion, un autre répondant a souligné l'importance de trouver un commun accord sur les grands principes qui structurent la notion d'« inclusion ».

Il ressort des définitions présentées que la notion d'« inclusion » est composée des éléments suivants :

- l'égalité des droits, des chances, des obligations et des libertés pour toute personne ;
- l'engagement dans les processus de prise de décision et d'élaboration des politiques de l'administration publique ;
- la participation de chacun à tous les aspects de la vie sociale et quotidienne, avec la même liberté de choix, en éliminant les obstacles pour garantir la pleine jouissance de ce droit, la pleine intégration et la participation à la société ;
- la promotion de la cohésion sociale, de la coexistence pacifique et de situations dans lesquelles les personnes – quelles que soient leurs origines – vivent, travaillent, apprennent et se rencontrent sur la base de droits, de responsabilités et d'opportunités partagés ;
- la célébration, valorisation, reconnaissance et représentation de la diversité ;
- le sentiment partagé d'identité commune et d'appartenance à une communauté qui est importante pour soi et la possibilité d'influer sur sa propre vie et sur sa communauté. La condition préalable à l'inclusion est que la personne dispose de ressources suffisantes, qu'elle ait la possibilité de prendre des décisions concernant sa propre vie et qu'elle entretienne des relations substantielles et significatives sur le plan social ;
- l'amélioration globale des conditions de vie de la population, et l'offre des mêmes possibilités en termes d'emploi, d'activités économiques et d'apprentissage que celles dont bénéficient le reste de la société ;
- l'accès adéquat des personnes aux systèmes de protection sociale existants, la facilité avec laquelle les personnes peuvent recourir aux informations dont elles ont besoin pour accéder aux droits dont elles jouissent et aux devoirs qui leur incombent en tant que citoyens, les capacités personnelles et sociales des personnes à établir des relations entre elles et à participer à la vie sociale ;
- l'inclusion sociale ne doit pas être entendue seulement d'un point de vue matériel, comme la participation des personnes au marché du travail afin de générer et de consommer des biens et des services ; l'inclusion sociale implique aussi leur participation active à la société, leur

prise de conscience, leur capacité à choisir et à prendre des décisions, leur implication en tant que membres de la communauté.

La définition de la notion d'« inclusion » peut susciter des réticences de peur d'exclure une partie de la population. On peut se heurter à un manque d'ambition en matière d'inclusion et à une incapacité à apprécier l'importance de la notion. On ne peut exclure une résistance au changement que requiert la notion d'« inclusion » et il convient de relever la nécessité d'un changement culturel au sein des institutions afin de parvenir à la clarté des politiques.

On relève la difficulté d'obtenir un consensus sur la notion d'« inclusion » parmi les parties prenantes concernées, ainsi qu'une concordance sur sa compréhension. Il existe différentes visions de la notion d'« inclusion » au sein de la société et parmi les parties prenantes. La porosité entre cette notion d'« inclusion » et d'autres notions politiques, telles que l'intégration et la participation, est complexe. La participation des groupes concernés par la question permettrait de clarifier les politiques en la matière.

Les répondants relèvent l'absence de consensus sur la définition de la notion d'« inclusion » et la possibilité de fragmenter cette notion entre différents domaines ou qu'elle soit l'objet d'interprétations différentes en fonction des approches sectorielles de ce domaine politique par les différentes instances de gouvernement et en raison des structures fédérales existantes au sein des États membres.

La diffusion d'informations erronées concernant la notion d'« inclusion » et ses incidences, provoque une résistance à la compréhension de cette notion. La communication sur cette notion et les valeurs qui la sous-tendent est considérée comme un moyen de clarifier les politiques qui concernent l'« inclusion », tout en mettant l'accent à cet égard dans les domaines de l'éducation et la formation.

La définition d'objectifs clairs et mesurables, la collecte de données et leurs évaluations au moyen d'indicateurs clairs et objectifs permettraient de clarifier les politiques portant sur cette notion. Cette clarté politique pourrait être renforcée par un dialogue sur l'analyse de ces données et indicateurs, en intégrant les différents intérêts et en faisant participer des experts.

Valeurs

Les répondants suggèrent que les valeurs qui sous-tendent la notion d'« inclusion » favoriseraient la clarté des politiques. Ils soulignent que les valeurs sont au cœur de toute définition de cette notion. Les réponses des États membres mettent fortement l'accent, de manière uniforme, sur les valeurs.

Elles mettent particulièrement l'accent sur les valeurs de respect, de dignité, d'accessibilité, de diversité, d'appartenance, de participation active, d'autodétermination, d'autonomie, de dialogue, de responsabilisation et d'égalité.

Un certain nombre de répondants ont également cité des valeurs spécifiques, que l'on peut considérer comme englobées dans les valeurs précitées et qui ont été mises en lumière sur la base de leur définition. Ces autres valeurs sont notamment la non-discrimination, la cohésion sociale, l'intégration, l'interaction positive, la démocratie, la justice sociale, l'harmonie sociale, la liberté de choix, la citoyenneté active, la compréhension mutuelle, l'empathie et la compassion.

Parmi les autres valeurs citées par les personnes interrogées, citons : la transparence, l'universalité, la responsabilité partagée, la protection, la sécurité, la prospérité partagée, la réciprocité, le voisinage, la solidarité, le vivre ensemble, l'assistance mutuelle et la communauté d'apprentissage.

Domaines ou champs d'action politiques

Les répondants soulignent la nécessité d'adopter une approche extensive quant aux domaines d'action politiques fortement concernés par les stratégies globales d'inclusion. Une telle approche permet également d'éclairer toute définition de la notion d'« inclusion ».

Cette approche extensive se traduit par des termes tels que « approche globale », selon un répondant, ou « participation pleine et active », selon un autre, ou « garantie du plein exercice des droits (emploi, logement, éducation, santé, participation sociale et politique, accès numérique – déclaration des droits et libertés dans l'environnement numérique) », selon un autre. Selon les répondants, cette notion s'applique à un large éventail de champs d'action politique, englobant les dimensions civique, sociale, politique, économique et culturelle.

Les répondants mentionnent toute une série de domaines d'action à cet égard, notamment l'éducation, la formation, l'emploi, le logement, la santé, les revenus et les moyens économiques, la protection sociale, les services sociaux, la vie publique et les relations sociales, la vie politique, la vie culturelle, l'expression culturelle et religieuse et le système judiciaire. Dans ces domaines, les possibilités d'accès et de participation égales pour tous, ainsi qu'une répartition égale des ressources suscitent des préoccupations.

L'accent est mis en outre sur les mesures de lutte contre la discrimination, les initiatives en faveur de l'égalité, les actions visant à garantir la jouissance des libertés individuelles, la jouissance et l'exercice des droits et les initiatives visant à sensibiliser le public dans le cadre d'une stratégie globale d'inclusion. Certains répondants ont insisté particulièrement sur les processus de consultation, d'accès et de participation aux processus décisionnels dans le cadre de ces stratégies. Cela devrait impliquer, selon certains d'entre eux, que la voix des différents groupes soit entendue et leurs préoccupations pris en compte, ainsi qu'un investissement des institutions et des organisations citoyennes de défense et de promotion des droits fondamentaux, ainsi que des experts universitaires dans ce domaine.

Un certain nombre de répondants ont évoqué l'inclusion en tant que processus politique. À cet égard, l'accent est mis sur la transversalité ou l'intégration. Il est impératif :

- d'intégrer les groupes visés par la notion dans tous les processus d'élaboration des politiques ;
- d'adapter et de transformer la perception de l'intégration ;
- d'adapter des structures et services aux différents besoins ;
- d'ancrer cette notion dans les structures de l'État ; et
- de faire de l'inclusion un principe horizontal que tous les acteurs publics devraient suivre ou auquel ils devraient se conformer et/ou élaborer des politiques bénéficiant à tous.

L'accent est mis sur la coopération entre les parties prenantes, la coordination interinstitutionnelle, la collaboration parmi les parties prenantes, la participation de tous aux processus décisionnels et d'élaboration des politiques et la mobilisation de toutes les parties prenantes.

Motifs ou catégories de discrimination

Enfin, les répondants se sont montrés très soucieux d'adopter une approche globale pour déterminer les personnes concernées par la notion d'« inclusion ». Cela permet également d'éclairer toute définition de cette notion.

Une perspective sous un angle « multi-groupe » voire, pour certains répondants, une approche universelle, prédomine dans les réponses à l'enquête. Selon les termes des répondants, l'objectif de l'inclusion consiste à :

- mettre fin à l'exclusion sous toutes ses formes ;
- réaliser « la participation de toutes les personnes à toutes les dimensions de la vie sociale et quotidienne » ;
- favoriser l'« inclusion de tous et toutes », une stratégie visant à travailler avec l'ensemble de la communauté « pour promouvoir la consolidation et la qualification des politiques publiques universelles », en répondant « aux difficultés et aux besoins de tous les citoyens » ; et
- permettre à « toutes les personnes, sans distinction d'aucune sorte, d'avoir un accès égal aux opportunités dans tous les domaines ».

L'éventail des groupes identifiés par les répondants comme devant être pris en considération au titre de la notion d'« inclusion » englobe non seulement les catégories incluses dans le mandat du CDADI, mais aussi les femmes, les minorités racialisées, les personnes handicapées, les personnes ayant une religion ou des convictions particulières, les personnes LGBTQ+, ainsi que les jeunes et les personnes âgées. Un certain nombre de répondants ont également mentionné les personnes relevant d'un statut socio-économique particulier. D'autres groupes ont été mentionnés, à savoir les personnes provenant d'une zone de résidence et d'un lieu d'origine spécifiques et les personnes ayant des opinions politiques particulières.

Un grand nombre de répondants ont indiqué qu'il convient d'inclure l'intersectionnalité dans la notion d'« inclusion »⁷⁰. En ce sens, cette notion répondrait aux besoins spécifiques des personnes qui se situent à l'intersection de ces différents groupes. La dimension du genre a été soulignée à cet égard.

3.2.2 Mise en œuvre des politiques – Infrastructure institutionnelle

Les éléments constitutifs existants

Les États membres ayant répondu à l'enquête font état d'un éventail large et diversifié d'éléments constitutifs de l'infrastructure institutionnelle, qui peuvent contribuer à élaborer et à faire progresser une stratégie globale d'inclusion. Toutefois, l'existence d'une infrastructure institutionnelle spécialisée, cohérente et coordonnée pour garantir une progression vers cet objectif d'inclusion n'est pas démontrée de manière significative.

Une large palette **d'initiatives législatives** a été mentionnée au niveau national, qui peuvent contribuer à progresser vers une stratégie globale d'inclusion. Il s'agit notamment de :

- dispositions constitutionnelles qui renvoient à une série de motifs de discrimination ;
- la législation sur l'égalité de traitement qui est formulée sur plusieurs bases ou qui comporte une série d'actes législatifs consacrés à des motifs de discrimination spécifiques et qui associe l'interdiction de la discrimination à des obligations légales en matière d'égalité s'imposant aux autorités publiques, aux employeurs et aux prestataires de services ;
- la législation relative aux questions de droits spécifiques telles que : l'accessibilité, en particulier des handicapés ; les services publics inclusifs ; la lutte contre la pauvreté et pour

⁷⁰ Une approche intersectionnelle assure la prise en compte de la diversité au sein d'un groupe et y répond en respectant les caractéristiques personnelles et les identités intersectionnelles de chacun, de façon à inclure tout le monde.

l'inclusion sociale ; l'intégration, en particulier des populations migrantes ; les discours et les crimes de haine ; les processus d'intégration des questions de genre, de handicap et d'égalité ; et les questions d'identité de genre ; et

- d'instruments de type « Charte des droits ».

Une série d'autres textes législatifs contribueraient à faire progresser une telle stratégie. Il s'agit notamment du code du travail, de la législation relative à la migration et à la protection internationale et la législation régissant des domaines politiques spécifiques, tels que l'éducation inclusive.

Il existe un large éventail de **stratégies politiques** rapportées au niveau national qui contribuent à élaborer et à faire progresser une stratégie globale d'inclusion. Il s'agit principalement :

- des plans d'action portant sur les grands thèmes des droits de l'homme, de la lutte contre la discrimination, de l'égalité ou de la lutte contre la pauvreté dans toute une série de domaines d'action ;
- des plans d'action spécifiques concernant la situation de groupes particuliers concernés par des motifs de discrimination ; et
- des plans d'action spécifiques portant sur un domaine d'action particulier.

Un large éventail **d'institutions** a été mis en avant au niveau national, qui ont un rôle à jouer dans l'élaboration et la progression d'une stratégie globale d'inclusion. Il s'agit notamment des :

- ministères ou services gouvernementaux traitant d'affaires contenant des aspects liés à cet objectif ;
- services ou directions spécialisés au sein des ministères ou des organes gouvernementaux ;
- comités interministériels chargés de cette mission, avec des cellules spéciales, au sein de chaque ministère ;
- commissions interinstitutionnelles chargées de ce dossier et jouant un rôle de coordination ;
- commissions parlementaires chargés de questions comprenant des aspects liés à cet objectif ;
- comités ou conseils consultatifs traitant de thèmes généraux en rapport avec cet objectif et permettant une participation plus large à son examen ;
- organes de suivi de la mise en œuvre des plans d'action correspondants ;
- organismes de promotion de l'égalité, institutions nationales des droits humains et services de médiateurs ;
- soutenir les unités chargées de l'égalité dans les ministères, les autorités régionales et les autorités locales ; et
- réseaux de la société civile et plateformes créées par des associations représentatives.

D'autres institutions de ce type ont été indiquées : les ministères ou services gouvernementaux dont la mission contribue à élaborer et à faire progresser une telle stratégie, les agences chargées de traiter des questions spécifiques telles que l'intégration, les syndicats et les organisations de la société civile.

Certaines personnes interrogées ont fait état d'un éventail similaire d'institutions aux niveaux régional et local.

Les **flux de financement** relatifs à l'action sur la mise en œuvre de stratégies globales d'inclusion sont définis en termes de budgets nationaux et ministériels. Les répondants mentionnent l'existence de lignes budgétaires dédiées et les versements de fonds européens structurels et d'investissement de l'Union européenne.

Dans des travaux antérieurs du CDADI, au terme d'un examen de la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'intégration interculturelle, les mesures visant à établir et à faire fonctionner une infrastructure institutionnelle ont été considérées comme inégales et incomplètes⁷¹. Il a été constaté que :

- « dans certains cas, une infrastructure institutionnelle globale comprenant tous ces éléments doit encore apparaître » ; et
- « Il serait également profitable que la gamme des questions traitées par cette infrastructure institutionnelle soit étendue dans certains cas ».

Cet examen a souligné la nécessité de remédier à la fragmentation existante et d'accroître les synergies, la coopération, la coordination, la solidarité et le transfert de connaissances entre les différentes autorités, départements, communautés professionnelles, groupes de pression, universités, entreprises et société civile concernées, ainsi qu'entre les différents niveaux de gouvernance impliqués, afin de parvenir à une mise en œuvre efficace des politiques en faveur de stratégies globales d'inclusion.

Difficultés

Les répondants ont fait état d'une série de difficultés qu'il convient de résoudre pour mettre en place et faire fonctionner une infrastructure institutionnelle efficace et communément approuvée, en vue d'élaborer et de faire progresser une stratégie globale d'inclusion. Ces difficultés sont les suivantes :

- l'absence d'une compréhension commune de la notion d'« inclusion », de son importance et de la manière dont il est corrélé à leur travail parmi la multitude d'acteurs qui doivent être impliqués dans sa réalisation ;
- l'absence d'une politique ou d'une stratégie commune en matière d'« inclusion », entre toutes les institutions responsables de sa mise en œuvre ;
- la fragmentation des législations pertinentes, à travers une multitude de lois, et la fragmentation des stratégies politiques, à travers une multitude de causes ou de questions ;
- la nécessité de renforcer la coordination entre les acteurs qui doivent être impliqués dans sa réalisation dans tous les domaines d'action politiques et de mettre en place des procédures de collaboration plus efficaces, ainsi que la nécessité d'accroître la participation effective des parties prenantes, l'absence de mécanismes efficaces ayant été constatée à cet égard ;
- le besoin d'un soutien pour concrétiser les échanges entre les autorités publiques et la société civile, compte tenu de l'absence de mécanismes efficaces permettant la participation des entités sociales et des syndicats représentant des groupes spécifiques ;
- la mise en œuvre des politiques présente des difficultés particulières telles que :
 - la nature interdisciplinaire et intersectorielle de l'initiative requise pour mettre en œuvre des stratégies globales d'inclusion ;
 - l'action spécifique requise pour adapter les budgets et les processus afin de mettre en œuvre des stratégies globales d'inclusion ;
 - le manque de partage des données entre les institutions concernées et les difficultés à mesurer les progrès et à établir le niveau actuel d'inclusion ;
 - la nécessité de renforcer le dialogue avec les destinataires des politiques ; et

⁷¹ Le [Rapport d'étude sur la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec\(2015\)1 du Comité des Ministres aux États membres on l'intégration culturelle](#) (adopté par le CDADI en février 2021).

- la réticence au changement et des mécanismes de consultation réduits à la routine.
- l'exigence de renforcer les dispositions législatives sur des questions spécifiques, de renforcer les dispositions relatives à leur application et d'investir davantage dans leur mise en œuvre ;
- la nécessité d'un changement de culture dans les institutions concernées et dans l'ensemble de la société, ainsi que d'un engagement effectif en faveur des valeurs qui sous-tendent la notion d'« inclusion » ;
- le caractère limité des ressources disponibles et dédiées à l'investissement dans l'infrastructure institutionnelle et dans les stratégies et actions politiques nécessaires pour élaborer et faire progresser une stratégie globale d'inclusion ;
- le caractère limité des missions confiées aux institutions responsables et l'absence de mécanismes de comptes rendus et de responsabilisation ;
- la bureaucratie administrative, la rotation du personnel et les limites de la compétence professionnelle au sein des institutions concernées ;
- la nécessité d'assurer une participation plus efficace des groupes cibles à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques ;
- la menace posée par le discours populiste, en particulier sur les médias sociaux, et la montée de l'extrême droite.

3.2.3 Gouvernance multiniveaux

L'inclusion est reconnue par l'ensemble des personnes interrogées comme une responsabilité qui incombe à tous les niveaux de gouvernance. La coordination et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance sont considérées comme essentielles à cet égard.

Dans les réponses à l'enquête, il est peu fait mention de mécanismes spécifiques jugés nécessaires pour assurer la collaboration et la coordination à tous les niveaux de gouvernance pour atteindre cet objectif. Les États membres présentent dans leurs réponses des mécanismes consistant dans des plateformes ou des groupes de travail créés dans le but d'assurer un dialogue et un échange de points de vue et de pratiques entre les différents niveaux de gouvernement ; des réseaux pour engager les différents niveaux d'administration et les autres parties prenantes vers l'obtention des objectifs politiques spécifiques ; la représentation des autorités locales et régionales dans des structures nationales mises en place pour traiter les questions liées à l'objectif d'inclusion ; la représentation du niveau national dans les structures régionales ; les systèmes de communication et d'échange d'informations ; les politiques ou accords nationaux visant à garantir la coopération interinstitutionnelle ; et les structures permettant la représentation de la société civile.

La coordination et la collaboration entre les niveaux de gouvernance se heurtent à certains obstacles, tels que :

- l'absence de mécanismes de coordination et de collaboration efficaces entre les différents niveaux de gouvernance. Il est mentionné une situation dans laquelle un engagement a été pris de mettre en place de tels mécanismes dans les plans nationaux, lesquels n'ont pas été mis en œuvre ;
- la nature des pouvoirs et des responsabilités pertinents pour parvenir à l'« inclusion », qui relèvent des différents niveaux de gouvernance et qui varient considérablement d'un État membre à l'autre, l'existence de hiérarchies entre les différents niveaux de gouvernance sont considérées comme un obstacle potentiel ;

- le chevauchement ou le manque de clarté des missions confiées aux différents niveaux de gouvernance peut poser des problèmes ;
- les divergences politiques entre les différents niveaux de gouvernance peuvent créer des problèmes ;
- les limites de l'efficacité des canaux de communication entre les niveaux de gouvernance sont considérées comme une difficulté ;
- la difficulté d'harmoniser les points de vue et de garantir une capacité partagée autour de la notion d'« inclusion » entre les différents niveaux de gouvernance est considérée comme un obstacle potentiel ;
- la compilation des mesures de bonnes pratiques des différents niveaux de gouvernance et leur diffusion à plus grande échelle relève du défi ;
- la fragmentation de la responsabilité quant à la réalisation de cet objectif à chacun des différents niveaux de gouvernance est perçue comme un problème.

3.3 Analyse des propositions au regard des besoins évalués

Les propositions initiales

Un certain nombre de nouveaux instruments possibles, à développer au niveau européen et à utiliser au niveau national, ont été identifiés préalablement à cette étude, pour permettre aux États membres d'évaluer leur pertinence par rapport à leurs besoins. Les États membres pouvaient indiquer laquelle de ces propositions répondait à leurs besoins, mais également des options supplémentaires.

Les propositions identifiées dans le questionnaire d'enquête pour l'élaboration d'un éventuel nouvel instrument sont les suivantes :

- un instrument d'orientation : visant à établir une compréhension commune de l'inclusion et encourager l'engagement vers cet objectif, faire progresser et encourager l'adoption de composantes clés nécessaires pour une infrastructure institutionnelle efficace, permettant de progresser vers cet objectif, en recourant à l'ensemble des organisations et des niveaux de gouvernance concernés ;
- un instrument de référence ou un indice visant à établir des marqueurs d'un commun accord pour évaluer la qualité et l'état de développement des composantes clés d'une infrastructure institutionnelle efficace permettant de faire progresser l'objectif d'inclusion ; à identifier des indicateurs significatifs permettant de suivre et de contrôler les résultats obtenus dans le cadre de la réalisation de cet objectif, d'une manière qui permette des améliorations constantes et favoriser les possibilités d'apprentissage par les pairs en alimentant le dialogue sur la situation et l'expérience, déterminées dans un cadre commun, dans chaque État membre ;
- un instrument fondé sur l'apprentissage par les pairs ou l'entraide entre pairs visant à établir les processus de dialogue, d'apprentissage partagé, de diffusion des connaissances et de soutien mutuel entre les États membres et au sein des États membres, à différents niveaux de gouvernance et dans différents secteurs, concernant l'objectif d'inclusion et l'infrastructure institutionnelle permettant d'atteindre cet objectif.

Les propositions privilégiées

Les répondants ont clairement exprimé leur intérêt pour de nouveaux instruments au niveau européen afin de soutenir les actions menées en faveur de l'inclusion et un intérêt évident pour les trois propositions présentées, auxquelles s'ajoutent d'autres propositions indiquées dans les réponses.

Les répondants ont relevé l'existence d'un lien entre ces trois instruments et ont suggéré qu'il était nécessaire de recourir à un ensemble d'instruments et de suivre un ordre en ce qui concerne leur développement. L'instrument fondé sur l'apprentissage par les pairs ou l'entraide entre pairs et l'instrument d'orientation pourraient servir de précurseurs en mettant en place les bases nécessaires à la clarté et à la mise en œuvre des politiques permettant d'élaborer un instrument de référence ou un indice.

En apportant leur appui à un instrument ***d'orientation***, les répondants ont mis l'accent sur la capacité de cet instrument à définir le cadre conceptuel de toute action ultérieure et à définir une norme à cet égard. Cet instrument a été jugé utile pour parvenir à une définition claire et cohérente de la notion d'« inclusion » ; guider les États membres dans l'élaboration de leurs plans d'action spécifiques en fonction de l'objectif d'inclusion ; et déterminer et établir des normes et des valeurs, des objectifs communs et des composantes pour ces plans d'action. Dans ce cadre, les répondants ont suggéré l'utilité d'une approche diversifiée visant à tenir compte des contextes locaux et à garantir une application uniforme et un alignement des valeurs qui sous-tendent la notion d'« inclusion » et leurs incidences.

Des instruments d'orientation plus ciblés ont également été évoqués, au moyen d'initiatives spécifiques telles que l'engagement de tous les niveaux de gouvernance et de toutes les parties prenantes, l'élaboration de méthodes de communication, la prévention et le traitement du discours politique populiste.

En apportant leur appui à un instrument sur ***l'apprentissage par les pairs ou l'entraide entre pairs***, les répondants ont souligné la capacité de cet instrument à stimuler le dialogue, partager l'apprentissage, diffuser les connaissances et mobiliser le soutien mutuel. Il s'agit donc d'un processus qui accompagnerait utilement l'élaboration et la mise en œuvre des deux autres instruments. L'intérêt de cet instrument réside, selon les répondants, dans sa capacité à bâtir une intelligence collective construite sur l'apprentissage par l'expérience pratique plutôt que sur l'expertise externe. Il a été suggéré que cet instrument prenne en compte les idées, les connaissances et l'expérience acquises dans la pratique, le partage et la promotion de bonnes pratiques, permette d'éviter les solutions inefficaces et accompagne le renforcement des capacités et la formation. Cela pourrait se traduire par des réunions virtuelles, des plateformes d'apprentissage en ligne, des réunions et d'ateliers multilatéraux et de groupes de travail en ligne.

Le soutien en faveur de la création d'un instrument de ***référence ou un indice*** s'avère moins consensuel. Différents points de vue ont été exprimés sur les objectifs que cet instrument pourrait permettre d'atteindre. Une série d'objectifs a été présentée et notamment l'évaluation des performances, la description de manière adéquate de nouveaux éléments en matière d'inclusion, la possibilité de procéder à l'analyse comparative d'actions spécifiques, le fait d'être un instrument au service d'une « organisation apprenante » et/ou le fait qu'il puisse mesurer le niveau de réalisation de l'objectif d'inclusion atteint par les États membres.

Certains répondants ont suggéré **d'autres instruments**, tels qu'une charte des bonnes pratiques pour l'inclusion qui inspirerait les États membres ; un recueil des outils juridiques et de la jurisprudence existants des organes supranationaux et internationaux ; l'adoption de normes minimales et communes en faveur de la diversité dans l'administration publique ; des campagnes d'information et de diffusion auprès du grand public ; des instruments de financement spécifiques pour la réalisation d'actions dans ce domaine ; des ressources pour la formation ; des outils pour soutenir les bonnes pratiques ; une convention à l'initiative du Conseil de l'Europe qui prévoirait des mesures élémentaires obligatoires afin de garantir une norme concernant l'intégration, basée sur le respect des droits de l'homme fondamentaux et incluant les migrants en situation irrégulière ; l'élaboration d'une base juridique au niveau européen pour garantir une orientation claire sur la signification de l'inclusion et sa mise en œuvre au niveau national.

Un répondant a relevé le danger que représente un instrument d'orientation dépourvu d'aspects contraignants. Un autre répondant a souligné la nécessité de disposer d'un instrument de référence ou un indice qui soit compatible avec d'autres modèles de référence ou un indice qui lui seraient associés (par exemple, l'indice MIPEX, le programme des cités interculturelles) mis en œuvre par les États membres. Un autre répondant a fait valoir la complexité et la lourdeur susceptibles d'être inhérentes à un instrument de référence ou à un indice impliquant des comptes rendus de la part d'une série de parties prenantes différentes, aux responsabilités diverses.

Analyse des propositions

Il ressort des réponses au questionnaire d'enquête, qu'en matière de clarté des politiques, les États membres définissent comme point de départ essentiel la création d'un instrument d'orientation.

Concernant la clarté des politiques, leurs besoins sont les suivants : définir et étayer une compréhension commune de la notion d'« inclusion » entre les parties prenantes et les niveaux de gouvernance ; établir un ensemble cohérent et commun de valeurs qui pourraient renforcer cette notion et attirer l'attention sur l'objectif d'inclusion ; réduire la fragmentation de la législation et fournir un cadre partagé pour définir les politiques et les actions associées à une stratégie globale d'inclusion.

Les besoins des États membres en matière de mise en œuvre des politiques décrits dans les réponses au questionnaire de l'enquête renforcent l'impératif de disposer d'un instrument de référence ou un indice élaboré à partir de l'instrument d'orientation et de s'en inspirer.

Sous l'angle de la mise en œuvre des politiques, les besoins identifiés sont les suivants : remédier à la fragmentation de la législation, des politiques et des efforts institutionnels en vue d'atteindre l'objectif d'inclusion ; renforcer la coordination et la collaboration entre les parties prenantes et les niveaux de gouvernance pour atteindre cet objectif ; encourager et permettre un changement de culture au sein des institutions et dans la société ; et renforcer l'implication des groupes ciblés et de leurs groupements représentatifs.

Les besoins des États membres en matière de clarté et de mise en œuvre des politiques exposés dans les réponses au questionnaire d'enquête confortent la valeur d'un instrument d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs.

Du point de vue de la clarté des politiques, les besoins identifiés sont les suivants : stimuler et modeler l'aspiration et l'ouverture au changement qui pourraient s'avérer nécessaires pour élaborer et

déployer une stratégie globale d'inclusion. Les répondants indiquent la nécessité de renforcer l'accent mis sur l'inclusion et sur la mise en œuvre de stratégies globales d'inclusion.

Un instrument d'orientation pourrait jeter les bases d'une réponse à ces besoins. Une définition et une compréhension communes de la notion d'« inclusion », des valeurs qui inspirent un tel objectif et des incidences concrètes de ces valeurs sur la réalisation de cet objectif sous-tendraient alors tout autre instrument. Un instrument de référence ou un indice pourrait identifier et suivre un modèle de mise en œuvre des politiques pour élaborer et déployer des stratégies globales d'inclusion. Une approche délibérative concernant la préparation de ces instruments pourrait fournir des opportunités d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs et établir les composantes d'un autre instrument dans ce domaine.

4. Fondement d'une compréhension commune de la notion d'« inclusion »

4.1 Compréhension commune de la notion

Les éléments constitutifs d'une définition de la notion d'« inclusion » et la vision susceptible d'être développée pour la société et pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sont identifiés dans les résultats présentés dans la section 3. Grâce à ces résultats, il est en outre possible d'identifier et de définir les valeurs qui pourraient inspirer et sous-tendre la concrétisation de cette vision ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies globales d'inclusion. Ces valeurs, et leurs incidences concrètes, permettraient d'établir des critères pour la conception et le fonctionnement de l'infrastructure institutionnelle en vue d'élaborer et de faire progresser des stratégies globales d'inclusion.

Les normes, orientations, recommandations, cadres et outils définis par le Conseil de l'Europe qui abordent la notion d'« inclusion » ou traitent du sujet, sont présentés dans la section 3 et constituent une source précieuse pour la définition de cette notion et des valeurs qui la sous-tendent.

Il ressort de ces travaux que les composantes incontestables pour éclairer une définition de la notion d'« inclusion » et qui prédominent dans ce corpus comprennent trois volets :

- garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination, le respect et les conditions d'exercice et de jouissance des droits de l'homme, la jouissance des différentes libertés protégées, ainsi que l'instauration d'une égalité pleine et effective ;
- la participation active à la vie civique, sociale, économique, culturelle et politique, la cohésion sociale, la citoyenneté active, y compris dans les associations représentatives, le dialogue, la participation à la prise de décision délibérative et la participation démocratique ;
- valoriser la diversité, l'interaction fructueuse et la coexistence pacifique dans la diversité, en tenant compte des besoins spécifiques qui découlent de la diversité, y compris des personnes situées à l'intersection de plusieurs groupes, l'accessibilité, le respect et la compréhension.

Ces composantes reposent sur un large éventail de valeurs. Parmi ces valeurs, les plus importantes et les plus partagées sont les valeurs de dignité et de respect ; de diversité, d'interaction et de compréhension réciproque ; d'action et de liberté ; de dialogue et d'autonomisation. D'autres valeurs se distinguent également à cet égard, à savoir la justice sociale, le pluralisme et l'ouverture.

Les États membres ayant répondu au questionnaire d'enquête, tout en observant l'absence d'une définition large et explicite de la notion d'« inclusion » dans leur législation et leurs politiques,

identifient les composantes de cette notion qui sont incontestablement présentes dans leur législation, leurs politiques et leur pratiques :

- une approche globale et intersectionnelle incluant un large éventail de groupes exposés aux inégalités et à la discrimination ;
- une approche globale qui inclut un large éventail de domaines d'action englobant les domaines social, politique et économique ;
- une approche transversale qui vise le changement en matière d'intégration ;
- la promotion de la participation au processus décisionnel, dans lequel il est tenu compte de la voix des groupes et qui inclut la société civile ; et
- garantir la non-discrimination, la protection des libertés individuelles et la sensibilisation du public.

Les répondants ont posé un socle de valeurs communes et solides, qui les inspirent aux fins de la notion d'« inclusion ». Les valeurs qui prédominent dans les réponses sont le respect et la dignité, la diversité et l'accessibilité, la participation active et l'égalité, l'autodétermination, l'autonomie, ainsi que le dialogue et l'autonomisation. D'autres valeurs liées à celles-ci ont été mentionnées, telles que la non-discrimination, la cohésion sociale, la démocratie, la justice sociale, l'harmonie sociale, la liberté de choix, la citoyenneté active, l'appartenance, la compréhension mutuelle, l'empathie et la compassion.

4.2 Définir la notion

Sur la base de ces résultats, la notion d'« inclusion » pourrait être mieux perçue en termes de vision et de valeurs sous-jacentes.

Comme point de départ pour définir cette vision et les valeurs qui la sous-tendent, le texte ci-dessous a été élaboré à partir des résultats obtenus et du mandat du CDADI :

Vision

L'inclusion consiste dans la participation pleine et active de tous les individus et groupes, dans toute leur diversité, à la société. Elle se caractérise par la valorisation de cette diversité, la mise en place de conditions propices aux interactions fructueuses et la prise en compte des besoins spécifiques de certains groupes, y compris des personnes qui se situent à l'intersection de ces groupes. Elle découle de la réalisation d'une égalité pleine et effective, des conditions d'exercice et de jouissance des droits de l'homme et des libertés individuelles, et de l'élimination de toutes les formes de discrimination, individuelle et systémique.

Valeurs

Respect et dignité, qui concernent l'égalité de traitement, l'empathie et l'harmonie sociale et impliquent l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination.

La diversité et l'accessibilité, qui concernent le « vivre ensemble », l'expérience d'interactions fructueuses, le sentiment d'appartenance, la compréhension mutuelle et impliquent l'appréciation et la reconnaissance de la diversité et de ses incidences concrètes, la prise en compte des besoins spécifiques de certains groupes et l'adaptation à ces besoins.

L'action et l'autodétermination, qui concernent l'autonomie, la liberté de choix et les libertés individuelles, et impliquent la capacité d'exercer des droits, de disposer d'options effectives parmi lesquelles choisir et être informé de l'existence de ces options.

Participation et égalité, qui concernent la justice sociale, la cohésion sociale et la citoyenneté active et impliquent l'élimination des désavantages, la mise en œuvre d'actions positives et la création de conditions propices à l'égalité.

Dialogue et responsabilisation, qui concernent la démocratie, la possibilité d'exprimer son avis et d'exercer une influence et impliquent des processus décisionnels délibératifs et participatifs, la transparence et l'engagement auprès d'associations représentatives.

4.3 Faire progresser cette notion

Cette vision de l'« inclusion » et des valeurs qui la sous-tendent contribuerait à résoudre les difficultés posées par la mise en œuvre des politiques, en proposant des critères à appliquer, par le biais d'un cadre politique, au contenu d'une stratégie globale d'inclusion et en concevant une infrastructure institutionnelle permettant d'élaborer et de faire progresser cette stratégie.

Les travaux de cartographie et d'analyse effectués par le Conseil de l'Europe, ainsi que les réponses au questionnaire d'enquête rempli par les États membres, mettent en lumière les composantes clés de cette infrastructure institutionnelle, tels qu'ils ont été identifiés dans les conclusions présentées dans la section 3.

Les composantes de cette infrastructure institutionnelle décrites dans ces résultats présentent trois volets :

- Des initiatives d'ordre législatif et politique qui englobent :
 - sous l'aspect législatif : l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation pour lutter contre la discrimination et exiger des mesures en faveur de l'égalité ;
 - sous l'aspect politique : l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la discrimination et des plans d'action visant à promouvoir l'égalité et à cibler les besoins de groupes spécifiques ;
 - sous l'aspect des systèmes politiques : la création de mécanismes permettant de mettre l'accent sur des groupes spécifiques et sur leurs besoins, en appliquant aux politiques et aux programmes une perspective d'« inclusion » et une double approche qui consiste à la fois à intégrer des groupes particuliers et à cibler leurs besoins spécifiques.
- Des initiatives au niveau des institutions qui englobent :
 - leur renforcement par l'instauration et le fonctionnement d'organismes de promotion de l'égalité et des droits de l'homme ;
 - les systèmes institutionnels, à savoir des institutions publiques aux systèmes opérationnels, des institutions compétentes sur cette notion, le changement de culture au sein des organisations, le soutien et l'engagement auprès des organisations de la société civile.
- Un discours public qui met l'accent sur :
 - la société, à savoir l'adhésion à une base de valeurs partagées et la promotion d'une culture sociétale favorable à la diversité et la sensibilisation à la diversité ;

- les détenteurs de droits, afin de les soutenir dans une prise de conscience qui leur permet l'exercice de ces droits.

Les répondants identifient une multitude de législations, d'institutions et de stratégies politiques déjà en place dans les États membres et la nécessité d'une contribution à apporter à cette infrastructure institutionnelle pour élaborer et faire progresser une stratégie globale d'inclusion. Les difficultés posées par la mise en œuvre des politiques ne consistent donc pas dans la construction de cette infrastructure institutionnelle, mais dans le fait de la renforcer, de lui donner les moyens d'agir et de l'aligner sur la vision et les valeurs de la notion d'inclusion.

5. Le champ d'application possible d'un nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur l'inclusion

5.1 Un nouvel instrument d'orientation

La finalité d'un nouvel instrument d'orientation pourrait être d'aider les États membres à définir clairement la notion d'« inclusion », sur la base des considérations ci-dessus, et de soutenir la mise en œuvre des politiques menées par les États membres en fournissant un cadre, sur cette même base, à l'élaboration et au déploiement de stratégies globales d'inclusion et à l'infrastructure institutionnelle requise à cet effet.

Cet instrument d'orientation pourrait permettre :

- d'accroître la visibilité et de renforcer l'attachement partagé et la compréhension commune de la notion d'« inclusion », des valeurs qui sous-tendent l'inclusion comme objectif politique, ainsi que des incidences de ces valeurs sur la mise en œuvre des politiques visant à élaborer et à déployer des stratégies globales d'inclusion ;
- de fournir un cadre pour la mise en œuvre des politiques au sein duquel pourraient être définis :
 - les domaines d'action prioritaires et leur contribution à la vision de l'inclusion, dans le cadre de l'élaboration et du déploiement de stratégies globales d'inclusion ; et
 - l'infrastructure institutionnelle mise en place pour élaborer et faire progresser les stratégies globales d'inclusion, ainsi que son fonctionnement.
- de favoriser une interaction et une coordination cohérentes entre toutes les parties prenantes intervenant à tous les niveaux de gouvernance dans la réalisation de cet objectif d'inclusion ; et
- de fournir une base pour l'élaboration d'autres instruments du Conseil de l'Europe en matière d'inclusion.

La direction suivie au sein de cet instrument pourrait être inspirée par des valeurs et être axée sur des valeurs. Elle s'appuierait sur l'engagement clair des États membres en faveur des valeurs qui sous-tendent et inspirent la notion d'« inclusion », et sur la forte cohérence qui règne parmi les répondants à l'enquête quant à la nature de ces valeurs. Elle refléterait la base solide de valeurs et l'intérêt qu'elles soulèvent, comme cela ressort manifestement de l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe qui abordent la notion d'« inclusion » ou traitent du sujet.

Une direction fondée sur des valeurs se traduirait ainsi par des valeurs partagées, motivant la concrétisation de la vision convenue de la notion d'« inclusion » ; et des critères seraient établis pour chaque valeur afin de favoriser une conformité permanente avec ces valeurs dans la définition des domaines d'action et leur contribution aux stratégies globales d'inclusion, et dans la conception et le

fonctionnement de l'infrastructure institutionnelle mise en place à cet effet. Pour ce faire, il conviendrait de :

- définir d'un commun accord les valeurs qui sous-tendent et inspirent la vision de l'« inclusion » ; et
- traduire ces valeurs en un ensemble de critères à appliquer à la mise en œuvre des politiques afin de définir les domaines d'action prioritaires pour les stratégies globales d'inclusion et leur éventuelle contribution à cette vision de l'inclusion, ainsi que la conception et le fonctionnement du cadre institutionnel permettant d'élaborer et de faire progresser ces stratégies.

Une direction axée sur des valeurs offrirait en outre des valeurs définies assorties de critères, qui permettraient :

- d'élaborer la législation et les politiques sous l'angle de l'« inclusion » ;
- de consolider une culture institutionnelle et des pratiques au sein des organisations qui renforcent et reflètent l'engagement, l'initiative et les processus efficaces visant l'inclusion ; et
- de soutenir une culture sociétale plus largement ouverte à l'inclusion, en insérant ces valeurs dans le discours public.

Les contenus possibles de cet instrument d'orientation pourraient être les suivants :

Introduction

- Origines de cet instrument
- Objet de cet instrument

Vision de la notion d'inclusion et des valeurs qui la sous-tendent

- Vision de l'inclusion
- Les valeurs et la prise de conscience du pouvoir des valeurs sur la stratégie et l'infrastructure institutionnelle
- Les valeurs et leur définition à la base de cette vision de l'inclusion

Critères des valeurs

- Établir des critères pour chaque valeur en corrélation avec ses incidences concrètes sur le changement recherché par une stratégie globale d'inclusion et l'infrastructure institutionnelle qui y est associée pour élaborer et faire progresser cette stratégie ; et
- Établir des critères pour chaque valeur en corrélation avec ses incidences concrètes sur l'approche adoptée pour l'élaboration et le déploiement d'une stratégie globale d'inclusion, et pour la conception et le fonctionnement de l'infrastructure institutionnelle associée permettant d'élaborer et de faire progresser cette stratégie ; et

Sur la base de ces critères de valeurs, établir un cadre pour les domaines d'action prioritaires en ce qui concerne l'élaboration et le déploiement d'une stratégie globale d'inclusion, et pour la contribution éventuelle de ces domaines à la réalisation de cette vision de l'inclusion.

Sur la base de ces critères de valeurs, établir un cadre pour l'infrastructure institutionnelle et son fonctionnement en vue de l'élaboration et de la progression d'une telle stratégie globale d'inclusion.

Conformément au mandat confié concernant la présente étude de faisabilité, cet instrument d'orientation devrait être conçu pour une utilisation au niveau national. Toutefois, la nature de cet instrument d'orientation permet de l'appliquer de manière globale, et avec une légère adaptation, à différents niveaux de gouvernance. En tant que tel, cet instrument pourrait servir à une compréhension commune et définir des orientations stratégiques pour parvenir à cet objectif d'inclusion à tous les niveaux de gouvernance et entre toutes les parties prenantes.

Toute adaptation nécessaire interviendrait au stade de son application. En tant que telle, cette adaptation se concentrerait très probablement sur les critères définis pour chaque valeur et sur leur application pour garantir leur pertinence au regard des compétences détenues par l'autorité concernée.

5.2 Construire un instrument d'apprentissage par les pairs et d'entraide entre pairs

Une approche possible pour généraliser l'instrument d'orientation et guider l'élaboration d'un instrument de référence ou un indice pourrait être de nature délibérative. Cette démarche serait conforme aux valeurs que représentent le « dialogue et l'autonomisation » et identifiées comme étant à la base de la notion d'« inclusion ». Cela impliquerait un processus d'engagement des pairs, qui pourrait servir de précurseur et de source d'apprentissage pour un futur instrument d'apprentissage par les pairs et d'entraide entre pairs dans ce domaine.

Cette approche délibérative serait poursuivie au niveau européen. Elle impliquerait, en dernier lieu, une interaction entre toutes les parties prenantes ayant une contribution à apporter à la promotion de stratégies globales d'inclusion et inciterait à la formation de partenariats entre elles. Les États membres, les différents niveaux de gouvernement et la société civile seraient représentés dans cette démarche. La meilleure façon d'y parvenir serait de recourir aux structures pertinentes dans ce domaine, dans lesquelles leurs représentants sont d'ores et déjà engagés au niveau européen.

La préparation de l'instrument d'orientation précéderait la phase des discussions. Il serait enrichi par les différentes formes de délibération et reflèterait la contribution significative des États membres ayant répondu au questionnaire d'enquête, tout en se conformant à l'ensemble des travaux déjà réalisés au sein du Conseil de l'Europe qui abordent la notion d'« inclusion » ou traitent du sujet, en se basant sur les conclusions de la présente étude de faisabilité, en s'inspirant des délibérations de l'ADI-INT et du CDADI et en respectant le mandat du CDADI.

Ainsi, l'approche délibérative proposée se concentrerait sur la présentation de l'instrument d'orientation et l'approche à ce dernier, sur la présentation de modèles de référence ou un indice, sur l'examen de l'objectif, des orientations et du contenu possibles d'un instrument de référence ou d'un indice; sur l'identification des processus d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs, afin d'éclairer et de soutenir au mieux la mise en œuvre de ces instruments, afin de progresser vers un instrument d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs.

Les conclusions de chaque délibération entre les différentes parties prenantes seront documentées. Toutes les conclusions seraient ainsi prises en compte dans la préparation et l'approbation de l'instrument de référence ou d'un indice, et dans l'instauration d'une approche en vue d'un futur instrument d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs.

5.3 Vers un instrument de référence et un indice

Un instrument de référence et un indice seraient fondés sur l'instrument d'orientation élaboré ainsi que sur la vision de l'inclusion, les valeurs qui sous-tendent cette vision et les critères établis pour chaque valeur, décrits dans ce document d'orientation. Ils pourraient servir de base à tous les instruments d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs.

Certains répondants au questionnaire d'enquête appuient incontestablement l'instauration d'un instrument de référence et d'un indice. Cependant, plusieurs visions différentes quant à la nature et au fonctionnement d'un tel instrument sont clairement apparues. Il serait utile d'examiner cet aspect avant de poursuivre sur l'élaboration d'un tel instrument, afin de garantir que l'action entreprise repose sur des interprétations communes et partagées de ce qui est nécessaire et de ce qui doit être mis en place.

L'objectif, la direction et le contenu éventuels d'un instrument de référence et d'un indice nécessiteraient d'être définis de manière plus détaillée pour servir la notion d'« inclusion » et satisfaire les besoins des États membres dans leur poursuite de cet objectif d'inclusion. Pour ce faire, le processus de délibération éclairé entre les parties prenantes concernées, tel qu'il est décrit à la sous-section 5.2, apporterait une contribution importante.

Un tel processus est nécessaire pour explorer les différents modèles d'instrument de référence et un indice et pour déterminer l'objectif, l'orientation et le contenu les plus adéquats pour l'élaboration d'un tel instrument. Une première étape pour établir un processus de délibération éclairé, consisterait à élaborer un document d'information afin de clarifier la nature d'un instrument de référence et d'un indice et les approches possibles à ce dernier. Les conclusions tirées à l'issue du processus de délibération seraient documentées et détermineraient ensuite l'approche choisie pour l'élaboration d'un instrument de référence et d'un indice, ainsi que du contenu.

6. Considérations finales et recommandations

Le recours aux valeurs constitue un moyen innovant et efficace pour clarifier la notion d'« inclusion » et faire progresser la mise en œuvre des politiques pour concrétiser et atteindre cet objectif. Les valeurs sont des idéaux qui sous-tendent l'engagement envers la notion d'« inclusion ». Les valeurs, concrétisées sous forme de critères, orientent et modèlent les priorités politiques poursuivies et l'approche adoptée pour leur mise en œuvre. La vision et les valeurs peuvent donc servir de base à l'identification des domaines d'action prioritaires à développer et à mettre en œuvre, ainsi qu'à la conception et au fonctionnement de l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour une stratégie globale d'inclusion.

Les États membres ayant répondu au questionnaire d'enquête ont insisté sur les valeurs et ont fait preuve de cohérence quant à celles qui sous-tendent la notion d'« inclusion ». Les travaux du Conseil de l'Europe qui abordent l'objectif de « l'inclusion » ou traitent du sujet sont manifestement fondés sur des valeurs et présentent la même cohérence.

Au terme de cette étude de faisabilité, il est recommandé au CDADI de :

1. poursuivre l'élaboration d'un instrument d'orientation afin de :
 - ⇒ clarifier la notion d'« inclusion » en définissant :
 - une vision de l'inclusion ;
 - les valeurs qui sous-tendent cet objectif politique ; et

- les critères pour chacune de ces valeurs afin de fournir un cadre de mise en œuvre des politiques en faveur de l'élaboration et du déploiement d'une stratégie globale d'inclusion, et de l'infrastructure institutionnelle associée ;
- ⇒ contribuer à la mise en œuvre des politiques, en identifiant :
- les domaines d'action prioritaires pour l'élaboration et le déploiement d'une stratégie globale d'inclusion, et la contribution éventuelle de chacun de ces domaines à la réalisation de cette vision de l'inclusion ; et
 - l'infrastructure institutionnelle et son fonctionnement permettant d'élaborer et de faire progresser une telle stratégie globale d'inclusion.
2. promouvoir une approche délibérative au niveau européen en vue de :
- ⇒ présenter l'instrument d'orientation ;
- ⇒ identifier des processus d'apprentissage par les pairs ou l'entraide entre pairs qui pourraient être le plus approprié à un instrument d'apprentissage par les pairs ou l'entraide entre pairs ; et
- ⇒ explorer les paramètres pour l'élaboration et la concrétisation d'un instrument de référence et d'un indice, sur la base d'un document d'information préparé à cet égard, susceptible de servir de base à l'apprentissage par les pairs ou à l'entraide entre pairs ;
3. élaborer un instrument d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs, fondé sur les conclusions du processus de délibération engagé, qui fournirait des informations et soutiendrait la mise en œuvre de l'instrument d'orientation, de l'instrument de référence et d'un indice ; et
4. poursuivre l'élaboration d'un instrument de référence et d'un indice sur la base des conclusions du processus de délibération engagé et en se fondant sur l'instrument d'orientation.

Annexe : Questionnaire

Introduction

Le Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants (ADI-INT) a été chargé, par le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), d'évaluer la faisabilité d'un nouvel instrument relatif aux stratégies globales d'inclusion. Cet instrument devrait refléter le mandat du CDADI qui couvre les motifs liés à la « race »⁷², l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la citoyenneté, la religion, la langue, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et les croisements entre ces motifs et avec d'autres, tels que le genre et le handicap.

Un tel instrument permettrait d'étayer l'engagement commun⁷³ des États membres du Conseil de l'Europe en faveur d'une inclusion globale et intersectionnelle⁷⁴; d'accroître la visibilité et la compréhension de cet objectif et des valeurs qui le sous-tendent; de stimuler l'interaction et les partenariats entre toutes les parties prenantes impliquées dans sa réalisation; et de favoriser et d'alimenter les progrès ultérieurs vers sa réalisation.

L'étude de faisabilité vise à :

- construire une base de compréhension commune de l'inclusion et des valeurs qui sous-tendent cet objectif; et établir les orientations stratégiques requises pour poursuivre cet objectif dans le cadre général des droits humains;
- définir les besoins spécifiques auxquels un nouvel instrument sur les stratégies globales et intersectionnelles d'inclusion pourrait utilement répondre; et
- éclairer les décisions concernant le type d'instrument qui répondrait le mieux à ces besoins.

Ce faisant, l'étude reflétera l'objectif global du Conseil de l'Europe qui consiste à réaliser une union plus étroite entre ses membres, sur le plan de la cohérence et de l'efficacité, pour faire progresser l'inclusion dans des sociétés diverses.

L'étude de faisabilité est inspirée et définie par un double objectif :

- **clarifier les politiques** portant sur la notion et l'objectif d'inclusion dans des sociétés diverses, ainsi que les valeurs qui sous-tendent cet objectif, compte tenu de l'éventail des normes,

⁷² Comme indiqué dans la Recommandation sur la lutte contre le discours de haine ([CM/Rec\(2022\)16](#)), le terme « race » est rejeté étant donné que tous les êtres humains appartiennent à la même espèce. S'il est employé ici, c'est uniquement « afin d'éviter que les personnes qui sont généralement et faussement perçues comme "appartenant à une autre race" soient exclues » du champ de cette initiative.

⁷³ De nombreuses normes du Conseil de l'Europe, et en particulier le Cadre Stratégique 2020-2025 du Conseil de l'Europe, visent à promouvoir l'égalité, à lutter contre la discrimination et à faire progresser l'inclusion. Voir, par exemple, la Recommandation CM/Rec(2022)10 du Comité des Ministres aux États membres sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle (adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022 lors de la 1431^e réunion des Délégués des Ministres).

⁷⁴ Une approche intersectionnelle assure la prise en compte de la diversité au sein d'un groupe et y répond en respectant les caractéristiques personnelles et les identités intersectionnelles de chacun, de façon à inclure tout le monde.

lignes directrices, recommandations, cadres et outils du Conseil de l'Europe qui abordent et touchent à cette question ;

- éclairer **la mise en œuvre des politiques** sur la question de l'inclusion dans des sociétés diverses, en tenant compte de la nécessité : de disposer d'une infrastructure institutionnelle adéquate pour la législation, les institutions, les stratégies et les flux de financement, afin d'atteindre cet objectif ; d'abandonner les approches réactives pour adopter des initiatives stratégiques proactives ; et de tirer les bénéfices d'une approche globale, cohérente et homogène de l'inclusion dans tous les domaines d'action et applicable à tous les groupes concernés.

L'étude de faisabilité examinera toutes les options relatives à un nouvel instrument qui ont été soulevées par les répondants à l'enquête. Dans ce cadre, l'étude de faisabilité veillera à étudier les éléments suivants :

- un **instrument d'orientation** sur l'objectif d'une inclusion globale et intersectionnelle, et sur les éléments clés indispensables à une infrastructure institutionnelle efficace pour atteindre cet objectif ;
- un **instrument de référence ou un indice** visant à établir des marqueurs d'un commun accord pour évaluer la qualité et l'état de développement des composantes clés d'une telle infrastructure institutionnelle au service d'une inclusion globale et intersectionnelle, ainsi que les indicateurs de réussite requis pour atteindre cet objectif ; et
- un **instrument d'apprentissage par les pairs ou d'entraide entre pairs** susceptible de stimuler le dialogue, le partage d'apprentissage, la diffusion des connaissances et la mobilisation d'un soutien mutuel autour de cet objectif.

Le présent questionnaire vise à obtenir des informations de la part des États membres sur : les perspectives concernant la notion d'inclusion et les valeurs qui la sous-tendent ; les obstacles à surmonter pour faire progresser les stratégies globales et intersectionnelles d'inclusion ; et le type d'instrument, au niveau européen, qui pourrait le mieux répondre à leurs besoins dans ce domaine.

Les réponses à ce questionnaire alimenteront un rapport sur l'étude de faisabilité qui constituera le fondement d'une compréhension commune de l'objectif d'inclusion globale et intersectionnelle et des valeurs qui le sous-tendent ; du champ d'application possible d'un éventuel nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur les stratégies globales d'inclusion ; et des principales composantes d'un tel instrument, ainsi que des principaux éléments nécessaires à son élaboration.

Les États membres sont encouragés à consulter, dans la mesure du possible, les autres niveaux de gouvernance et leurs représentants au sein des organes de suivi et des comités compétents pour remplir ce questionnaire. Ils sont priés d'adresser leur réponse au Secrétariat en un seul document consolidé à l'adresse suivante : adi-int@coe.int, sous la référence ADI-INT/FEASIBILITY STUDY, avant le 27 janvier 2023.

Questionnaire

Nom de l'État membre :

Nom du répondant :

Intitulé du poste :

Organisation/entité :

Adresse email :

Numéro de téléphone :

Définir l'objectif d'inclusion globale

1. Quels sont, pour votre pays, les éléments clés de la définition de l'inclusion globale ?

2. Quelles sont les valeurs fondamentales qui pourraient sous-tendre l'objectif d'inclusion globale (par exemple, l'égalité, la réciprocité, l'atout de la diversité, la participation active, le respect, la dignité, etc.) ?

3. Le cas échéant, comment l'objectif d'inclusion globale est-il défini dans les politiques ou la législation de votre pays, à quelque niveau de gouvernance que ce soit ?

Le défi de la clarté des objectifs politiques

4. Quelles sont les difficultés que rencontre votre pays pour définir clairement l'objectif d'inclusion globale, et de quoi votre pays aurait-il besoin pour assurer plus de clarté ?

Le défi de l'infrastructure institutionnelle

5. Dans votre pays, quels sont les éléments clés de l'infrastructure institutionnelle (législation, institutions, stratégies et flux de financement) qui contribuent à la réalisation de l'objectif d'inclusion globale ?

Infrastructure institutionnelle	En place ?	Informations sur la nature de cet élément
Législation		
Institutions		
Stratégies		
Flux de financement		
Autre		

6. Quelles sont les difficultés que rencontre votre pays pour élaborer une infrastructure institutionnelle visant à mettre en œuvre les politiques qui contribuent à faire progresser l'objectif d'inclusion globale ?

Gouvernance multiniveaux

7. Veuillez décrire les processus de gouvernance multiniveaux, ou les canaux de communication avec les différents niveaux d'autorité, dont dispose votre pays pour contribuer à l'objectif d'inclusion globale.

8. Quels sont les défis à relever pour assurer une coordination et une coopération efficaces entre tous les niveaux d'autorité ?

Un nouvel instrument

9. Quel(s) instrument(s) souhaiteriez-vous voir développé(s) au niveau européen pour une utilisation au niveau national, afin de répondre au mieux aux besoins de votre pays dans la réalisation de l'objectif d'inclusion globale ? Merci de bien vouloir justifier vos réponses.

Outil	Commentaires pour justifier vos choix
Lignes directrices	
Instrument de référence ou indice	
Apprentissage par les pairs / entraide entre pairs	
Autre instrument (veuillez préciser)	