

L'approche pangouvernementale canadienne : mythe ou réalité?

Le cas de la réponse à la crise des réfugiés syriens de 2015

Richard Garon
richard.garon@hei.ulaval.ca

INTRODUCTION

Le postulat voulant que les ministères travaillent à l'unisson afin de mettre en œuvre les programmes gouvernementaux de leur pays est généralement accepté par la population. Certains événements permettent cependant de douter de cet énoncé. Par exemple, il a été observé par la commission d'enquête sur le 11 septembre 2001 qu'une coordination défaillante entre les différents services de sécurité étatsuniens avait engendré des répercussions négatives importantes (States 2004 : p. 103-04).

De nos jours, les situations comme celles de New York et de Washington de 2001 s'avèrent de plus en plus complexes, à un tel point qu'aucune organisation ne peut gérer un incident seule. Il est ainsi désormais courant que plusieurs ministères soient mobilisés pour résoudre un problème. Souvent, parce qu'il s'agit d'actions de courte durée, ce partenariat demeure informel. Il s'avère alors qu'aucune organisation n'est en position d'autorité par rapport aux autres. C'est lors d'occasions semblables que des problèmes de coordination peuvent survenir.¹ Lorsqu'il n'existe pas de structure hiérarchique claire pour coordonner les actions, l'opinion préconçue consiste à croire que

l'action sera chaotique. La difficulté de coordination des différents services de sécurité de la Colline du Parlement, révélée dans le Rapport du vérificateur général du Canada de 2012 et confirmée par la fusillade qui y est survenue en octobre 2014, illustre bien cette conjoncture.² L'intégration³ de plusieurs agences au sein d'une seule organisation, comme dans le cas du Department of Homeland Security étatsunien, permet d'atténuer certains problèmes de coordination. Cependant, il ne s'agit pas de la seule option développée afin de prévenir les effets néfastes de la rivalité. Certains pays ont plutôt adopté des politiques pour promouvoir les activités conjointes entre leurs ministères, sans pour autant modifier le design organisationnel⁴ public, comme dans le cas de l'approche exhaustive en Finlande (Finland 2008). Dans cette perspective, le Canada a adopté, quant à lui, une politique pangouvernementale en 2005.

La fin des opérations militaires canadiennes en Afghanistan en 2014 (Canada 2014a) a fait flétrir la popularité de la politique pangouvernementale en tant que « mot à la mode » à Ottawa. Ainsi, comme le dénote une analyse de contenu simple, de nos jours, le terme « pangouvernemental » ne ferait plus référence à la politique publiée en 2005 ni à ses mécanismes, mais servi-

rait à décrire simplement le fait que l'ensemble des ministères est impliqué dans une activité (Canada 2015, 2014b, 2016b). Malgré tout, est-ce que la pratique « pangouvernementale » en tant que processus politique ou répertoire d'actions demeure toujours en vigueur sous une forme ou une autre au sein du gouvernement canadien ?

Bien que certains auteurs affirment que l'approche pangouvernementale offrirait des avantages supérieurs au modèle de gestion du nouveau management public (Mitchell 2009 ; Woycheshin 2015 ; Wendling 2010 ; Chiaffullo 2009 ; De Coning and Friis 2011 ; Christensen and Laegreid 2007), cette recherche n'a pas pour but de valider cette affirmation. Ce texte propose que l'approche pangouvernementale soit bien vivante au sein des mécanismes du gouvernement canadien, même si l'Énoncé de politique internationale (EPI) n'est plus en vigueur. Il s'agit d'une problématique simple, mais lourde de conséquences, car elle pourrait permettre de déterminer si l'approche pangouvernementale représente une pratique éphémère ou un nouveau paradigme de l'administration publique s'appliquant à tous les domaines d'activités publics et privés.

Pour répondre à ces questions, il faudra déterminer comment s'organisent les partenariats entre les organisations publiques canadiennes de nos jours. S'il s'agit de mécanismes informels appliqués par les organisations malgré l'absence d'une hiérarchie claire tout en évitant que la concurrence entre leurs entités compromette la réalisation des objectifs, l'énoncé sera vérifié. Pour y répondre, cette recherche se divise en cinq parties : l'introduction, le contexte, le cadre d'analyse, une étude de cas basée sur l'accueil des réfugiés syriens au Canada en 2015 et la conclusion.

CONTEXTE

Historiquement, le gouvernement britannique de Tony Blair figure comme le pionnier pour cet objet d'étude en lançant l'idée de Joined-up Government (JUG) en 1997 (De Coning et al. 2009 : p. 16). Le Conseil de sécurité des Nations unies déclarait, en 2001, que la quête de la paix exige une approche compréhensive, concertée et déterminée qui vise les sources des conflits, incluant les dimensions économiques et sociales (De Coning and Friis 2011 : p. 244), ce qui a mené à la planification et à la coordination de l'intervention des différentes composantes des Nations unies de manière intégrée en un seul système⁵ qui prend en charge la complexité des missions de paix. Suivant ces initiatives, des organisations comme l'Union européenne (EU) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ont également adopté une approche exhaustive⁶, respectivement en 2003 et en 2006, particulièrement à la suite de l'initiative du Danemark (Petersen and Binnendijk 2007). C'est en 2005 que le gouvernement canadien a emboîté le pas en lançant sa politique des « 3D » (Diplomatie, Défense, Développement) publiée par le gouvernement libéral de Paul Martin. Elle a été renommée « pangouvernementale »⁷ un an plus tard (Canada 2006). Cette approche propose une nouvelle façon de résoudre les problèmes traditionnels de coordination entre les ministères en encourageant le développement conjoint et la mise en œuvre intégrée de l'action gouvernementale et des politiques publiques (Christensen and Laegreid 2007 : 1060).

Cette méthode implique que les organismes de services publics travaillent à travers les frontières de leurs portefeuilles respectifs pour atteindre un objectif commun et une réponse gouvernementale cohérente à des questions particulières (Christensen and Laegreid 2007 : 1060). Les démarches de l'approche pangouvernementale

peuvent être formelles ou informelles alors qu'elles touchent à des aspects limités ou à l'ensemble des activités d'élaboration de politiques, de gestion de programmes ou de prestation de services. Il s'agit de la première politique de ce type au Canada. Par exemple, traditionnellement, la politique de défense était contenue dans un livre blanc, comme ce fut le cas en 1994, en 1987, en 1971 et en 1964. Dans le passé, ces publications permettaient de faire le point sur la défense et de donner les orientations stratégiques pour les prochaines années, mais ne comportaient aucun volet sur la politique étrangère ou le développement, car ils relèvent normalement d'un seul ministère (Mehiriz, Turgeon, and Charland 2011 : 413). Les politiques étrangères ou de défense étaient ainsi formulées et mises en œuvre par chaque ministère, alors qu'elles étaient publiées séparément et à des moments distincts. Ces politiques étaient donc normalement développées en silos indépendants. L'avant-propos de l'EPI, rédigé par le premier ministre, décrit cependant la nouvelle conceptualisation mondiale de la sécurité et le désir d'agir conjointement sur la scène internationale (Canada 2005).

Certains auteurs identifient différentes interventions internationales, comme celle en Somalie en 1992 (Hood 2011 : 54) ou en Érythrée en 2000 (Garon 2006 : 74), comme le point de départ de l'élaboration de la politique pangouvernementale canadienne. Cependant, elle n'a été officialisée qu'en 2005, c'est-à-dire après l'adoption officielle de la politique pangouvernementale. Alors que certains chercheurs considèrent l'engagement canadien en Afghanistan comme un cas unique de la politique pangouvernementale (Rostek and Gizewski 2011 : 236), plusieurs activités conjointes arborent de nombreuses caractéristiques similaires. L'implication du Canada en Afghanistan a été sans aucun doute l'occurrence où le plus de ressources et de visibilité ont été accordées à la politique pangouvernementale, mais d'autres occasions sont également observables (Woycheshin 2015 : vi).

Jusqu'à ce jour, la nature même de la politique pangouvernementale canadienne demeure nébuleuse et nous pourrions même paraphraser Jacques Delors en la qualifiant d'« objet politique non identifié ». Il n'existe aucune recherche pouvant déterminer avec certitude si les approches exhaustives constituaient une politique publique, un processus politique (Fortmann and Mérand 2006 : 44), un répertoire d'actions (Tilly 1984 ; Tilly and Tarrow 2008), ou une structure distincte de l'administration publique, car cette approche comporte simultanément des éléments de chaque composante du continuum politico-administratif (Garon 2010). Pour certains, il s'agit d'une politique déclaratoire (Bercuson and Stairs 2005 : 2) en ce sens qu'il s'agit de la « définition et [de la] mise en œuvre de moyens pour réaliser certains objectifs déterminés dans des domaines précis » (Debbasch et al. 2001 : 328). Pour d'autres, il est question d'un processus politique, c'est-à-dire un mode de fonctionnement de l'appareil gouvernemental en tant que suite d'actions élémentaires dont le résultat est équivalent à l'action principale dont elles sont la décomposition.

Même si la stratégie « Canada d'abord » (Canada 2008) remplace officiellement l'approche pangouvernementale depuis 2008, nous proposons que cette dernière constitue encore le fondement des activités conjointes canadiennes ainsi que le cadre de référence régissant les relations de plusieurs ministères canadiens à l'étranger. En effet, les mécanismes mis en place pour coordonner l'action du Canada en Afghanistan, ainsi que la façon choisie par le gouvernement pour communiquer ses efforts sur cette activité (Canada 2011), même après 2008, démontreraient l'influence exercée par l'EPI pour la mise en œuvre de la politique étrangère et de la défense, bien qu'il présente certaines contradictions intrinsèques⁸.

CADRE D'ANALYSE

Le paradoxe de coordination et de rivalité entre les organisations préoccupe de nombreuses disciplines. Cependant, en analysant la littérature, il est facile de constater que très peu de chercheurs appartenant au champ d'études de l'administration publique s'inspirent d'autres champs d'études à propos de ce sujet. Par contre, certains processus comme la rivalité interservices⁹, les relations intergouvernementales¹⁰, la coordination¹¹, la latéralisation¹², le partenariat¹³ ou la gouvernance¹⁴ offrent des caractéristiques qui s'y apparentent. Il est important de noter que les activités conjointes se distinguent du processus de décentralisation. Ce dernier est considéré en administration publique comme le transfert de fonctions, de pouvoirs et de responsabilités de l'administration centrale vers une administration autonome et distincte (Mercier 2002 : 68). Par contre, l'activité conjointe sous l'approche pangouvernementale n'implique pas nécessairement une redistribution officielle de pouvoirs ni de responsabilités. Dans un tel cas, les domaines d'autorité, la structure organisationnelle et la gestion des ressources ne sont pas modifiés de façon légale et permanente. Il s'agit plutôt de la façon dont les agences s'adaptent aux problèmes de manière informelle.

Afin d'expliquer ces comportements organisationnels de l'approche pangouvernementale, le modèle théorique à deux perspectives des 3C du partenariat souple a été développé (illustré à la figure 1) (Garon 2017)¹⁵. Selon ce modèle, le « partenariat souple » se définit comme étant des relations entre plusieurs organisations dans le but d'accomplir un objectif commun et pouvant prendre trois formes, la « coopération », la « coordination » ou la « collaboration ».

[Figure 1]

Pour les besoins de cette recherche, seulement la portion descriptive du modèle sera utilisée (tel qu'illustré à la figure 2). Cette perspective comporte deux variables, « l'objectif commun » et les « relations entre les organisations ». « L'objectif commun » est le but que les partenaires désirent atteindre ensemble. Sans le désir d'atteindre des résultats, il n'y a pas de partenariat. Que l'objectif soit d'obtenir une expertise spécifique, de disposer de ressources suffisantes ou de mettre en œuvre un programme qui ne pourrait être réalisé autrement, les organisations qui cherchent à s'associer à d'autres possèdent des objectifs convergents. Pour sa part, les « relations entre les organisations » représentent une condition essentielle, car sans contact entre les associés, il n'y a pas de partenariat. Cette dimension peut demeurer passive ou prendre une forme active, mais si les organisations n'entretiennent pas de relations entre elles, aucun partenariat n'aura lieu, alors que s'il s'agit d'organisations intégrées, il ne s'agirait pas de partenariat. Les indicateurs du troisième niveau permettront de déterminer les caractéristiques particulières de chacune de ces dimensions.

[Figure 2]

Les éléments relevant de la variable « objectif commun » impliquent les indicateurs « difficulté de la tâche », « offre de service » et « engagement ». La « difficulté de la tâche » à laquelle les organisations font face varie selon les circonstances. Elle peut correspondre à trois situations : simple, complexe ou inexisteante. Cet indicateur sera validé seulement dans les deux premiers cas.

Le deuxième indicateur, « l'offre de service », fait référence aux services assurés aux citoyens par un ministère. Elle peut correspondre à des services semblables pour toutes les organisations, à des fonctions complémentaires ou à des prestations divergentes. Pour des services semblables et complémentaires, « l'offre de service » sera confirmée, alors que dans une situation de diver-

gence, elle sera invalidée.

« L’engagement » représente à quel point les organisations cautionnent l’atteinte de l’objectif commun ainsi que l’investissement personnel des agents envers le partenariat. Cet indicateur peut prendre quatre formes : les intérêts contradictoires, l’intérêt d’une seule organisation, les intérêts mutuels qui recoupent plusieurs organisations et les intérêts communs. « L’engagement » sera invalidé si les intérêts des partenaires sont contradictoires, alors qu’il sera confirmé dans tous les autres cas.

Ainsi, lorsque les conditions sont remplies pour les trois indicateurs (« difficulté de la tâche », « offre de service » et « engagement »), les relations causales entre les indicateurs font en sorte que « l’objectif commun » s’avère confirmé.

Une fois ces relations déterminées, il faut également analyser les éléments de la variable « relations entre les organisations », définie par quatre indicateurs, soit « contribution de l’organisation », « risque », « changement » et « allocation des ressources ». La « contribution de l’organisation » permet de déterminer si une des organisations peut exécuter les tâches seule ou si elle doit compter sur d’autres pour y parvenir. Dans ces deux cas, la condition sera remplie pour cet indicateur. Par contre, si une organisation peut effectuer la tâche seule ou si elle peut compter sur l’aide d’autres organisations, mais qu’elle choisit d’effectuer la tâche seule, alors cette condition ne sera pas remplie.

La « sensibilité au risque » correspond au degré d’incertitude que les agents peuvent assumer afin de réaliser l’objectif commun. Elle peut correspondre à une tolérance limitée ou élevée. Dans ces deux occurrences, cette condition sera confirmée. Cependant, si les organisations, leurs décideurs ou leurs agents s’avèrent tellement sensibles au risque qu’ils ne démontrent aucun désir de s’engager dans des relations pouvant créer de

l’incertitude, cette condition sera invalidée.

La « volonté de changement » mesure le désir des individus et des organisations à s’écartier de leurs procédures normales lorsque cela est nécessaire pour atteindre l’objectif commun. Lorsqu’il y a absence d’intérêt et de désir pour modifier les procédures organisationnelles établies, cette condition sera infirmée. Elle sera néanmoins remplie si les agents ou les décideurs démontrent la volonté de s’écartier temporairement des procédures normales, de les modifier ou encore d’apporter des changements aux structures en place.

L’allocation des « ressources » détermine comment les organisations attribuent les ressources à la réalisation du partenariat ainsi qu’au soutien pour l’atteinte de l’objectif commun et comment elles gèrent administrativement ces ressources. L’allocation des ressources peut s’effectuer par chaque organisation selon son propre budget. Aussi, certaines ressources peuvent être mises en commun sur une base volontaire par les organisations pour la réalisation de l’objectif commun, selon les priorités des agences. Il s’agit dans ce cas de ressources dédiées à l’objectif commun. Mais aussi, les organisations peuvent décider de n’allouer aucune ressource à de tels projets. Alors que dans les deux premiers cas, l’indicateur « ressources » sera confirmé, lorsqu’aucune ressource n’est utilisée, il sera invalidé.

Lorsque les conditions sont remplies pour les quatre indicateurs (« contribution de l’organisation », « risque », « changement » et « ressources »), les relations causales entre les indicateurs font en sorte que la variable « relations entre les organisations » s’avère confirmée, comme le montre la figure 2. Les résultats de ces indicateurs sont cumulatifs, c’est-à-dire qu’ils doivent tous être vérifiés afin de confirmer les conditions suffisantes et nécessaires pour qu’un « partenariat souple » en découle. La perspective descriptive du modèle des 3C est normalement

employée pour déterminer quel type de partenariat souple est utilisé, soit : la « coopération », la « coordination » et la « collaboration ». Cet aspect du modèle ne sera pas utilisé dans cette recherche puisque l'objectif n'est pas de déterminer le type de relations, mais plutôt de vérifier s'il existe bien des mécanismes de partenariat souples présents au sein du gouvernement canadien presque dix ans après l'abandon de la « politique pangouvernementale ». La prochaine section présente l'étude de cas de l'accueil de réfugiés syriens au Canada en 2015 afin de vérifier cette proposition grâce au test empirique du modèle théorique effectué à l'aide d'une analyse qualitative. Ainsi, grâce à la perspective descriptive du modèle des 3C du partenariat souple, si le cas à l'étude se révèle être un partenariat souple, nous pourrons conclure que les mécanismes informels ainsi que les pratiques établies par la politique pangouvernementale sont bel et bien toujours présents au sein du gouvernement canadien.

ÉTUDE DE CAS

Le conflit en Syrie déclenchée en 2011 a généré une crise humanitaire sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Sur une population de 22 millions de personnes, 6,5 millions ont été déplacés à l'intérieur du pays, alors que 4,8 millions ont cherché refuge à l'extérieur des frontières. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), au cours de l'année 2015, plus de 720 000 réfugiés et migrants ont traversé la Méditerranée et ont entrepris des périples à partir de la Syrie. Cette situation a mobilisé la population et le gouvernement canadien. Ainsi, pour alléger les souffrances liées à cette crise, le 9 novembre 2015, le gouvernement canadien a annoncé son intention de recueillir 25 000 réfugiés syriens. Ils ont été réinstallés au Canada entre le 4 novembre 2015

et le 29 février 2016 (Munson and Attaullahjan 2016 : 12).

Cet accueil de réfugiés, étant donné le court délai d'exécution, a nécessité la contribution de plusieurs organismes. Si l'activité conjointe relevait principalement d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) en tant que ministère canadien responsable, cet organisme pouvait compter sur le soutien de plusieurs ministères canadiens¹⁶ comme l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le ministère de la Défense nationale (MDN), Affaires mondiales Canada (AMC), l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), Sécurité publique Canada (SPC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (Canada 2016c).

La contribution de chaque ministère a varié selon ses tâches et ses capacités. Cependant, cette activité conjointe n'a pas fait l'objet de comptes rendus par toutes les organisations. Par exemple, pour la Défense nationale, l'activité conjointe a pris le nom d'opération Provision. Les tâches des membres des Forces armées canadiennes (FAC), lors de cette opération, ont consisté à aider les attachés de défense du Canada, à faire office d'officiers de liaison entre les organismes, à aider IRCC à effectuer le processus administratif des demandes des réfugiés, à fournir du soutien pour les examens médicaux et à être prêts à offrir des logements temporaires à environ 2 700 réfugiés dans des installations militaires. En tout, environ 300 membres des FAC ont été envoyés dans des aéroports d'embarquement au Liban, en Turquie et en Jordanie pour soutenir l'initiative du gouvernement du Canada (Canada 2016c).

Le plan du gouvernement comptait cinq phases : identification des réfugiés syriens¹⁷; sélection et traitement des réfugiés syriens à l'étranger¹⁸; transport au Canada¹⁹; arrivée et accueil au Canada²⁰; installation et intégration à la collectivité²¹.

Durant les deux premières phases, la chef de mission officieuse était Michelle Cameron, ambassadrice du Canada dans la République libanaise. « Mon travail est de diriger l'effort pangouvernemental pendant que divers ministères travaillent ensemble à la réinstallation des réfugiés syriens, explique l'ambassadrice. Certains jours, cela signifie que mon travail consiste à m'effacer pour laisser travailler les gens formidables qui sont ici. D'autres jours, j'assure une liaison serrée avec le gouvernement libanais pour m'assurer que nous agissons de manière cohérente avec les valeurs canadiennes et les processus libanais » (Angell 2016 : 9).

Au plus fort du processus de réinstallation des réfugiés syriens en janvier et en février 2016, le gouvernement canadien traitait les demandes de réinstallation beaucoup plus rapidement que de normale. Par exemple, la partie de la demande de parrainage remplie par les répondants était revue en aussi peu que 24 heures (Munson and Ataullahjan 2016 : 21). Cela a été rendu possible par l'envoi de renforts pour les phases 1 et 2, mais il s'agissait alors d'une mesure temporaire pour accélérer le traitement des dossiers des réfugiés. Les ressources additionnelles ont été retirées ou réaffectées dès que les cibles étaient atteintes ou en voie de l'être (Munson and Ataullahjan 2016 : 22). Il est donc à noter que certains retards ont été observés lorsque l'objectif de 25 000 a été atteint, bien que le processus d'accueil se soit poursuivi ensuite, avec un sens d'urgence moindre, et que le gouvernement ait pris un nouvel engagement afin de relocaliser 25 000 réfugiés supplémentaires avant la fin de l'année 2016 (Canada 2016e).

Lors de cette opération, une autre critique a été formulée par les organismes d'aide à l'établissement à l'égard du gouvernement canadien (Mas 2016). Ces organisations ont ainsi souligné le manque d'information, de coordination et de financement de la part du gouvernement fédéral pour les organisations à l'extérieur

du système pangouvernemental (Munson and Ataullahjan 2016 : 24). À titre d'exemple, l'organisme Action Réfugiés Montréal et d'autres organismes de la région de Toronto mentionnaient qu'ils avaient été avisés par IRCC seulement la veille de l'arrivée d'un réfugié (Zilio 2016). De même, l'information n'arrivait pas toujours en temps opportun aux réfugiés, comme dans le cas rapporté d'une famille syrienne qui a été avisée seulement deux jours avant son départ pour le Canada (Munson and Ataullahjan 2016 : 26).

D'autres frictions entre les partenaires fédéraux ont été mentionnées à propos de l'engagement pour l'accomplissement de la tâche. Alors que certains organismes ont mobilisé du personnel spécifique pour la durée de l'activité conjointe, d'autres ministres ont permis un grand roulement de personnel, ce qui n'a pas permis l'établissement de réseaux de communication durables et efficaces (Angell 2016 : 8). Il a aussi été noté qu'étant donné que les nombreux ministères relèvent tous de leur propre administration centrale, la solidité des communications à tous les niveaux et dans tous les sens hiérarchiques doit être au cœur de l'opération (Angell 2016 : 10).

Malgré certaines frictions, il a été noté que les représentants de chaque ministère sur le terrain adoptaient une attitude positive et ne ménageaient aucun effort afin d'atteindre l'objectif commun (Angell 2016 : 10). De plus, même si IRCC et l'ASFC avaient l'habitude de travailler ensemble, les FAC ont démontré une capacité opérationnelle et un professionnalisme exemplaires qui ont été soulignés par les autres partenaires (Angell 2016 : 10-12).

D'ailleurs, lors de la cérémonie des Prix d'excellence de la fonction publique qui a eu lieu en octobre 2016, 15 ministères et organismes fédéraux ont été reconnus pour leur contribution importante à l'opération visant l'accueil des réfugiés syriens (Canada 2016d). À la suite de cette initiative, le Canada a reçu de nombreux

soutiens et l’admiration de la communauté internationale. Selon plusieurs observateurs, ces efforts ont favorisé le statut diplomatique du Canada sur la scène internationale, alors que ses efforts de réinstallation pourraient s’avérer être un modèle pratique d’efficacité (Berg 2016; Levitz 2016).

Ces informations nous permettent d’observer les indicateurs du modèle des 3C du partenariat souple. Dans ce cas spécifique, la « difficulté de la tâche » a été jugée complexe par les participants (complexe), alors que « l’offre de service » des partenaires était complémentaire (complémentaire). « L’engagement » correspond pour cet exemple à des intérêts mutuels qui recoupent plusieurs organisations (intérêts qui se recoupent). Ainsi, les conditions sont remplies pour les trois indicateurs « difficulté de la tâche », « offre de service » et « engagement ». Les relations causales entre les indicateurs font en sorte que « l’objectif commun » s’avère confirmé.

Afin de compléter le modèle théorique, il faut également analyser les éléments de la variable « relations entre les organisations ». Les informations recueillies permettent de constater que pour la « contribution de l’organisation », aucune des organisations, même IRCC, qui remplit normalement cette fonction, n’aurait pu effectuer cette tâche dans les délais impartis (peut compter sur l’autre). Les organismes devaient donc compter sur les autres partenaires pour y parvenir. La « sensibilité au risque » correspond dans ce cas à une tolérance élevée, car le fait de pouvoir compter sur les autres partenaires semblait rassurer tous les participants (élevé). Le fait de vouloir s’adapter aux conditions spécifiques de cette activité conjointe démontre une « volonté de changement », car les procédures ont été modifiées pour répondre à l’urgence de la situation (procédures). Durant cette activité conjointe, les organisations ont mobilisé des ressources internes, soit en personnel ou selon leur propre budget (internes).

Ainsi, pour cet exemple, les conditions sont remplies pour les quatre indicateurs, soit « contribution de l’organisation », « risque », « changement » et « ressources ». Les relations causales entre les indicateurs font en sorte que la variable « relations entre les organisations » s’avère confirmée. En conclusion, comme le montre la figure 3, l’analyse de l’accueil des réfugiés syriens par le Canada en 2015 révèle par les indicateurs et les variables qu’il s’agit bel et bien d’un partenariat souple caractéristique de l’approche pangouvernementale.

[Figure 3]

CONCLUSION

L’utilisation de la perspective descriptive de la théorie à deux niveaux des 3C du partenariat souple indique que l’activité conjointe d’accueil de réfugiés syriens par le gouvernement du Canada en 2015 et en 2016 relève bien de l’approche pangouvernementale. Pour conduire cette activité conjointe réunissant plus de 15 ministères fédéraux différents, le gouvernement canadien n’a pas modifié de manière permanente la structure de ses organismes. Un arrangement hiérarchique clair et formel pour coordonner les actions n’a pas non plus été constitué de manière légale. La tâche a été effectuée et les organisations ont ensuite continué leurs tâches normales sans que l’architecture gouvernementale ait été modifiée. Bien qu’IRCC, en raison de son expertise, ait été l’organisation responsable du résultat, elle n’a pas été placée en position d’autorité par rapport aux autres ministères. Pendant toute la durée de cette activité, les partenaires sont demeurés sous le contrôle de leur chaîne hiérarchique habituelle et ont relevé de leur ministre respectif.

Cet agencement n’est cependant pas parfait, car

certaines critiques ont été observées pour ce qui est des processus et des résultats. Lors de recherches subséquentes, il serait intéressant de déterminer à quel type de partenariat souple correspond cette activité conjointe et ainsi de vérifier quels éléments pourraient améliorer la fourniture de services dans des cas semblables.

La proposition principale se trouve donc validée. Ainsi, même si l'Énoncé de politique international (EPI) n'est plus en vigueur au Canada, les observations démontrent que l'approche pangouvernementale est toujours pratiquée au sein des mécanismes du gouvernement canadien. Il s'agit d'une observation cohérente avec la pratique d'autres pays occidentaux qui promulguent encore l'approche exhaustive. D'autres études employant une plus grande diversité de cas au Canada, comme à l'étranger, pourraient permettre de confirmer l'hypothèse secondaire voulant que l'approche pangouvernementale représente un nouveau paradigme de l'administration publique s'appliquant à tous les domaines d'activités publics et privés.

NOTES

¹Pour Russell Hardin, la coordination est l'un des quatre grands aspects de l'ordre social après le conflit, le partage des valeurs et l'échange. Pour lui, la coordination permet d'atteindre des valeurs individuelles séparément (Hardin 2010 : 42). Dans le système taylorien, la division du travail entre diverses tâches à effectuer implique nécessairement la mise en place d'une structure hiérarchique dont la fonction principale consiste à coordonner ces tâches pour accomplir les activités. Les problèmes de coordination surviennent alors en fonction du mécanisme de coordination, de la structure organisationnelle, ou encore par l'interaction humaine (la communication, le leadership, les conditions de travail) (Mintzberg 2007 : 188-92).

²La sécurité de la Colline du Parlement était alors assurée par quatre organismes : le service de sécurité de la Chambre des communes et celui du Sénat, la Gendarmerie

royale du Canada (GRC) ainsi que le Service de police d'Ottawa. Bien que la communication entre ces agences se soit améliorée en 2012 avec la création d'un bureau conjoint et d'un plan d'intervention, chaque organisation possède des responsabilités spécifiques et demeure autonome (Vérificateur général 2012 : 3-23). Avec l'attentat du 22 octobre 2014, il a été décidé qu'une structure de commandement unifiée de toutes ces agences éviterait peut-être les problèmes de collaboration à l'avenir. Ainsi, la GRC est désormais l'organisation responsable de la sécurité de la Colline du Parlement et coordonne l'action des autres agences (Gendarmerie royale du Canada 2015 : 7-9)

³Pour les besoins de cette étude, « l'intégration » est considérée sous son aspect fonctionnel, c'est-à-dire qu'elle se définit comme étant l'action d'incorporer plusieurs entités différentes en un ensemble constitué interdépendant et cohérent. Ainsi, les éléments cessent de représenter des unités administratives autonomes pour devenir un sous-ensemble de la nouvelle entité relevant d'une seule autorité hiérarchique.

⁴Le design organisationnel cherche à mettre en place une forme structurelle adaptée au contexte de chaque organisation plutôt qu'une forme d'application universelle (Gortner, Mahler, and Nicholson 1993 : 136).

⁵Cette initiative a été appelée « Integrated Approach ».

⁶Connue sous le nom de « Comprehensive Approach ».

⁷Aussi connue en anglais sous le nom de « Whole-of-Government Approach ».

⁸L'EPI se compose d'un avant-propos du premier ministre ainsi que de quatre chapitres portant sur la défense, la diplomatie, le développement et le commerce. Chaque chapitre débute par un message du ministre responsable de ce domaine d'activité, suivi de la situation et des objectifs de son agence. Dans le document, les termes coopération, coordination et collaboration sont utilisés dans les différents chapitres de manière interchangeable et incohérente. Les objectifs de partenariat ne semblent donc pas concorder entre les ministères participants à cette stratégie. Alors que le chapitre de la défense semble promouvoir la coordination, la partie portant sur la diplomatie encourage la collaboration. Le développement demeure pour sa part nébuleux, puisqu'il désigne la coordination et la collaboration comme étant des objectifs. Finalement, le commerce fait également preuve d'ambiguité en voulant favoriser à la fois la coopération et la collaboration. D'une manière paradoxale, le document mentionne la collaboration inter-

nationale et la coopération avec des entreprises privées et des organismes internationaux, mais reste discret à propos de la collaboration entre les différents ministères touchés par cette politique. Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un seul document visant à unifier l'action gouvernementale, il est évident qu'il regroupe quatre textes distincts.

⁹La rivalité interservices (« Interservice Rivalry ») survient entre les différentes branches des forces armées ou des services de renseignement et de sécurité d'un pays parce qu'ils sont en concurrence pour des ressources limitées (Gabriel 1985 : 190-91 ; Snider 1996).

¹⁰Relations intergouvernementales ou, en anglais, Intergovernmental Relations : Complex network of interrelationships among governments; political, fiscal, programmatic, and administrative processes by which higher units of government share revenues and other resources with lower units of governments, generally accompanied by special conditions that the lower units must satisfy as prerequisites to receiving the assistance (Shafritz 2004 : 159-60).

¹¹Dans ce contexte précis, la coordination est considérée comme l'action de combiner des éléments et de les organiser en vue d'un certain résultat. Elle est donc l'harmonisation de divers services, de différentes forces, d'une variété de composantes, en vue d'en renforcer l'efficacité (CNRTL 2007).

¹²La latéralisation des rapports entre gouvernements consiste en des relations entre différents niveaux de gouvernement en dehors des critères traditionnels (hiérarchie, rapports verticaux, relations obligatoires) de l'administration publique (Mercier 2002 : 75).

¹³Le partenariat représente une forme d'association entre deux ou plusieurs organisations concourant à réaliser un projet par la mise en commun de moyens matériels, intellectuels, humains ou financiers (Québec 2010).

¹⁴La notion de gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement (Boussaguet, Jacquot, and Ravinet 2006 : 245).

¹⁵Ce modèle synthétise plusieurs approches théoriques, dont celle de Barbara Ann Intriligator (Goldman and Intriligator 1988 ; Intriligator and Goldman 1989 ; McCabe 1995 ; Intriligator 2004 ; Thatcher 2007 ; Spivey 2009).

¹⁶Étant donné que cette recherche désire déterminer les mécanismes en place au sein du gouvernement cana-

dien, l'étude de cas se limitera aux organismes fédéraux. Cependant, la contribution de nombreux ministères provinciaux, municipaux et d'autres organismes, individus et entreprises privées comme l'Agence des Nations unies pour les réfugiés, la Croix-Rouge canadienne ainsi que de nombreuses œuvres caritatives et citoyennes a été essentielle pour mener à bien cette activité (CCR 2016).

¹⁷Durant cette phase, le Canada a collaboré avec le HCR en vue de sélectionner des personnes en Jordanie et au Liban. À la suite de la sélection des réfugiés, le HCR a communiqué avec eux pour voir s'ils souhaitaient venir s'établir au Canada. Ceux qui ont manifesté leur intérêt ont été recommandés aux agents canadiens en vue du traitement de leur demande, après que le HCR a confirmé leur identité à l'aide de la lecture de l'iris. Un processus semblable a été utilisé en Turquie, où les réfugiés sont inscrits auprès de l'État et non du HCR (Canada 2016a).

¹⁸Durant la phase deux, les demandes des réfugiés intéressés ont été traitées dans les deux bureaux des visas désignés établis à Amman, à Beyrouth et en Turquie. Environ 500 employés, y compris des agents des visas temporaires, ont été affectés à ces bureaux. Les réfugiés ont été interviewés par des agents qui ont recueilli les renseignements requis pour la délivrance de visas. Le processus d'immigration, notamment les examens médicaux complets et les contrôles de sécurité, a été effectué à l'étranger. Lors du contrôle de sécurité, on a procédé à la collecte de renseignements biographiques et biométriques, qui ont ensuite fait l'objet d'une vérification à partir des bases de données de l'immigration, de l'exécution de la loi et de la sécurité. Les réfugiés ont ensuite obtenu un visa de résident permanent et les dispositions nécessaires ont été prises pour leur vol vers le Canada (Canada 2016a).

¹⁹Des avions militaires ou d'autres vols privés ont été nolisés par le gouvernement pour transporter les réfugiés sélectionnés. Les vols ont atterri à Montréal ou à Toronto, puisque ces villes disposent des installations et des services requis pour assurer le traitement d'un nombre aussi élevé de réfugiés. Au total, le gouvernement a organisé 99 vols (Canada 2016a).

²⁰À leur arrivée au Canada, tous les réfugiés ont été accueillis par les agents des services frontaliers, qui ont traité leur demande d'entrée et les ont admis au pays. IRCC, avec l'aide de la Croix-Rouge canadienne, a établi des centres d'accueil désignés aux aéroports de Montréal et de Toronto. Tous les réfugiés ont fait l'objet d'un examen à leur arrivée au Canada afin de détecter tout signe de maladie. Les réfugiés, selon la façon dont ils étaient parainés, ont poursuivi leur route soit jusqu'à la collectivité de leur répondant privé, soit jusqu'à leur nouvelle collecti-

vité d'accueil s'ils étaient parrainés par l'État. Toutefois, certains réfugiés dont la destination finale n'avait pas encore été déterminée ont séjourné temporairement dans des hôtels jusqu'à ce qu'ils puissent être relocalisés dans leur nouvelle collectivité d'accueil (Canada 2016a).

²¹Durant cette phase, les réfugiés ont été transportés dans diverses collectivités partout au Canada. Elle s'échelonne ensuite sur plusieurs années. Certains réfugiés pris en charge par le gouvernement bénéficient d'un soutien du revenu du gouvernement du Canada durant leur première année au Canada. Les réfugiés parrainés par le privé bénéficient du soutien de leurs répondants, qui ont accepté de leur offrir des soins, un logement, de l'aide à l'installation et un soutien social. Habituellement, un répondant du secteur privé vient en aide à un réfugié pendant 12 mois. Les fournisseurs de services d'établissement et de réinstallation comme les gouvernements provinciaux ou des organismes communautaires jouent un rôle très important pour ce qui est d'aider les réfugiés syriens à s'intégrer dans les collectivités au Canada. Ils fournissent des services d'aide à la réinstallation dans les premières semaines suivant l'arrivée des réfugiés au Canada (Canada 2016c).

RÉFÉRENCES

- Angell, Lena. 2016. 'Operation Provision - Canada's Whole-of-Government Response to a Humanitarian Crisis. Canadian Armed Forces proudly support largest refugee resettlement in Canada's history', Canadian Military Journal, 16 : 7-14.
- Bercuson, David J., and Denis Stairs (ed.). 2005. In the Canadian Interest ? Assessing Canada's International Policy Statement (Canadian Defence and Foreign Affairs institute : Calgary).
- Berg, Kelsey. 2016. 'Canadian Armed Forces : Logistical Leaders in Resettlement', NATO Association of Canada, Accessed 9 janvier. <http://natoassociation.ca/canadian-armed-forces-logistical-leaders-in-resettlement/>.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot, and Pauline Ravinet. 2006. Dictionnaire des politiques publiques (Paris).
- Canada, Gouvernement du. 2005. "Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence. Notre rôle dans le monde." In, edited by ministère de la Défense nationale, 42. Ottawa.
- _____. 2006. "Approche pangouvernementale", Accessed 5 novembre. http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/approach-approche/index.aspx?lang=fra&menu_id=13&menu=L&redirect=true,.
- _____. 2008. "Stratégie de défense. Le Canada d'abord." In, edited by ministère de la Défense nationale, 22. Ottawa.
- _____. 2011. "L'engagement du Canada en Afghanistan - 31 mars 2011." In.
- _____. 2014a. 'Chronologie de l'engagement du Canada en Afghanistan 2001-2014', Gouvernement du Canada, Accessed 29 juillet. <http://www.international.gc.ca/afghanistan/history-histoire.aspx?lang=fra>.
- _____. 2014b. "Plan d'action du Canada pour un gouvernement ouvert 2014-2016." In, edited by Conseil du trésor. Ottawa : Conseil du trésor.
- _____. 2015. "cadre pangouvernemental." In, edited by Conseil du trésor. Ottawa : Conseil du trésor.
- _____. 2016a. "Bienvenue aux réfugiés : les premiers 25 000", Gouvernement du Canada, Accessed 9 janvier. <http://www.cic.gc.ca/francais/information/bureaux/index.asp>.
- _____. 2016b. "Examen de la politique de défense. Document de consultation publique 2016." In, edited by Défense nationale. Ottawa : Ministère de la défense nationale.
- _____. 2016c. "Opération Provision", Défense nationale, Accessed 9 janvier. <http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger/op-provision.page>.
- _____. 2016d. "Operation Syrian Refugees - Canada Border Services Agency's remarkable achievement", Gouvernement du Canada, Accessed 3 mars. <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/bp2020/2016/syr-ref-fra.html>.
- _____. 2016e. "Réponse du Canada au conflit en Syrie", Affaires mondiales Canada, Accessed 9 janvier. http://international.gc.ca/development-developpement/humanitarian-response-situations_crises/syria-syrie.aspx?lang=fra.
- CCR, Conseil canadien pour les réfugiés.

2016. "Le CCR félicite le gouvernement d'avoir réinstallé 25 000 réfugiés syriens", Conseil canadien pour les réfugiés, Accessed 9 janvier. <http://ccrweb.ca/fr/ccr-felicite-gouvernement-davoir-reinstalle-25-000-refugies-syriens>.
- Chiaffullo, Marilyn S. 2009. "Stability Operations : The Whole of Government Approach Using A Fraction Of The Team Can No Longer Succed", U.S. Army War College.
- Christensen, Tom, and Per Laegreid. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 : 1059-66.
- CNRTL, Centre national de ressources textuelles et lexicales. 2007. 'Coordination', Accessed 21 octobre. <http://www.cnrtl.fr/definition/coordination>.
- De Coning, Cedric, and Karsten Friis. 2011. "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach", *Journal of International Peacekeeping*, 15 : 243-72.
- De Coning, Cedric, Helge Lurås, Niels Nagelhus Schia, and Ståle Ulriksen. 2009. "Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan." In *Security in Practice*, 52. Oslo.
- Debbasch, Charles, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, and Jean-Claude Ricci. 2001. Lexique de politique (Dalloz : Paris).
- Finland. 2008. "Comprehensive Approach : Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management." In *Comprehensive Approach Seminar* edited by Crisis Management Initiative, Kristiina Rintakoski and Mikko Autti, 36. Helsinki : Ministry of Defence.
- Fortmann, Michel, and Frédéric Mérand. 2006. "Life in 3D : The Challenges Facing an Integrated Approach to Canadian Security Policy." in David J. Bercuson and Denis Stairs (eds.), *In the Canadian Interest ? Assessing Canada's International Policy Statement* (Canadian Defence and Foreign Affairs Institute : Calgary).
- Gabriel, Richard A. 1985. *Military Incompetence. Why the American Military Doesn't Win* (The Noonday Press : New York).
- Garon, Richard. 2006. "Civil-Military Cooperation (CIMIC) and the consolidation of peace in the Middle-East." In *Old Conflict, New Challenges. Peace-building in Israeli-Palestinian Relations*, edited by Sean Byrne, James Fergusson, Eyal Ben-Ari and Kobi Michael, 65-78. Winnipeg : University of Manitoba.
- . 2010. "La politique des 3D : l'émergence d'une politique avant sa mise en oeuvre." In, edited by Colloque du Centre d'analyse des politiques publiques, 19. Université Laval : CAPP.
- . 2017. "Y a-t-il quelqu'un à la barre ? La politique pangouvernementale canadienne et les 3C du partenariat", Université Laval.
- Gendarmerie royale du Canada, GRC. 2015. "Dispositif de sécurité de la GRC sur la Colline du Parlement le 22 octobre 2014 : Examen et recommandations de l'OPP." In, edited by Gendarmerie royale du Canada. Ottawa : Gendarmerie royale du Canada.
- Goldman, Harvey, and Barbara Ann Intriligator. 1988. "A Profile of State Interagency Efforts for Children with Special Needs and Their Families." In. Arlington : Health Resources and Services Administration.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler, and Jeanne Bell Nicholson. 1993. *La gestion des organisations publiques* (Presses de l'Université du Québec : Sainte-Foy).

- Hardin, Russell. 2010. "Normative Methodology." in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady and David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (Oxford University Press : Oxford).
- Hood, Adrienne. 2011. 3D, Can Canada Make Peace ? A Case Study of Canada's Peacemaking Role in Somalia and Afghanistan (VDM Verlag : Sarrebruck).
- Intriligator, Barbara Ann. 2004. "Interorganizational arrangements model revised (IAM)", Hartford.
- Intriligator, Barbara Ann, and Harvey Goldman. 1989. "The Part H Initiative : Towards a Community-Based Service Delivery System for Infants and Toddlers with Handicaps and Their Families." In, 158. Arlington : Bureau of Maternal and Child Health and Resources Development, U.S. Department of Health and Human Resources.
- Levitz, Stephanie. 2016. "Canada's refugee effort hailed as model for world by head of UN Agency", CBC, Accessed 2017. <http://www.cbc.ca/news/politics/un-refugee-private-government-sponsor-1.3501400>.
- Mas, Susana. 2016. "Syrian refugee sponsors in Ontario town get good news, but frustration remains", CBC, Accessed 9 janvier. <http://www.cbc.ca/news/politics/syrian-refugees-private-sponsors-collingwood-1.3519597>.
- McCabe, Frances Ann. 1995. "The Application of a Specific Interagency Arrangement Model in Two Selected Educational Partnerships", University of Maryland Mehiriz, Kaddour, Jean Turgeon, and Gilbert Charland. 2011. 'Les politiques publiques et leur analyse.' in Nelson Michaud (ed.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (Presses de l'Université Laval : Québec).
- Mercier, Jean. 2002. *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public* (Les Presses de l'Université Laval : Saint-Nicolas).
- Mintzberg, Henry. 2007. *Le management. Voyage au centre des organisations* (Eyrrolles : Paris).
- Mitchell, William. 2009. "The Comprehensive Approach Dilemma : No Unity of Command - No Unity of Effort." in Flemming Splidsboel Hansen (ed.), *The Comprehensive Approach : Challenges and Prospects* (Royal Danish Defence College : Copenhagen).
- Munson, Jim, and Salma Ataullahjan. 2016. "Finding Refuge in Canada : A Syrian Resettlement Story." In, edited by Standing Senate Committee on Human Rights. Ottawa : Standing Senate Committee on Human Rights.
- Petersen, Friis Arne, and Hans Binnendijk. 2007. "The Comprehensive Approach Initiative : Future Options for NATO", Defense Horizons : 1-6.
- Québec, Gouvernement du. 2010. "Partenariat - Le grand dictionnaire terminologique", Accessed 7 février. http://w3.granddictionnaire.com/BTML/FRA/r_Motclef/index800_1.asp.
- Rostek, M. A., and Peter Gizewski. 2011. Security operations in the 21st century : Canadian perspectives on the comprehensive approach (Queen's Centre for International Relations : Kingston, Ont.).
- Shafritz, Jay M. 2004. *The dictionary of public policy and administration* (Westview Press : Boulder).
- Snider, Don M. 1996. "The US Military in Transition to Jointness. Surmounting Old Notions of

- Interservice Rivalry”, Airpower Journal : 16-27.
- Spivey, Marie M. 2009. ”Collaborative Inter-agency Characteristics of the Healthcare Work-force Collaborative Through the Lens of the Intriligator Interorganizational Arrangements Model (2004)”, University of Hartford.
- States, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United. 2004. ”The 9/11 Commission Report.” In, edited by U.S. Government Printing Office. Washington D.C.
- Thatcher, Christine. 2007. ’A Study of an Interorganizational Arrangement among Three Regional Campuses of a Large Land-Grant University’, University of Hartford.
- Tilly, Charles. 1984. ”Les origines du répertoire d’action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne”, Vingtième Siècle. Revue d’histoire : 89-108.
- Tilly, Charles, and Sidney Tarrow. 2008. Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution (Les presses de Sciences Po : Paris).
- Vérificateur général, Bureau du. 2012. ”Rapport du vérificateur général du Canada au Bureau de régie interne de la Chambre des communes. L’Administration de la Chambre des communes du Canada.” In, edited by Bureau du vérificateur général du Canada. Ottawa : Bureau du vérificateur général.
- Wendling, Cécile. 2010. ”UN-NATO collaboration in times of crises : Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations together?” In The UN and NATO : Forward from the Joint Declaration. New York : International Research Symposium.
- Woycheshin, Dave. 2015. The Comprehensive Approach : Perspective from the field (Canadian Defence Academy Press : Winnipeg).
- Zilio, Michelle. 2016. ”Sponsors frustrated by slowing pace of resettling Syrian refugees”, The Globe and Mail, Accessed 9 janvier. <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sponsors-frustrated-by-slowing-pace-of-resettling-syrian-refugees/article29390093/>.

ANNEXE

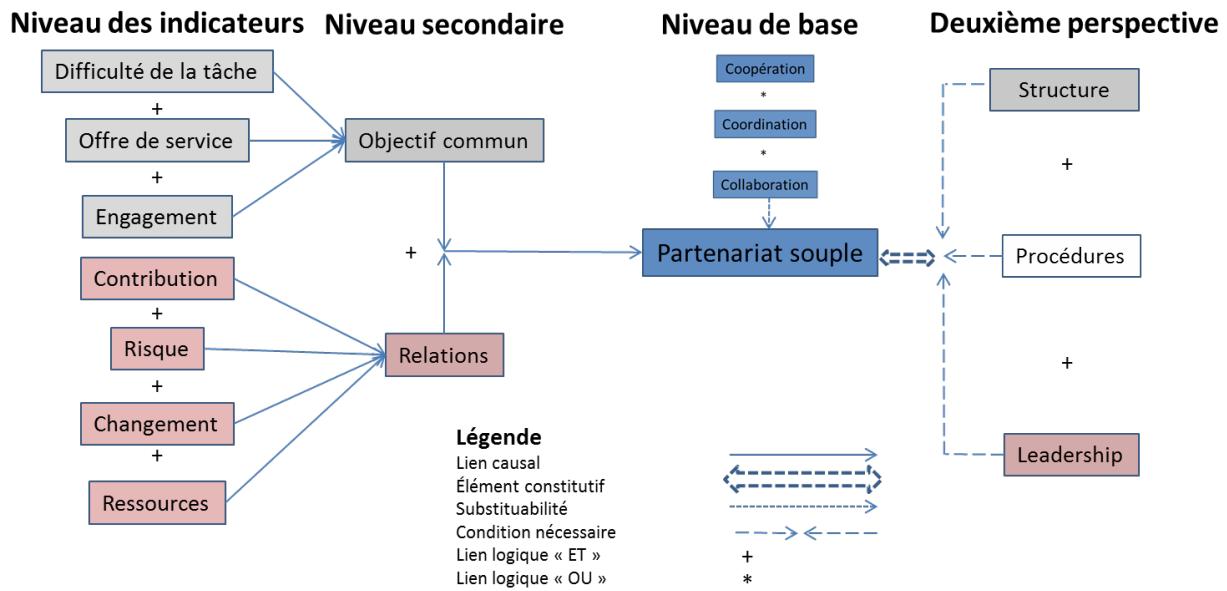


FIGURE 1: Modèle théorique à deux perspectives des 3C du partenariat souple

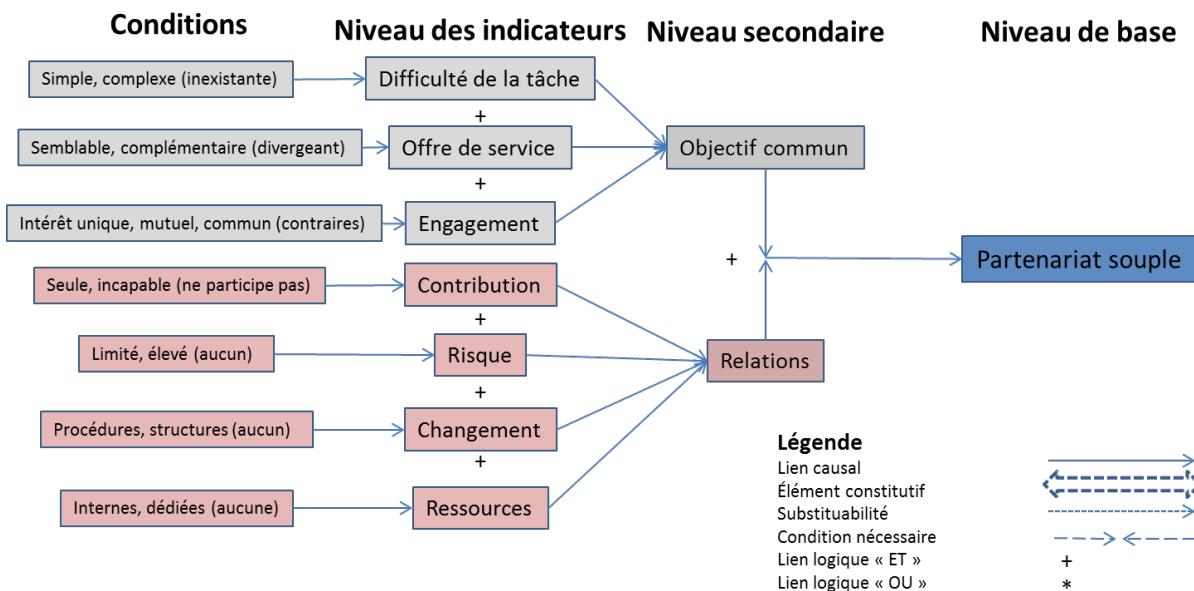


FIGURE 2: Perspective descriptive du partenariat souple

Aspects descriptifs du partenariat souple			
Objectif commun			
Difficulté de la tâche	Simple	Complexé	Inexistante
Offre de service	Semblable	Complémentaire	Divergeante
Engagement	Intérêt de l'organisation	Intérêts qui se recoupent	Intérêt commun
Relations			
Contribution	Seule	Peut compter sur d'autres	Seule
Risque	Limité	Élevé	Aucun désir
Changement	Procédures	Structures	Aucun désir
Ressources	Internes	Dédiées	Aucune
Analyse	Partenariat souple actif		

FIGURE 3: Aspects descriptifs du partenariat souple pour l'activité conjointe des réfugiés 2015