

Université de Montréal

Construction des problèmes publics, controverse et action publique :

Santé publique et jeux de hasard et d'argent au Québec

Par Magaly Brodeur

Doctorat en Sciences humaines appliquées

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des arts et sciences

en vue de l'obtention du grade de Docteur

en Sciences humaines appliquées

Août, 2015

© Magaly Brodeur, 2015

Université de Montréal
Faculté des arts et sciences

Cette thèse intitulée :
Construction des problèmes publics, controverse et action publique :
Santé publique et jeux de hasard et d'argent au Québec

présentée par :
Magaly Brodeur

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Marianne Kempeneers, président-rapporteur
Daniel Weinstock, directeur de recherche
Béatrice Godard, membre du jury
Jean-Patrick Villeneuve, examinateur externe
Marianne Kempeneers, représentant du doyen de la FAS

Résumé en français

Depuis la fin des années 1990, les jeux de hasard et d'argent (JHA) sèment régulièrement la controverse dans l'espace public québécois. En effet, au cours des dernières années, la question du management et de la régulation des JHA a pris une place de plus en plus importante dans les débats publics.

Dans le cadre de cette thèse, qui prend la forme d'une thèse par articles, nous nous intéresserons au processus de construction du problème public que représente maintenant le jeu excessif au Québec. Pour ce faire, nous tracerons, dans un premier temps, la genèse de ce problème public en remontant à ses origines. Ce détour historique nous permettra de mettre en relief les diverses constructions par lesquelles l'action de s'adonner aux JHA et ce, de manière excessive ou non, est passée au cours du dernier siècle, soit de vice, à crime, à loisir en passant par maladie et problème de santé publique.

Cette genèse nous permettra d'apporter un nouvel éclairage sur la présente controverse relative aux JHA au Québec. Nous tenterons, dans un premier temps, de mettre en relief comment la santé publique a réussi à construire ce « nouveau risque » que représente maintenant l'action de s'adonner aux JHA. Par la suite, nous tenterons de tirer des leçons pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques et ce, via une analyse de la controverse portant sur les JHA (article 1), un travail de reconceptualisation théorique (article 2) ainsi qu'une réflexion épistémologique sur des fondements de l'analyse et du management des politiques publiques (article 3).

Mots clés : Jeux de hasard et d'argent, problèmes publics, construction sociale, controverse, jeu pathologique, histoire du Québec, moralité publique, régulation sociale, management public, politiques publiques, santé publique.

Résumé en anglais

Since the late 1990s, gambling is an object of controversy in Quebec public space. In recent years, the issue of management and regulation of gambling has become increasingly important in public debates and, excessive or pathological gambling is now a central concern.

In this thesis, which will take the form of a thesis by articles, we will look at the process of “construction” of the public problem of excessive gambling in Quebec. To do so, we will trace the genesis of this public issue by going back to its origins. This historical detour will allow us to highlight the various constructions by which gambling passed during the last century (vice, crime, leisure, disease and public health concern).

This genesis will also allow us to shed new light on this controversy related to gambling in Quebec. We will attempt, among other things, to highlight how public health has managed to build this "new risk" that now represents gambling. And, beyond this analysis of the current and past situation, we will try to draw lessons for the understanding, analysis and management of public policies by an analysis of the controversy related to gambling (article 1), a theoretical work on morality policies (article 2) and, a reflection on epistemological foundations of public policy analysis and management (article 3).

Key words : Gambling, public problems, social construction, controversy, pathological gambling, excessive gambling, public policy, Quebec history, public morality, social regulation, public management, public health.

Table des matières

Prologue : Les jeux de hasard et d'argent au Québec : un nouveau problème public	p. 1
Aux origines de la thèse : la responsabilité de l'industrie des JHA	p. 4
Chapitre 1 : Présentation de la thèse : la construction des problèmes publics	p. 9
1.1 La littérature sur les JHA : tour d'horizon	p. 10
1.2 Définition(s) du jeu excessif : une problématique complexe	p. 12
1.3 L'analyse des politiques publiques	p. 15
1.4 La construction des problèmes publics	p. 19
1.5 Structure de la thèse et questions de recherche	p. 24
1.6 Méthodologie	p. 26
<u>Partie 1 : Le jeu excessif : la construction d'un problème public</u>	p. 38
Introduction	p. 40
Chapitre 2 : Les jeux de hasard et d'argent au Québec : un détour historique	p. 42
2.1 L'histoire des JHA au Québec au XIX ^e et XX ^e siècle	p. 43
2.2 La modification de la législation sur les JHA	p. 48
2.3 L'histoire de Loto-Québec : de société admirée à organisation controversée	p. 51
2.4 Conclusion : une société d'État de plus en plus critiquée	p. 60
Chapitre 3 : La construction d'un problème public : le jeu excessif	p. 63
3.1 Un nouveau problème social : le jeu excessif	p. 63
3.2 Le jeu excessif au Québec : « émergence » du problème et mise à l'agenda	p. 67
3.3 Le jeu excessif : un problème de santé publique	p. 72
3.4 La santé publique et le jeu excessif : la construction d'un problème public	p. 74
Conclusion : analyse et discussion	p. 80
<u>Partie 2 : La compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques</u>	p. 88
Introduction	p. 90
Chapitre 4 : La compréhension des politiques publiques : le rôle des acteurs	p. 91
<u>Article 1 : Jeux de hasard et d'argent et controverse au Québec : origines et fondements</u>	p. 95
4.1 La construction des problèmes publics : un cadre d'analyse	p. 97
4.2 Méthodologie	p. 99
4.3 Aux origines de la controverse sur les jeux de hasard et d'argent	p. 100
4.3.1 Le jeu excessif : entre trouble du contrôle des impulsions et trouble de dépendance	p. 100
4.3.2 Le jeu excessif : la construction d'un problème de santé publique	p. 102

4.3.3 Le jeu excessif et controverse : un débat sur la responsabilité	p. 104
4.4 L'expansion de la controverse sur les jeux de hasard et d'argent	p. 106
4.4.1 Le jeu excessif et la santé publique : prévalence, accessibilité et dangerosité	p. 106
4.4.2 La santé publique critiquée : l'inquiétude des chercheurs	p. 112
4.5 Conclusion : Quel rôle pour la santé publique?	p. 114
Chapitre 5 : L'analyse des politiques publiques : essai de consolidation théorique	p. 118
<u>Article 2 : Les politiques de moralité publique : un travail de consolidation théorique</u>	p. 121
5.1 Les politiques de moralité publique : définition	p. 123
5.2 Les politiques de moralité publique : contexte d'émergence et fondements	p. 124
5.3 Les politiques de moralité publique : des politiques régulateurs	p. 129
5.4 La transformation de la régulation : le cas des jeux de hasard et d'argent au Canada	p. 138
5.5 Conclusion : Une nouvelle conceptualisation des politiques régulateurs	p. 142
Chapitre 6 : Le management des politiques publiques : la participation de la population	p. 144
<u>Article 3 : Public Policy Analysis and Management at the Crossroads</u>	p. 147
6.1 Public Administration at the Crossroads	p. 148
6.1.1 Public Policy Analysis : Three Major Conceptual Shifts	p. 149
6.1.2 Public Policy Management : The Rise in Public Participation	p. 154
6.2 The Emergence of Applied Ethics in Public Administration	p. 157
6.3 Conclusion : Avenues for Research on Public Policy Analysis and Management	p. 162
Conclusion : Analyse et discussion	p. 165
<u>Partie 3 : Conclusion générale</u>	p. 176
Conclusion : Jeux de hasard et d'argent et construction sociale	p. 178
Bibliographie	p. 188

Liste des tableaux

Présentation des questions et sous-questions de recherche	p. 26
Dates importantes dans l’histoire des JHA au Québec entre 1892 et 1990	p. 31
Jeux de hasard et construction de la déviance	p. 86
Les jeux de hasard et d’argent au Québec entre 1989 et 2009	p. 109
La typologie des politiques publiques selon Lowi (1972)	p. 131
Les politiques de régulation : adaptation du cadre de Lowi (1972)	p. 135
Jeux de hasard et d’argent et construction de la déviance	p. 141

Liste des abréviations

AA	Alcooliques Anonymes
ALV	Appareils de loterie vidéo
BANQ	Bibliothèque et archives nationales du Québec
CHU	Centre hospitalier universitaire
CMAQ	Centre des médias alternatifs
CNBES	Conseil national du bien-être social
CNW	Canada News Wire
CQEPTJ	Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu
DSP	Direction de santé publique
DRSP	Direction régionale de santé publique
DSM	Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux
FQRSC	Fonds québécois de recherche sur la société et la culture
GA	Gamblers Anonymes
ICJE	Indice canadien du jeu excessif
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
JHA	Jeux de hasard et d'argent
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTE	Méthodologie de la théorisation enracinée
NCCG	National Council on Compulsive Gambling
NIAAA	National Institute of Alcohol Abuse and Alcoholism
RACJQ	Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec
SOGS	South Oaks Gambling Screen

*À toi cher ami,
qui a su ensoleiller mon parcours doctoral*

Jean-Francois Pelland (1976-2011)

Remerciements

J'aimerais tout d'abord remercier mon directeur de thèse, Daniel Weinstock, qui par sa patience et ses bons conseils a su me guider et être un maître hors pair. Dans un second temps, je tiens à remercier le personnel de la Fondation Trudeau et plus particulièrement, Josée St-Martin, qui ont su me soutenir tout au long de mon parcours doctoral.

Je tiens ensuite à remercier l'Université de Montréal et l'École nationale d'administration publique pour leur soutien. À ce sujet, je tiens spécialement à remercier Violaine Lemay, Luc Bernier, les membres du Laboratoire d'éthique publique ainsi que les membres du comité d'évaluation de thèse pour leurs conseils qui ont permis d'améliorer la qualité de mon travail.

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude envers le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture et la Fondation Trudeau pour leur précieux soutien financier. Mes remerciements s'adressent aussi au personnel des Archives de la ville de Montréal et celui du Centre de documentation de Loto-Québec pour l'accès à leur documentation.

En terminant, je voudrais dire un grand merci à tous ceux qui ont cru en moi et mon projet, amis, collègues et professeurs, et particulièrement, mes parents Ghislaine et Guy, qui m'ont soutenue tout au long de mon parcours doctoral; ainsi que Pascal qui s'est ajouté tout récemment à l'aventure.

À vous tous, merci !

Prologue

Les jeux de hasard et d'argent au Québec : un nouveau problème public

Depuis leur légalisation à la fin des années 1960, les jeux de hasard et d'argent (JHA) se sont taillé une place de choix au sein des habitudes de consommation de la population québécoise. En 2010, la grande majorité des Québécoises et Québécois¹ âgés de 18 ans et plus (86,3 %) affirmaient avoir joué à un JHA au moins une fois dans leur vie et avoir dépensé en moyenne 713 \$ dans ce secteur au cours de la dernière année (Kairouz et Nadeau, 2010).

L'industrie des JHA est un secteur qui rapporte beaucoup à l'État québécois (Chevalier, 2003; Tremblay, 2003). En effet, uniquement au cours des quinze dernières années, c'est plus de 20 milliards de dollars canadiens (G\$) qui ont été versés par Loto-Québec au ministère des Finances du Québec sous forme de dividende (Loto-Québec, 2012). En 2014-2015, les revenus de la société d'État ont atteint 3,338 G\$ et le dividende versé à l'État s'est, pour sa part, élevé à 1,025 G\$ (Loto-Québec, 2013). Ce montant correspond à la somme des dépenses de programmes qui avaient été prévues (en millions de dollars – M\$) en 2013-2014 dans les secteurs de l'immigration et des communautés culturelles (327,3 M\$), des transports (709,0 M\$) et des relations internationales (121,5 M\$) ou encore, aux dépenses planifiées pour le fonctionnement de l'Assemblée nationale (119,5 M\$) et du Conseil du trésor (954,5 M\$) (Gouvernement du Québec, 2012). Les bénéfices retirés de l'exploitation des JHA sont considérables et, dans le présent contexte, où la taxation directe peut difficilement être

¹ Le genre masculin sera par la suite utilisé pour alléger le texte.

augmentée, l'État a besoin de ces revenus pour équilibrer son budget (Bernier et Farinas, 2008; Tremblay, 2003).

Cependant, malgré les bénéfices que l'État peut retirer de cette industrie, la commercialisation et la consommation de JHA posent de nombreux problèmes. Un des plus visible étant le jeu excessif¹. Alors que pour une grande partie de la population, s'adonner aux JHA constitue un loisir, certains individus sont aux prises avec des problèmes de jeu excessif. En effet, plus de 95 % des Québécois sont des joueurs sans problèmes ou à faible risque de développer des problèmes de jeu². Tandis que 1,3 % des Québécois ont un « risque » modéré de développer des problèmes de jeu et 0,7 % sont des joueurs « pathologiques » probables (Kairouz et Nadeau, 2010).

Or, malgré le fait qu'un faible pourcentage de la population soit aux prises avec des problèmes reliés au jeu, les externalités négatives³ reliées à la commercialisation et la consommation de JHA préoccupent grandement les Québécois⁴. Selon un sondage réalisé en 2002 par Léger Marketing, 87 % des Québécois estiment que le jeu excessif est un problème important et 57 % trouvent que le gouvernement québécois n'agit pas de manière responsable dans ce dossier (Bélanger *et al.*, 2003).

¹ Il existe de nombreux termes pour définir le jeu excessif : jeu pathologique, jeu compulsif, jeu problématique, etc. Nous expliquerons dans le chapitre 1 pourquoi nous avons choisi le terme jeu excessif.

² 66 % représentent les joueurs sans problèmes ou à faible risque de développer des problèmes de jeu et 29,6 %, les non-joueurs.

³ Une externalité représente un effet externe causé par un agent économique. Une externalité peut être positive ou négative. C'est-à-dire causer un avantage ou un dommage. Dans le cas des JHA, la principale externalité négative liée à la commercialisation ainsi que la consommation des JHA est le jeu excessif.

⁴ Le taux de prévalence des problèmes de jeu au Québec se situe selon les données disponibles entre 0,7 % et 2,1 % (selon les calculs effectués et le type de comportement considéré) (Kairouz et Nadeau, 2010; Ladouceur *et al.*, 2004).

Au cours des dernières années, la question du management⁵ et de la régulation des JHA a pris une place de plus en plus importante dans les débats publics. En effet, comme le soulignent Bernier et Farinas (2008), « [c]e sont essentiellement des événements mettant en lumière [l]es problèmes de responsabilité sociale [de Loto-Québec, qui se sont retrouvés à] la une des médias. Cette société d'État a [...] été la cible des journalistes pour la création de salons de jeux, les Ludoplex; pour les suites du recours collectif, les conséquences de la loterie vidéo; pour le déménagement annoncé, puis avorté, du casino de Montréal » (p. 76-77) ainsi que, tout récemment, pour la mise en place du jeu en ligne et la consommation d'alcool dans les aires de jeu des casinos. Ses pratiques de diversification et de promotion sont régulièrement critiquées et, pour sa part, la campagne de prévention mise de l'avant par la Fondation Mise sur toi est souvent jugée trop modérée (*Le Devoir*, 24 novembre 2012).

Les externalités reliées à l'industrie des JHA sont une grande source de conflit et de controverse dans l'espace public. En effet, dans plusieurs pays occidentaux, « le jeu [excessif] est [maintenant] considéré comme un problème de santé publique [important et, la thématique de la] responsabilité est devenue le nouvel emblème dans la lutte contre la dépendance au jeu » (Jarvinen-Tassopoulos, 2010, p. 65). Dans un tel contexte, il y a lieu de se demander où tracer la ligne en matière de responsabilité? Quelles sont les responsabilités de l'industrie à l'égard du jeu excessif? Voici les questionnements qui ont été à l'origine de cette thèse⁶.

⁵ Le terme « management » sera utilisé lorsque nous ferons référence à la gestion de l'industrie des JHA.

⁶ Comme nous le mentionnerons plus tard, cette thèse ne porte pas sur la question de la responsabilité dans le secteur des JHA. Cependant, ce sont des questions au sujet de cette thématique qui ont été à l'origine de cette thèse.

Aux origines de la thèse : la responsabilité de l'industrie des JHA

Lorsque j'ai entrepris mes études doctorales, je désirais poursuivre les recherches que j'avais amorcées dans le cadre de mes études de maîtrise⁷. Alors qu'au sein de mon mémoire, je cherchais à comprendre les incidences socioéconomiques de la prohibition du jeu ainsi qu'à mettre en relief le contexte qui avait favorisé l'émergence d'un mouvement favorable à la légalisation des JHA au Canada (Brodeur, 2008)⁸, dans le cadre de ma thèse de doctorat, je désirais me pencher sur la période suivant la modification de la législation sur le jeu, en 1969, et m'attarder à la gestion que fait le gouvernement québécois de cette industrie.

À cette époque, tout comme aujourd'hui, les JHA se retrouvaient régulièrement à l'avant-scène dans les médias. Il faut se rappeler qu'en 2001, un groupe de joueurs avait intenté le premier recours collectif de l'histoire contre Loto-Québec⁹. Ces derniers accusaient la société d'État de ne pas les avoir mis en garde contre les dangers associés aux JHA et, plus précisément, ceux associés aux appareils de loterie vidéo (ALV). Ils affirmaient que Loto-Québec connaissait depuis longtemps les effets délétères des JHA pour la santé et qu'elle ne les avait pas « informés du danger des appareils de loterie vidéo » (*Le Soleil*, 18 septembre 2008, p. 24). Alain Dubois, de la coalition EmJeu (Éthique pour une modération du jeu), présente les enjeux du recours collectif ainsi :

⁷ Dans cette section, nous utiliserons le « je » afin de personnaliser le propos. Cependant, dans le reste de la thèse, nous utiliserons le « nous ».

⁸ Le manuscrit de mon mémoire de maîtrise en histoire a été retravaillé et publié, en 2011, après avoir remporté le prix « Chercheur auteur de la relève 2010 » des Presses de l'Université du Québec. Brodeur, M. (2011). *Vice et corruption à Montréal*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 129 p.

⁹ La poursuite s'est soldée par une entente à l'amiable en 2010. « Cette entente règle de façon définitive un litige [...]. Durant le procès qui a débuté en septembre 2008, la preuve a établi, notamment grâce aux témoignages d'experts internationaux, que les appareils de loterie vidéo ne sont pas la cause du jeu pathologique. [...] [P]ar souci d'équité, le gouvernement du Québec accepte de rembourser les frais de thérapie des joueurs pathologiques soignés entre 1994 et 2002, preuve à l'appui » (*Canada NewsWire*, 23 mars 2010 [en ligne]).

Le 15 septembre 2008 s'ouvrait au palais de justice de Québec, un procès historique et aux enjeux colossaux. Tout comme des usagers et victimes du tabagisme l'ont fait avant eux. Des victimes des appareils électroniques de jeux d'argent s'élèvent courageusement contre une industrie sans scrupule qui s'est enrichie sur le dos de citoyens et au détriment de leur santé.

Un procès qui oppose les victimes des ALV, des intervenants et des chercheurs préoccupés par la santé publique à un puissant lobby industriel qui tire la majorité de ses profits [...] de citoyens qui éprouvent une dépendance à ses produits.

L'industrie [des JHA] [...] et les États croupiers sont responsables d'une véritable pandémie de jeu compulsif. Tout comme l'industrie du tabac qui s'était enrichie en développant grâce à la génétique, à l'ajout de nombreux produits chimiques, un tabac plus addictif et en cachant les effets nocifs du tabagisme sur la santé, l'industrie du *gambling*, grâce aux nouvelles technologies et à une meilleure connaissance de la psychologie, a développé et mis en marché des appareils très addictifs dont la dangerosité ne fait aucun doute. [...]

Des victimes de loterie vidéo se sont regroupées autour d'un avocat, Jean Brochu, lui-même victime de ces appareils, pour dire c'est assez! [...] ces « Davids » [...] ont intenté un procès en recours collectif contre ce « Goliath » qu'est Loto-Québec. Leur objectif, faire triompher le bien commun et « la santé publique » sur la cupidité et l'absence d'éthique qui règnent dans l'industrie [des JHA], ce nouveau veau d'or des gouvernements – devenus – croupiers (CMAQ, 5 novembre 2008 [en ligne]).

Au début de mon parcours, mon projet de thèse se situait dans la lignée de cette démarche et mon objectif consistait à fournir des balises pour un management et une régulation « responsable » des JHA au Québec. Cependant, une fois mes recherches commencées, j'ai rapidement été confrontée à divers problèmes touchant à la fois des questions ontologiques, épistémologiques et théoriques qui m'ont fait remettre en question mon projet et l'ont complètement transformé. En effet, avant d'aborder la thématique de la responsabilité et de proposer des avenues pour les politiques publiques dans ce domaine, il était, à mes yeux, essentiel de comprendre le problème que représente le jeu excessif. Cette thèse ne portera donc pas sur la responsabilité. Elle portera plutôt sur le problème que représente le jeu excessif.

Ce changement d'orientation s'est fait en raison des nombreux questionnements qui ont émergé et ce, dès le début de mes travaux. Comment définir le jeu excessif? S'agit-il d'un trouble de dépendance ou du contrôle des impulsions? Pourquoi les chercheurs en analyse et management des politiques publiques se sont si peu penchés sur les JHA? Pourquoi ces derniers considèrent les politiques publiques concernant les JHA comme des politiques de moralité publique? Ne s'agit-il pas plutôt d'un problème de santé publique? Comment définir la responsabilité dans un tel contexte et surtout, comment prendre une décision collective dans ce domaine? Mais, en fait, pourquoi la présente controverse relative aux JHA est aussi vive et ce, depuis la fin des années 1990? En effet, au cours des décennies précédentes, les JHA étaient tout simplement absents des débats publics. Que s'est-il passé?

L'idée de réaliser une thèse par articles a donc rapidement émergé. Or, contrairement aux thèses par articles classiques¹⁰, cette thèse comporte aussi des chapitres présentés selon un format traditionnel. Malgré le fait qu'il s'agit en quelque sorte d'une étude de cas, i.e. l'étude d'une thématique précise, cette thèse se distingue, à sa façon, de la majorité des thèses publiées récemment dans le domaine. En effet, au cours des dernières années, nous avons assisté, comme le souligne Duran (2010), à la multiplication des « cases studies » et ce, au détriment d'essais de conceptualisations ou de constructions théoriques. Un des objectifs de cette thèse est de répondre à ces critiques.

On reproche souvent aux chercheurs-théoriciens de ne pas ancrer leurs réflexions dans la réalité et à ceux qui sont plus orientés vers le terrain, l'appliqué, de ne pas prendre en considération les enjeux éthiques et épistémologiques. Ainsi, dans le cadre de cette thèse, nos

¹⁰ À l'Université de Montréal, les thèses par article comportent entre 2 et 3 articles.

considérations seront autant empiriques, opérationnelles que théoriques. En effet, une section de cette thèse sera consacrée à un essai de consolidation théorique et une autre à une réflexion sur l'avenir de la discipline que représente l'analyse et le management des politiques publiques.

Il est important de noter que cette thèse se distingue aussi par son caractère interdisciplinaire. En effet, cette thèse se situe à mi-chemin entre la santé publique, l'histoire, la sociologie, l'éthique ainsi que l'analyse et le management des politiques publiques. Cette perspective s'aligne ainsi avec celle du programme de doctorat en sciences humaines appliquées¹¹ de l'Université de Montréal qui propose une perspective différente, atypique et novatrice de la recherche. Un des objectifs de cette thèse est, entre autres, de démontrer qu'il est possible de contribuer de manière originale à l'avancement des connaissances, et ce, sans se cantonner à un seul champ disciplinaire. Ainsi, tout au long de cette thèse, mon parcours pluridisciplinaire¹² et particulièrement, mes études en médecine, en histoire et en sciences politiques, seront mis en relief.

¹¹ « Le programme SHA convient bien au chercheur dont l'intuition scientifique ou le projet doctoral cadre difficilement avec les traditionnelles ornières de la disciplinarité. Il accueille des chercheurs d'une foule d'horizons scientifiques, que seule unit leur quête en sciences humaines. Atypique et innovateur, ce doctorat constitue un espace protégé pour l'inattendu, pour la recherche qui ose sortir des sentiers battus et pour les perspectives critiques. Bien que s'harmonisant avec la nouvelle profusion des programmes d'études supérieures thématiques, sur la santé, sur l'environnement, etc., le programme SHA devance et chapeaute à la fois ces derniers, possédant déjà 20 ans d'expertise en matière de recherche interdisciplinaire. La tradition universitaire exige d'ordinaire d'un candidat au doctorat qu'il contribue "à l'avancement de sa discipline". Il est pourtant possible, en marge, de poursuivre d'autres objectifs doctoraux : celui de contribuer à la recherche de réponses utiles, quelle que soit l'appartenance disciplinaire du savoir produit, ou celui de s'appropriier tout savoir utile, quelles que soient les frontières disciplinaires qui l'entourent » (Université de Montréal, 2013 [en ligne]).

¹² Études de 1^{er} cycle universitaire : Université de Sherbrooke (médecine) ; HEC Montréal (administration), Université de Sherbrooke (économie et sciences politiques); Études de 2^e cycle universitaire : Université de Sherbrooke (histoire) ; Études de 3^e cycle : École nationale d'administration publique (administration publique; éthique publique), Université de Montréal (sciences humaines appliquées).

« Nos actions et nos comportements sont le produit direct de nos représentations mentales et de nos interprétations de la réalité. Pour comprendre [...] nos actions et concevoir des pilotages plus pertinents il faut remonter à la source de nos représentations [...] par quels présupposés culturels nous sommes « préformatés » par quelles certitudes intérieures nous sommes aveuglées » (Genelot, 2002)

Chapitre 1

Présentation de la thèse : la construction des problèmes publics

Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéresserons au problème public que représente le jeu excessif. Nous tenterons, à l'aide d'une approche socio-historique de type inductive, de démontrer que l'étude du processus de construction des problèmes publics peut nous permettre, non seulement d'éclairer et de comprendre la présente controverse relative aux JHA au Québec, mais aussi de contribuer à l'avancement des connaissances et réflexions dans le champ de l'analyse et du management des politiques publiques.

Ce chapitre sera divisé en six sections. Dans un premier temps, nous ferons un bref tour d'horizon de la littérature sur les JHA. Notre objectif sera de démontrer la pertinence d'une étude portant sur l'histoire du jeu excessif et des JHA. En second lieu, nous nous attarderons au concept du jeu excessif. Il faut savoir que les problèmes de jeu possèdent de nombreuses définitions. Ainsi, dans cette section, nous expliquerons pourquoi nous avons choisis d'employer le terme jeu excessif dans la cadre de cette thèse. Par la suite, nous nous pencherons sur le champ de l'analyse et du management des politiques publiques. Cette présentation nous permettra, par la suite, de présenter le courant qui s'intéresse à la construction des problèmes publics. Par après, nous présenterons la structure de la thèse ainsi que les questions de recherche. Et finalement, la dernière section sera consacrée à la méthodologie.

1.1 La littérature sur les JHA : tour d’horizon

Les JHA représentent un vaste domaine d’étude. En effet, les JHA ont été étudiés au sein de nombreuses disciplines : histoire, économie, science politique, loisirs, tourisme, sociologie, administration, anthropologie, psychologie, médecine, neuroscience, pharmacologie, droit, santé publique, etc.. Ainsi, les chercheurs se sont intéressés à de nombreux sujets tels que les bénéfices économiques ainsi que les impacts sociaux des JHA (Christensen, 2014 ; Griffiths et Parke, 2002 ; Korn, 2000), la régulation des JHA (Simon, O. *et al.* 2013 ; Escande, 2012 ; Villeneuve, 2011 ; Sauer, 2001), au comportement des joueurs (Gadbois, 2014; Côté *et al.*, 2003 ; Ladouceur, 1994), etc.. Depuis 1980, l’étude du jeu excessif a pris une place considérable dans la littérature sur les JHA. Cependant, lorsque l’on s’attarde plus en profondeur sur la littérature, il est rapidement possible de constater qu’on en connaît très peu sur son histoire. En effet, l’histoire des JHA est un domaine qui a été très peu étudié et ce, en particulier, au Québec.

Alors que l’histoire de l’alcool et de la prostitution ont capté l’attention de certains chercheurs (Bousquet, 2005 ; Parent, 1994 ; Lacasse, 1991 ; Prévost *et al.* 1986), les JHA ont été particulièrement négligés par la communauté scientifique. En effet, en 2010, nous avons publié la seconde étude scientifique à s’intéresser à cette thématique au Québec (Brodeur, 2011)¹, la première, signée par l’historienne Suzanne Morton, est, pour sa part, parue en 2003². Ces deux études ne portaient cependant que sur l’histoire des JHA durant la prohibition (1892-1969). On en connaît donc très peu sur l’histoire récente des JHA et, encore moins, sur

¹ Cet ouvrage a remporté le prix « Chercheur-auteur de la relève » des Presses de l’Université du Québec en 2010.

² Cependant, l’histoire des JHA au Québec a aussi été relatée dans d’autres publications non académiques (Loto-Québec, etc.). L’ouvrage *Les loteries : De Jacques Cartier à nos jours* de Michel Labrosse (1985) en est un excellent exemple.

l'histoire du jeu excessif au Québec (1970 à aujourd'hui). Dans le cadre de cette thèse, notre objectif sera de combler cette lacune en s'intéressant à l'histoire récente des JHA au Québec ainsi qu'au processus de construction du problème que représente maintenant le jeu excessif³.

Au fil de nos lectures, notre attention s'est portée sur la littérature portant sur les politiques publiques relatives aux JHA. Notre premier constat a été de réaliser que cette littérature était extrêmement variée. En effet, les chercheurs ont généralement appréhendé ces politiques publiques à l'aide de trois différentes conceptions⁴. Ainsi, pour certains chercheurs, les politiques publiques relatives aux JHA sont des politiques de moralité publique (Pierce et Miller, 2014 ; Meier, 1994), pour d'autres des politiques de santé publique (Papineau, Boisvert et Roy, 2001; Papineau et Boisvert, 2003; Bélanger *et al.* 2003; Boisvert *et al.*, 2012 ;) et pour les derniers, des politiques de régulation⁵ (Hing, 2001; Smeaton et Griffiths, 2004; Hing & McKellar, 2004; Blaszczynski, 2005; Borrell, 2008; Hancock, Schellink et Schrans, 2008; Jones, Hillier et Comfort, 2009; Jarvinen-Tassopoulos, 2010; Massin, 2010; Martignoni-Hutin, 2010).

Nous nous sommes rapidement demandé que faire et où se situer au sein de cette littérature.

En étudiant ce corpus plus en profondeur, de nombreuses questions ont émergé. Ainsi, dans le

³ Il s'agit là d'un apport considérable à la littérature scientifique. Il faut noter que notre étude de la controverse concernant les JHA au Québec a remporté le prix de la meilleure communication scientifique lors de la conférence « Emerging & New Researchers in Gambling Conference » qui s'est tenue à Melbourne (Australie) en 2009. Le président du jury était Alex Blaszczynski, un des chercheurs les plus influents dans le domaine. Référence : Brodeur, M. (2009). « Deviance, social construction of excessive gambling and the question of responsibility », Emerging & New Researchers in Gambling Conference (ENERGI), Melbourne (Australia), october.

⁴ Il existe, bien entendu, d'autres conceptions. Ces trois catégories ont cependant rapidement émergé dans notre analyse.

⁵ On inclut ici les articles traitant de la problématique de la responsabilité dans le secteur des JHA.

chapitre 5 de cette thèse, nous tenterons un essai de « réconciliation conceptuelle » entre ces différentes conceptions des politiques publiques relatives aux JHA, qui semblent, à prime abord, si différentes.

1.2 Définition(s) du jeu excessif : une problématique complexe

Qu'est-ce que le jeu excessif ? Cette question semble bien simple. Or, dans les faits, il s'agit d'une question extrêmement complexe. En effet, malgré plusieurs décennies de recherche, les chercheurs ne s'entendent pas encore sur ce qu'est le jeu excessif (Blaszczynski, 2010). On reconnaît le comportement. Cependant, on ne s'entend pas sur sa définition, ses causes et son traitement. Les qualificatifs utilisés pour identifier les problèmes de jeu sont nombreux : jeu « pathologique », jeu « compulsif », jeu « excessif », jeu « problématique, etc. (Korn, Gibbins & Azmier, 2003; Rickwood & al., 2010). Bref, une véritable confusion ainsi qu'un manque de clarté conceptuelle règne lorsque vient le temps d'aborder cette problématique (Dyke et al. 2009).

Dans le cadre de cette section, nous nous pencherons sur les diverses définitions des problèmes de jeu. Notre objectif sera de mettre en relief les diverses conceptions des problèmes de jeu qui se cachent derrière chacune de ces définitions. Cette explication permettra au lecteur de comprendre pourquoi nous avons choisi de retenir le terme jeu « excessif » dans le cadre de cette thèse.

À l'heure actuelle, il existe de nombreux termes pour définir l'action de s'adonner aux JHA de manière excessive. Les principaux étant : le « jeu compulsif », le « jeu pathologique », le « jeu

problématique » et le « jeu excessif ». Toutes ces expressions réfèrent au même phénomène, i.e. jouer aux JHA de manière excessive. Leurs conceptions de ce phénomène sont cependant complètement différentes.

Le terme « jeu compulsif » est l'expression la plus ancienne. Cette expression a été employée pour la première fois par Edmund Bergler (1943). À cette époque Bergler, désirait établir une distance entre la conception morale et religieuse du jeu⁶, populaire à cette époque, en associant l'action de s'adonner aux JHA de manière excessive au secteur médical (Castellani, 2000). Ce phénomène représente pour les sociologues Peter Conrad et Joseph W. Schneider (1992), la médicalisation des problèmes de jeu. Nous reviendrons plus loin que la question de la médicalisation. Cependant, ce qu'il est important de comprendre, c'est que les différentes définitions des problèmes de jeu qu'il est possible de dénombrer de nos jours, puisent leur origine dans la médicalisation de cette pratique.

Quelques décennies après l'apparition du terme « jeu compulsif », i.e. au cours des années 1970, le terme « jeu pathologique » a fait son apparition dans la littérature sur les JHA. À cette époque, plusieurs chercheurs, et, entre autres, le Dr. Robert Custer que nous présenterons plus tard dans cette thèse, souhaitaient remplacer le terme « jeu compulsif » par « jeu pathologique » (Grunfeld. *et al.*, 2004), car il permettait, selon eux, de refléter le caractère médical, i.e. pathologique, du problème.

⁶ Nous présenterons plus en détail cette conception ultérieurement.

En 1980, l'American Psychiatric Association (APA) ajoute le jeu pathologique au Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM)⁷. Ce dernier sera introduit sous le vocable « jeu pathologique » et classé dans la catégorie des « Troubles du contrôle des impulsions non classés ailleurs » (APA, 1980). Comme nous l'expliquerons plus tard dans le cadre de cette thèse, la conceptualisation du jeu excessif comme trouble compulsif implique que l'origine des problèmes de jeu se situe à l'intérieur de l'individu. Autrement dit, le jeu compulsif représente, selon cette définition, une problématique située au niveau du contrôle des impulsions.

Au fil des décennies suivantes, il a été possible d'assister à l'émergence d'une définition concurrente des problèmes de jeu. En effet, certains chercheurs ont graduellement commencé à appréhender ces derniers comme un problème de dépendance, i.e. une forme d'« addiction ». Cette conception qui a considérablement gagné en popularité au cours des dernières années situe l'origine des problèmes de jeu à l'extérieur de l'individu. Autrement dit, pour ces derniers, c'est le produit consommé, i.e. les JHA, qui est à l'origine des problèmes de jeu.

En 2014, le jeu pathologique a été reclassé, au sein du DSM-5, dans la catégorie « Substance-Related and Addictive Disorders » sous le vocable « jeu problématique » (i.e. gambling disorder) (APA, 2014). Le terme « jeu pathologique » a donc été remplacé par « jeu problématique » (i.e. gambling disorder) et, l'action de s'adonner de manière excessive aux JHA est maintenant considérée comme un problème de dépendance. Ce reclassement ne fait

⁷ Le DSM est un manuel de référence, publié par l'Association américaine de psychiatrie (APA), qui classe et catégorise les critères diagnostics et statistiques de troubles mentaux spécifiques. Les professionnels dans le secteur de la santé mentale l'utilisent pour déterminer leurs diagnostics médicaux.

cependant pas consensus au sein de la communauté scientifique. En effet, comme nous le mettrons plus tard en relief, pour de nombreux chercheurs le jeu peut, à leurs yeux, difficilement être comparé aux « addictions avec substance » (alcool, drogues, etc.) car le jeu représente un « comportement », une pratique et non, une substance.

L'utilisation des termes « jeu compulsif », « jeu pathologique » et « jeu problématique » impliquent donc l'adoption d'une définition précise des problèmes de jeu qui peuvent, comme nous le démontrerons plus tard, avoir un impact considérable sur notre conception des JHA et l'élaboration de politiques publiques dans ce domaine. Dans le cadre de cette thèse, notre objectif n'est pas de prendre position dans ce débat scientifique. C'est donc, entre autres, pour cette raison que nous avons décidé, à l'instar de plusieurs chercheurs (Grunfeld *et al.*, 2004; Dickerson, 2003; Castellani, 2000) d'adopter le terme « jeu excessif », afin de faire uniquement référence au comportement problématique, i.e. s'adonner aux JHA de manière excessive et de se positionner en marge de ce débat⁸.

1.3 L'analyse des politiques publiques

Au cours des dernières décennies, les politiques publiques sont devenues un objet d'étude très prisé en sciences humaines et sociales. Les politiques publiques représentent un terrain empirique fertile qui peut être appréhendé à travers la lunette de plusieurs perspectives disciplinaires. Or, au fil du temps, l'analyse des politiques publiques s'est graduellement

⁸ Il est pertinent de noter que le principal indice canadien dans le domaine des JHA se nomme « Indice canadien du jeu excessif (ICJE) ». Ce dernier a été créé en 2001 (CCGR, 2015).

institutionnalisée et est devenue un champ de recherche largement dominé par la science politique (Duran, 2010). Ainsi, après avoir longtemps concentré leur attention sur l'État, les instruments et les acteurs de la décision publique et adopté une perspective positiviste (Lasswell, 1971; Lindblom, 1959; Simon, 1957; Dhahl, 1947), les chercheurs en analyse des politiques publiques ont graduellement orienté leurs analyses vers l'ensemble des acteurs qui participent à l'élaboration de l'action publique en adoptant une perspective plus proche de la sociologie et des épistémologies constructivistes (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007; Baumgartner & Jones, 1991 & 1993; Le Galès & Thatcher, 1999; Gilbert & Henry, 2009; Gusfield, 2009; Hassenteufel, 2008; Lascoumes & Le Galès, 2007)⁹.

Il s'agissait là d'une importante transformation. En effet, en « [...] posant le problème de la construction sociale de la réalité dans les forums politiques [...], [ces approches ont contribué au renouvellement des] perspectives traditionnelles de la régulation en insistant sur les phénomènes de construction de sens [ainsi que, les interactions entre acteurs] » (Muller & Surel, 1996 dans Rampala, 2008).

L'apport de ces perspectives pour l'analyse des politiques publiques a été considérable. En effet, ces approches ont permis un détachement des approches naturalistes des problèmes publics et de mettre l'accent sur les relations entre acteurs et le processus de construction des problèmes publics. Cette thèse se situe dans cette lignée.

Dans le cadre de cette thèse, nous nous pencherons sur le processus de construction du problème public que représente maintenant le jeu excessif. Cependant, au lieu de nous

⁹ Nous référons ici, entre autres, à l'Advocacy Coalition Framework, à la Punctuated-Equilibrium Theory, la Policy Network Analysis ainsi que les approches s'intéressant à la construction des problèmes publics.

concentrer sur les relations entre acteurs, nous tenterons de « dépasser le cadre premier des interactions sociales à travers lesquelles est construite l'action publique pour accéder [, entre autres,] aux impacts qu'elle génère » et ce, autant au niveau empirique que théorique. En effet, « les politiques publiques ne peuvent se résumer à de simples jeux d'acteurs » (Duran, 2010, p. 55). Il y a beaucoup plus à en retirer. Ainsi, à l'instar de Gilbert et Henry (2009), nous « faisons l'hypothèse que lire l'ensemble de l'action publique à travers le prisme du questionnement en terme de définition des problèmes publics peut nous amener à voir certains aspects [...] de l'action publique auparavant moins mis de l'avant ainsi qu'à comprendre de façon renouvelée certains enjeux qui structurent l'action publique, qui, sans cette lecture, apparaissent de façon moins visible » (Gilbert & Henry, 2009, p. 21).

Le fil conducteur de cette thèse, soit la construction des problèmes publics, la distingue dès lors « [...] très clairement des études qui visent à considérer que tel ou tel problème relève d'emblée du domaine des politiques de santé publique [ou de moralité publique] et qui s'attardent alors à analyser les réponses apportées à ce problème posé en tant que tel, l'efficacité des politiques mises en œuvre, les modifications et améliorations à y apporter » (Gilbert et Henry, 2009, p. 22).

Dans le cadre de cette thèse, nous tenterons de sortir des cadres positivistes traditionnels et de démontrer l'intérêt d'une approche s'intéressant à la construction des problèmes publics. Nous nous intéresserons donc à la genèse du problème public que représente le jeu excessif. Selon nous, pour comprendre un problème, il est essentiel de se pencher sur ses origines, son histoire et ses racines. Ainsi, nous croyons, à l'instar des spécialistes en socio-histoire de l'action

publique, que bien comprendre le passé permet de mieux appréhender le présent (Payre et Pollet, 2013). Cette thèse aura donc une importante composante historique.

Comme le soulignent Payre et Pollet (2010), il est essentiel de rompre avec le « sempiternel chapitre [d'introduction, obligatoire et nécessaire] des thèses et des ouvrages de sciences politiques [et de sciences humaines, en général], mais aussi, de se distancier des études macro-sociologiques historiques qui sont orientées, trop souvent, « sur une volonté typologique un peu trop systématique et [qui finissent par] gommer les effets de contextes et l'historicité même des processus étudiés » (p. 100-102).

Depuis quelques années, on assiste, en particulier en France, au développement d'une sociohistoire des politiques publiques (Laborier et Trom, 2003). L'objectif de cette sociohistoire est de réduire l'hiatus entre l'analyse des politiques publiques du passé et celles du présent, lié notamment aux cloisonnements disciplinaires entre l'histoire et les autres sciences sociales. Comme le souligne Hassenteufel (2008), « [i]l ne s'agit plus de faire une genèse d'une politique publique, mais aussi d'éclairer une politique publique contemporaine à la lumière de son évolution historique » (p. 14). C'est dans cette lignée que se situe cette thèse.

En effet, notre objectif est de retracer l'histoire de la politique, de se pencher sur sa genèse, soit la construction du problème public que représente le jeu excessif, et d'apporter un éclairage et une réflexion sur certains enjeux contemporains ainsi que de manière plus générale, sur l'étude des politiques publiques.

1.4 La construction des problèmes publics

Qu'est-ce qu'un problème public? Au sein de la littérature, il existe de nombreuses définitions de la notion de problème public. Tout d'abord, pour Jean-Gustave Padioleau (1985), un problème public est un problème perçu comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités. Pour John W. Kingdon (2011), un problème existe dès que des acteurs commencent à penser que quelque chose peut être fait pour changer une situation. Malgré leurs différences, ces définitions ont un point commun : elles établissent une distinction entre la notion de problème et celle de problème « public ».

Il est important de comprendre que toutes les « conditions » objectives ne sont pas automatiquement reconnues comme étant des « problèmes » (Kingdon, 2011). En effet, les problèmes sont le fruit d'un travail d'étiquetage et de labellisation entrepris par des acteurs collectifs (Becker, 1966). Ainsi, de nombreux enjeux demeurent souvent latents ou orphelins durant une longue période. En effet, tous les jours, nous subissons une multitude de conditions. Cependant, « tant que nous ne pensons pas qu'une action doit être engagée pour changer les choses, il ne s'agit pas d'un problème » (Sheppard, 2010, p. 531). Autrement dit, aucune condition objective ne constitue, *a priori*, un problème public et aucun problème n'est public, par essence. À ce sujet, le cas de la pollution est un exemple classique. En effet, même si le phénomène existait depuis longtemps, soit bien avant la révolution industrielle, ce n'est qu'à partir des années 1970 que l'on considéra cet enjeu comme un problème public.

Le passage du statut de « condition » à celui de problème public ne représente pas toujours un parcours linéaire. De manière traditionnelle, un problème est généralement défini, en premier lieu, comme une situation problématique « privée ». Par la suite, lorsqu'il est récupéré par des

acteurs ou des groupes d'intérêt, il devient un problème « social ». Et, finalement, une fois que les autorités publiques sont interpellées afin de résoudre le problème, il devient un problème « public ». Son insertion dans un programme politique représente l'étape ultime du processus, c'est-à-dire le moment où une action sera, ou non, envisagée et qu'une politique sera élaborée pour reconnaître, s'attaquer, résoudre ou prévenir le problème (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006). **La construction d'un problème public représente donc le processus par lequel un problème est défini, construit, représenté, conceptualisé par les divers acteurs en cause.**

Dans la littérature, une distinction est fréquemment effectuée entre problème « social » et problème « public ». Selon Joseph Gusfield (2009), tant que les problèmes « ne deviennent pas des enjeux de conflits et de controverse dans les arènes de l'action publique » (p. 5) et que les autorités publiques ne sont pas concernées, le problème reste social et non, public. D'ailleurs, selon lui, ce qui distingue ultimement un problème public d'un problème social, ce sont ses conséquences directes ou indirectes sur la collectivité, qui sont mises en relief par les acteurs et l'implication de l'État. Ces « nouveaux » faits alimentent donc la « controverse » ainsi que les débats sur le sujet et poussent les acteurs à interpeler l'État.

Selon Pierre Lascoumes (2010), une controverse peut « être définie comme des séquences de discussion et d'affrontement entre des points de vue différents sur un sujet. Elles sont [...] considérées comme des temps d'exploration et de stabilisation des enjeux durant lesquels la diversité des dimensions, la pluralité des acteurs engagés et des voies d'action possibles sont envisagées [...] (p. 172). Comme le souligne ce dernier, la notion de controverse, qui sera importante dans cette thèse :

a pris de l'importance dans le cadre de la réflexion sur la construction des problèmes publics et de leur mise en politique. Tout d'abord, l'absence de naturalité substantielle des problèmes sociaux, et donc leur caractère en grande partie construit, a conduit à s'attacher aux processus de mise en visibilité de certains enjeux et de mobilisation différentielle des acteurs sociaux par rapport à eux. Ensuite, l'émergence de « nouveaux enjeux publics » marqués par des fortes incertitudes concernant leurs frontières et leur objectivation scientifique ou technique, et caractérisés par une forte hétérogénéité des acteurs concernés [...] a conduit à prendre au sérieux les controverses [...] (p. 172).

De plus, « le développement des controverses participe aux nouvelles modalités de formulation de l'intérêt général qui deviennent de moins en moins abstraites et moins détachées du réel. La puissance élue ou administrative n'en a plus le monopole ; les formes contemporaines de la démocratie participative l'obligent à prendre en compte les attentes d'acteurs concernés sur leur expérience directe et leurs besoins spécifiques » (p. 178). Il s'agit là d'un élément que nous tenterons de mettre en relief dans la dernière partie de cette thèse. En effet, dans le présent contexte caractérisé par la controverse, comment prendre les décisions publiques concernant les JHA au Québec?

Au cours de la dernière décennie, le champ de l'analyse des politiques publiques s'est graduellement transformé. Cette évolution s'illustre, entre autres, par un glissement qu'il est possible d'observer dans plusieurs études « vers une sociologie de l'action publique [qui] correspond au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique » (Hassenteufel, 2008, p. 23). Dans la seconde partie de cette thèse, nous nous intéressons, entre autres, aux impacts de glissement pour l'analyse et le management des politiques publiques. Il faut noter que ces transformations ont conduit certains chercheurs à se concentrer sur le rôle des acteurs et les interactions entre les divers intervenants qui participent au processus

d'élaboration de l'action publique (Hassenteufel, 2008) en exposant les stratégies déployées par les acteurs pour faire accepter leur définition du problème (Sabatier et Jenkins-Smith, 1988). Il s'agit là d'un des objectifs de cette thèse.

La littérature sur les problèmes publics représente un vaste champ. Dans le cadre de cette thèse, deux types de travaux ont capté notre attention : les travaux portant sur l'inscription des problèmes publics à l'agenda politique et ceux portant sur leur construction. Ces travaux, en accord avec cette nouvelle conception des politiques publiques et de l'action publique, ont comme caractéristique de nous « dégager d'une lecture naturaliste des événements, c'est-à-dire d'une représentation selon laquelle les problèmes s'imposeraient d'eux-mêmes en fonction de leurs caractéristiques ou de leur gravité et pousseraient les acteurs publics à les prendre en charge voire à les résoudre » (Gilbert et Henry, 2009, p. 12). Cette littérature a donc posé une rupture avec la conception traditionnelle et « objectiviste » des problèmes publics.

Au sein du premier courant, soit celui s'intéressant à l'inscription des problèmes publics à l'agenda politique, les chercheurs tentent principalement de comprendre comment les institutions politiques intègrent les demandes d'interventions de la société. Ces travaux ont permis, entre autres, de mettre « en évidence que le processus conduisant une autorité publique à se saisir d'un problème est loin d'être la simple réponse à l'urgence d'un problème objectif » (Gilbert et Henry, 2009, p. 14) et de mettre en relief le rôle des entrepreneurs de cause ou des entrepreneurs de morale dans ce processus¹⁰.

¹⁰ Un entrepreneur de morale est une personne ou un groupe de personne qui cherche à influencer un groupe de personnes dans le but de lui faire adopter ou maintenir une norme. Le terme « entrepreneur de morale » fut tout d'abord utilisé par Howard S. Becker (1963) dans son célèbre ouvrage « Outsiders ».

De nombreux chercheurs se sont penchés sur la question de la mise à l'agenda (Schattschneider, 1960 ; Cobb et Elder, 1972 ; Best, 1990 ; Lahire, 1999 ; Garraud, 1990 ; Favre, 1992 ; Majone, 2006) et certains tels que Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones (1991) et John W. Kingdon (1984) ont, pour leur part, étudié la dimension temporelle de la mise à l'agenda. Les deux premiers se sont concentrés sur les variations dans les politiques publiques et les changements sur de longues périodes et le troisième s'est attardé au contexte dans lequel un problème est porté à l'agenda politique.

Au sein du second courant, soit celui de la construction des problèmes publics, les chercheurs tentent de retracer « les logiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation » (Hassenteufel, 2010, p. 50) des problèmes sociaux afin de décrire et d'expliquer les différentes facettes du processus de construction des problèmes sociaux. Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2007), la « construction d'un problème public peut être définie comme un processus par lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagit afin d'imposer leur représentation d'un enjeu, l'interprétation qu'ils en font et pour influencer sur la direction et les moyens de l'action à entreprendre [...]. Construire socialement un problème public, c'est à la fois le nommer pour le définir, le qualifier pour le rendre tangible, et susciter une mobilisation d'acteurs qui deviennent le groupe porteur de la cause » (p. 74). Les problèmes publics sont ainsi le fruit d'un travail de « problématisation » accompli par une multitude d'acteurs et c'est généralement à la suite d'une mobilisation collective, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'appareil d'État, qu'un problème devient public (Sheppard, 2010). Dans ce champ, les travaux de Howard S. Becker (1963) sur la construction sociale de la déviance, et ceux de Joseph Gusfield portant, entre autres, sur l'alcool au volant (1981) et les mouvements de tempérance (1963) ont fortement influencé cette tradition de recherche.

Cette thèse se donc situe à la jonction de ces deux courants, soit en adoptant une dimension temporelle et historique ainsi qu'une perspective « constructiviste » des problèmes publics. Nous faisons le pari qu'en nous intéressant au processus de construction du problème public que représente maintenant le jeu excessif, nous pourrons apporter **un éclairage sur la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques.**

Ce projet peut sembler ambitieux. Il faut cependant comprendre que notre objectif n'est pas de proposer une nouvelle approche qui viendra révolutionner l'analyse des politiques publiques. Nous tenterons plutôt de démontrer qu'en nous intéressant à la genèse ainsi qu'au processus de construction d'un problème public qu'il est possible d'apporter un éclairage nouveau aux débats et aux controverses contemporains ainsi que de manière plus large, sur l'analyse et le management des politiques publiques.

1.5 Structure de la thèse et questions de recherche

Nos questions de recherche principales sont les suivantes : **Quelle est l'histoire des JHA ainsi que du jeu excessif au Québec? Quels apprentissages pouvons-nous en tirer pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques?**

Afin de répondre à ces questions, nous avons divisé cette thèse en deux parties. Dans la première partie, qui prendra la forme d'une thèse traditionnelle, nous tenterons de tracer un historique des JHA (chapitre 2) ainsi que du jeu excessif (chapitre 3) au Québec. Cette partie sera complétée par une section de discussion dans laquelle nous présenterons une analyse inspirée des théories de la déviance et de la régulation sociale qui nous permettra de tracer un

portrait de l'histoire des JHA en fonction des différentes conceptions des JHA qui ont dominé l'espace public québécois au cours des dernières décennies.

Dans la seconde partie, notre analyse sera divisée en trois sections distinctes. Dans la première section, nous tenterons de comprendre quels sont les origines et les fondements de la présente controverse concernant les JHA au Québec. Cette section nous permettra d'avoir une meilleure **compréhension** de la controverse sur les JHA (chapitre 4). Dans la deuxième section, nous nous intéresserons à l'**analyse** des politiques publiques et plus particulièrement, à la typologie des politiques publiques (chapitre 5). Dans cette section, nous tenterons de comprendre pourquoi les politiques publiques concernant les JHA sont appréhendées de différentes manières par les chercheurs (i.e. politiques de moralité publique, de santé publique, de régulation) et nous tenterons par la suite d'établir un lien entre ces dernières. Finalement, nous nous intéressons de manière plus précise au **management** des politiques publiques (chapitre 6). Pour ce faire, nous tenterons de mettre en relief la montée en popularité des approches participatives dans le secteur du management public. Dans cette section, nous nous intéresserons aussi aux changements qu'il est possible d'observer dans le champ de l'analyse et du management des politiques publiques et nous tenterons de démontrer que ces transformations ouvrent une fenêtre d'opportunité pour l'émergence de l'éthique appliquée en analyse des politiques publiques.

Afin de faciliter l'opérationnalisation des nos questions de recherche, nous avons posé des sous-questions de recherche. Le tableau ci-dessous présente ces dernières :

TABLEAU 1 : PRÉSENTATION DES QUESTIONS ET SOUS-QUESTIONS DE RECHERCHE

<p>PARTIE 1 : QUELLE EST L'HISTOIRE DES JHA AINSI QUE DU JEU EXCESSIF AU QUÉBEC?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) CHAPITRE 2 - HISTOIRE : Quelle est l'histoire des JHA au Québec? 2) CHAPITRE 3 - JEU EXCESSIF : Quelle est l'histoire du jeu excessif au Québec? 3) ANALYSE : Quelles principales conclusions pouvons-nous tirer de cette histoire des JHA et du jeu excessif au Québec? Quelles ont été les différentes conceptions des JHA au Québec au cours du 20^e siècle?
<p>PARTIE 2 : QUELS APPRENTISSAGES POUVONS-NOUS EN TIRER POUR LA COMPRÉHENSION, L'ANALYSE ET LE MANAGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) CHAPITRE 4 - COMPRÉHENSION : Quels sont les origines et les fondements de la présente controverse concernant les JHA au Québec? 2) CHAPITRE 5 - ANALYSE : Comment intégrer les politiques de moralité publique ainsi que les autres « nouvelles » catégories de politiques publiques, telles que les politiques incitatives, à la typologie des politiques publiques élaborée par Lowi (1972)? 3) CHAPITRE 6 - MANAGEMENT : Quelles sont les conséquences de la transformation du secteur de l'analyse et du management des politiques publiques pour l'étude des JHA? Quelles pistes pouvons-nous en tirer pour faciliter, dans le présent contexte caractérisé par une importante controverse, la prise de décision dans le secteur des JHA?

1.6 Méthodologie

Dans le cadre de cette thèse, nous avons choisis d'utiliser une approche socio-historique de type inductive. Les approches inductives se distinguent des approches hypothético-déductives qui ont souvent le défaut de contraindre le chercheur « dans une démarche [beaucoup trop] formaliste » et, de restreindre la complexité du social (Le Breton, 2008, p.40). En appréhendant notre objet d'étude de manière inductive, i.e. sans idée pré-concue au préalable, il nous était dès lors possible de pouvoir de saisir certaines subtilités propres à notre objet d'étude que nous n'aurions pu déceler en utilisant une approche hypothético-déductive (LeBreton, 2008). Cette approche nous offrait ainsi la possibilité d'adopter une approche

empirique et réflexive (Payre et Pollet, 2013), qui nous permettrait, via une approche « compréhensive », de mieux **comprendre** la problématique étudiée.

Notre objectif dans le cadre de cette recherche n'est donc pas de chercher, comme dans les approches hypothécico-déductives, à « [...] valider un modèle d'analyse *a priori*, mais bien, en fonction de la problématique posée [...] [de] se laisser guider par les sources disponibles, quitte à être surpris, étonné, quitte à voir ses premières intuitions être tantôt renforcées tantôt démenties [...] » (Payre et Pollet, 2013, p. 41).

Au cours des dernières décennies, de nombreux chercheurs se sont intéressés, en utilisant une approche inductive, à la socio-genèse de l'action publique (i.e. des politiques publiques)¹¹ (Gusfield, 2009; Buton, 2009; Noiriél, 2006; Dubois 1999; Boltanski, 1984). Ces chercheurs se sont attardés, entre autres, au processus de construction des problèmes publics (Payre & Pollet, 2013). Notre recherche se situe dans cette lignée. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés la théorisation enracinée (*Grounded Theory*) (Glaser et Strauss, 1967).

Dans cette thèse, nous utiliserons une approche inspirée de méthodologie de la théorisation enracinée (MTE). La MTE est fortement influencée par l'interactionnisme symbolique (Blumer, 1937). Pour les interactionnistes, « le fait social n'est pas donné, [...] [il s'agit plutôt d'un] processus, qui se construit dans le cadre de situations concrètes » (p. 99). De nombreux chercheurs (Hugues, 1996; Strauss 1992; Freison, 1984; Goffman, 1968; Lemert, 1967), entre

¹¹ Nous expliquerons dans le chapitre 6, le glissement conceptuel qu'il a été possible d'observer dans les dernières années de « politiques publiques » à « action publique ».

autres en sociologie de la déviance¹² (Conrad & Schneider, 1992; Becker, 1985; Herpin, 1973; Ogien, 1955) se sont inspirés de cette approche dans leurs travaux.

La MTE a été développée afin d'étudier les phénomènes sociaux dans une perspective interactionniste symbolique (Luckerhoff et Guillemette, 2014). La MTE vise la construction ou l'amélioration d'un cadre théorique ou d'un cadre conceptuel à partir de données plutôt que de chercher à insérer ces données à l'intérieur d'un cadre donné ou établi préalablement (Glaser et Strauss, 1967). Dans notre cas, ces cadres ont été déterminés à posteriori. Ainsi, dans la conclusion de la première partie, nous référerons au cadre que Conrad et Schneider (1992) ont élaboré pour appréhender la déviance sociale et, dans le chapitre 5, à la typologie des politiques publiques élaborée par Lowi (1972). Pour certains, tel que Glaser (1992), les chercheurs utilisant la MTE ne devraient faire aucune recension des écrits avant leur collecte de données et ce, afin de ne pas se laisser influencer par des conceptions et théories déjà établies. Pour d'autres, tel que Strauss et Corbin (2008), le chercheur ne doit pas s'abstenir de faire une recension des écrits. Cette thèse s'inscrit dans la logique straussienne. Nous avons donc réalisé une recension des écrits avant de procéder à notre collecte de données.

Dans le cadre de cette thèse, à l'instar de plusieurs chercheurs (Tourigny-Koné, 2014; Guillemette et Luckerhoff, 2009), nous utiliserons des sources documentaires et, entre autres, comme dans le cadre du chapitre 5, les écrits scientifiques comme données principales. Nous considérons donc ces sources comme des données produites socialement dans un contexte déterminé (Tourigny-Koné, 2014, p. 79). Notre recherche vise donc, entre autres, à revoir les constructions théoriques qui se retrouveraient, de manière traditionnelle, dans la recension des

¹² La sociologie de la déviance est un corpus qui a fortement influencé notre analyse.

écrits d'une démarche hypothético-déductive. Nous utiliserons donc les sources documentaires « comme des données à analyser, dans l'objectif de participer à la théorisation par leur remise en question » (Tourigny-Koné, 2014, p. 83). Ce type de recherche permet ainsi de formuler « de nouveaux concepts ou [de donner] un sens nouveau aux anciens » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006, p.100), dans le but de produire de la théorie (Tourigny-Koné, 2014, p. 80). L'objectif de la MTE est donc de mener à l'émergence ou la consolidation d'une théorie ou d'atteindre une certaine cohérence ou représentativité sémantique via un mouvement constant de va-et-vient entre la collecte de données et l'analyse (Pagé, 2015).

Tel que mentionné précédemment, cette thèse sera divisée en deux sections. Dans la première section (chapitres 2 et 3), nous nous attarderons à l'histoire des JHA au Québec (chapitre 2) ainsi qu'au processus de construction du problème que représente maintenant le jeu excessif au Québec (chapitre 3). Cette section est d'une grande importance puisqu'elle va nous permettre de poser les bases pour la seconde section de la thèse, principalement, le chapitre 5.

Dans la seconde section, nous tenterons de mettre en relief l'intérêt d'utiliser une approche s'intéressant à la construction des problèmes pour la compréhension (chapitre 4), l'analyse (chapitre 5) et le management (chapitre 6) des politiques publiques concernant les JHA. Voici maintenant une présentation des différents chapitres de cette thèse, de la méthodologie ainsi que des sources employées.

PARTIE 1 : LE JEU EXCESSIF : LA CONSTRUCTION D'UN PROBLÈME PUBLIC

Dans la première section de cette thèse, qui prendra la forme d'une thèse traditionnelle, notre objectif sera de tracer l'histoire récente des JHA et du jeu excessif au Québec. Pour ce faire,

nous procéderons en deux temps. Dans le chapitre 2 « Les jeux de hasard et d'argent au Québec : un détour historique », nous nous attarderons à l'histoire des JHA au Québec. L'écriture de ce chapitre a été réalisée à l'aide de sources documentaires. Deux principaux types de sources ont été utilisés : les articles de journaux et les publications gouvernementales.

Dans le cadre de ce chapitre, nous nous attarderons à la période 1930 à aujourd'hui. La collecte des articles de journaux a été réalisée en deux temps. Dans un premier temps, pour les articles de journaux publiés entre 1930-1990, nous avons utilisé trois principales sources : 1) les archives de la ville de Montréal et plus particulièrement, les dossiers journalistiques s'intéressant aux JHA à Montréal; 2) le dossier « Montréal sous le règne de la Pègre » qui reproduit, avec quelques modifications, une série d'articles qui a été publiée par Pacifique Plante dans le quotidien *Le Devoir* entre le 28 novembre 1949 et le 18 février 1950 (Plante, 1950). Ce document avait pour objectif de présenter l'industrie du crime organisé à Montréal et surtout, de mettre en lumière le vaste système de protection qui s'était graduellement établi dans la métropole ; 3) les archives sur microfilm de la Bibliothèque et archives nationale du Québec (BANQ).

La vaste période historique à couvrir (i.e. 1930-1990) ainsi que l'usage de microfilms ont représenté un défi de taille lorsqu'est venu le temps de dépouiller les archives de la BANQ. Nous avons donc, inspirés des précis de méthodologie historique (Sanfaçon, 2005), développé la méthodologie suivante : dans un premier temps, nous avons tracé, à l'aide de la littérature sur les JHA et de la documentation officielle de Loto-Québec et du gouvernement du Québec, une liste des dates importantes et période charnières dans l'histoire des JHA au Québec (voir tableau 2).

Nous avons par la suite, dépouillé de manière systématique trois principaux quotidiens québécois : *La Presse* (1939-1990), *Le Devoir* (1930-1990) et *Le Soleil* (1930-1990). Au final, pour ce chapitre, près de 175 articles ont été conservés aux fins d'analyse. Ces articles ainsi que les publications gouvernementales, et plus particulièrement, les rapports annuels et publications de Loto-Québec, nous ont permis et ce, avec l'aide de sources secondaires, de compléter réaliser notre portrait historique des JHA au Québec.

TABLEAU 2 : DATES IMPORTANTES DANS L'HISTOIRE DES JHA AU QUÉBEC ENTRE 1892 ET 1990

- 1892 : ADOPTION DU CODE CRIMINEL ET PROHIBITION DES JHA AU CANADA
- 1930-1935 : IMPORTANT MOUVEMENT EN FAVEUR DE LA LEGALISATION DES LOTERIES AU QUEBEC
- 1950-1953 : COMMISSION D'ENQUETE SUR LA MORALITE PUBLIQUE A MONTREAL
- 1967-1969 : L'EPOQUE DE LA TAXE VOLONTAIRE DE JEAN DRAPEAU ET DES DISCUSSIONS SUR LA LEGALISATION DES JHA
- 1970 : LA CREATION DE LOTO-QUEBEC
- 1985 : LA MODIFICATION DU CODE CRIMINEL, I.E. LA LEGALISATION DES APPAREILS ELECTRONIQUES DE JEU ET DES MACHINES A SOUS
- 1985-1990 : LE DEBAT SUR LA CREATION DES CASINOS AU QUEBEC

Dans le chapitre 3 « La construction d'un problème public : le jeu excessif », notre objectif sera de tracer l'histoire du problème que représente le jeu excessif. Dans ce chapitre, nos principales sources ont été : 1) la littérature sur le jeu excessif; et 2) les articles journalistiques¹³. Pour la période antérieure à 1988, nous avons principalement utilisé la littérature sur le jeu excessif. En effet, comme nous le soulignerons plus tard dans cette thèse, la thématique du jeu excessif n'a fait son apparition dans les médias qu'au tournant des années

¹³ La sélection des articles est la même que celle utilisée dans le chapitre 4 de la thèse. Nous en présenterons la méthodologie plus détaillée lors de la présentation de ce chapitre.

1990. Nous avons dès lors décidé de nous orienter vers des sources secondaires, telles que la littérature sur les JHA, pour la période antérieure à 1988¹⁴.

À la suite de ces deux chapitres, i.e. à la fin de la première partie de cette thèse, nous présenterons via une analyse inspirée des théories de la régulation sociale et plus particulièrement, de la sociologie de la déviance (Conrad et Schneider, 1992; Becker, 1985), un portrait de l'histoire des JHA au Québec. Dans cette section, nous tenterons de mettre en relief les nombreuses constructions sociales par lesquelles les JHA sont passés au cours du 20^e siècle. En effet, comme nous le démontrerons dans cette section, en l'espace de quelques décennies, le jeu est passé de « vice », à « crime », à « loisir » et, qui plus est, nous avons assisté à l'émergence d'un « nouveau » problème public : le jeu excessif.

Afin de réaliser cette analyse, nous avons procédé à une classification de nos données (i.e. le contenu des articles journalistiques, publications gouvernementales, littérature sur les JHA utilisés dans le cadre de cette recherche). Cette classification nous a permis de mettre en relief les différentes représentations sociales des JHA qu'il a été possible d'observer au cours de la période étudiée (1930 à aujourd'hui). Quatre principales catégories ont émergé de l'analyse : 1) la référence à la moralité; 2) à la criminalité; 3) au divertissement; 4) à la médicalisation et à la « public-healthisation »¹⁵. Ces catégories nous ont permis de proposer un cadre analytique des JHA en fonction de l'évolution de leurs représentations sociales et des institutions sociales dominantes au sein de notre société.

¹⁴ Afin de pallier à cette lacune, nous nous sommes assurés de trianguler de manière continue l'information obtenue. Des discussions informelles avec des représentants de Loto-Québec, de l'INPSQ, des spécialistes des JHA ainsi que de la coalition EmJeu nous ont permis de valider nos intuitions et d'orienter nos recherches.

¹⁵ C'est-à-dire l'appropriation par les acteurs de la santé publique de certains problèmes sociaux.

PARTIE 2 : LA COMPRÉHENSION, L'ANALYSE ET LE MANAGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans la seconde partie de la thèse, qui prendra la forme d'une thèse par articles, nous tenterons de mettre en relief l'intérêt d'utiliser une approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques. Cette section comportera trois chapitres.

Le premier chapitre, le chapitre 4 « La compréhension des politiques publiques : l'influence des acteurs » comprendra l'article intitulé « Jeux de hasard et d'argent et controverse au Québec : origines et fondements ». Dans le cadre de cet article, notre objectif sera de comprendre les origines et les fondements de la présente controverse relative aux JHA au Québec. Pour se faire, nous nous inspirerons de la littérature s'intéressant à la construction des problèmes publics pour tenter d'expliquer comment le jeu excessif a réussi, et ce, en l'espace d'un peu plus d'une décennie, i.e. entre 2000 et aujourd'hui, à être conceptualisé et appréhendé comme un problème de santé publique et, à représenter un tel objet de controverse dans l'espace public québécois. Nous tenterons, entre autres, de démontrer que l'émergence de la présente controverse concernant les JHA au Québec s'explique par le glissement conceptuel qu'il a été possible d'observer au cours de la dernière décennie d'une conception du jeu excessif comme trouble du contrôle des impulsions à trouble de dépendance.

Pour ce faire, nous avons utilisé trois principaux types de sources : 1) les articles journalistiques; 2) les publications gouvernementales; 3) la littérature sur les JHA. Dans cette section, notre analyse s'est concentrée sur la période s'échelonnant de 1990 à 2012. La cueillette des articles journalistiques s'est réalisée par voie électronique via la base de donnée Eureka.cc qui comprend l'ensemble des journaux québécois francophones. Afin de délimiter

notre recherche, nous avons utilisé les mots clés suivants : Loto-Québec, jeu excessif, jeu pathologique et jeu compulsif. Cette recherche nous a permis de recenser 4550 articles. Nous avons ensuite consulté chacun des articles un à un afin de faire un tri au sein de notre recension. Nous en avons profité pour éliminer les articles qui ne faisaient que mentionner le jeu excessif sans approfondir plus le sujet, les articles « doublons », les articles qui ne traitaient pas de la problématique spécifique du jeu excessif au Québec, etc.. Au final, nous avons conservé 475 articles en format électronique que nous avons analysé à l'aide du logiciel d'analyse qualitative MAXQDA. L'utilisation de ce logiciel nous a permis de classifier le discours des différents acteurs concernés par la problématique du jeu excessif au Québec et de mettre en relief la trame argumentaire des acteurs de la santé publique québécoise¹⁶.

Dans un second temps, nous avons recensé les publications officielles de Loto-Québec, de l'Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ) ainsi que celles réalisées par les autres organismes concernés par les JHA, i.e. le Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) et la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJQ) et ce, depuis 1970. Le tout a été complété par une revue de la littérature sur les JHA et ce, en portant une attention particulière aux études de prévalence portant sur le jeu excessif au Québec. L'utilisation de ces différents types de sources primaires et secondaires, nous a permis de bonifier notre analyse et de faire émerger, en s'inspirant de la MTE, certains concepts clés et de tracer la trame argumentaire des acteurs québécois de la santé publique.

Dans le second chapitre de cette section, soit le chapitre 5 « L'analyse des politiques publiques : essai de consolidation théorique » qui comprend l'article « Les politiques de

¹⁶ Au cours de cette thèse, nous utiliserons fréquemment le vocable « acteurs de la santé publique », i.e. les spécialistes de l'INSPQ et les DSP s'intéressant au JHA.

moralité publique : un travail de consolidation », nous tenterons de démontrer que les politiques de moralité publique et les politiques incitatives, qui regroupent, entre autres, certaines politiques de santé publique, peuvent être intégrées à la typologie des politiques publiques élaborée par Lowi en 1972. Ce chapitre se distinguera des chapitres précédents sur deux points : 1) l'utilisation exclusive de la littérature scientifique comme source primaire; 2) la tentative de réaliser un essai de consolidation théorique. Pour ce faire, nous avons procédé à une revue complète de la littérature sur les politiques de moralité publique (N= 42). Notre analyse nous a permis de démontrer qu'il était possible, au lieu de créer, à l'instar de ce qu'on fait plusieurs chercheurs au cours des dernières décennies, de nouvelles catégories de politiques publiques, d'intégrer ces « nouvelles » politiques publiques (i.e. les politiques de moralité publique et, entre autres, les politiques incitatives) au sein du cadre développé par Lowi en 1972. Il s'agit là d'un important apport à l'avancement des connaissances¹⁷. En effet, jusqu'à maintenant, les tentatives de consolidation du cadre de Lowi (1972) s'étaient toutes soldées par des modifications considérables au cadre proposé par ce dernier.

Finalement, dans le dernier chapitre de cette section, le chapitre 6 « Le management des politiques publiques : la participation de la population », nous présenterons l'article « Public Policy Analysis and Management at the Crossroads : An Epistemological Investigation of Ethics and Public Action ». Dans cet article, nous tenterons de mettre en relief le décalage épistémologique qu'il est maintenant possible d'observer en analyse et management des politiques. Nous tenterons de démontrer qu'il est possible d'y voir une fenêtre d'opportunité

¹⁷ En 2009, l'Institut d'administration publique du Canada nous a décerné sa palme d'or (*Gold Leadership Award*) pour nos travaux de recherche et de consolidation théorique sur les politiques de moralité publique. Il s'agit là d'une reconnaissance importante de l'apport de ce travail de consolidation à la communauté scientifique.

pour le développement de l'éthique appliquée en administration publique; mais aussi, de souligner que l'émergence de nouvelles approches misant sur la participation active des citoyens représente une avenue des plus intéressante pour la prise de décision dans le secteur des JHA au Québec.

Contrairement aux deux autres articles qui n'ont pas encore été soumis et publiés¹⁸, cet article a été publié dans l'ouvrage *Canadian Public Administration in the 21st Century* (Roberge et Conteh, 2014). Cette publication qui a été soumise à un rigoureux processus d'évaluation¹⁹, regroupe des publications des principaux leaders émergents, à l'échelle canadienne, dans le domaine des politiques publiques au Canada et vise à combler « [...] *the gap between established analytical traditions and novel theoretical and methodological approaches in the field. It proposes a new, more interdisciplinary public administration increasingly focused on governance and not solely on management* » (p. iv).

Ces trois chapitres seront suivis d'une section de discussion dans laquelle nous présenterons l'intérêt d'utiliser une approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques. Nous tenterons aussi, afin de compléter nos conclusions du chapitre 6, de mettre en relief l'intérêt d'utiliser une approche de type participative pour la prise de décision dans le secteur des JHA au Québec.

Le tout sera suivi de la conclusion générale de la thèse au sein de laquelle nous résumerons les principales conclusions de notre recherche ainsi que ses principales limites et, présenterons

¹⁸ Le premier sera soumis au *Journal of Gambling Issues* et le second au *Policy Studies Journal*.

¹⁹ Cet article a subi un double processus d'évaluation par les pairs. En effet, il a tout d'abord été présenté dans le cadre d'un « Public policy workshop » qui s'est tenu à l'Université York, en 2011, où sa version écrite a été évaluée par les pairs. Par la suite, lors de l'édition du livre (chez Taylor & Francis), le livre a à nouveau été révisé par un comité scientifique indépendant et par la suite, publié, en 2014.

des pistes de recherches futures pour la recherche dans le secteur des politiques publiques et des JHA.

Partie 1

Le jeu excessif : la construction d'un problème public

*« Il aura fallu beaucoup de temps à Loto-Québec pour reconnaître
pleinement le problème du jeu pathologique et surtout,
pour prendre des moyens appropriés pour le combattre »*
Le Droit, 16 mars 2002

Introduction

Le jeu excessif : la construction d'un problème public

Dans le cadre de cette section, nous nous pencherons sur l'histoire des JHA au Québec ainsi que sur le processus de construction du problème que représente maintenant le jeu excessif. Nous tenterons, entre autres, de mettre en relief les nombreuses constructions par lesquelles l'action de s'adonner aux JHA est passée au cours de son histoire. En effet, au cours des deux derniers siècles, les JHA ont eu plusieurs statuts. Ainsi, le jeu est passé de « vice », à « crime », à « loisir » et, le jeu excessif, de « problème d'ordre médical » à « problème de santé publique ».

Le détour historique que représente cette section est d'une importance majeure. En effet, il nous permettra, par la suite, soit dans la deuxième section de cette thèse, de porter un regard « nouveau » sur la présente controverse qu'il est présentement possible d'observer au sujet des JHA au Québec et de fournir un éclairage, mais surtout des leçons pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques dans le domaine.

Cette section sera divisée en deux chapitres. Dans le premier chapitre, nous retracerons l'histoire des JHA au Québec. Dans le second, nous nous attarderons à l'histoire de ce nouveau problème public que représente maintenant le jeu excessif. Ces chapitres seront suivis d'une section de discussion dans laquelle nous présenterons une analyse inspirées des théories de la déviance et de la régulation sociale qui nous permettra de tracer un portrait de l'histoire

des JHA en fonction des différentes conceptions des JHA qui ont dominé l'espace public québécois au cours des dernières décennies.

Chapitre 2

Les jeux de hasard et d'argent au Québec : un détour historique

La popularité des JHA n'est pas un phénomène récent. Un siècle av. J.-C., les Chinois jouaient déjà au Kéno. En Amérique, avant l'arrivée des colons, les Autochtones s'adonnaient eux aussi aux JHA (Suissa, 2005b). En fait, d'« aussi loin que nous puissions scruter l'histoire, nous retrouvons toujours chez l'être humain une attirance profonde vers le mystère [et] l'inconnu » (Labrosse, 2005, p. 10).

En Amérique du Nord, l'histoire des JHA représente le parcours d'un « vice » qui a longtemps oscillé entre tolérance, prohibition et légalité (Rose, 2010). Siècle après siècle, année après année, les mêmes questions sont venues hanter les politiciens : devait-on autoriser le jeu, le tolérer, en interdire certains ou les proscrire tous? (Roy, 1982). Encore, aujourd'hui, en ce début de XXI^e siècle, ces questions sont toujours d'actualité. D'ailleurs, les récents débats relatifs à l'offre de jeu au Québec illustrent très bien ce phénomène.

Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur l'histoire des JHA au Québec. Ce détour historique s'avère fort important. En effet, comme nous l'avons mentionné en introduction, si l'on désire bien comprendre l'histoire du problème public que représente maintenant le jeu excessif, il est essentiel de remonter à sa genèse. Le présent chapitre sera divisé en quatre sections. Dans la première, nous nous attarderons à l'époque de la prohibition des JHA au pays. Dans la seconde, nous discuterons de la légalisation des JHA. Dans la troisième, nous tracerons l'histoire de Loto-Québec de sa création à nos jours. Et finalement, dans la dernière

section, nous ferons une conclusion générale en nous attardant à la présente controverse concernant les JHA au Québec.

2.1 L’histoire des JHA au Québec au XIX^e et XX^e siècle

Entre la colonisation et le début du XIX^e siècle, le statut des JHA a toujours été quelque peu ambigu au Canada. En effet, malgré leur interdiction épisodique, ils étaient généralement tolérés en territoire canadien. Ce ne sera qu’au début du XIX^e siècle, qu’un premier véritable mouvement anti-JHA émergera et prendra une plus grande ampleur sur le continent (Labrosse, 1985). À cette époque, certains acteurs s’inquiétaient du manque de régulation et de surveillance de l’industrie. De nombreux abus et dérapages étaient observés et, ces derniers désiraient protéger la population.

En 1856, après plusieurs scandales de fraude, de détournements de fonds et d’escroquerie, le gouvernement canadien décida d’interdire les loteries. Cette loi ébranla plusieurs groupes dont l’Église catholique, qui tenait depuis plus d’un siècle des loteries, des bazars et des encans pour financer ses activités. Cependant, en usant de son prestige et de son influence, cette dernière obtiendra gain de cause. Ainsi, en 1860, la loi sera assouplie et elle pourra poursuivre une partie de ses activités. Les loteries resteront interdites (Labrosse, 1985).

En 1867, le Québec retrouve un Parlement autonome et, dès 1869, il autorise les loteries. Ces dernières devront, par contre, être tenues par des organismes locaux et avoir pour objectif le développement économique du Québec. On assiste dès lors à la multiplication des loteries religieuses et charitables (Roy, 1983). Bien que fortement critiquées par le clergé conservateur et les anglo-protestants, ces loteries seront très populaires et joueront un rôle important dans le

processus de colonisation de la province à la fin du XIX^e siècle. En effet, les lots remis prendront principalement la forme d'arpents de terre ou d'immeubles. Or, le manque de régulation mènera, encore une fois, à des dérapages, et les journaux feront, à nouveau, état de nombreuses anomalies et scandales.

Une loterie en particulier, la Loterie Populaire, a abondamment fait parler d'elle. En effet, cette loterie vendue 5 cents promettait près de 264 900 \$ en lot. Or, il aurait fallu vendre 5 298 000 billets par tirage pour assurer un tel lot, soit presque quatre fois la population de la province. De tels records de ventes n'étaient, bien entendu, jamais réalisés. Cependant, avant que la province de Québec n'ait le temps de se pencher sur la question de la régulation des JHA, le gouvernement canadien, exaspéré par la situation et, surtout, fortement influencé par les groupes de pression et plus particulièrement, les groupes religieux protestants, décida d'en reprendre le contrôle (Labrosse, 1985).

Cette influence protestante s'est reflétée jusque dans le Code criminel canadien. En effet, lors de son adoption en 1892, l'interdiction de s'adonner aux JHA sera classée sous la rubrique « offense envers la morale, la religion et le bien public ». À cette époque, l'éthique protestante du travail, qui prône qu'on doit « mériter » ce qu'on gagne et que le fait d'obtenir « quelque chose pour rien » est immoral, occupait une place très importante dans la culture canadienne. On retrouve d'ailleurs encore, de nos jours, les vestiges de cette influence. En effet, c'est, entre autres, pour cette raison que la loi oblige, encore aujourd'hui, à répondre à une question mathématique lorsqu'on gagne un prix tiré au hasard. Cette pratique remonte aux années 1920, moment où l'on a modifié la loi afin de permettre les jeux de chance où l'habileté était nécessaire, et ce, afin de respecter les mœurs de l'époque (Morton, 2003).

En 1892, les JHA se retrouveront interdits au Canada et ce, pendant un peu plus de 75 ans¹. À partir de ce moment et pour les décennies à venir, le terme « clandestinité » caractérisera cette industrie et le jeu deviendra rapidement associé au crime organisé (Brodeur, 2011). Après une période de croissance en dents de scie, l'industrie « clandestine » des JHA se développera à grande vitesse sur le continent à partir des années 1930. En effet, selon certains observateurs, la fin de la prohibition de l'alcool aux États-Unis, en 1933, a accéléré le développement de l'industrie des JHA, car de nombreux *bootleggers* avaient décidé de se « recycler » dans ce secteur. Ils créeront rapidement de vastes réseaux de paris et le secteur se développera à un rythme impressionnant (Kenney et Finckenauer, 1995).

Les JHA occuperont rapidement une place de choix au Québec. Ainsi, au milieu des années 1940, la ville de Montréal sera considérée comme la troisième ville en importance en Amérique du Nord et la première au Canada au chapitre des JHA (Labrosse, 1985). À cette époque, l'industrie montréalaise des JHA récoltait, à elle seule, plus de 100 M\$ par année, ce qui est beaucoup plus que les 5 M\$ recueillis par la prostitution (Plante, 1950). Durant les années 1930 et 1940, environ 250 maisons de jeu avaient pignon sur rue à Montréal. Certains établissements attiraient, en une soirée, jusqu'à 150 personnes pouvant parier jusqu'à 75 000 \$ en une heure (De Champlain, 1986). La renommée de Montréal en matière de JHA n'était plus à faire. Comme le relève l'historienne Suzanne Morton (2003), « [...] *many English-speaking Canadians saw Montreal as exotic, exciting, and slightly dangerous. Organized gambling was visible and often flamboyant* » (p.144).

¹ Entre 1892 et 1969, date de la légalisation des loteries, la loi sur le jeu a subi quelques modifications mineures. Ainsi, avant le remaniement de la législation, en 1969, les seules formes de jeu qui ne sont pas interdites par la loi sont : 1) les paris sur les courses de chevaux dans les hippodromes; 2) les bingos et tombolas (« rafles ») occasionnels dans le but de financer les organismes de charité; 3) les jeux de chance, avec ou sans habileté, que l'on peut trouver dans les foires et les expositions; et 4) les paris privés entre individus et petits groupes ainsi que les parties de poker privées (Campbell, 1994).

Selon Pierre de Champlain (1986), Montréal occupera un rôle important sur le plan du jeu en raison de sa situation géographique² et du climat favorable à ce type d'activités dans la province. En effet, le Québec catholique avait toujours eu une attitude beaucoup plus tolérante à l'égard des JHA que le Canada anglais protestant. Cependant, pour exercer leurs activités illicites, les organisations criminelles montréalaises devaient également bénéficier d'un vaste système de tolérance ou de protection régissant l'industrie du « vice ». Les autorités policières et politiques protégeaient de manière exemplaire le crime organisé et, la corruption s'institutionnalisa graduellement (Lapointe, 2014; Brodeur, 2011).

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, la corruption, le crime organisé ainsi que l'industrie du « vice » (JHA, prostitution, etc.) ont causé bien des maux à la ville de Montréal. En effet, entre 1900 et 1950, trois commissions d'enquête ont étudié la problématique de la corruption et du « vice » à Montréal (Brodeur, 1984). L'ampleur et la complexité de la situation sont telles qu'on devra instituer, dans les années 1960 et 1970, deux autres commissions d'enquête (Commission d'enquête sur l'administration en matière criminelle et pénale et Commission d'enquête sur le crime organisé) pour tenter de résoudre cet épineux problème.

² Il faut savoir que c'est une disposition de la législation américaine qui permit à Montréal d'acquérir un statut et une place aussi importante dans le secteur des JHA. Étant donné que la loi fédérale américaine interdisait les paris entre États, Montréal devint rapidement une plaque tournante dans le secteur des paris. Le rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec (1969, p. 216) décrit très bien le phénomène : « [...] Montréal constitu[ait] dans le réseau nord-américain du pari et du jeu clandestin un chaînon particulièrement important. En effet, l'organisation américaine achemin[ait] fréquemment les appels téléphoniques et des frais d'interurbains via Montréal, évitant ainsi les opérations d'État à État qui provoquaient l'entrée en scène du FBI ».

En 1969, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale publie son troisième rapport qui s'intéresse au crime organisé. Le juge Yves Prévost, qui dirige la Commission, en profite pour faire certaines recommandations au sujet des JHA :

[...] il faut donc savoir que l'interdiction du jeu n'aboutit qu'à un résultat : elle ne fait pas disparaître le *besoin*, mais elle réserve aux intérêts clandestins *l'exploitation de ces besoins*. Un certain nombre d'hommes politiques et d'analystes, conscients de cette situation, souhaitent aujourd'hui qu'on se montre plus réaliste et qu'on légalise carrément le jeu. De cette manière, disent-ils, ce qui est un besoin permanent cessera d'être utilisé contre les meilleurs intérêts de la société. Nous partageons cette perspective, tout en considérant, pour des raisons qui nous paraissent péremptoires, qu'il n'est pas suffisant de légaliser le jeu, mais qu'il faut carrément le socialiser (Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale, 1969, p. 86).

Le juge Prévost ne proposait pas ici une idée nouvelle. La volonté de légaliser les JHA au Canada était beaucoup plus ancienne. En effet, la lutte pour la modification de la législation sur le jeu a été amorcée au pays, à la fin des années 1920, par le maire de Montréal de l'époque, Camillien Houde. Celui-ci désirait voir le jeu et, plus particulièrement, les loteries, légalisés afin de résorber les difficultés financières de la ville (Labrosse, 1985; Brodeur, 2011).

Entre 1928 et 1969, de nombreux politiciens québécois ont milité afin d'obtenir la légalisation des JHA au pays (Louis-Alexandre Taschereau, Léon Trépanier, Trefflé Lacombe, Maurice Duplessis, Jean Drapeau, etc.). Les profits engendrés par le crime organisé faisaient rêver les hommes politiques. Il s'agissait, à leurs yeux, d'une méthode des plus intéressantes pour obtenir de nouveaux revenus. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux considéraient la légalisation des JHA comme un moyen efficace de s'attaquer à la problématique de la corruption ainsi qu'à celle du crime organisé.

Entre le début des années 1930 et la fin des années 1960, les débats sur les JHA ont été animés au Québec. Au cours des années 1930, la fièvre du jeu a envahi la province. Dans la sphère universitaire, le jeu était un sujet d'actualité prisé. En 1935, un étudiant de l'École des Hautes Études commerciales de Montréal, Jean-Paul La Rue dépose une thèse de doctorat sur la légalisation des loteries et, dans plusieurs universités québécoises, les étudiants se livrent à des joutes animées sur le sujet. En 1936, un débat oratoire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal se solde, comme le souligne Léon Trépanier, un des plus grands défenseurs de la légalisation des loteries à cette époque par une victoire en faveur de la légalisation (Trépanier, 1936). De nombreux Québécois sont emballés par ce projet. Les journaux couvrent avec attention les démarches effectuées auprès d'Ottawa. En 1934, *La Presse* titre « Québec aurait bientôt sa loterie nationale. Elle sera organisée si Ottawa consent à amender le Code pénal » (*La Presse*, 16 mars 1934, p. A1). Il faudra cependant attendre la fin des années 1960 pour voir un tel projet se réaliser.

Au cours des décennies suivantes, les ardeurs des partisans de la légalisation des JHA seront constamment refroidies par les partisans de la prohibition. Il faut savoir que, de nombreux acteurs, le gouvernement fédéral, en tête, ne voient pas d'un bon œil un tel projet. En effet, ces derniers affirment que la pratique des JHA représente une entrave importante au « maintien de la paix, du bon ordre et du bon gouvernement au Canada » (Roy, 1983, p. 33).

2.2 La modification de la législation sur les JHA

Entre 1892 et 1969, la société canadienne a subi de nombreuses transformations (déclin des institutions religieuses, mise en place de l'État providence, adoption de valeurs plus libérales, etc.). Ces transformations ont graduellement permis aux JHA de s'imposer lentement comme

une forme acceptable de divertissement ou de loisir et comme une manière légitime de remplir les coffres de l'État (Morton, 2003)³. À la fin des années 1960, le gouvernement fédéral met à jour le Code criminel.

La mise à jour de la législation sur les JHA est à ce moment essentielle. En effet, au fil des années, elle s'est graduellement transformée en véritable *patchwork* parsemé d'incohérences⁴. En 1963, un juge torontois souligne cette situation : « Cette partie du Code (l'article 179) est stupide, hypocrite et désuète. Si jouer est un péché, qu'on interdise les paris aux pistes de course aussi; mais si ce n'est pas péché, qu'on les permette aussi en dehors des hippodromes. C'est le seul moyen de régulariser la situation et de mieux contrôler le monde du jeu et d'inciter la population à respecter la loi [...] » (*La Presse*, 20 janvier 1968). En effet, il faut savoir qu'au fil des décennies, certains jeux avaient été légalisés. Ainsi, à la fin des années 1960, certains jeux étaient autorisés, et ce, dans certaines circonstances alors que d'autres étaient interdits. De manière générale, les JHA pratiqués par les classes sociales inférieures⁵ se

³ La légalisation est arrivée au moment où l'action de s'adonner aux JHA était de plus en plus acceptée et pratiquée. Un sondage réalisé, en 1961, par *La Presse* et CKAC, illustre très bien le phénomène. En effet, les résultats de ce sondage révèlent que 99 % des Québécois étaient favorables à la création d'une loterie provinciale (Loto-Québec, 1997).

⁴ En effet, certains jeux étaient permis dans certains contextes (ex : courses en hippodrome), certains étaient interdits (ex : loteries), etc.. Il était difficile pour les citoyens de savoir si un jeu était permis ou non étant donné la complexité de la loi.

⁵ Il faut savoir que la loi sur les JHA n'était pas appliquée de manière systématique. Les autorités étaient très tolérantes à l'égard de la pratique des JHA. Cependant, lorsqu'une intervention devait se faire, la loi sur les JHA constituait un excellent prétexte. Cela est encore le cas de nos jours d'ailleurs. Il suffit de penser à l'affaire Fredy Villanueva, en 2008, où deux policiers du Service de police de la ville de Montréal ont décidé d'intervenir auprès d'un groupe de jeunes qui jouaient aux dés à l'argent dans le stationnement de l'aréna Henri-Bourassa. La raison de l'intervention policière était le fait que les jeux de hasard à l'argent sont interdits dans les parcs de Montréal-Nord en vertu de l'article 12^e) du Règlement sur les parcs, bassins d'eau et les édifices publics. L'intervention s'est soldée par le décès du jeune Fredy Villanueva (*Le Devoir*, 12 février 2010 [en ligne]; *La Presse*, 7 février 2011 [en ligne]).

retrouvaient la plupart du temps prohibés alors que ceux prisés par la bourgeoisie et l'élite étaient, pour leur part, permis⁶.

En 1967, le ministre fédéral de la Justice, Pierre E. Trudeau, dépose en Chambre un projet de loi qui vise à modifier plusieurs articles du Code criminel. L'objectif du projet est de mettre à jour les nombreuses lois désuètes contenues dans le Code. Près de 120 articles sont touchés (Tardif, 1970). Les modifications les plus importantes concernent l'abolition des sanctions au sujet de l'avortement et de la contraception, des actes de grossière indécence (comme, par exemple, la sodomie), ainsi que la modification de la législation sur les JHA.

Quelques acteurs s'opposeront à la modification de la législation sur les JHA. Cependant, cette dernière se produira sans trop d'embûches. En effet, selon Bailly (1979), « les éléments de la population qui s'opposaient jadis à l'institutionnalisation des loteries [étaient] alors trop préoccupées par les valeurs mises en cause par les amendements concernant l'avortement et l'homosexualité » (p.8). En 1968, le projet tombe à l'eau lors de la dissolution du Parlement en vue des élections. Après les élections, Pierre E. Trudeau, qui est maintenant premier ministre, dépose un projet de loi identique et celui-ci est adopté au printemps 1969.

La modification de la législation confirme, selon plusieurs spécialistes (Tremblay, 2003; Morton, 2003; Stearns, 1994), la perte d'influence de la religion protestante au pays. Pour plusieurs acteurs, l'arrivée de Pierre E. Trudeau à la tête du gouvernement canadien signalait

⁶ Dans son ouvrage sur l'histoire des JHA au Canada, l'historienne Suzanne Morton (2003) démontre à quel point la respectabilité des JHA, à cette époque, était hautement situationnelle et largement basée sur la classe, la race et le genre des participants. Ainsi, les loteries, les jeux de dés et, entre autres, le bingo étaient interdits au pays. Cependant, même si ces jeux étaient illégaux, de nombreux citoyens s'y adonnaient tout de même. Les Canadiens participaient, entre autres, en très grand nombre aux loteries et sweepstakes étrangers. Par exemple, le 23 mars 1934, *La Presse* titrait en première page « Nul Canadien ne gagne un grand prix des hôpitaux irlandais [...] 110 000 \$ à partager entre une trentaine de Canadiens ».

le début d'une nouvelle ère pour la société canadienne. En effet, à partir de ce moment, « on ne pouvait plus faire [dans une société pluraliste telle que la société canadienne] de crimes avec des cas de conscience » (*Le Soleil*, 4 mars 1969). Selon Yves Tardif (1970) :

[...] les nouvelles dispositions pertinentes aux loteries et aux jeux de hasard et d'argent [...] témoignent [...] de l'évolution qui s'est produite chez plusieurs Canadiens face aux jeux de hasard et d'argent. Répondant aux vœux de ceux qui anticipaient ardemment des changements, elles respectent néanmoins les convictions de ceux qui sont indifférents ou réfractaires face à de telles manifestations [...]. Désormais, la bataille pour obtenir plus ou moins de loteries et de jeux de hasard et d'argent se fera au niveau de la Province (p.8).

Les questions de moralité publique étaient ainsi reléguées à la sphère privée et à la discrétion de chaque province. La modification de la légalisation des JHA allait permettre aux gouvernements – ils auront tous franchi le pas en 1976 – de récolter de nouveaux revenus, sans augmenter les taxes et impôts, de s'attaquer au crime organisé, mais aussi, d'offrir aux citoyens la possibilité de s'adonner aux JHA, et ce, en toute légalité⁷.

2.3 L'histoire de Loto-Québec : de société admirée à organisation controversée

Au début des années 1970, une nouvelle ère s'amorce donc pour les JHA au Canada. Le Québec sera la première province à se lancer dans le secteur des JHA. Le 1^{er} janvier 1970, Loto-Québec démarre ses opérations. Elle effectue son premier tirage le 14 mars 1970 et ce dernier est présenté en grande pompe à la télévision (Loto-Québec, 1996 et 2012). Dès la première année, les pronostics de ventes sont dépassés, tout comme l'accueil et la participation du public qui surpassent les prévisions mêmes les plus optimistes (Loto-Québec, 1982).

⁷ L'article 13 du bill Omnibus, qui visait à amender l'article 179 du Code criminel, stipule que le gouvernement d'une province, le gouvernement fédéral, un organisme de charité, une foire agricole et « toute autre personne » peuvent exploiter une loterie. Cependant, ces derniers doivent obtenir l'accord du gouvernement provincial (licence).

Les titres des journaux en disent long sur la perception positive de la population : « Les loteries sont devenues une forme de divertissement à bon marché », « Les Québécois jouent à la loto pour le plaisir! », « Loto-Québec répond à un besoin : un gage de fierté », « La Lototactact : un succès instantané », etc. (Loto-Québec, 1971; 1972; 1973). Ces titres n'ont rien de surprenant. En effet, une décennie plus tôt, soit en 1961, un sondage, réalisé par *La Presse* et CKAC, avait révélé que 99 % des Québécois étaient favorables à la création d'une loterie provinciale (Loto-Québec, 1997). La légalisation des JHA était ainsi des plus attendues au Québec.

Pour l'exercice 1970-1971, Loto-Québec réalise des ventes de 50 436 346 \$ et le dividende versé au gouvernement Québec s'élèvera à 26 664 656 \$ (Loto-Québec, 1971). Il s'agit là d'un résultat 2,5 fois plus élevé que l'objectif initial qui était de 18 000 000 \$. La clé du succès de la société d'État? Elle s'était permis d'innover en offrant différents types de loteries. Il s'agissait là d'une approche novatrice dans le secteur des JHA. À cette époque, la diversification horizontale dans ce secteur n'était pas très populaire et Loto-Québec fit office de leader mondial dans le domaine.

En 1972, Loto-Québec fera son entrée dans le secteur des courses de chevaux avec Loto-Perfecta (Loto-Québec, 1996). Cette nouvelle loterie rapportera des dividendes de plus de 15 000 000 \$ en quelques mois (Desmeules, 2006). Au cours de l'été 1973, le gouvernement fédéral créera la Corporation de la loterie olympique du Canada afin de financer les Jeux olympiques de Montréal qui se tiendront en 1976. L'engouement du public sera considérable. En effet, « Loto-Québec aura beau porter à un demi-million de dollars le gros lot de la *Super*, la *Loterie Olympique* [se hissera] au-dessus de toutes les autres » (Loto-Québec, 1996, p. 39).

Durant cette période, Loto-Québec enregistre une croissance freinée par la compétition du gouvernement fédéral qui, après les Jeux olympiques, avait créé *Loto-Canada*. Entre 1974 et 1979, Loto-Québec tente de trouver des produits plus compétitifs afin de concurrencer le gouvernement fédéral (Loto-Québec, 1996). La première action d'importance sera la création de *Lotomatique*, un programme qui avait pour objectif de fidéliser la clientèle. Ce programme qui existait jusqu'à tout récemment permettait d'acheter à l'avance sa participation à plusieurs tirages en conservant ses numéros⁸. La seconde action sera le lancement des loteries instantanées, mieux connues sous le nom de loteries à gratter. Leur popularité sera considérable et elle l'est d'ailleurs encore aujourd'hui⁹.

L'introduction, en 1978, des ordinateurs et des terminaux a permis à la société d'État de faciliter sa croissance (Loto-Québec, 1996). La *Quotidienne* s'ajoute en 1979 et, en 1982, c'est au tour de la *6/49*. Cette loterie, encore extrêmement populaire de nos jours, a comme caractéristique de voir son gros lot augmenter au fil des semaines s'il n'est pas réclamé. Les médias font souvent état, et ce, même encore aujourd'hui de la « fièvre de la 6/49 » lorsque le gros lot atteint un montant record.

En 1985, le gouvernement fédéral procède à une importante modification du Code criminel. Il donne le contrôle exclusif des loteries aux provinces, mais, surtout, autorise les appareils de jeu électronique ainsi que les machines à sous (Campbell, 1994). Il s'agit là d'un amendement fortement attendu. En effet, cet amendement limite la compétition dans le secteur des JHA, rend possible la création de casinos et permet de lutter contre le crime organisé qui, à cette

⁸ Ce programme a été remplacé en 2013 par l'achat de loteries en ligne via le site web de Loto-Québec. Il est possible d'acheter, comme dans le cas de *Lotomatique* des billets de loterie à l'avance.

⁹ Entre 1978 et 1996, Loto-Québec a mis en marché pas moins de 150 loteries instantanées qui ont eu une durée moyenne de vie située entre 15 et 18 semaines (Loto-Québec, 1996).

époque, possède des milliers d'appareils de loterie vidéo, dans les bars et restaurants du Québec.

Au Québec, cette nouvelle possibilité qu'entraîne la modification de la loi soulève les passions. Les projets de casinos sont déposés par dizaines et de nombreux hommes d'affaires, en particulier les hôteliers, suivent le dossier de très près. Le gouvernement québécois n'avait pas encore décidé s'il allait autoriser des intérêts privés à exploiter des casinos au Québec. Les demandes auprès du gouvernement se multipliaient et certains projets allaient même jusqu'à proposer l'ouverture d'une vingtaine de casinos répartis sur l'ensemble du territoire québécois (*La Presse*, 21 mars 1990). Le gouvernement hésite alors que les membres des communautés d'affaires et les leaders de l'industrie touristique accueillent cette possibilité avec enthousiasme. Il faut savoir que l'ouverture de casinos au Québec pourrait permettre de combler le déficit touristique, qui atteignait à l'époque 750 M\$, de créer de nombreux emplois et de soutenir la croissance économique (*La Presse*, 19 décembre 1990).

Cependant, les acteurs ont de la difficulté à s'entendre. En effet, pratiquement toutes les régions du Québec ont un projet de casino en tête et les disputes sont fréquentes. Tout le monde veut son casino. En 1992, le maire de Québec affirme que « [...] si Montréal [a] son casino, sa ville [doit] aussi avoir le sien » (*Le Soleil*, 23 avril 1992, p. B12). Même chose à Gatineau. Or, cette fois, c'est plutôt la menace ontarienne qui incite les acteurs locaux à réclamer le leur. En effet, le gouvernement de Bob Rae a manifesté le désir d'implanter un casino à Ottawa, et ce, au grand plaisir du maire de la ville qui ne peut pas cacher son enthousiasme : « C'est une bonne idée [...], a déclaré le maire d'Ottawa à *La Presse* hier. Je pense que ce serait bon pour les résidents comme pour les touristes. Ce serait le *fun*. Si l'idée

est bonne pour le gouvernement de l'Ontario pourquoi ne le serait-elle pas pour la ville d'Ottawa? Mais, à condition que le gouvernement de Bob Rae ne profite pas seul des retombées économiques. Nous voudrions participer à cette répartition des profits » (*La Presse*, 20 mars 1992, p. A6). Ainsi, au début des années 1990, le potentiel économique et financier des casinos fait rêver, et ce, tout comme le faisaient les loteries au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Dans le camp des opposants ou des sceptiques, les intervenants sont peu nombreux. Ceux qui s'opposent à l'implantation des casinos exerceront « [...] un lobby discret, mais efficace auprès des législateurs. On retrouve à leur tête les exploitants des hippodromes, dont celui de Blue Bonnets, qui brandissent la menace de perte d'emploi et de faillites des fournisseurs, deux arguments de poids [selon ces derniers] » (*Les Affaires*, 17 août 1991, p. 4). Ainsi, à l'instar des foires agricoles, ils craignent l'arrivée d'un nouveau joueur dans l'industrie. Et pour cause, ils ont peur de voir leurs revenus s'effriter.

Les débats publics sur la question ne seront pas très animés. Les discussions les plus houleuses porteront sur le choix des emplacements des futurs casinos. Par exemple, à Montréal, on hésite entre le Palais de la Civilisation de l'île Notre-Dame (l'ancien pavillon de la France lors de l'Expo 1967), le Palais des congrès ainsi que le Stade olympique. Et, parmi les rares articles ou commentaires qui mettent en relief les impacts sociaux des JHA, le principal argument mis de l'avant concerne la possible hausse de criminalité aux abords des futurs casinos.

Il faut noter que ce n'était pas la première fois qu'un projet de casino était mis sur la table au Québec. En effet, depuis la fin des années 1960, plusieurs projets avaient été présentés au gouvernement. Par exemple, en 1969, le député Jérôme Choquette avait proposé la création

d'un casino à Terre des Hommes (*Le Devoir*, 12 février 1969). En 1982, le gouvernement avait dit non à Loto-Québec qui avait demandé l'appui du gouvernement pour réaliser un tel projet. Le ministre des Finances de l'époque, Jacques Parizeau, expliquait sa décision ainsi : « Le projet était intéressant. Nous avons longuement discuté avec les représentants des corps policiers pour en examiner toutes les facettes. Mais, le danger que ces casinos permettent le blanchiment d'argent m'a effrayé, confiait-il à *La Presse* [...]. Je n'ai pas voulu prendre cette responsabilité sur mes épaules et c'est ainsi qu'on a oublié le projet » (*Le Soleil*, 18 juin 1992, p. A14). En fait, un tel projet était impossible sans une modification du Code criminel. Il fallut attendre 1985 pour que cette modification se produise.

Lors de l'annonce du projet de casino à Montréal, au début des années 1990, plusieurs acteurs sont sceptiques. Par exemple, l'éditorialiste du journal *Le Devoir*, Gilles Lesage trouve que le projet de casino est un « cadeau empoisonné ». Selon ce dernier,

[p]lus et mieux que quiconque, [...] M. Ryan [ministre de la Sécurité publique] devrait savoir que le jeu n'en vaut pas la chandelle. [...]

L'attrait touristique est monté en épingle, mais qu'en est-il des autres impacts notamment sociaux? [...] Sous la fêrule intègre et austère de M. Ryan, laissez-on entrevoir, la sécurité à tout point de vue ne saurait être mise en doute. [...] Interrogé à l'Assemblée nationale, hier, M. Ryan s'est montré bien avare sur les questions de contrôle de la corruption et de la prévention de la prostitution, du prêt usuraire, du blanchiment d'argent et du trafic de la drogue. La discrétion s'impose, dit-il, mais tout a été prévu. La confiance aveugle n'est pas de mise dans un dossier aussi névralgique. La transparence s'impose.

Les ministres mettent énormément l'accent sur les retombées touristiques et financières, ce qui n'est nullement négligeable alors que la concurrence est féroce et que les coffres de l'État sont toujours à sec. Mais, les autres retombées, négatives celles-là, sont laissées dans l'ombre, comme si elles étaient secondaires. Avec ses casinos [...], l'État se croit-il à l'abri de toute magouille, de la petite pègre et de la mafia internationale? On veut nous faire croire que toutes les mesures utiles seront prises pour que le Québec reste à l'abri du cortège obligé des jeux de hasard sur une haute échelle. La publicité de l'industrie touristique et de son thuriféraire ministériel a fini par obnubiler l'ensemble du gouvernement. Que celui-ci n'ait pas évalué les coûts sociaux

de sa décision, probablement plus élevés que les retombées financières, ne cesse d'étonner (*Le Devoir*, 17 décembre 1992, p. A8).

Ainsi, corruption, prostitution, prêt usuraire, trafic de drogues, blanchiment d'argent, etc. se retrouvent au cœur des préoccupations (*Le Devoir*, 17 décembre 1992). Le président de la Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal figure d'ailleurs parmi ceux qui s'inquiètent de l'arrivée d'un casino à Montréal. Selon lui, « où qu'il soit situé, un casino provoquera une hausse de la criminalité montréalaise. "Prêt usuraire, prostitution, stupéfiants, on ne pourra y échapper" » (*Le Devoir*, 25 septembre 1992, p. A3).

Cependant, un an après l'ouverture du casino, on peut déjà affirmer que « le Casino de Montréal n'est pas le monstre vicieux et pervers qu'on craignait. [En effet, à] part quelques accidents de parcours [...], les agents de la SQ affectés au module Casino de Montréal n'ont pas grand-chose à signaler sur la maison de jeu de l'île Notre-Dame » (*Le Soleil*, 1^{er} octobre 1994, p. A21). En fait, aucune hausse de criminalité n'a été observée aux abords du casino ou à Montréal à la suite de l'implantation du casino¹⁰.

Pour le journaliste Claude Picher de *La Presse*, le projet de casino à Montréal sera plutôt un gouffre financier :

Ainsi donc, après avoir tourné en rond pendant 30 ans, le Québec moderne a fini par trancher : nous aurons un casino. Et puis après? Fallait-il autant d'études, de commissions, de consultations, de comités, de ressources, de palabres, de rapports, d'atermoiements et d'efforts pour en arriver là?

Le casino de l'île Notre-Dame, que certains ont le culot de présenter comme une mesure de relance, n'est qu'un gros ballon vide de sens. Son impact sur l'économie sera marginal.

¹⁰ Au cours des décennies suivantes, de nombreuses études arriveront aux mêmes conclusions (Sitt, Nichols et Giacopassi, 2003; Moufakkir, 2005; Park et Stokowski, 2010; Alain, Dessureault et Brunelle, 2012) : l'introduction d'une nouvelle offre de jeu légalisée n'entraîne pas une hausse de la criminalité.

Par sa taille, le casino peut soutenir la comparaison avec une grosse PME. [...] Selon les prévisions, il devrait rapporter 50 millions par année aux coffres du gouvernement. Pinottes. Loto-Québec rapporte autant en 39 jours, la TVQ en trois jours!

Que le casino stimule l'industrie touristique, je veux bien. S'il est un secteur de l'économie qui est mal en point, c'est bien celui-là! Sans doute, comme le prétend le ministre André Vallerand, le casino de l'île perdue réussira-t-il à retenir quelques congressistes de passage à Montréal. C'est ce qu'il faut souhaiter.

Pour le reste, l'avenir paraît maigre. [...] La décision arrive 25 ans trop tard. Le marché nord-américain des casinos est encombré, voire hyper saturé. Tout le monde veut profiter de la manne. [...] Si le marché était en pleine explosion, on comprendrait. Même pas. Atlantic City est en train de planter. [...]

Dans tout le dossier, on a peine à voir comment on peut sérieusement parler de retombées économiques [...]. L'impact du casino sera marginal. Peut-être verrons-nous même un jour un casino déficitaire qui engloutira l'argent des contribuables? (*La Presse*, 17 décembre 1992, p. C3).

Finalement, en plus des craintes relatives à la hausse de criminalité, du blanchiment d'argent et des doutes au sujet des répercussions économiques du futur casino, quelques acteurs opposés ou septiques à l'ouverture prochaine d'un casino reprendront les arguments moraux et religieux d'antan qui auront, cependant, peu d'écho dans l'espace public.

Il est d'ailleurs important de souligner que le jeu excessif fera, pour la première fois, une apparition discrète dans les médias. En effet, le jeu excessif n'avait auparavant jamais fait l'objet de discussions dans l'espace public. Cette problématique se retrouvera cependant rapidement au second plan. Nous reviendrons cependant plus en détail sur cette question dans le prochain chapitre.

Ainsi, après de longues discussions, le gouvernement du Québec autorise, le 2 décembre 1992, Loto-Québec à créer une filiale dont le mandat sera de mettre sur pied et de gérer des casinos sur le territoire québécois (Loto-Québec, 1996). Le premier casino ouvrira ses portes le 9

octobre 1993 à Montréal. Les consultations tenues préalablement à l'approbation du projet avaient permis de retenir l'île Notre-Dame comme site privilégié. Alors que Loto-Québec attendait environ 5 000 visiteurs par jour, entre 10 000 et 15 000 visiteurs viendront quotidiennement visiter le nouveau casino :

Des files de voitures immobilisées paralysent la circulation sur les voies d'accès à l'île Notre-Dame. Les parcs de stationnement débordent. L'affluence est telle qu'à certaines heures, on ferme les portes de l'établissement. Le Casino de Montréal n'a pas deux mois que déjà il est confronté à un grave problème d'espace [...] Dès novembre, le gouvernement donne son aval à des travaux d'agrandissement (Desmeules, 2006, p. 87-88).

Le casino de Montréal sera rapidement victime de sa popularité et, en raison de l'engouement du public, on décida d'ouvrir de nouveaux casinos afin de répondre à la demande. Ainsi, au cours des années suivantes, des casinos ouvriront dans Charlevoix (1994), à Hull (1996) et au Mont-Tremblant (2009).

En 1992, Loto-Québec avait aussi été autorisée à créer la Société des loteries vidéos du Québec. Sa mission sera de commercialiser et gérer un réseau d'appareils de loterie vidéo (ALV) répartis dans l'ensemble des régions du Québec. Le Québec devient, à ce moment, la huitième province à se lancer dans ce secteur. Dès 1994, Loto-Québec commence à installer des ALV sur l'ensemble du territoire de la province. L'objectif est de remplacer les appareils illégaux répartis, à cette époque, aux quatre coins de la province¹¹. En 1993, le nombre d'appareils illégaux était évalué entre 25 000 à 45 000 et les profits réalisés à 780 M\$, selon les estimations de la Sûreté du Québec (Loto-Québec, 2012).

¹¹ Au cours des années 1940, Pacifique Plante, directeur adjoint de l'Escouade de la moralité de Montréal, avait mené une véritable lutte contre les ancêtres de ces appareils : les machines à sous (Plante, 1950). Elles sont cependant restées très populaires. La pénétration du marché des ALV par Loto-Québec permettait ainsi de lutter contre le crime organisé. L'objectif était de remplacer les appareils illégaux qui s'étaient multipliés dans les tavernes, bars et restaurants de la province au cours des décennies précédentes.

Afin de damer le pion au crime organisé, de nombreuses mesures sont adoptées. Une commission importante, soit 30 % – la plus élevée au Canada –, sera accordée aux exploitants et un taux de remise élevé, soit 92 %, sera accordé aux joueurs. L'objectif : diminuer l'attrait de cette industrie pour le crime organisé. Loto-Québec tirera ainsi ses profits dans « [...] la "répétition" des parties que joue le parieur » (*Le Soleil*, 30 juillet 2010, p. 22). Une telle mesure permettra d'ailleurs aux joueurs de conserver plus d'argent dans leurs poches. En effet, un joueur qui joue 100 \$ perd en moyenne 8 \$ par partie, dans les machines étatiques au lieu de 25 \$ et plus, dans les machines illégales.

En 1996, le nombre d'appareils qui sont la propriété de Loto-Québec est de 14 500, alors qu'en 2012, on en dénombre 12 000. À l'heure actuelle, dans certains secteurs de la province, une partie de ces appareils est regroupée dans les salons de jeu de la société d'État (Loto-Québec, 2012) et les appareils illégaux sont pratiquement éradiqués de la province. Ainsi, contrairement à la croyance populaire, on peut constater qu'au cours des 25 dernières années, le nombre d'ALV a diminué au Québec. Cette diminution est d'ailleurs, principalement, le fruit des pressions effectuées par les acteurs de la santé publique qui, au tournant des années 2000, se sont montrés fortement préoccupés par la dangerosité de ces appareils. Nous y reviendrons plus loin.

2.4 Conclusion : une société d'État de plus en plus critiquée

Depuis 1993, Loto-Québec a considérablement diversifié ses activités. Après avoir investi le secteur des casinos et des ALV, elle a créé en 1997, la Société des bingos du Québec, en 1998, sa filiale Ingénio, qui a pour mission d'explorer les avenues offertes par le multimédia et les produits interactifs, a vu le jour, et finalement, en 2011, elle s'est lancée dans le jeu en ligne.

À l'heure actuelle, Loto-Québec est une société d'État qui réalise des revenus frôlant les 3,338 G\$ et le dividende versé au gouvernement de la province s'élève pour sa part à 1,025 G\$ (Loto-Québec, 2015).

Durant ses quinze premières années d'existence, Loto-Québec a eu une croissance constante et forte. Le taux de croissance des revenus de la société d'État a souvent dépassé la barre des 20 %, pour atteindre un taux record de 37,54 % en 1972-1973. En 1987-1988, le taux de croissance de la société d'État est passé pour la première fois sous 10 % plafonnant à 3,85 %. Après l'ouverture du casino de Montréal et la mise en place de son réseau d'ALV, la croissance a fait un bond et atteint 24,2 %. Par la suite, la société d'État affichera des taux de croissance supérieurs à 10 % pendant quelques années, mais elle ne retrouvera jamais ses sommets d'antan.

L'année 2000 marquera une coupure importante. En effet, à partir de cet instant, la société d'État enregistre une importante tendance à la baisse de ses revenus, affichant même, en 2006-2007, un taux de croissance négatif de -5,41 %, pour la première fois de son histoire. Le phénomène se répétera par la suite de 2009-2010 à 2012-2013 ainsi qu'en 2014-2015.

Que s'est-il passé avec Loto-Québec? Entre 1970 et 2015, Loto-Québec est passée, comme nous le démontrerons plus loin, de société admirée à société controversée et hautement critiquée. En effet, depuis le tournant des années 2000, rien ne va plus pour la société d'État. Ses politiques se retrouvent régulièrement critiquées et chaque nouveau projet est accueilli de manière négative et scruté à la loupe.

En 2000, l'inquiétude manifestée devant la vente de billets de loterie aux mineurs conduira à son interdiction. En 2001, la santé publique s'inquiète de la dangerosité des ALV et un moratoire sera mis en place. En 2002, un regroupement de joueurs lance un recours collectif contre Loto-Québec. Ces derniers affirmaient qu'en jouant aux ALV, ils ont développé une dépendance au jeu. La poursuite se soldera, en 2010, par un accord à l'amiable dans lequel la société d'État s'engagera à rembourser les frais de thérapie des poursuivants.

En 2005, lorsque Loto-Québec propose de déménager son casino dans le bassin Peel, une véritable levée de boucliers mènera à l'abandon du projet (Chicoine, 2007). Le déménagement du casino n'a pas été le seul projet à provoquer de fortes réactions. En effet, la création de salons de jeu (2007), l'implantation d'un casino au Mont-Tremblant (2009) ainsi que le projet de pénétration du jeu en ligne (2011) ont aussi suscité de vives oppositions, tout comme certaines pratiques commerciales de la société d'État comme la présence de comptoirs de loteries dans certains établissements publics : la présence d'un comptoir de vente à l'Hôpital Louis-H.-Lafontaine s'est d'ailleurs régulièrement retrouvée à la une des médias entre 1998 et 2007.

Ainsi, comme nous le verrons plus loin, depuis la fin des années 1990, le jeu excessif semble préoccuper de plus en plus les Québécois. Alors qu'auparavant, on parlait peu ou pratiquement pas du jeu excessif, ce dernier est devenu un problème public important. Que s'est-il passé? Comment le jeu excessif a-t-il émergé dans l'espace public et a-t-il été porté à l'agenda gouvernemental? Voici les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans les prochains chapitres.

Chapitre 3

La construction d'un problème public : le jeu excessif

Le jeu excessif représente un problème public plutôt récent au Québec. En effet, comme nous allons le démontrer dans ce chapitre, ce n'est qu'au tournant des années 1990 que la problématique du jeu excessif a émergé dans l'espace public québécois, alors que jusque là, il avait été pratiquement absent. Que s'est-il passé? Le fait de jouer de manière excessive n'est pas un phénomène nouveau. Il s'agit d'un comportement qui a toujours existé (Schädler, 2010). Dès lors, comment le jeu excessif est-il devenu un problème « public » et surtout, comment s'est-il retrouvé à l'agenda politique du gouvernement?

Afin de répondre à ces questions, nous nous attarderons, dans un premier temps, à la construction du problème que représente le jeu excessif ainsi qu'à son émergence dans l'espace public, et ce, plus particulièrement, aux États-Unis, lieu de naissance de la conception contemporaine du jeu excessif. Par la suite, nous présenterons les étapes de ce processus dans le contexte québécois.

3.1 Un nouveau problème social : le jeu excessif

Comme nous l'avons déjà mentionné, le fait de jouer de manière excessive n'a pas toujours été condamné et/ou pointé du doigt. En effet au cours de l'histoire, c'était principalement le simple fait de s'adonner aux JHA qui était réprimé, et ce, peu importe s'il était pratiqué de manière excessive ou non. En fait, de manière générale, au cours de leur histoire les JHA se sont retrouvés, bien plus souvent qu'à leur tour, prohibés.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, au cours du XX^e siècle, le statut des JHA a subi de profondes mutations. La vague de légalisation des JHA, amorcée au cours des années 1960 en Amérique du Nord, et leur plus grande acceptabilité, instaurée graduellement au cours de la première décennie du XX^e siècle, ont permis aux JHA d'être rapidement perçus comme une forme de loisir ou de divertissement. Ce ne sera que plusieurs années après cette vague de légalisation que le problème que représente le jeu excessif constituera un enjeu important et qu'on commencera à le conceptualiser « officiellement » comme un problème d'ordre médical et, plus tard, comme un problème de santé publique.

La fin des années 1950 représente un moment clé dans l'histoire du jeu excessif. En effet, c'est en 1957 que le premier regroupement des Gamblers Anonymes (GA) est créé à Los Angeles. Les GA seront, par la suite, très actifs dans le processus de construction du problème public que représente maintenant le jeu excessif. Ce seront d'ailleurs ces derniers qui pousseront, à la fin des années 1960, le secteur médical à s'attarder de manière plus poussée à ce phénomène et qui donneront l'impulsion à la création des premières cliniques destinées au traitement de cette pathologie.

Avant la création des GA, quelques spécialistes avaient tenté de problématiser le jeu excessif¹. Cependant, ce ne sera qu'au tournant des années 1960 que la conception contemporaine du jeu excessif émergera dans la littérature. Selon Edmund Bergler (1957), père de la conception contemporaine du jeu excessif, les joueurs aux prises avec des problèmes de jeu excessif sont

¹ Il s'agit là d'un travail principalement effectué par des psychanalystes.

affectés d'un problème d'ordre médical, soit un trouble du contrôle des impulsions², et doivent être traités au lieu d'être condamnés par les instances judiciaires ou religieuses. De nombreux spécialistes supporteront le point de vue de Bergler (Boyd et Bolen, 1970 ; Gladston, 1960 ; Lindner, 1950 ; Mynatt, 1979) et, en 1980, le jeu excessif sera finalement officiellement ajouté au *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM).

Lors de leur création, en 1957, les GA s'inspireront du modèle développé par les Alcooliques Anonymes (AA) pour développer leur cure en douze (12) étapes. Au cours des années 1960 et 1970, les GA tenteront de faire des liens de plus en plus étroits entre le jeu excessif et l'alcoolisme (Jellinek, 1960; Lender et Martin, 1982). En 1969, ils approcheront le psychiatre Robert D. Custer, un spécialiste des problèmes d'alcool au Veteran Administration Hospital, situé à Brecksville en Ohio, afin d'obtenir de l'aide pour accompagner les joueurs aux prises avec de graves problèmes de jeu. Fortement intéressé par la question, le D^r Custer formera une équipe de travail et collaborera avec les membres de GA afin de développer une thérapie pour les joueurs excessifs. En 1972, l'élaboration de la première thérapie spécifiquement conçue pour les joueurs excessifs sera complétée et les premiers patients seront accueillis à la clinique (Custer, 1982).

Au cours des années 1960 et 1970, les GA ont su créer des alliances avec certaines institutions telles que le clergé, le corps médical et des regroupements politiques. Ces alliances ont conduit à la formation d'une puissante coalition qui a permis d'accélérer le processus de construction de la représentation du problème public que représente le jeu excessif, sa reconnaissance ainsi que sa mise à l'agenda politique.

² Les travaux de Bergler sur le jeu excessif seront, par la suite, régulièrement cités dans la littérature consacrée aux « désordres liés au contrôle des impulsions » (Panese et Barras, 2010).

La création, en 1972, du National Council on Compulsive Gambling (NCCG) représente un moment charnière dans l'histoire du jeu excessif³. La décision de créer le NCCG survient quelque temps après que le National Council on Alcoholism ait reçu 40 M\$ du gouvernement américain pour établir le National Institute of Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) (Dunne, 1985). On décida alors de créer le NCCG pour obtenir un financement semblable. Le NCCG sera formé de membres de GA, de membres du clergé, d'avocats ainsi que de spécialistes de la santé. Le D^r Custer en sera un membre actif et le président sera un membre du clergé, Monseigneur Joseph A. Dunne.

La conception médicale⁴ du jeu excessif rallie donc les membres du NCCG, à une époque où les conceptions morales et criminelles des JHA perdaient en popularité et en acceptabilité. Une alliance entre les principaux défenseurs de la cause, qui avaient été à la tête du discours anti-jeu au cours du dernier siècle, et de nouveaux venus, tels que certains acteurs du secteur de la santé, est dès lors créée.

Un élément de leur stratégie sera le délaissement du discours prohibitionniste pour faire place à une position plus nuancée. Le NCCG se présentera comme une organisation qui ne désire pas prendre position en faveur ou contre la légalisation des JHA. Leur objectif principal sera d'éveiller et d'attirer l'attention du public sur les aspects néfastes du jeu excessif (Dunne, 1980).

³ L'organisation, qui existe encore de nos jours sous le nom de National Council on Problem Gambling (NCPG), fera office de lobby pour le modèle médical du jeu excessif et l'objectif sera d'éduquer le public à propos du jeu pathologique (Greenberg, 1980 ; Hyde, 1978).

⁴ La conception médicale du jeu excessif fait référence à une « nouvelle » conception du jeu excessif. Alors qu'auparavant le jeu excessif était considéré comme un « vice » (conception morale) ou un « crime » (conception criminelle), il est dès lors considéré comme un problème médical (un problème individuel lié à un dysfonctionnement du corps humain, i.e une maladie).

Ainsi, depuis les années 1970, le NCCG, en tant que groupe de pression, a milité et milite encore aujourd'hui pour assurer la visibilité du jeu excessif ainsi que sa prise en charge (le financement de la recherche, la prévention, le traitement, etc.) par les autorités publiques. La réalisation de travaux de recherche et d'études sur le jeu excessif, commandités par ces derniers, a, entre autres, permis de récolter des données et des statistiques pour appuyer et justifier la légitimité de leurs demandes aux autorités politiques. Il s'agit là d'une stratégie qui a porté ses fruits, puisqu'à la fin des années 1970, après plusieurs années de lobbyisme, le jeu excessif sera inscrit pour la première fois à l'agenda d'un gouvernement. Ainsi, en 1978, l'État du Maryland adopte un projet de loi autorisant la création d'un projet pilote qui vise le traitement des joueurs excessifs. Il s'agit là de la première politique publique élaborée en Amérique du Nord concernant le jeu excessif (Rosecrance, 1985). En 1980, le jeu excessif sera officiellement reconnu par la communauté scientifique et sera ajouté au DSM (APA, 1980). La fin des années 1970 représente donc une époque charnière dans l'histoire du jeu excessif. Son statut se retrouve officiellement reconnu par un État ainsi que par le secteur médical. Au Québec, il faudra attendre les années 1990 pour que l'État adopte ses premières mesures en ce sens.

3.2 Le jeu excessif au Québec : « émergence » du problème et mise à l'agenda

Au Québec, la problématique du jeu excessif a émergé pour la première fois dans l'espace public au tournant des années 1990. Cependant, cela faisait déjà plus de dix ans que des chercheurs québécois s'intéressaient à cette question.

Robert Ladouceur, professeur en psychologie à l'Université Laval, de 1974 à 2008, a été le premier à se spécialiser dans ce domaine. Ses premiers contacts avec le jeu se sont faits au

début des années 1980, lorsque Loto-Québec l'a invité à participer à une étude portant sur les impacts de l'implantation des casinos au Québec. Ce dernier a rapidement constaté qu'aucune recherche et/ou étude sur le jeu excessif n'avait été réalisée au Québec et que les connaissances dans ce domaine étaient à un niveau embryonnaire. C'est donc à ce moment que ce spécialiste du trouble obsessionnel compulsif et de l'anxiété généralisée décida d'ajouter cette corde à son arc. La porte était grande ouverte. En effet, aucun chercheur ne s'était encore penché sur cette problématique au Québec. C'est donc avec la collaboration d'Anne Gaboury, Marie Mayrand et Michel Dumont qu'il amorça ses travaux de recherche sur le jeu. Sa renommée dépassera rapidement les frontières du Québec (CQEPTJ, 2012). Il deviendra l'un des leaders internationaux dans le développement de l'approche cognitivo-comportementale⁵, une approche encore très présente de nos jours dans le champ de la recherche sur le jeu au Québec.

À partir de 1980, Loto-Québec investit de manière constante dans la recherche sur le jeu excessif. Cependant, malgré le fait que la société d'État s'intéresse au jeu excessif depuis le début des années 1980, ce n'est qu'en 1988 que Loto-Québec mentionnera, pour la première fois, dans son rapport annuel, la problématique du jeu excessif⁶.

⁵ La thérapie cognitivo-comportementale est une psychothérapie structurée qui est guidée par des buts et consiste à apprendre aux patients comment le processus mental influence sur le comportement. La prise de conscience cognitive est associée à des techniques visant à aider les patients à adopter des comportements nouveaux et adaptatifs, ainsi qu'à changer leur environnement social, ce qui modifie leurs pensées et leurs émotions. Il s'agit essentiellement d'un travail de reconstruction cognitive.

⁶ Ainsi, dans son rapport annuel 1987-1988, la société d'État annonce que son « [...] service de la recherche a poursuivi son approfondissement des connaissances sur le jeu : aspects économiques, sociaux et psychologiques qui y sont associés [et qu'elle] a reconduit [son] programme de bourses et de subventions de projets sur des thèmes tels que le jeu compulsif, les jeux illégaux et les attitudes et comportements envers le jeu » (Loto-Québec, 1988, p. 10).

Au même moment, on discute, pour la première fois, du jeu excessif dans les médias. Or, lorsque l'on sait que les recherches sur le jeu ont débuté presque une décennie plus tôt, que le jeu a été légalisé en 1969 et que le premier regroupement de GA a été créé en 1964 au Québec, il est étonnant de constater que le jeu excessif n'a suscité l'attention du public et des autorités qu'à partir des années 1990. En effet, le premier chapitre des GA avait été créé, plusieurs décennies plus tôt, à Montréal, soit en 1964. Il s'agissait, à l'époque, du premier chapitre des GA en territoire canadien. Au Québec, les GA ont toujours été très discrets sur la place publique. Ils n'ont pas tenté, comme aux États-Unis, de former une coalition pour faire connaître le jeu excessif et susciter l'intervention de l'État dans ce domaine. Ils seront absents des débats concernant la légalisation des JHA à la fin des années 1960 et ils seront, par la suite, très discrets dans leurs interventions.

Au début des années 1990, lors des discussions entourant l'ouverture du casino de Montréal, les GA ont pris la parole. À l'instar de plusieurs acteurs, ils vantent les « mesures d'autodiscipline [...] proposées aux joueurs compulsifs » (*La Presse*, 29 avril 1992, p. A1) ainsi que le développement et « la mise en œuvre de programmes de détection et de prévention du jeu pathologique » qui comportent, entre autres, un programme de formation pour les employés ainsi que l'embauche de deux psychologues à temps plein pour détecter les joueurs problématiques (*La Presse*, 16 décembre 1992, p. A3). Ces mesures font ainsi le bonheur de l'association des GA du Québec, qui « s'est dite heureuse que de telles mesures soient mises sur pied [...]. [Car,] la pathologie du jeu n'était pas reconnue jusque-là par Québec » (*Le Devoir*, 16 décembre 1992, p. A2). Une tournée des casinos aux États-Unis et en Europe avait permis aux dirigeants de Loto-Québec de se sensibiliser aux pratiques dans ce domaine.

Selon plusieurs joueurs excessifs, il n'y avait pas lieu de s'insurger contre la légalisation et l'expansion de l'offre de jeu. Les propos de John L., un joueur excessif de 55 ans, recueillis par Vincent Rossignol du quotidien *Le Droit*, après l'ouverture du casino de Montréal illustrent cette perspective :

John L. est un joueur compulsif. Bien qu'abstinent depuis maintenant sept ans, il y a presque laissé sa chemise. Il a certes mis son mariage en péril. Il a dû vendre sa maison pour payer ses dettes. La somme qu'il a perdue au jeu est incalculable.

C'est à 48 ans qu'il se joint au programme en douze étapes des GA. [...] Depuis 1987, John n'a pas misé un sou. Et même s'il n'approuve pas l'ouverture des casinos, il ne partira pas en croisade contre ceux-ci. Ils n'ont pas fermé les bars parce que j'ai arrêté de boire [dit-il] (*Le Droit*, 21 juillet 1994, p. 27).

Au cours des années 1990, le jeu excessif ne crée pas de grands remous dans l'espace public québécois. Cependant, un discours, qui jusque-là n'avait pas eu d'écho au Québec, émerge dans l'espace public. En effet, on commence lentement à présenter les JHA comme un produit à risque pour la santé et certains acteurs, plutôt rares, s'inquiètent de leur prolifération. Ces derniers resteront cependant en filigrane ou plutôt, représenteront un bruit de fond, dans les débats publics.

En 1996, le Conseil national du bien-être social (CNBES) publie un rapport sur les jeux de hasard et d'argent au Canada (CNBES, 1996). Le CNBES s'inquiète du problème que le jeu excessif semble devenir :

Le Conseil national du bien-être social a décidé de se pencher sur les jeux de hasard en raison de préoccupations générales au sujet de leurs effets pervers sur les Canadiennes et Canadiens [...]. Lorsque nous avons entrepris cette étude, nous étions pleinement conscients de la popularité du jeu, mais nous avons été franchement surpris par certaines des conclusions auxquelles nous en sommes venus. [...]. Nous avons [...] été étonnés de constater à quel point le jeu compulsif était répandu chez les adultes. [...] Plus bouleversant encore peut-être, certains travaux [...] ont démontré la popularité du jeu chez les jeunes et même chez les écoliers du primaire. À moins d'un changement

d'attitude, nous craignons que la prochaine génération de joueurs compulsifs soit beaucoup plus grande (CNBES, 1996, p. 65).

Les auteurs du rapport soutiennent, à l'instar de certains journalistes tels que Claude Marcil et Marie Riopel (1993) et du NCCG, que « l'accroissement des possibilités de participer à des jeux de hasard et d'argent entraînera une augmentation de la prévalence du jeu compulsif » (CNBES, 1996, p. 20). Ces propos, qui avaient jusque-là eu peu d'écho, feront rapidement boule de neige, et ce, un peu partout au Canada.

Quelques semaines après la publication du rapport, le professeur Robert Ladouceur demande au gouvernement québécois de se doter d'une politique de prévention du jeu. Selon ce dernier, « il est maintenant temps de prévenir comme on l'a fait pour l'alcool au volant ou pour la cigarette » (*Le Soleil*, 15 février 1997, p. A27). Par la suite, d'autres acteurs tels que ONISAC (Casino à l'envers) et la Fondation québécoise d'aide aux joueurs compulsifs réclameront aussi l'intervention du gouvernement. Ils militeront principalement pour le financement du traitement des joueurs compulsifs. En 1998, le Conseil national des Églises s'ajoute à la mêlée et demande un moratoire sur les JHA au pays. Ainsi,

[...] dans une lettre date du 15 septembre [1998], [le Conseil national des Églises] prend une position percutante sur la prolifération des jeux de hasard et d'argent au Canada. Des représentants de dix-huit confessions chrétiennes ont signé. Au cœur de cette action des Églises, le triste constat des effets terribles des jeux de hasard et d'argent sur des membres des communautés chrétiennes, et le développement d'une préoccupation pastorale à l'égard des personnes dont la vie et la famille ont été affectées par la passion pathologique du jeu. Avait-on besoin d'un autre fléau? [...]

Que les gouvernements manquent de revenus, cela est compréhensible, mais faut-il pour autant susciter l'augmentation du nombre de joueurs et de joueuses, et la fréquence à laquelle ils jouent et perdent? [...]

Au centre de la préoccupation des Églises, l'atteinte au bien commun : « De nombreux témoignages nous portent à croire que la croissance des jeux de hasard et d'argent mine déjà l'intérêt public. [...] le malheur, c'est que bien

souvent, lorsqu'on apprend où mène le jeu de hasard, il est déjà trop tard »
(*Le Devoir*, 16 novembre 1998, p. B8).

En 1998, le gouvernement du Québec crée l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Un de ses premiers mandats sera de se pencher sur la problématique du jeu excessif au Québec. Cet intérêt pour le jeu excessif au Québec s'effectue dans un contexte où les acteurs de la santé publique, et ce, tant au Canada qu'à l'étranger, commencent à porter un plus grand intérêt aux problèmes de santé mentale.

3.3 Le jeu excessif : un problème de santé publique

L'intérêt des acteurs de la santé publique pour le jeu excessif, et ce, tant au Québec qu'à l'étranger, remonte à la fin des années 1990. En 1999, David Korn (Canada) et Howard Shaffer (États-Unis), spécialistes dans le secteur de la santé et des addictions, ont proposé l'adoption d'une perspective de santé publique dans le secteur des JHA. La parution de leur article « *Gambling and the health of the public : Adopting a public health perspective* » (Korn et Shaffer, 1999) a marqué la naissance « officielle » de la perspective de santé publique appliquée aux JHA. Même si quelques articles avaient été écrits sur le sujet au cours des années 1990 (Volberg, 1994 ; McKee et Sassi, 1995 ; Persaud, 1995 ; Eskin, 1995 ; Kezwer, 1996), ce ne sera qu'après la parution de cet article que cette perspective gagnera en popularité.

Pour Korn et Shaffer, l'adoption d'une perspective de santé publique⁷ dans le secteur des JHA est d'une importance majeure. Ils étaient d'ailleurs étonnés du manque d'intérêt des spécialistes en santé publique pour ce secteur :

⁷ La santé publique représente « l'art et la science de prévenir la maladie et de protéger, promouvoir la santé des populations et de prolonger la vie grâce aux efforts organisés de la société [...] [et] vise à générer un effort

Although public health perspectives were gaining strength with respect to other addictive behaviors [...] this viewpoint remained peculiarly absent [...] from the contemporary dialogue on gambling and its fallout. Until the monograph by Korn et Shaffer on gambling and the health of the public [...], public health strategies and perspectives had not been applied to gambling-related problems (Korn et Shaffer, 2002, p. 172).

La santé publique peut être définie comme « la somme des efforts communautaires organisés pour la prévention des maladies et la promotion de la santé (Fenk, 1993) » (Massé, 2003, p. 4). « Après avoir axé ses interventions sur l'individu, la santé publique a pris, vers la fin du siècle dernier, un virage « promotion » qui met [...] en cause les facteurs hors du contrôle individuel » (Massé, 2003, p. 5). La santé publique adopte ainsi une approche environnementale⁸. Il s'agit là d'une approche qui se démarque de l'approche médicale traditionnelle. Dans le cas des JHA, la perspective adoptée est celle de la causalité par exposition (*exposure causality*) où l'exposition est appréhendée comme étant à l'« origine » du problème. Nous y reviendrons plus loin.

Au cours de son histoire, « la santé publique a toujours été concernée par la protection du public contre les dangers [...] représentés par les épidémies, l'insalubrité [...] ou [par exemple] les conditions de travail malsaines. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, une nouvelle santé publique élargira ce mandat initial pour devenir une entreprise de prévention de « risques » potentiels » (Massé, 2003, p. 17) et, de fil en aiguille, s'intéressera aux problèmes de santé mentale. Son intérêt pour le jeu excessif a donc émergé dans ce contexte.

organisé de la communauté pour répondre à l'intérêt public au regard de la santé, en appliquant des connaissances scientifiques et techniques pour prévenir la maladie et promouvoir la santé » (Colin, 2004, p. 186).

⁸ L'adoption d'une perspective environnementale implique la prise en compte des facteurs sociaux et environnementaux. Ainsi, contrairement, à l'approche médicale classique, qui considère le problème comme étant purement individuel, l'approche environnementale considère l'origine du problème comme étant extérieure à l'individu. Dans le cas des JHA, via l'exposition aux JHA. Cette approche est présentée plus en détail dans le chapitre 4.

Le jeu excessif, qui était jusque-là un problème public « orphelin » dans l'espace public, trouve un « propriétaire » (Gusfield, 2009). Au cours de la décennie suivante, les acteurs de la santé publique se porteront à la défense des joueurs et feront du jeu excessif, un de leur cheval de bataille. Les institutions religieuses s'aligneront aux côtés de la santé publique. Or, leur influence sera marginale. En effet, ces dernières n'ont, de nos jours, plus la même influence sur la société qu'auparavant.

3.4 La santé publique et le jeu excessif : la construction d'un problème public

Immédiatement après la création de l'INSPQ en 1998, les critiques à l'égard de l'industrie des JHA se multiplieront dans l'espace public. La série de critiques débute en 2000, lorsque la Direction de la santé publique de Montréal-Centre demande un moratoire sur l'installation des ALV au Québec (*Le Devoir*, 8 septembre 2000). Quelques mois plus tard, une victoire est remportée lorsque, par mesure de prévention, le gouvernement annonce le retrait de 1000 appareils :

Loto-Québec va retirer graduellement de la circulation 1000 appareils de loterie vidéo. Il s'agit de l'une des mesures annoncées mercredi par le gouvernement du Québec pour lutter contre le jeu pathologique. Le nombre total de ces machines passera de 15 300 à 14 300 d'ici un an et demi. Les appareils devront aussi être moins visibles dans les établissements accessibles aux mineurs, comme les restaurants. Québec impose par ailleurs un moratoire sur le nombre de casinos et de terminaux de loterie sur le territoire québécois. Quant au budget consacré à la promotion des loteries, il sera réduit de dix pour cent (La Presse Canadienne, 30 mai 2001 [en ligne]).

En 2005, Loto-Québec propose de déménager le casino de Montréal dans le bassin Peel. Ce projet sera rapidement abandonné. En effet, le choix de l'emplacement du futur casino suscite la grogne. Les craintes sont variées : hausse de la criminalité et de la prostitution, changement de vocation du quartier, pollution environnementale et visuelle, hausse des problèmes liés au jeu pathologique, etc..

L'avis de la santé publique et, plus précisément, de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, au sujet du déménagement du casino, est clair :

L'augmentation de l'offre de jeu proposée par Loto-Québec provoquera un accroissement de la fréquentation du casino de Montréal qui ne se fera pas au hasard. [...]. Cette croissance entraînera nécessairement une progression du nombre de personnes aux prises avec un problème de jeu. Celles-ci, n'étant pas davantage aléatoirement réparties que la clientèle du casino, proviendront de groupes vulnérables : les hommes, les jeunes adultes, les membres des communautés culturelles et les personnes défavorisées sur le plan socioéconomique (Chevalier *et al.*, 2006, p. iii).

Les conclusions de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal au sujet du projet de Loto-Québec sont claires :

Si l'offre de jeu augment[e], les joueurs [...] ser[ont] plus nombreux et, découlant la quantité de personnes aux prises avec un problème de jeu croit[ra] en relation directe avec cette augmentation [...] La criminalité est un problème social qui préoccupe le milieu. Déjà, les quartiers à proximité ressentent de manière aiguë et croissante les problèmes de délinquance et de criminalité. Des démarches concertées ont été enclenchées pour s'attaquer à la situation. Les groupes communautaires sont convaincus que le nouveau casino pourrait être un catalyseur dans ce domaine. [...] Force pour nous est de conclure qu'en ce moment, le projet [...] n'offre pas les garanties nécessaires et suffisantes quant aux conditions favorables à l'amélioration de la santé de la population montréalaise, ni même au maintien de son état de santé actuel (Chevalier *et al.*, 2006, p. 4, 18 et 38).

Le 10 mars 2006, le Cirque du Soleil, le partenaire de Loto-Québec dans ce projet, abandonne. Quelques heures plus tard, Loto-Québec fera de même et lancera la serviette (Chicoine, 2007, p. 78).

L'année suivante, en réaction aux critiques de la santé publique à l'égard des ALV et de leur accessibilité, Loto-Québec propose de mettre sur pied des Salons de jeux qui regrouperont des ALV au sein des hippodromes. En mettant en œuvre ce projet, Loto-Québec propose de regrouper de nombreux ALV sur un même site afin de réduire leur accessibilité géographique,

un déterminant des problèmes de jeu selon l'INSPQ. Cependant, ce projet fera aussi l'objet de vives critiques. L'avis de la santé publique sur le projet est le suivant :

Dans la foulée de l'évolution de l'offre de jeu au Québec, des préoccupations concernant l'augmentation de l'offre de jeu ont été exprimées par des acteurs de la santé publique, par des chercheurs et par la population. Ces craintes concernent particulièrement les appareils de loterie vidéo (ALV), dont la dangerosité et l'accessibilité engendrent le plus de problèmes de dépendance. Face aux inquiétudes soulevées, [L]es directeurs de la santé publique [...] ont convenu de produire un avis [...] dans lequel sont analysés les principaux enjeux de santé publique du réaménagement de l'offre de jeu, de la privatisation des hippodromes et de la création d'un nouveau type d'établissement, les salons de jeux (Ludoplex). [...]

[L]es directeurs de santé publique recommandent la mise en place de conditions essentielles en vue de baliser le développement et l'implantation des salons de jeux en fonction de l'accessibilité, de la dangerosité et de la prévention. De plus, [...] les directeurs de la santé publique recommandent que le gouvernement du Québec [...] mette en place [...] un moratoire sur tout nouveau développement ou modification de l'offre de jeu (Houle et Paradis, 2007, p. 8-9).

Cette fois, malgré les oppositions, Loto-Québec réussit à mettre en place deux salons de jeux, un à Québec et un à Trois-Rivières. Les projets de salons de jeux à Montréal (et, par la suite, dans la couronne Nord) ne seront cependant jamais réalisés (*Le Devoir*, 10 février 2009; *Le Devoir*, 10 mai 2007).

En 2010, Loto-Québec annonce en grande pompe son désir de se lancer dans le jeu en ligne, soit le secteur des jeux de hasard et d'argent sur Internet, et ce, afin de contrer, entre autres, l'offre illégale de jeu qui s'est multipliée au cours des dernières années. Loto-Québec souhaite ainsi « [...] obtenir une partie de revenus qui lui échapp[ent] sur la « Toile » au profit de sites « illégaux ». [La société d'État [pourra ainsi offrir] « une série de jeux divertissants [...] dans un environnement sécuritaire dont l'intégrité sera irréprochable » (Ferland, 2010 [en ligne]).

Les débats sur le sujet seront vifs et la santé publique émettra, à nouveau, un avis critique à l'égard du projet de Loto-Québec :

Les connaissances actuelles définissent les JAI [jeux d'argent sur Internet] comme une modalité de jeu pouvant dépasser celle des AÉJ [appareils électroniques de jeu]. Selon une perspective de santé publique, il est vraisemblable d'anticiper une augmentation du jeu problématique dans la population et chez les adeptes du jeu en ligne. [...]

En raison d'un lien de causalité fort entre l'accessibilité des jeux et les problèmes de jeu, la perspective de la santé publique ne permet pas de croire que l'étatisation soit une stratégie efficace pour contenir les risques associés à l'exposition aux jeux d'argent en ligne dans le contexte du Québec (Papineau, 2010, p. 1).

De plus, selon les dix-huit directeurs de la santé publique de la province :

[a]jouter le jeu en ligne à l'offre de Loto-Québec pourrait attirer de nouveaux joueurs et quadrupler le nombre de cas problématiques [...].

« Le jeu en ligne est le jeu de hasard et d'argent qui crée le plus de problèmes chez ses participants » [...] a souligné François Desbiens, directeur de la santé publique de la Capitale-Nationale (*Le Devoir*, 19 février 2010, p. A3).

Ce débat entraînera la demande d'un moratoire que le gouvernement refusera. Ce dernier mettra plutôt en place un comité de suivi du projet formé de chercheurs de différentes universités du Québec. La mission du comité sera « d'analyser les répercussions sociales du développement du jeu en ligne au Québec et [de] proposer des stratégies de prévention du jeu pathologique. [Le comité] s'attardera également à analyser les mesures visant à contrer le jeu illégal » (*La Tribune*, 10 juillet 2010, p. 13).

Dans les discussions entourant les JHA au Québec, quelques acteurs de la société civile se sont graduellement greffés aux côtés de la santé publique. Le plus important est le groupe Emjeu, acronyme qui signifie Éthique et modération au jeu. Depuis 2004, ce groupe, fortement actif

sur la place publique, se définit comme une « coalition de citoyens et de citoyennes préoccupés par le manque d'éthique du gouvernement et de Loto-Québec dans leur gestion des “jeux” de hasard et d'argent » (Suissa, 2006, p. 220). Les propos de son porte-parole et de ses membres sont très clairs en ce qui concerne les JHA :

Nous sommes malheureusement presque forcés, à la lumière de l'expérience, de la légalisation des jeux de hasard et d'argent, de constater que le meilleur programme de prévention résidait dans son illégalité, puisque les politiques de l'État ont eu des conséquences plus néfastes que lorsque les jeux de hasard étaient sous le contrôle d'organisations criminelles [Citation d'Alain Dubois]. [...]

Quelle sorte de services les gouvernements entendent-ils promouvoir auprès des citoyens? Ceux de l'avilissement et de l'aliénation par le jeu ou ceux qui permettent l'enrichissement intellectuel et physique? [...]

[I]a promotion des jeux de hasard et d'argent nuit à l'épanouissement des citoyens. Au niveau des valeurs, ces jeux promeuvent l'égoïsme et le culte de l'argent. Ils favorisent le développement de superstitions tout en dévalorisant l'esprit de logique et de modération. [...] (Desjardins, 2003, p. 13-15 et 18).

Cette « coalition » formée de seulement quatre membres, Alain Dubois, travailleur psychosocial, Pierre Desjardins, professeur de philosophie et auteur du *Livre noir de Loto-Québec*, Sol Boxenbaum, critique des JHA et cofondateur de Viva Consulting, et, Bill Clennett, un militant connu dans le domaine des droits sociaux (Emjeu, 2013 [en ligne]), sera régulièrement présente dans l'espace public ainsi que dans les médias. À quelques autres occasions, certains groupes de la société civile s'aligneront aux côtés de la santé publique, comme dans le cas des débats sur le déménagement du Casino de Montréal. Cependant, ce sera toujours la santé publique qui sera le « leader » dans les discussions.

Au cours de la dernière décennie, le jeu excessif est graduellement devenu un important problème social. Les arguments de la santé publique, orientés autour des dangers de l'accessibilité et des JHA, ont fait leur chemin dans l'espace public. En effet, de nombreux

journalistes, chercheurs et commentateurs de l'actualité politique ont rapidement adopté cette perspective qui fait du jeu un produit à risque pour la santé.

Dans sa chronique du 4 février 2010 dans le quotidien *La Presse*, le chroniqueur Yves Boisvert s'inquiète de l'augmentation de l'offre de jeu : « Attendez-vous à ce qu'on fasse la publicité des nouveaux jeux de Loto-Québec et qu'on fabrique de nouveaux joueurs. L'étatisation des ALV n'a pas seulement canalisé les dollars illégaux vers le gouvernement. Elle a fait exploser l'offre. [...] attendons-nous à ce qu'on réveille de nouveaux joueurs » (*La Presse*, 4 février 2010, p. A3). Pour Valère Audy, « c'est quasiment immoral pour un État de plonger dans ce monde qui fait tant de ravages » (Cyberpresse, 6 février 2010 [en ligne]). En fait, les critiques fusent de toutes parts. Pour l'« éthicien », René Villemure :

[y]'a pas à dire [...] mon indignation ne redescend pas. [...] En dépit des avertissements sévères et des mises en garde claires servis par les directions de la santé publique du Québec (DSP), Loto-Québec persiste dans sa décision de se lancer dans le jeu en ligne. [...] Quelle horreur disent [...] les personnes concernées par le bien-être des citoyens et la santé publique. [...] Mon problème réside [...] dans l'accessibilité du jeu en ligne vs le jeu traditionnel et la totale absence de considération pour les conséquences prévisibles de la dépendance [...] (LesAffaires.com, 24 février 2010 [en ligne]).

Dans le prochain chapitre, nous démontrerons comment la santé publique a réussi à sensibiliser, en l'espace de quelques années, la population à l'égard du jeu excessif et à diffuser sa conception du jeu excessif comme problème de santé publique. En effet, le problème que représente le jeu excessif était tout simplement « invisible » au cours des années 1990. Que s'est-il passé? C'est, entre autres, à cette question que nous nous attarderons dans le cadre du prochain chapitre. Mais, pour l'instant, passons à la conclusion de cette section.

Conclusion : Analyse et discussion

S'adonner aux JHA représente, de nos jours, un loisir pour de nombreux citoyens. En effet, les visites au casino, les paris-sportifs ou, encore, jouer une partie de poker entre amis font partie du quotidien de nombreux Québécois. Or, il y a seulement quelques décennies, pratiquer ces activités aurait été impensable. Du moins pour quiconque désirant respecter la loi. En effet, entre 1892 et 1969, ces pratiques étaient tout simplement illégales au pays. Ainsi, pendant une majeure partie du 20^e siècle, les JHA se pratiquaient dans la clandestinité et étaient contrôlés par le crime organisé. Que s'est-il passé? Comment s'est effectuée cette importante transformation? Voici des questions qui ont capté notre attention dès le début de nos travaux de doctorat.

Dans le cadre des deux chapitres précédents, nous avons tenté de répondre à la question suivante : Quelle est l'histoire des JHA ainsi que du jeu excessif au Québec? Dans le cadre de cette section, nous présenterons les principales conclusions qu'il est possible de tirer de ce récit historique. Pour ce faire, nous tenterons de mettre en relief les différentes constructions par lesquelles les JHA et l'action de s'adonner de manière excessive aux JHA sont passés au cours du dernier siècle et ce, en s'appuyant sur des travaux classiques en sociologie de la déviance (Conrad et Schneider, 1992; Becker, 1985).

L'HISTOIRE DES JHA ET DU JEU EXCESSIF AU QUEBEC : UN RESUME

Avant de présenter nos principales conclusions, il est essentiel de résumer ce que nous avons appris dans le cadre de la première partie de cette thèse. Dans le chapitre 2, nous nous sommes

penchés sur l'histoire des JHA au Québec. Nous nous sommes, tout d'abord, attardés à l'époque de la prohibition des JHA (1892-1969). Au cours de cette section, nous avons tenté de mettre en relief l'importance qu'avait la religion protestante au tournant du 20^e siècle. En effet, cette influence s'est reflétée jusque dans le Code criminel où l'interdiction de s'adonner aux JHA s'est retrouvée classée sous la rubrique « offense envers la morale, la religion et le bien public ». Cependant, malgré leur interdiction, de nombreux Canadiens ont continué à s'adonner aux JHA. En effet, le crime organisé a rapidement pris le contrôle de cette industrie et la ville de Montréal est rapidement devenue un haut lieu pour les JHA en Amérique du Nord.

Au fur et à mesure que les institutions religieuses perdaient de leur influence au sein de la société canadienne, les mouvements en faveur de la légalisation des JHA se sont faits de plus en plus pressants. L'année 1969 représente ainsi un moment charnière dans l'histoire des JHA au pays. En effet, en modifiant la législation, le gouvernement ne désirait « plus faire de crimes avec des cas de conscience » (*Le Soleil*, 4 mars 1969). À partir de cette date, il a donc été possible pour les Canadiens de s'adonner en toute légalité aux JHA⁹.

La création de Loto-Québec, qui a immédiatement suivi, marque une nouvelle ère pour les JHA. En effet, ces derniers seront dès lors reconnus comme une activité de divertissement à part entière. Ces derniers représentent donc, à partir de cet instant, un loisir qui est maintenant accessible à l'ensemble de la population.

⁹ Sauf, pour les appareils électroniques de jeu et les machines à sous qui seront légalisés en 1985.

Au cours des années suivantes, Loto-Québec est rapidement devenue une société d'État populaire, mais aussi, très respectée par les Québécois. Cette dernière a graduellement diversifié ses produits et l'année 1985 a marqué un tournant majeur dans ce secteur puisque c'est à ce moment que le gouvernement fédéral a légalisé les appareils électroniques de jeu et les machines à sous. Suite à cette annonce, la fièvre du jeu s'est graduellement emparée du Québec. En effet, plusieurs villes et promoteurs privés souhaitaient avoir l'autorisation d'exploiter leur casino. En 1992, le gouvernement du Québec tranche le débat et accorde à Loto-Québec l'exploitation exclusive de cette industrie ainsi que celle des ALV.

Alors qu'on aurait pu penser que les débats concernant l'arrivée des casinos ce seraient concentrés sur les risques associés aux problèmes de jeu, ces derniers ont surtout porté sur les risques associés à la criminalité. En effet, ce n'est qu'au tournant des années 2000, que le jeu excessif est devenu un objet de discorde dans l'espace public québécois.

Dans le second chapitre, nous nous sommes donc attardés à l'histoire du jeu excessif. Nous avons, dans un premier temps, retracé l'émergence du concept de jeu excessif. Les GA américains ont joué un rôle central dans ce processus. En effet, ce sont ces derniers qui ont contacté, à la fin des années 1960, le Dr. Robert D. Custer afin d'obtenir de l'aide pour accompagner les joueurs aux prises avec de graves problèmes de jeu. Au cours des années 1970, ces derniers ont d'ailleurs su créer de nombreuses alliances qui ont permis au jeu excessif de gagner en reconnaissance dans l'espace public et au sein de la communauté scientifique. Ainsi, en 1980, le jeu excessif a été ajouté au DSM-III. Il s'agit là d'un moment clé dans l'histoire du jeu excessif. En effet, à partir de cet instant, le jeu excessif est devenu

une pathologie officiellement reconnue par le secteur médical. Cette reconnaissance a propulsé la recherche sur le jeu et ce, aux quatre coins du monde.

Au Québec, Loto-Québec s'est lancée la première dans la mêlée en finançant divers projets de recherche sur le jeu excessif au cours des années 1980. Il faudra, cependant, attendre le début des années 1990 pour voir la problématique du jeu excessif émerger dans les médias québécois. Or, ce ne sera qu'au tournant des années 2000, comme nous nous attarderons à le démontrer dans le prochain chapitre, que le jeu excessif, propulsé par les acteurs de la santé publique, deviendra source de controverse dans l'espace public québécois.

Ces deux chapitres nous ont donc permis de mettre en relief l'histoire des JHA ou, de manière plus précise du comportement déviant que représente l'action de s'adonner aux JHA. Nous tenterons donc maintenant de tirer certaines conclusions de notre analyse en nous inspirant des travaux écrits en sociologie de la déviance. Ces travaux nous ont permis de consolider et de raffiner notre conception de l'évolution des différentes constructions par lesquelles les JHA sont passées au cours du dernier siècle.

CONSTRUCTION DE LA DEVIANCE ET JHA

Un comportement qualifié de déviant est un « comportement[...] qui transgresse[...] des normes acceptées par tel ou tel groupe social ou par telle institution » (Chapoulie, 1985, p. 9). Pour le sociologue Howard Becker, « la déviance n'est pas une propriété inhérente à certains actes ou à certaines personnes, mais une catégorie construite au cours des activités d'un ensemble d'agents complexes : ceux qui sont en fin de compte qualifiés de « déviants », [...]

ceux qui font respecter les normes [et] ceux qui cherchent à en imposer de nouvelles ou à faire étendre le champ d'application de normes existantes » (Becker et al., 1985, p. 9).

Cette conception de la déviance implique une « attention soutenue à la dimension temporelle des faits étudiés, qui sont toujours conçus comme des processus, et non comme des états » (p.16). Les conduites déviantes illustrent donc le caractère changeant des sociétés, c'est-à-dire que les normes définissant les comportements acceptables ou non, sont sujettes à modifications au fil du temps. Il s'agit là d'un phénomène central dans l'histoire des JHA.

Dans le processus de construction de la déviance et des problèmes publics, les entrepreneurs de normes jouent un rôle fondamental. En effet, ces derniers « [...] créent la déviance en instituant des normes dont la transgression constitue la déviance » (Becker et al., 1985, p. 32). Ils font ensuite pression sur l'État et la société civile afin de faire connaître le comportement qu'ils jugent problématique et ce, dans le but d'inciter les décideurs publics à adopter des politiques en ce sens. Généralement, c'est en usant de diverses stratégies et arguments, que ces derniers réussissent à attirer l'attention du public et des autorités afin de faire reconnaître leur conception du ou des problèmes publics auxquels ils s'identifient (Parenteau, 1992). Il est important de noter que dans le prochain chapitre nous présenterons comment les acteurs de la santé publique ont réussi à faire reconnaître leur conception du jeu excessif.

Ainsi, en s'attardant à l'histoire des JHA, il est possible de constater qu'au cours de leur histoire ces derniers sont passés par des nombreuses « constructions ». En effet, au cours du dernier siècle, la construction du comportement déviant que représente le fait de jouer aux JHA et ce, de manière excessive ou non, a tour à tour été « monopolisé » par diverses institutions sociales (Conrad et Schneider, 1992). Alors qu'au début du 20^e siècle, le jeu

constituait un problème d'ordre moral et était la « propriété » des institutions religieuses, à partir des années 1960, un changement s'est graduellement opéré et certains spécialistes ont commencé à conceptualiser le jeu excessif à l'aide d'un vocabulaire médical. De nos jours, l'action de s'adonner aux JHA de manière excessive est maintenant considérée comme un problème de santé publique.

Alors qu'au début du 20^e siècle, les institutions religieuses jouaient un rôle important dans la régulation des comportements et influençaient considérablement les politiques gouvernementales; de nos jours, la santé publique est une institution de régulation sociale qui influence à son tour les politiques élaborées par l'État (Massé, 2003). En effet, à l'heure actuelle, au Québec, l'INSPQ joue un rôle important dans l'orientation des politiques publiques concernant les JHA. On peut donc dire qu'au fil des époques ce sont les acteurs des institutions de contrôle social dominantes dans notre société, qui orientent notre manière de définir les comportements problématiques. Ainsi, au fil des décennies, divers entrepreneurs de normes ont été, tour à tour, « propriétaires » du problème ou du comportement « déviant », que représente l'action de s'adonner aux JHA.

De manière plus précise, on peut dire qu'au cours du dernier siècle, les comportements associés à la pratique des JHA sont passés par de nombreux statuts, c'est-à-dire conceptualisés comme « vice » « crime », « loisir », « maladie » et finalement, comme « problème de santé publique ». Cette conclusion suit celle de Conrad et Schneider (1992) qui proposent dans *Deviance and Medicalization : From Badness to Sickness* que trois paradigmes peuvent être identifiés lorsque l'on discute de déviance : « deviance as a sin; deviance as a crime; and deviance as sickness » (p.27). Pour notre part, nous ajoutons un nouveau paradigme : la

déviante présentée comme problème de santé publique (la *public-healthisation* du jeu excessif). Comme nous le démontrerons plus loin, la conception des problèmes publics des acteurs de la santé publique diffère de la conception médicale traditionnelle qui tend à individualiser les problèmes.

Il faut aussi noter qu'étant donné qu'à partir des années 1960, la pratique des JHA (sans comportement excessif) était maintenant considérée comme un loisir ou un divertissement, nous avons donc ajouté cette « nouvelle » construction des JHA à titre de « loisir » à notre analyse.

Nos propos peuvent se résumer dans le tableau ci-dessous. Ce cadre, servira, entre autres, de base pour l'exercice de consolidation théorique qui sera réalisé au chapitre 5.

TABLEAU 1 : JEUX DE HASARD ET D'ARGENT ET CONSTRUCTION DE LA DÉVIANCE

S'adonner aux jeux de hasard et d'argent		
Vice	Crime	Loisir
1850-1891	1892-[1969-1985]	1970-aujourd'hui
S'adonner aux jeux de hasard et d'argent de manière « excessive »		
Vice	Maladie	Santé publique
1850-1891	1980-1999	2000-aujourd'hui

Lorsque l'on s'attarde aux discours des acteurs, il est possible de constater que les principaux arguments invoqués par les entrepreneurs de normes sont toujours intimement liés à la conception ou l'institution sociale dominante de l'époque. Ainsi, au début du siècle, les opposants aux JHA adoptaient une vision fondée sur des arguments moraux lorsqu'ils émettaient leur position à l'égard des JHA¹⁰. Et, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2,

¹⁰ Par exemple, dans un discours effectué en 1934, William Lyon Mackenzie King, alors premier ministre du Canada, émet son point de vue à l'égard des JHA : « *I believe [...] gambling should not be encouraged between*

lors de la légalisation des casinos au milieu des années 1980, les acteurs s'inquiétaient principalement des problèmes reliés au crime organisé ainsi qu'à la corruption. Et, ce ne sera qu'au cours de la décennie suivante, qu'on commencera à s'inquiéter du jeu excessif.

Il est aussi important de noter que même si notre conception du jeu se transforme en fonction de la représentation des JHA qu'ont les institutions dominantes dans notre société, notre conception des JHA est aussi fortement influencée par nos anciennes représentations. En effet, il n'est pas rare de voir, de nos jours, de voir des acteurs utiliser divers types d'arguments afin de défendre leur point de vue à l'égard des JHA. Par exemple, en 2003, le député Russel William, adjoint parlementaire du Ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, s'inquiète du « message sous-jacent au jeu, à savoir qu'il est possible de devenir riche rapidement et sans effort » (Williams, 2003, p. 96). Il s'agit là d'un fondement de l'éthique protestante du travail, une conception qui avait une forte influence sur la société canadienne au début du dernier siècle. Alors que d'autres acteurs, tels que la santé publique, comme nous le verrons au chapitre 4, s'inquiètent plutôt de la criminalité associée aux JHA.

Au final, cette section nous aura permis de mettre en relief, en traçant un portrait historique des JHA et du jeu excessif, les différentes « constructions » par lesquelles les JHA sont passés au cours du dernier siècle. Dans la prochaine section, nous tenterons de mettre en relief l'intérêt d'utiliser une d'approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques.

individuals, and I hold there are even stronger reasons why those who have to do with the shaping of public opinion should not further or countenance any measure which by statute would publicly encourage gambling » (Roy, 1984, p. 10)

Partie 2

La compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques

« The point is not that decisions about who is normal are riddled with personal biases and political considerations but rather that, by dint of a handful of influential professionals' effort, those subjective determinants of diagnoses masquerade as solid science and truth »
Paula J. Caplan, 1995

Introduction

La compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques

La section précédente nous a permis de mettre en relief les diverses constructions par lesquelles l'action de s'adonner aux JHA est passée au cours du dernier siècle. En effet, elle est passée de « vice », à « crime », à « loisir » et ce, en l'espace de quelques décennies. Dans le cadre de cette section, nous tenterons de démontrer l'intérêt d'une approche en termes de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques.

Pour se faire, nous procéderons en trois temps. Dans un premier temps, nous montrerons comment les acteurs de la santé publique ont permis au jeu excessif d'obtenir le statut de problème public au Québec et, de devenir une problématique qui sème la controverse dans l'espace public. Par la suite, nous nous intéresserons à l'analyse des politiques publiques et plus particulièrement, à la typologie des politiques publiques (Lowi, 1972). Nous tenterons de démontrer, qu'en considérant les problèmes publics comme étant le fruit de constructions sociales, il est possible d'adapter cette typologie. Finalement, nous tenterons de mettre en relief le décalage épistémologique qu'il est possible d'observer dans le champ de l'analyse et du management des politiques publiques. Dans ce chapitre, nous tenterons de démontrer qu'il est possible d'y voir une fenêtre pour le développement de l'éthique appliquée en administration publique mais aussi, que l'émergence de nouvelles approches misant sur la participation active des citoyens représente une avenue des plus intéressante pour la prise de décision dans le secteur des JHA au Québec.

Chapitre 4

La compréhension des politiques publiques : l'influence des acteurs

Au cours des dernières années, les acteurs de la santé publique ont participé de manière active à la création d'un « nouveau » problème public : le jeu excessif. Après avoir longtemps été « invisible » sur la place publique, le jeu excessif a reçu l'attention du public et des autorités politiques seulement à partir de la fin des années 1990. Ainsi, en l'espace d'une décennie, les JHA sont passés de « divertissement » à « produit à risque pour la santé ». Que s'est-il passé?

Depuis la fin des années 1990, les JHA sèment fortement la controverse au Québec. En effet, chaque politique ou projet concernant le développement de l'industrie des JHA se retrouve fortement critiqué par la société civile. Pourquoi? Il semble que la population s'inquiète de plus en plus des risques que les JHA comportent pour la santé.

Au tournant des années 2000, les acteurs de la santé publique ont sonné l'alarme. Ces derniers ont orienté leurs interventions autour de trois principaux arguments : 1) le jeu excessif est en augmentation au Québec; 2) une augmentation de l'accessibilité aux JHA et/ou de l'offre de jeu génère automatiquement une augmentation de la prévalence du jeu excessif; et 3) certains JHA comportent un degré de dangerosité plus élevé que certains. Dans un tel contexte, il apparaît donc, à leurs yeux, important de réguler plus étroitement les JHA et de contrôler l'offre de jeu.

Au fil des années, le discours des acteurs de la santé publique a pris une place de plus en plus importante dans l'espace public et, bien qu'il ait été régulièrement critiqué, principalement par

la communauté scientifique¹, il reste toujours le discours dominant. Or, un simple regard sur les données empiriques disponibles sur les JHA au Québec, au cours des 25 dernières années, permet de constater que le discours promu par les acteurs de la santé publique tient difficilement la route lorsqu'il est confronté à la réalité. En effet, le jeu excessif n'est pas en augmentation au Québec. Il est resté stable à près de 1 % entre 1989 et 2009 (Shaffer et Korn, 2002).

Selon Louise Nadeau, chercheure et professeure au Département de psychologie de l'Université de Montréal et directrice scientifique de l'Institut universitaire sur les dépendances, « [l]e jeu pathologique est un phénomène relativement rare au Québec. [...] [Or, l]es médias [et la santé publique] donnent l'impression que le jeu pathologique est un véritable fléau. [...] [Ce phénomène s'] appelle le puffer phenomenon, qu'on peut traduire par « effet tétrodon », du nom de ce poisson de mer qui se gonfle subitement comme un ballon pour effrayer ses prédateurs » (Journal Forum, 23 février 2009 [en ligne]).

Dans le cadre de nos travaux², notre analyse des données disponibles sur les JHA nous a permis d'arriver aux mêmes conclusions. Dès lors, plusieurs questions ont émergé : Qu'est-ce qui explique la montée en puissance de cette perspective promue par la santé publique? Quelles stratégies ont été mises en place par les acteurs de la santé publique pour donner de la puissance et de la crédibilité à leurs arguments?

Dans le cadre de ce chapitre, qui contient le premier d'une série de trois articles, nous nous pencherons sur le processus de « problématisation » du jeu excessif effectué, au cours des

¹ Nous présenterons ces critiques plus en détail dans le cadre de ce chapitre.

² Nous référons aussi au travail de recherche réalisé dans le cadre de cette thèse.

dernières années, par les acteurs de la santé publique. Dans cet article, nous nous pencherons sur la présente controverse relative aux JHA au Québec. Nous tenterons de mettre en relief comment cette controverse a émergé ainsi que les éléments qui ont contribué à son maintien ainsi qu'à son amplitude.

Article 1

Jeux de hasard et d'argent et controverse au Québec : origines et fondements

Au cours des dernières décennies, la question du management et de la régulation des jeux de hasard et d'argent (JHA) a pris une place de plus en plus importante dans les débats publics au Québec. En effet, les projets de développement de Loto-Québec, la société d'État responsable de gérer les JHA, ont régulièrement suscité la controverse. Il suffit de penser au projet de déménagement du casino de Montréal en 2005, à la création des salons de jeu en 2006, au recours collectif relié aux appareils de loterie vidéo (ALV) en 2008, à la pénétration du jeu en ligne en 2010 ou, encore, aux récents débats au sujet de la consommation d'alcool dans les aires de jeu des casinos en 2013. Tous ces projets ont en commun d'avoir soulevé les passions et provoqué de grands débats.

L'expansion de l'offre de jeux inquiète de nombreux acteurs et plus particulièrement, ceux de la santé publique¹, qui y voient un risque pour la santé des Québécoises et Québécois². Selon ces derniers, le jeu excessif est en train de « [...] se transformer en véritable fléau » (Papineau et Boisvert, 2003, p. 110). En fait, il semble devenir « la nouvelle dépendance de l'heure » (*Le Soleil*, 27 janvier 1999, p. C1). Aux origines du problème, selon ces derniers : l'augmentation ainsi que la diversification de l'offre de jeu qu'il est possible d'observer depuis le début années 1990 (Korn et Shaffer, 1999 ; INSPQ, 2013b).

¹ Lorsque nous référons aux acteurs de la santé publique, nous incluons les acteurs suivants : Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ainsi que les Directions de santé publique (DSP).

² Par la suite, le masculin sera utilisé afin d'alléger le texte.

Après avoir sonné l'alarme au tournant des années 2000, les acteurs de la santé publique se sont donné comme objectif de sensibiliser la population québécoise aux risques associés à la pratique des JHA. Leur démarche a rapidement porté ses fruits, puisqu'en 2008, le jeu excessif s'est retrouvé au palmarès des cinq principales préoccupations sociales des Québécois (Radio-Canada, 10 mai 2008 [en ligne]). Il s'agit là d'un important accomplissement. En effet, auparavant ce problème était tout simplement « invisible » sur la place publique.

Depuis la fin des années 1990, le jeu excessif a occupé une place de plus en plus importante dans l'espace public québécois³. De nombreux acteurs, la santé publique en tête, s'inquiètent ainsi maintenant de cette « maladie qui se répand à un rythme inquiétant » (*Le Soleil*, 15 février 1997, p. A27) et on semble assister, selon certains, à la « multiplication du nombre de joueurs compulsifs » (*Le Soleil*, 15 février 1999, p. B7).

Les critiques à l'égard de Loto-Québec se sont aussi multipliées. Certains acteurs ont comparé l'offre de Loto-Québec à « [...] une usine de déchets toxiques [qui] ferait exploser le nombre de cancers dans la province » (Chevalier *et al.*, 2006, p. 20). D'autres lui ont reproché « [...] de nous présenter le jeu comme un divertissement [alors] qu'il s'agit d'un produit tout aussi nocif que la cigarette » (Desjardins, 2003, p. 18).

Il faut savoir que cette attitude est relativement récente au Québec. En effet, ce n'est que depuis le début des années 2000 que les JHA ont commencé à soulever la controverse dans l'espace public. Alors qu'auparavant, Loto-Québec avait une image plutôt positive dans les médias, depuis quelques années, elle est régulièrement critiquée (Brodeur, 2011). Les titres de

³ Alors qu'entre 1990 et 1999, 95 articles seulement ont été publiés sur le sujet au Québec, entre 2000 et 2012, 4 455 articles paraissaient dans les journaux francophones québécois. Source : Eureka.cc.

journaux des dernières années sur le sujet sont éloquentes : « Rien ne va plus pour Loto-Québec » (*Le Soleil*, 28 avril 2007, p. 2); « Levée de boucliers contre Loto-Québec » (*Le Devoir*, 10 février 2010, p. A6), « La santé publique demande un moratoire » (*La Presse*, 7 avril 2010, p. A5), « Boycottons Loto-Québec » (*Le Nouvelliste*, 4 avril 2012, p. 10), etc. Que s'est-il passé? Pourquoi le jeu excessif, qui a pourtant « toujours » existé, est-il soudainement devenu un objet d'attention particulière dans l'espace public?

Alors que la controverse sur les JHA s'intensifie et que les discussions apparaissent comme de plus en plus complexes et polarisées⁴, il est possible de constater que très peu d'attention a été accordée à cette problématique par les spécialistes des problèmes publics⁵. L'objectif de cet article est donc de combler cette lacune et d'essayer de comprendre les origines ainsi que les fondements de la présente controverse relative aux JHA au Québec.

4.1 La construction des problèmes publics : un cadre d'analyse

Au cours des dernières années, de nombreux spécialistes se sont intéressés au processus de construction des problèmes publics (Rouillot, 2012; Hassenteufel, 2010; Campana, Henry et Rowell, 2007; Dubois, 2009; Gusfield, 2009; Cefai, 2009; Gilbert et Henry, 2009; Neveu, 1999). La « construction d'un problème public peut être définie comme un processus par lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagissent afin d'imposer leur représentation d'un enjeu, l'interprétation qu'ils en font, et pour influencer sur la direction et les moyens de l'action à entreprendre [...]. Construire socialement un problème public, c'est à la fois le

⁴ En effet, lors des derniers débats sur la pénétration du jeu en ligne, en 2010, les acteurs de la santé publique ont tout simplement demandé un moratoire sur ce type de jeu.

⁵ Une étude s'est intéressée aux débats entourant l'aménagement du bassin Peel, relié au projet de déménagement du casino de Montréal. Cependant, cette étude s'intéressait plus précisément au processus décisionnel dans les projets d'aménagements urbains (Chicoine, 2007).

nommer pour le définir, le qualifier pour le rendre tangible, et susciter une mobilisation d'acteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 74).

Dans le cadre de cet article⁶, nous nous inspirons de la littérature s'intéressant à la construction des problèmes publics pour tenter d'expliquer comment le jeu excessif a réussi, et ce, en l'espace d'une décennie, à être conceptualisé et appréhendé comme un problème de santé publique et à représenter un tel objet de controverse dans l'espace public québécois.

Notre analyse nous a permis de déceler que la présente controverse sur les JHA trouve ses origines dans un glissement conceptuel et définitionnel qui s'est amorcé vers la fin des années 1990. En effet, le passage d'une conception/définition du jeu excessif comme « trouble du contrôle des impulsions » à « trouble de dépendance » a eu d'importantes répercussions. En redéfinissant le jeu excessif comme un « trouble de dépendance », les acteurs de la santé publique ont réussi à créer un nouveau « risque » et à attirer ainsi l'attention des médias et de la société civile. Cependant, les diverses stratégies qu'ils ont utilisées ont mené à l'amplification du phénomène et contribué à la « création » d'un nouveau problème public : le jeu excessif. Or, comme il est souligné par un collectif de chercheurs spécialisés dans le secteur des JHA, une telle situation « a pour résultat de nuire à la compréhension des problèmes de jeu et dessert ceux qui souffrent de ce problème de santé mentale. Pourtant, aucune amplification ni dramatisation n'est nécessaire quand on parle de jeu; ce problème [est] reconnu par tous comme un problème aux multiples conséquences négatives » (Ladouceur *et al.*, 2006, p. A9).

⁶ Il s'agit d'un projet de recherche financé par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (2007-2008), le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (2008-2011) et la Fondation Trudeau (2009-2013).

Dans cet article, nous démontrerons, dans un premier temps, comment la définition du jeu excessif comme « trouble de dépendance » par les acteurs de la santé publique a permis de faire émerger la présente controverse au sujet des JHA au Québec. Nous expliquerons ensuite comment les acteurs de la santé publique ont réussi, en utilisant diverses stratégies discursives, à créer ce nouveau « risque » que représente le jeu excessif.

4.2 Méthodologie

Afin de réaliser cette étude, nous avons procédé, selon une approche sociohistorique de l'action publique (Payre et Pollet, 2010), à l'analyse croisée à l'aide du logiciel d'analyse qualitative MAXQDA, de trois types de sources. Dans un premier temps, nous avons effectué une analyse quantitative et qualitative de la couverture médiatique sur le jeu excessif ainsi que sur les JHA au Québec. Notre analyse s'est concentrée sur la période allant de 1990 à 2012 et plus particulièrement, des journaux francophones québécois. Au cours de cette période, 4 550 articles ont été publiés sur le sujet⁷. Aux fins de cette étude, 475 articles ont été recensés⁸. Dans un second temps, nous avons analysé les publications gouvernementales disponibles sur le sujet. Pour cela, nous avons consulté les publications officielles de Loto-Québec (rapport annuel, bilan de responsabilité sociale, etc.) ainsi que les rapports produits par l'Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ) et ceux réalisés par plusieurs autres organismes concernés par les JHA au Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec [MSSS], Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec [RACJQ], etc.), et

⁷ Recherche effectuée dans la banque de données Eureka.cc, en 2012, qui comprend l'ensemble des journaux québécois francophones. Les mots clés suivants ont été utilisés : Loto-Québec + jeu excessif ou jeu pathologique ou jeu compulsif.

⁸ Ces derniers ont été sélectionnés en fonction de leur pertinence. Ainsi, les articles qui ne faisaient que mentionner le terme « jeu pathologique ou compulsif » ainsi que les « doublons » ont été éliminés.

ce, depuis 1970. Finalement, une revue de la littérature ainsi que de l'historiographie sur les JHA et le jeu excessif nous a permis de consolider et de bonifier notre analyse.

4.3 Aux origines de la controverse sur les jeux de hasard et d'argent

4.3.1 Le jeu excessif : entre trouble du contrôle des impulsions et trouble de dépendance

Depuis les années 1960, notre manière de conceptualiser le jeu excessif a constamment oscillé entre deux définitions ou conceptions : le jeu excessif comme trouble du contrôle des impulsions et le jeu excessif comme trouble de dépendance (Castellani, 2000). Cette ambivalence est attribuable, en grande partie, aux Gamblers Anonymes (GA) qui, lors de leur création en 1957, se sont inspirés de ces deux conceptions pour appréhender le problème que représente le jeu excessif. D'un côté, à l'instar des spécialistes de l'époque, ils ont défini le jeu excessif comme un trouble du contrôle des impulsions. Cependant, en matière de thérapie, ils se sont inspirés des méthodes utilisées pour traiter les troubles de dépendance et, plus particulièrement, de celles développées pour traiter l'alcoolisme par les Alcooliques Anonymes (AA) (Castellani, 2000). Autrement dit, les GA « définissaient » le jeu excessif comme un « trouble du contrôle des impulsions », mais ils utilisaient les méthodes employées dans le « traitement » des troubles de dépendance pour tenter de « remédier » à leur problème.

Il est important de comprendre que même si le trouble du contrôle des impulsions et le trouble de dépendance font partie de la famille des addictions, il existe des différences entre ces deux troubles. Tout d'abord, un trouble du contrôle des impulsions représente l'incapacité d'un individu à maîtriser son comportement. Des problèmes tels que la boulimie, la kleptomanie, ou encore la pyromanie font partie de cette catégorie de troubles (Quinn, 2001). Pour leur part, les

troubles de dépendance concernent, plus particulièrement, les abus de substances et regroupent des problématiques comme l'alcoolisme et la toxicomanie. De manière plus précise, dans le cas du trouble du contrôle des impulsions, la « cause » ou l'« origine » du problème est généralement conceptualisé comme étant située à l'« intérieur » de l'individu. Tandis que, dans le cas des troubles de dépendance, la « cause » ou l'« origine » du problème est appréhendée comme se trouvant partagée entre le produit consommé et la relation que l'individu entretient avec ce produit. Les origines du problème se situent donc, en partie, à l'« extérieur » de l'individu.

À l'époque, lors de l'insertion du jeu excessif, en 1980, au *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (APA, 1980), cette pathologie était classée dans la catégorie des troubles du contrôle des impulsions. En effet, dans la mesure où aucune substance n'était ingérée, il semblait plus approprié de le classer : « [...] *with [other] impulse control disorders such as compulsive shopping or kleptomania rather than substance dependence disorders* » (Blaszczynski, 2005, p. 1231). Ainsi, lors de l'introduction du jeu excessif dans le DSM-III (APA, 1980), ce dernier a été classifié comme un trouble du contrôle des impulsions. Cependant, on s'est toujours inspiré des méthodes employées dans le traitement des troubles de dépendance pour développer des traitements pour le jeu excessif. Or, il y avait toujours une distinction claire entre la « définition du problème », soit le jeu comme trouble du contrôle des impulsions, et les « méthodes de traitement » préconisées, soit celles employées dans le cadre du traitement des problèmes de dépendance, pour traiter le jeu excessif. Par contre, au fil des ans, cette distinction s'est graduellement estompée. Le moment charnière a été la mise de l'avant par les acteurs de la santé publique, au tournant des années 2000, d'une définition du jeu excessif comme trouble de dépendance. Leur démarche a porté ses fruits, puisqu'en 2013,

le jeu excessif a été reclassé, dans le DSM-5, dans la catégorie des troubles de dépendance (APA, 2014).

Pour de nombreux spécialistes, ce reclassement est problématique. En 2005, le chercheur australien Alex Blaszczynski s'inquiète de la propension qu'ont plusieurs acteurs, dont ceux de la santé publique, à classer de nombreux comportements qui relèvent du contrôle des impulsions dans la catégorie des troubles de dépendance. Pour Ferentzy et Turner (2012), il s'agit là d'un phénomène préoccupant. Alors que le trouble de la dépendance est utilisé comme un modèle ou une métaphore, il a été si abondamment employé pour définir le jeu excessif qu'il s'est retrouvé conceptualisé comme tel. La distinction entre « approche de traitement » et « définition » a ainsi été graduellement effacée. Autrement dit, alors qu'on référerait au jeu excessif, soit « *gambling problem is like an addiction* », et qui s'inspirait des méthodes de traitements employées dans ce domaine; maintenant, le jeu excessif est conceptualisé « *as an addiction*⁹ » et appréhendé comme tel. Il s'agit là d'un glissement conceptuel important, qui n'est, cependant pas, sans conséquence.

4.3.2 Le jeu excessif : la construction d'un problème de santé publique

Ce glissement conceptuel s'est amorcé ou plutôt, a pris de l'ampleur au tournant des années 2000, soit au moment où les acteurs de la santé publique ont commencé à manifester un intérêt pour les problèmes de santé mentale et plus particulièrement, les « addictions ». En 1999, deux spécialistes du secteur de la santé, David Korn et Howard Shaffer, ont proposé d'adopter une perspective de santé publique pour appréhender les problèmes liés au jeu. Même si quelques

⁹ Dans la littérature anglophone, le terme « *addiction* » est souvent utilisé comme synonyme de trouble de dépendance.

articles avaient été écrits sur le sujet au cours des années 1990 (Volberg, 1994; McKee et Sassi, 1995; Eskin, 1995; Kezwer, 1996), ce ne sera qu'avec la parution de leur article « *Gambling and the health of the public : Adopting a public health perspective* » (Korn et Shaffer, 1999) que cette perspective gagnera en popularité.

Au Québec, l'Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ) qui venait d'être créé en 1998, emboîte le pas et commence à s'intéresser aux JHA. En 2001, leur premier rapport sur le sujet est publié (Chevalier et Allard, 2001). À l'instar de leurs collègues, ils ont conceptualisé le jeu excessif comme un trouble de dépendance¹⁰. L'adoption de cette conception du jeu excessif par les acteurs de la santé publique n'est pas surprenante. En effet, le modèle du trouble du contrôle des impulsions, qui mise sur les caractéristiques intrinsèques des individus et qui se préoccupe moins des facteurs sociaux et environnementaux, s'applique plus difficilement à l'approche préconisée en santé publique¹¹. En effet, dans leurs analyses, ils accordent une grande importance aux déterminants physiques, psychosociaux, socioculturels et environnementaux de la santé de la population (INSPQ, 2013a). Il n'est donc pas étonnant de constater qu'ils se sont naturellement orientés vers une définition du jeu excessif comme trouble de dépendance. En raison de l'importance des facteurs « extérieurs », et plus particulièrement du caractère addictif attribué au produit dans le cas des troubles de dépendance, une telle définition se prêtait plus facilement au cadre adopté par la santé publique.

¹⁰ Le jeu excessif s'est ainsi retrouvé classé aux côtés des troubles de dépendance et conceptualisé ainsi. Le nom du champ donné par l'INSPQ à ces problématiques est le suivant : « Habitudes de vie et maladies chroniques : tabac, alcool, drogues et autres activités à risque de dépendance ». Dans ce secteur, « l'Institut s'intéresse à prévenir l'adoption des comportements nuisibles pour la santé et à réduire les problèmes associés à la consommation de produits à risques de dépendance » (INSPQ, 2013b [en ligne]).

¹¹ Au Québec, l'intervention en santé publique est conceptualisée comme l'action sur les déterminants de la santé et du bien-être, au niveau de la population et des systèmes qui la régissent (MSSS, 2003).

Ce glissement définitionnel illustre une transformation importante. Comme l'affirment Ferentzy et Turner (2012, p. 12) : « [by] *medicalizing the social sphere by suggesting that maladaptive behaviors are social issues, the public health model offered a conception of societal disease in direct contrast to the more dominant individualistic disease conceptions of behaviors* ». Il s'agit là d'un changement de paradigme majeur dans la conception du comportement déviant que représente l'action de s'adonner aux JHA¹².

En faisant « glisser » le jeu excessif de problème médical à problème de santé publique, les acteurs de la santé publique ont permis à la controverse sur les JHA d'émerger. En effet, la montée en popularité de cette « nouvelle » conception du jeu excessif, appréhendé comme un trouble de dépendance, se trouve, selon nous, aux fondements de la controverse au sujet de la régulation et du management des JHA qui ont émergé dans l'espace public, au tournant des années 2000, au Québec comme à l'étranger.

4.3.3 Le jeu excessif et controverse : un débat sur la responsabilité

Au Québec, au cours de la dernière décennie, « ce sont essentiellement des événements mettant en lumière les problèmes de responsabilité sociale de Loto-Québec qui se sont retrouvés à la une des médias » (Bernier et Farinas, 2008, p. 76). Pour certains, cette « nouvelle » préoccupation pour la responsabilité de l'État et de l'industrie s'intègre dans un mouvement plus large qui « appelle » les entreprises à se responsabiliser (responsabilité sociale des entreprises [RSE], etc.) (Papineau et Boisvert, 2003; Brodeur, 2011). Cependant, l'émergence de ce débat sur la responsabilité a des racines plus profondes. En effet, il puise sa

¹² Au cours du XX^e siècle, le comportement « déviant » que représente l'action de s'adonner aux JHA est passé par diverses conceptions : de « vice », à « crime », à « loisir », et l'action de s'adonner de manière excessive aux JHA : de « maladie » à « problème de santé publique ». Pour Conrad (1992), au cours du dernier siècle nous avons assisté à la médicalisation de la déviance, et, au cours des dernières années, à leur « *public-healthisation* ».

source dans la nouvelle définition du jeu excessif qu'il a été possible d'observer dans l'espace public au cours des dernières années.

À première vue, ce glissement définitionnel, soit le passage de trouble du contrôle des impulsions à trouble de dépendance, peut sembler anodin. En réalité, ce changement a un impact considérable sur notre manière d'appréhender la responsabilité dans le secteur des JHA. Ainsi, « selon que l'on adhère à l'une ou l'autre de ces traditions, on aura tendance à accuser les producteurs et les marchands ou à les exonérer de toute responsabilité en la faisant porter toute entière par le consommateur » (Valleur et Matysiak, 2006, p. 18). Autrement dit, lorsqu'on traite des troubles de dépendance, on met généralement l'accent sur les effets de la substance (alcool, drogues, etc.) sur l'organisme. La substance se retrouve dès lors identifiée comme une des principales causes de la dépendance. Cependant, dans le cas des troubles du contrôle des impulsions, le problème est conceptualisé différemment et l'on situe plutôt l'origine du problème comme relevant de l'utilisateur et non, du produit ou de l'objet d'addiction¹³.

Ainsi, en conceptualisant le jeu excessif comme un trouble de dépendance, les acteurs de la santé publique ont permis l'émergence d'un débat sur la responsabilité de l'État et de l'industrie dans ce domaine. En se retrouvant sous les projecteurs, le « produit » a fait émerger, une véritable controverse sur la régulation et le management des JHA. Deux visions différentes du jeu excessif s'opposaient dès lors dans l'espace public. Ainsi, pour les acteurs

¹³ Selon Valleur et Matysiak (2006, p. 18), ces définitions ont aujourd'hui de « lourdes conséquences » (p. 19). En effet, il est possible de remarquer que : « [...] les termes en « isme » (alcoolisme, tabagisme, etc.) mettent historiquement l'accent sur les intoxications (comme le botulisme dû à une toxine, ou le saturnisme causé par le plomb) en privilégiant donc l'effet des substances sur l'organisme. [Tandis qu']au contraire, les termes en « manie » désignent [généralement] la folie particulière d'un sujet, son attirance morbide pour telle ou telle substance : la responsabilité de la dépendance, de ses dangers, des souffrances causées passe donc ici du côté de l'utilisateur ».

de l'industrie des JHA et de nombreux spécialistes des JHA, le jeu excessif est un trouble du contrôle des impulsions et relève davantage de la personnalité particulière de certains utilisateurs et, par exemple, de leurs perceptions erronées à l'égard du jeu¹⁴. Pour les acteurs de la santé publique, « le jeu pathologique [est] un trouble de dépendance » (Papineau et Chevalier, 2007, p. 4) et les problèmes de jeu sont le fruit « [...] d'une interaction [...] entre des déterminants individuels et des aspects environnementaux [et sociaux] comme l'accessibilité au jeu et ses caractéristiques intrinsèques [la dangerosité] », où les facteurs autres qu'individuels occupent une place centrale (Papineau et Leblond, 2010, p. I).

4.4. L'expansion de la controverse sur les jeux de hasard et d'argent

4.4.1 Le jeu excessif et la santé publique : prévalence, accessibilité et dangerosité

Au cours des dernières années, la définition du jeu excessif comme trouble de dépendance est devenue la conception dominante dans l'espace public. Pour atteindre cet objectif, les acteurs de la santé publique ont développé un discours, soit une trame argumentaire, pour sensibiliser la société civile aux méfaits associés aux JHA. Ce discours leur a permis de participer à la « construction » d'un nouveau problème public ainsi qu'à la « création » d'un nouveau « risque ».

Afin de mettre de l'avant leur conception du jeu excessif comme trouble de dépendance, les acteurs de la santé publique ont développé un cadre qui mise sur la dangerosité des JHA ainsi que sur les risques associés à leur accessibilité. Ils considèrent que « l'augmentation de l'offre ou de la disponibilité [« accessibilité » des JHA] résulte [...] en une augmentation des

¹⁴ Nous référons ici à l'approche psychologique pour appréhender les problèmes de jeu. Dans ce courant, il existe diverses approches telles que l'approche cognitivo-comportementale. Ces approches considèrent généralement le jeu excessif comme un trouble du contrôle des impulsions.

problèmes de jeu dans la société [et que] les jeux les plus dangereux exacerberont les problèmes de jeu » (Papineau et Chevalier, 2007, p. 16).

Leur discours s'appuie sur trois axes ou « arguments » majeurs. Dans un premier temps : le jeu excessif est en augmentation au Québec. En second lieu : une augmentation de l'accessibilité aux JHA ou de l'offre des JHA entraîne nécessairement une augmentation de la prévalence du jeu excessif. Finalement : certains JHA comportent un degré de dangerosité plus élevé que d'autres et, dans un tel contexte, il est donc important de réguler plus étroitement cette industrie et d'en contrôler l'offre.

Cependant, lorsque nous confrontons cet argumentaire aux données empiriques recueillies sur les JHA au Québec depuis les 25 dernières années, nous pouvons constater qu'ils ne semblent pas refléter la réalité. En fait, afin de faire valoir leur point, les acteurs de la santé publique ont fait usage de diverses stratégies discursives, qui ont permis d'amplifier le phénomène du jeu excessif ainsi que les risques associés aux JHA.

Tout d'abord, il est important de comprendre que contrairement aux propos véhiculés par de nombreux acteurs, et, entre autres, la santé publique, la prévalence du jeu excessif au Québec n'est pas en augmentation. Entre 1989 et 2009, son taux est resté stable, soit aux environs de 1 % (Kairouz et Nadeau, 2011; Ladouceur *et al.*, 2004; Ladouceur, 1991). D'ailleurs, ce phénomène n'a pas été observé uniquement au Québec. En effet, des études réalisées ailleurs au Canada et aux États-Unis confirment également ces données (Shaffer et Korn, 2002 ; Kallick *et al.*, 1976).

Entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990, 152 études de prévalence du jeu excessif ont été réalisées au Canada ainsi qu'aux États-Unis. À la fin des années 1990, Shaffer *et al.* (1997), ont procédé à une méta-analyse des résultats de ces études et sont parvenus aux mêmes conclusions. En 2002, ils affirmaient que « *during the past 25 years, the public has sensed that gambling problems have been increasing [...] [but the studies of the last decades] indicates that disordered gambling is a relatively stable phenomenon* » (Shaffer et Korn, 2002, p. 182-184). Ainsi, depuis que les premières études de prévalence ont été menées dans les années 1970, le taux de prévalence du jeu excessif est resté stable, et ce, autant aux États-Unis qu'au Canada. Il se situerait aux environs de 1 %.

Le second élément au cœur du discours développé par les acteurs de la santé publique est qu'une augmentation de l'offre de jeu entraîne une augmentation de la prévalence du jeu excessif (INSPQ, 2013b; Chevalier *et al.*, 2006; Houle et Paradis, 2007; Papineau, 2010). Or, au Québec, malgré l'augmentation et la diversification considérables de l'offre de jeu que nous avons pu observer depuis le début des années 1990¹⁵, le taux de prévalence du jeu excessif est resté stable (voir Tableau 1). Les données de la première étude de prévalence réalisée à la fin des années 1980, c'est-à-dire avant l'ouverture des casinos, ainsi que la pénétration du marché des ALV par Loto-Québec (diversification de l'offre de jeux et augmentation de l'accessibilité) permettent de le démontrer (Ladouceur, 1991). La théorie de l'exposition, telle que défendue par les acteurs de la santé publique, stipulant qu'il existe des liens entre l'accessibilité des JHA et le taux de prévalence n'est donc pas validée au Québec¹⁶.

¹⁵ Alors qu'avant 1993, le marché de Loto-Québec était presque exclusivement composé de loteries, après 1993, de nombreux produits se sont ajoutés (casinos, ALV, jeux en ligne, etc.).

¹⁶ Ce constat ne se confine pas uniquement au cas québécois. En effet, selon la communauté scientifique, cette manière d'appréhender les problèmes de jeu, que l'on nomme aussi théorie de l'exposition, bien qu'ayant « [...] »

D'ailleurs, encore de nos jours, selon Dyke *et al.* (2009) « bien [que cette théorie], ait suscité moult débats, tant au niveau national qu'international, [cette dernière] n'a pas été validée de manière convaincante par des recherches empiriques. [En effet] les résultats continuent d'être équivoques quant aux liens entre la proximité [et la quantité disponible] des jeux et le développement du jeu pathologique » (p.12).

TABLEAU 1 : LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT AU QUÉBEC ENTRE 1989 ET 2009

	1989	1996	2002	2009
Chiffre d'affaires de Loto-Québec	1,3 G\$	2,6 G\$	3,6 G\$	3,7 G\$
Prévalence du jeu pathologique	1,2 % ¹⁷	1,0 %	0,9 %	0,7 %

Sources : Kairouz et Nadeau (2011); Ladouceur *et al.* (2004); Ladouceur (1991). Utilisation du SOGS et ICJE – Taux de prévalence courante.

Pourtant, malgré ces évidences empiriques, les acteurs de la santé publique continuent d'affirmer que la prévalence du jeu excessif est en hausse. Ces derniers arrivent à des résultats statistiques différents pour deux raisons principales.

Tout d'abord, ils utilisent la prévalence à vie pour effectuer leurs calculs. Il s'agit là d'une stratégie étonnante, puisque dans le cas des autres troubles de dépendance, ils emploient la prévalence courante comme étalon de mesure. Il est important de comprendre que la prévalence à vie « [...] est toujours plus élevée que celle de la dernière année. Cela s'explique par le fait que des personnes ayant eu un problème de jeu au cours de leur vie peuvent ne plus être actuellement des joueurs pathologiques » (Ladouceur *et al.*, 2006, p. A9). Pour illustrer ce phénomène, Ladouceur *et al.* (2006) utilisent cette analogie : « À titre d'exemple [...], on peut

suscité moult débats tant au niveau national qu'international, n'est [toujours] pas validée de manière convaincante par des recherches empiriques » (Dyke *et al.* 2009, p. 12).

¹⁷ Il s'agit de la prévalence à vie. La prévalence courante n'ayant pas été calculée dans le cadre de cette étude.

facilement convenir que parmi la population actuelle de non-fumeurs, se trouvent d'anciens fumeurs. La prévalence courante constitue donc un indicateur beaucoup plus précis des problèmes actuels liés au jeu que la prévalence à vie » (p. A9). En effet, additionner les anciens fumeurs aux fumeurs actuels ferait exploser les statistiques et ne fournirait pas des données représentatives du nombre de fumeurs et de la prévalence courante du tabagisme. Or, il s'agit de l'approche employée dans le cas des JHA.

Dans un second temps, les acteurs de la santé publique réussissent à surestimer les statistiques en regroupant au sein de la même catégorie les joueurs « à risque » de développer des problèmes reliés au jeu et les joueurs pathologiques « probables ». Les joueurs « à risque » représentent les joueurs « [...] qui ne sont pas des joueurs pathologiques [« probables »], mais qui manifestent certains comportements à risque par rapport à leurs activités de jeu » (Ladouceur *et al.*, 2006, p. A9). Or, une telle pratique est « trompeuse » et mène, selon Blaszczynski (2005), à la présentation de statistiques gonflées. D'ailleurs, selon cet auteur, « *there is accumulating empirical evidence that the high rates of problem gambling are inflated* » (p. 1230) et, il est certain que l'intégration des joueurs à risque aux joueurs pathologiques probables contribue à ce phénomène. D'après Dyke *et al.* (2009), dans un document produit pour le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, « il y a eu, dans les dernières années [...] des exagérations de langage [...] où l'on [a] désign[é] sous le vocable “pathologique” le regroupement de joueurs subcliniques et cliniques (MSSS, 2002 ; FQRSC, 2009) » (FQRSC, 2009, p. 6-7).

Cependant, malgré l'utilisation de ces stratégies pour calculer le taux de prévalence du jeu excessif, ce taux atteint, dans les cas extrêmes, un chiffre qui se situe généralement entre 1 %

et 3 %. Dans un tel contexte, est-il approprié de parler d'épidémie? Pour les chercheuses Magali Dufour et Louise Nadeau, les données sont claires : « le jeu pathologique [...] est [un phénomène] marginal : il n'y a pas d'épidémie. [On] ne sait pas d'où vient cette inquiétude [...], mais les chiffres ne sont pas là » (*Le Devoir*, 6 février 2010, p. A5). En fait, de manière générale, il est possible de poser que « tout taux de prévalence au-delà de 1 % [représente] une catégorie subclinique et clinique regroupée ».

Pour les acteurs de la santé publique, certains jeux comportent un taux de dangerosité élevé, et ce, en raison du nombre important de joueurs excessifs s'y adonnant. Autrement dit, pour la santé publique, la dangerosité signifie l'attrait élevé que certains jeux exercent auprès des joueurs excessifs (Houle et Paradis, 2007). Or, comme l'affirment les chercheuses Sylvia Zairouz et Louise Nadeau, « cette relation statistique [entre le pourcentage de joueurs excessifs et le type de jeu] ne permet en aucune façon de conclure à un lien de causalité entre un type de jeu et la pathologie. Cet *argumentum ad nauseam* est scientifiquement fallacieux, car il demeure impossible de déterminer si le [type de jeu] incite au jeu excessif ou si les joueurs excessifs sont plus nombreux à s'adonner [à ce type de jeu] » (*Le Devoir*, 24 février 2010, p. A9). Dans un tel contexte, il serait donc plus juste de parler de « popularité » d'un jeu plutôt que de « dangerosité ». Cela crée donc une certaine confusion et contribue fort probablement à alimenter la controverse au sujet des JHA.

D'ailleurs, il est intéressant de noter qu'à l'heure actuelle, une autre théorie, celle de l'adaptation, se développe au sein de la communauté scientifique pour expliquer les liens entre les problèmes de jeu et le type de jeu. Selon cette approche, « le facteur de la nouveauté joue un rôle chez les joueurs réguliers dont la fréquence de jeu diminue au fur et à mesure que leur

intérêt pour la nouveauté est satisfait ». Autrement dit, le modèle prévoit « une augmentation graduelle des taux de prévalence du jeu pathologique, suivie d'une diminution des problèmes de jeu avec le temps. [...] » (Dyke *et al.*, 2009, p. 12). Cela expliquerait, entre autres, pourquoi, à une certaine époque, le bingo était considéré comme « dangereux » (Plante, 1950)¹⁸, alors que de nos jours, il est considéré comme étant pratiquement « inoffensif ».

4.4.2 La santé publique critiquée : l'inquiétude des chercheurs

Au cours des dernières années, de nombreux acteurs et plus particulièrement, des membres de la communauté scientifique, ont exprimé leurs réserves et leur inquiétude au sujet des stratégies discursives et du ton employé par les acteurs de la santé publique lorsque vient le temps de discuter du jeu excessif.

En 2010, lors des débats entourant la pénétration du jeu en ligne, les chercheuses Louise Nadeau et Sylvia Kairouz ont tenu à s'exprimer sur le sujet :

C'est avec grand intérêt que nous avons suivi le débat sur la participation de Loto-Québec à l'offre de jeu en ligne. Nous avons piloté en 2009 la plus grande enquête sur les habitudes de jeu des Québécois. Plus de 11 800 Québécois y ont participé. [...] Nous jonglons, au quotidien, avec un corpus de données sur la réalité du jeu au Québec. De ce fait, il était difficile de faire la sourde oreille quant à la dérive des discours des derniers jours vers des univers alarmistes et réactionnels qui escamotent nos préoccupations premières : la protection de la santé et du bien-être de la population.

La déception du chercheur et la frustration du citoyen motivent notre propos. Nous croyons que, dans la situation actuelle où règnent inquiétude et discordance concernant un changement majeur dans le paysage du jeu, la responsabilité première des instances de santé publique est d'informer la population, de façon juste et exacte, sur l'état des lieux et les enjeux véritables. Nul discours ne s'est prononcé en ce sens alors que se faisait entendre celui sacrifiant toute assise scientifique (*Le Devoir*, 24 février 2010, p. A9).

¹⁸ Malgré le fait qu'à cette époque, la pratique des JHA était à la fois considérée comme un « vice » et un « crime » (Campbell et Smith, 2003), on représentait aussi certains JHA comme étant « dangereux ».

En 2006, lors du projet de déménagement du casino de Montréal, le professeur Robert Ladouceur du Centre québécois d'excellence et de prévention pour le traitement du jeu de l'Université Laval a lui aussi émis des réserves quant aux propos véhiculés dans l'espace public. En effet, de nombreux acteurs craignaient, entre autres, une augmentation du nombre de joueurs compulsifs dans la métropole :

« Dans le débat actuel, il y a beaucoup d'opinions qui sont émises, mais il faut aussi regarder les données scientifiques », a-t-il souligné au *Devoir*. [...] « On voulait donner de l'information pour les gens qui devront prendre une décision. De façon bien humble, on voulait apporter un éclairage pour que les gens puissent avoir une perspective plus empirique » (*Le Devoir*, 9 février 2006, p. A2).

Dans le cadre du même débat, un collectif de chercheurs spécialisés dans le secteur des JHA formé de Robert Ladouceur (Centre québécois d'excellence et de prévention pour le traitement du jeu de l'Université Laval), Jeffrey Derevensky (Centre international d'étude sur le jeu et les comportements à risques chez les jeunes de l'Université McGill), Magali Dufour (Institut universitaire sur les dépendances et Université de Sherbrooke), Robert Vallerand (Laboratoire de recherche sur le comportement social de l'Université du Québec à Montréal) et Frank Vitaro (Centre de recherche du CHU Sainte-Justine de l'Université de Montréal), s'est aussi exprimé sur le sujet :

Au cours des dernières semaines, nous avons pris connaissance de plusieurs affirmations qui ont été véhiculées dans les médias, certaines avec tellement de force et de conviction qu'elles pouvaient être perçues comme des données scientifiques.

Dans le but de protéger des gens vulnérables et souffrants, certains concepts ont été présentés d'une façon vague et ambiguë, amenant de la confusion dans la compréhension du phénomène. Or cette ambiguïté a pour résultat de nuire à la compréhension du problème de jeu pathologique et dessert ceux qui souffrent de ce problème de santé mentale. Pourtant, aucune amplification ni dramatisation n'est nécessaire quand on parle de jeu, ce problème étant reconnu par tous comme un problème aux multiples conséquences négatives.

Les dernières semaines ont laissé place à une information parcellaire avec des argumentaires relevant plus de l'émotion que de la science. [...] En tant que chercheurs, nous croyons qu'il est de notre devoir d'informer correctement la société quant aux faits scientifiques par rapport aux jeux de hasard et d'argent, même si nous sommes conscients que certains de ces faits vont à l'encontre de croyances généralement acceptées dans la société (*Le Devoir*, 7 mars 2006, p. A9).

Pour sa part, Loto-Québec, qui reste toujours discrète lorsqu'elle se fait critiquer dans l'espace public, émet aussi des propos semblables :

En tant que société d'État, Loto-Québec vise à prendre en considération les valeurs et les sensibilités de la population québécoise dans l'élaboration de ses orientations. Les mesures prises pour les appuyer doivent toutefois reposer sur une analyse objective des problématiques auxquelles la population est confrontée. Or ces données révèlent une réalité bien différente des perceptions couramment véhiculées à propos du jeu au Québec (Loto-Québec, 2005, p. 30).

La société d'État s'est aussi prononcée dans le même sens lors de débats sur le jeu en ligne en 2010 :

Alors que les directeurs de la santé publique des 18 régions du Québec s'apprêtent à rencontrer les médias aujourd'hui au sujet de l'autorisation accordée récemment à Loto-Québec pour baliser le jeu en ligne, la société d'État souhaite mettre certains points en lumière et soulève quelques questions [...]. Il appert que les directeurs de la santé publique s'appuient en fait sur une analyse sélective de la littérature disponible. [De plus,] Loto-Québec regrette le ton qu'empruntent trop souvent les DRSP alors que leurs scénarios alarmistes finissent par ne pas se concrétiser [...] (CNW, 18 février 2010 [en ligne]).

4.5 Conclusion : Quel rôle pour la santé publique?

Au cours des années 2000, un « nouveau » problème de santé publique a été « créé » au Québec par les acteurs de la santé publique. Alors qu'une décennie auparavant, le jeu excessif était pratiquement « absent » sur la place publique, les acteurs de la santé publique ont réussi à

« construire » ce problème en appuyant leurs propos sur un cadre qui appréhende le jeu excessif en tant que trouble de dépendance et qui met l'accent sur les risques associés aux JHA (« dangerosité » et « accessibilité »).

L'émergence de ce discours et de cette conception du jeu excessif a eu deux impacts majeurs. Dans un premier temps, l'apparition de la présente controverse relative aux JHA. En effet, l'émergence de cette nouvelle conception du jeu excessif dans l'espace public a permis de soulever des discussions au sujet de la responsabilité de l'État et de l'industrie dans le secteur des JHA. Un débat qui n'avait pas eu lieu depuis la fin des années 1960 au moment de la légalisation des JHA (Brodeur, 2011). En second lieu, en mettant de l'avant les risques reliés à l'accessibilité des JHA et à leur dangerosité ainsi qu'en utilisant diverses stratégies discursives pour mettre en garde la société civile au sujet de la « hausse » de la prévalence du jeu excessif, les acteurs de la santé publique ont réussi à « créer » un nouveau risque ainsi qu'un nouveau problème public.

Alors que le jeu excessif a longtemps été ignoré dans l'espace public, aujourd'hui, très peu de gens contestent le fait qu'il représente un problème de santé publique. Le problème a donc été « naturalisé » (Fassin, 2005), c'est-à-dire que cette conception du jeu excessif est presque devenue une sorte de « vérité » allant de soi. En l'espace d'une décennie, nous avons donc assisté à un changement de paradigme. Ce changement ne s'est cependant pas fait sans répercussions. Une répercussion positive est que le jeu excessif a gagné en reconnaissance au cours de la dernière décennie et s'est retrouvé à l'agenda politique. Les joueurs excessifs voient maintenant leur traitement remboursé par l'État, de nombreux services leur sont offerts (ligne d'aide, programme d'auto-exclusion, limite des dépenses, etc.) et l'on sensibilise

régulièrement la population au problème que représente le jeu excessif (publicité, campagnes de sensibilisation, etc.).

Cependant, il subsiste une importante ombre au tableau. En effet, le discours mis de l'avant par les acteurs québécois de la santé publique repose sur de faibles assises scientifiques. Comme le souligne, entre autres, Blaszczynski (2005, p. 1231), les arguments utilisés pour défendre une conception du jeu excessif comme trouble de dépendance ont été élaborés « [...] *with a minimal recourse to supportive empirical evidence* ». D'ailleurs, selon de nombreux chercheurs, le jeu excessif s'apparente plus à un trouble du contrôle des impulsions qu'à un trouble de dépendance. Et pour cause, dans le cas du jeu excessif, aucune substance n'est ingérée. Or, cela n'empêche pas d'avoir recours à la « métaphore » de la dépendance pour appréhender le jeu excessif ou développer des méthodes pour traiter ce problème.

Au sein de la communauté scientifique, la définition du jeu excessif fait l'objet d'une importante controverse. Malgré plusieurs décennies de recherche, les spécialistes ne s'entendent pas et, encore plus à l'heure actuelle, sur ce qu'est le jeu excessif (Blaszczynski, 2010). On reconnaît le comportement, mais on ne s'entend pas encore sur sa définition, ses causes et son traitement. De nombreux qualificatifs sont utilisés pour identifier les problèmes de jeu : jeu « excessif », jeu « pathologique », jeu « malsain », jeu « problématique », jeu « compulsif », etc. (Korn, Gibbins et Azmier, 2003 ; Rickwood *et al.*, 2010). Chaque terme est associé à une conception du jeu excessif (trouble de dépendance, trouble du contrôle des impulsions, etc.).

Pour les autorités gouvernementales, élaborer des politiques publiques dans un tel contexte représente un défi de taille. Un état des lieux complet et honnête doit être fourni aux décideurs

afin de privilégier les « meilleures » avenues possible. Or, c'est en usant de diverses stratégies discursives, et ce, dans un contexte d'incertitude scientifique, ainsi qu'en utilisant un discours à tonalité « dramatique » que les acteurs de la santé publique ont réussi à faire placer le problème que représente le jeu excessif à l'avant-scène. L'emploi d'une telle stratégie soulève de nombreuses questions : Est-ce que la santé publique est allée trop loin dans son désir de protéger les citoyens? Est-ce qu'elle a outrepassé son rôle? En effet, est-ce qu'au lieu de prendre position, son rôle ne devrait pas être d'éclairer les décideurs et de fournir de l'information pour les aider ainsi que les accompagner dans leur prise de décision¹⁹? Voici les questionnements sur lesquels il faudra se pencher dans le futur.

¹⁹ La mission de l'INSPQ est de « soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, les autorités régionales de santé publique ainsi que les établissements dans l'exercice de leurs responsabilités, en rendant disponibles [leur] expertise [scientifique] et [leurs] services spécialisés » (INSPQ, 2013a [en ligne]).

Chapitre 5

L'analyse des politiques publiques : essai de consolidation théorique

Alors qu'au début du XXe siècle, le jeu constituait un problème d'ordre moral et était la « propriété » des institutions religieuses, à partir des années 1960, un changement s'est graduellement opéré et certains spécialistes ont commencé à conceptualiser le jeu excessif à l'aide d'un vocabulaire médical. De nos jours, l'action de s'adonner de manière excessive aux JHA est, maintenant, considérée comme un problème de santé publique.

Lorsqu'on se penche sur la littérature portant sur les politiques publiques concernant les JHA, il est possible de constater que les chercheurs les considèrent comme : 1) des politiques de régulation; 2) des politiques de santé publique; ou encore, 3) des politiques de moralité publique. Dans ces trois corpus, on conceptualise les JHA ainsi que les problèmes de jeu de manière différente et on classe ces politiques dans des catégories distinctes (politiques incitatives, politiques de moralité publique, politiques régulatrices, etc.). Cette distinction est étonnante puisque toutes ces politiques ont le même objectif, soit réguler le comportement des individus et leur pratique des JHA. Ce qui change, c'est uniquement l'approche conceptuelle, la représentation ou, plutôt, le « framing » du problème.

Nous nous sommes dès lors demandé pourquoi les chercheurs classaient ainsi ces politiques. Comme nous le verrons plus loin, les politiques de régulation, les politiques incitatives, qui regroupent entre autres les politiques de santé publique, et les politiques de moralité publique ne font pas partie de la même famille de politiques publiques. Ce constat nous a donc poussé à nous pencher sur les types de politiques publiques (« typologie »).

En 1972, Theodore J. Lowi a élaboré une typologie des politiques publiques qui divise les politiques publiques en quatre catégories. Cependant, au fil des années, les chercheurs ont identifié de nouvelles catégories de politiques publiques, car la typologie élaborée par Lowi (1972) ne permettait pas de rendre compte de manière exhaustive de la grande diversité des politiques publiques (Hassenteufel, 2008). C'est ainsi que nous avons assisté, au cours des dernières décennies, à la multiplication de nouvelles catégories de politiques publiques comme les politiques incitatives et, entre autres, les politiques de moralité publique

Dans ce chapitre, qui représente le deuxième article sur trois de cette thèse, nous tenterons d'intégrer ces « nouvelles » politiques, plus précisément les politiques de moralité publique, à la typologie élaborée par Lowi en 1972. Nous tenterons de démontrer, en illustrant nos propos à l'aide du cas des JHA, que la création de ces « nouvelles » politiques n'est pas nécessaire sur les plans conceptuel et théorique et qu'elles peuvent, tout simplement, être intégrées au sein de la famille des politiques régulateurs.

Article 2

Les politiques de moralité publique : un travail de consolidation théorique

Au cours des dernières décennies, de nombreux chercheurs se sont intéressés aux politiques que l'on qualifie de politiques de moralité publique. Les enjeux relatifs à l'avortement (Strickland, 2012; McFarlane et Meier, 2001; Mooney et Lee, 1995; Luker, 1984), à l'homosexualité et au mariage gai (Ellis et Kasniunas, 2011; Mucciaroni, 2011; Haider-Markel, 1999), à la pornographie et la prostitution (Brisbin, 2001; Smith, 2001), à la peine de mort et au suicide assisté (Langer et Brace, 2005; Mooney et Lee, 2000), à la place de la religion et les conflits de valeurs (Engeli *et al.*, 2013; Knill, 2013a) et aux jeux de hasard et d'argent ainsi qu'à la consommation de drogues et d'alcool (Ferraiolo, 2013; Euchner *et al.*, 2013; Nelson, 2013; Pierce et Miller, 2004; Meier, 1994; Gusfield, 2009; Fritschler, 1989) font partie de cette catégorie de politiques. Ces politiques regroupent donc les politiques publiques ayant des enjeux éthiques saillants.

Au cours des dernières années, cette catégorie s'est élargie et de nombreux enjeux comme le réchauffement climatique (Daynes et Sussman, 2011) et la consommation de tabac (Studlar, 2008) s'y sont greffés. Ces enjeux ont ainsi été appréhendés comme des problèmes de moralité publique et étudiés par les chercheurs de ce champ. Alors que de manière traditionnelle, les politiques de moralité publique concernaient les comportements associés à la sexualité (homosexualité, mariage gai, prostitution, pornographie, etc.), à la consommation de substances addictives (alcool, drogues, etc.), aux questions liées à la vie et la mort (suicide assisté, peine de mort, avortement, etc.) ainsi qu'aux enjeux concernant, entre autres, la limitation des droits et libertés individuelles (port d'armes à feu, accommodements raisonnables, etc.) (Heichel, Knill et Schmitt, 2013), de nouvelles thématiques, qui n'avaient

jusque-là jamais été abordées par ces chercheurs, comme les questions environnementales et celles de santé publique, ont été intégrées dans leurs analyses.

Les politiques de moralité publique représentent donc, de nos jours, encore plus qu'hier, une grande catégorie fourre-tout où l'on répertorie les politiques qui suscitent la controverse et qui mettent en relief d'importants conflits de valeurs. Il faut comprendre que, de tout temps, les chercheurs en analyse des politiques publiques ont ressenti un certain malaise lorsque venait le temps d'étudier ces politiques qui « [...] *differ from the [...] run-of-the-mill, economically driven policies* » (Mooney et Schuldt, 2008, p. 199). En effet, ils ont toujours éprouvé une certaine réticence à se pencher sur les questions éthiques et sur les politiques qui mettent de l'avant les conflits de valeurs. C'est, entre autres, pour cette raison qu'ils ont créé une catégorie singulière pour ce type de politiques publiques. Cela est cependant étonnant puisque, toute politique publique, en raison de son caractère normatif, implique un jugement de valeur. Dès lors, pourquoi adopter une telle typologie?

Dans le cadre de cet article, nous tenterons de démontrer que les politiques de moralité publique à l'instar des politiques incitatives, qui regroupent, entre autres, certaines politiques de santé publique, peuvent être intégrées au sein de la typologie élaborée par Lowi (1972). Notre démonstration se fera en quatre temps. Dans un premier temps, nous présenterons les politiques de moralité publique. Par la suite, nous ferons un détour historique afin de présenter dans quel contexte ces politiques ont été créées. La compréhension de ce contexte est d'une importance majeure dans notre explication. En troisième lieu, nous démontrerons, par le biais d'un essai de consolidation théorique et conceptuel, comment il est possible d'intégrer ces

politiques au sein de la famille des politiques régulatrices. Finalement, nous illustrerons nos propos en utilisant le cas des politiques concernant les jeux de hasard et d'argent au Canada.

5.1 Les politiques de moralité publique : définition

Au début des années 1970, Theodore J. Lowi (1972) propose une typologie des politiques publiques. Cette typologie, encore utilisée de nos jours, divise les politiques publiques en quatre grandes catégories : les politiques régulatrices, distributives, redistributives et constitutives. Les politiques régulatrices représentent les lois ou règlements adoptés pour réguler le comportement des individus; les politiques distributives représentent les politiques allocatives; les politiques redistributives représentent les politiques de transfert (politiques fiscales, etc.); et finalement, les politiques constitutives représentent des règles ou procédures à suivre (Hassenteufel, 2008).

Au fil du temps, les chercheurs ont identifié certaines politiques s'intégrant difficilement à cette typologie proposée par Lowi (1972). Ils ont dès lors créé de nouvelles catégories de politiques publiques pour combler cette apparente lacune (politiques de moralité publique, politiques incitatives, politiques symboliques, etc.) (Engel, Cauterman & Tajahmady, 2008 ; Ory, 2000). Les politiques de moralité publique sont donc nées dans ce contexte. Comme le souligne Lowi (2011, p. xii), au cours des années 1960 et 1970, « [t]here was an explosion of new regulatory and welfare programs. Although most of these new policies fit comfortably enough into the fourfold scheme, there was something new about many of them that was not captured by the scheme. [...] Students [...] referred to them as "new regulation", "social policy", and "social regulation" [or, morality policy] ». Pour plusieurs d'entre eux, il était

inapproprié de classer ces politiques aux côtés des politiques traditionnelles (« *mainstream* ») (Lowi, 2011).

Depuis le tournant des années 1980, de nombreux travaux ont été produits sur ces politiques qu'on appelle, politiques de moralité publique. Au cours de cette période, les chercheurs se sont surtout attardés à définir ce qui distingue ces politiques des politiques traditionnelles (« *mainstream* ») ou « *economically driven policies* » (Mooney et Schuldt, 2008, p. 199). De manière générale, on attribue quatre principales caractéristiques aux politiques de moralité publique : 1) elles génèrent des conflits de valeurs; 2) il est difficile d'arriver à des compromis sur ces questions; 3) elles suscitent fortement l'intérêt du public; et 4) elles sont simples sur le plan technique (Mooney, 2001).

En d'autres mots, ces politiques « *are said [...] to have more ideological politics (Langer et Brace, 2005), to have noneconomic interest group more powerful in theirs policies (Allen, 2005), to have their debates determined more by values than expertise (Lewis et Brooks, 2005), and to have their adoption influenced more by values than socioeconomic factors* » (Mooney et Schuldt, 2008). En fait, il est possible de poser que « *there is a working consensus that morality policy involves noneconomic values rather than economics self-interest* » (Tatalovich et Daynes, 2011, p. xxxiii).

5.2 Les politiques de moralité publique : contexte d'émergence et fondements épistémologiques

Si l'on désire comprendre un phénomène ou une problématique, il est essentiel de saisir le contexte dans lequel il a émergé. La création des politiques de moralité publique est survenue

dans un contexte bien particulier, soit à une époque où le champ était fortement influencé par une épistémologie positiviste. Cette influence, qui se fait encore sentir de nos jours, explique, entre autres, pourquoi les politiques de moralité publique ont été insérées dans une catégorie en marge des politiques traditionnelles ou « *mainstream* ». En fait, « [r]ecent work suggests that the marginality of ethics [in this field] is no accident. Rather, it is the result of long-standing assumptions about the nature of [...] [the field] which tend to isolate [...] ethics » (Wicks et Freeman, 1998, p. 127).

Les questions éthiques ont longtemps été négligées par les chercheurs en analyse des politiques publiques (Knoepfel *et al.*, 2006). Alors que de nombreux champs en éthique appliquée, comme l'éthique des affaires et la bioéthique, se sont développés et autonomisés au cours des dernières décennies, le champ de l'éthique appliquée aux politiques publiques, soit l'éthique publique¹, demeure encore embryonnaire (Brodeur, 2014). Selon Wicks et Freeman (1998) et Fischer (2003), l'explication se trouve dans l'importance des cadres positivistes au sein de la discipline. Pour Wicks et Freeman (1998), « *the framework of positivism is overtly hostile to ethics, [...] [and it contribute to] rendering it a marginal subject [in the field]* » (p.123). Pour ces derniers, « *epistemology is a critical factor explaining why ethics has been largely absent from mainstream research* » (*ibid.*, p. 124).

L'explication est la suivante : dans une perspective positiviste « classique », « *whatever questions cannot be answered by scientific methods [...] must be [...] leave permanently unanswered* » (Flew, 1984, p. 283). Ainsi, selon cette perspective, « [t]he only reliable

¹ Nous définissons l'éthique publique comme l'éthique appliquée aux politiques publiques. Cette dernière se distingue de l'éthique gouvernementale qui concerne le comportement des agents publics (corruption, conflits d'intérêts, etc.). En éthique publique, ce sont les enjeux éthiques concernant les politiques publiques qui sont étudiés.

approach to knowledge accumulation [...] is empirical falsification through objective hypothesis testing [...]. The goal is to generate a body of empirical generalizations capable of explaining behavior across social and historical contexts, [...] communities, societies, or cultures, independently of specific times, places, or circumstances [...] Underlying this effort is a fundamental positivist principle mandating a rigorous separation of facts and values » (Fischer, 1998, p. 130). Ainsi, « [the] mainstream positivist and neo-positivist social scientific research has stripped away the moral components of research concepts as impurities which might undermine validity of their findings (Eastman et Bailey, 1994 ; Zald, 1993) » (Wicks et Freeman, 1998, p. 125).

La création des politiques de moralité publique se situe dans cette lignée. Pendant des années, il était donc à propos de classer ces politiques dans une catégorie distincte et de les conceptualiser comme étant profondément différentes. Cependant, comme le soulignent, Saucier et Vandelac (2005), nous assistons depuis plusieurs années « au déclin [graduel] des prétentions positivistes et [à] l'ouverture de leur construction sociale » (p. 181). Ce phénomène a aussi été observé en analyse des politiques publiques. Les chercheurs, principalement en sociologie de l'action publique, ont commencé à conceptualiser les politiques publiques comme des constructions sociales ainsi qu'à remettre en question la rationalité des acteurs dans la prise de décision². Ces visions, marginales à l'époque, seront adoptées plus fréquemment par les chercheurs entraînant l'émergence d'une conception de plus en plus ouverte de la rationalité (Munro, 2009; Cantelli *et al.*, 2006; Granjou, 2004; Schiffino, 2005).

² On peut, entre autres, penser ici aux diverses théories de la prise de décision (la théorie de la rationalité limitée, la théorie du choix rationnel, etc.) (Hausman, 2011 ; Simon, 1972 ; Simon, 1955).

Le regard des chercheurs sur les politiques publiques s'est ainsi graduellement transformé et s'illustre, sur les plans théorique et épistémologique, par un « passage d'une conception en termes de production étatique des politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique » (Hassenteufel, 2008, p. 8). Avec l'adoption d'une telle perspective, « s'impose [maintenant] l'idée que peuvent s'opposer, au cœur de l'action publique³, différents modèles de rationalité » (Cantelli *et al.*, 2006, p. 10). Ainsi, « [...] les savoirs se pluralisent, les forteresses ne sont plus impénétrables, les points de vue légitimes se multiplient, des voix inattendues s'élèvent, de nouveaux acteurs font valoir leur expertise » (Cantelli *et al.*, 2006, p. 11).

On accède ainsi maintenant à une autre manière de conceptualiser la rationalité et les problèmes publics. Sur le plan pratique, ce phénomène s'illustre, entre autres, par l'importante remise en question du savoir expert et de la « certitude scientifique » qu'il est présentement possible d'observer dans nos sociétés. Pour Callon, Lascoumes et Barthes (2001), « [l]a prise de conscience de l'existence de ces incertitudes scientifiques et techniques a pour effet de conduire à la reformulation des termes [des problèmes publics] et de faire émerger de nouvelles interrogations [...] [Ainsi,] les questions que l'on croyait définitivement tranchées redeviennent ouvertes [et, se retrouvent au centre de controverses] » (p. 31).

Au cours des dernières années, de nombreux spécialistes se sont intéressés aux controverses sociotechniques. En effet, « [l]e développement des sciences et des techniques a soul[evé] de

³ Pour Jean-Louis Genard et Fabrizio Cantelli (2007, p. 15), « user de la notion d'action publique, c'est poser une analyse en admettant que le politique se désenclave, "déborde" de sa seule définition conventionnelle et institutionnelle et s'installe dans d'autres organisations, dans d'autres espèces, s'incruste dans d'autres logiques, s'immisce dans des structures réticulaires hybrides ». Dans la littérature franco-européenne sur les politiques publiques, de nombreux auteurs abandonnent ainsi de plus en plus l'expression « politiques publiques » pour l'expression « action publique » (Thoenig, 1998). Dans une publication (Brodeur, 2014), nous proposons de procéder aussi à ce glissement conceptuel dans la nord-américaine anglophone.

nombreux problèmes inédits qu'on regroupe sous le vocable acceptabilité sociale des technologies. Ces problèmes d'acceptabilité se posent dans de nombreux domaines comme celui des déchets nucléaires, de l'incinération des ordures ménagères, de la transplantation d'organes, de la diffusion des organismes génétiquement modifiés ou encore celui de la thérapie génique. Pour chacun de ces dossiers, des problèmes [...] éthiques surgissent. Et ce serait une erreur de les considérer comme secondaires ou comme dissociables des questions scientifiques et techniques » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 13).

Ces nouveaux débats ont suscité l'attention des chercheurs. Or, lorsqu'est venu le temps d'étudier ces questions, ces derniers se sont retrouvés devant les mêmes problèmes que leurs prédécesseurs lorsqu'ils avaient voulu classer les politiques concernant l'avortement, la peine de mort, le suicide assisté, la consommation de drogues et, entre autres, la pratique des jeux de hasard et d'argent. En effet, des enjeux éthiques se trouvaient au cœur des débats. C'est donc pour cette raison que plusieurs chercheurs ont tenté d'appréhender ces nouveaux enjeux sociotechniques comme des politiques de moralité publique (Tatalovich et Daynes, 2011; Daynes et Sussman, 2011; Studlar, 2008).

Cependant, ces politiques ne correspondent pas aux critères employés pour définir « traditionnellement » les politiques de moralité publique. En effet, dans ces débats, les considérations techniques sont souvent très complexes et les enjeux économiques se retrouvent au cœur des discussions. Dès lors, peut-on les qualifier de politiques de moralité publique? En fait, une question plus large se pose : Est-ce que les politiques de moralité publique représentent réellement une catégorie à part entière de politiques publiques? Et, si depuis le départ, on avait fait fausse route?

5.3 Les politiques de moralité publique : des politiques régulatrices

Depuis plusieurs années, Lowi (1988) affirme que les politiques de moralité publique s'apparentent aux politiques régulatrices. Afin de les intégrer au sein de sa typologie, il a créé une nouvelle sous-catégorie de politiques : les politiques « radicales ». Pour Lowi (2011), ce qui différencie les politiques de moralité publique des politiques traditionnelles ou « *mainstream* » réside dans le fait que les conflits idéologiques ou de valeurs sont plus apparents dans le cas des politiques de moralité publique. Ainsi, il pose que les politiques de type « *mainstream* », « [are] *tending toward center* [centrist policies] [and are policies] *of compromise* » et, les politiques « radicales » ou de moralité publique, « [...] *are tending toward polarization* » (Lowi, 2011, p. xv).

De manière plus précise, il a tenté de distinguer ces politiques en fonction des types de normativité utilisés. Ainsi, « *regulatory policy* [mainstream] *approaches conduct in an almost purely instrumental way. It arises largely out of concern for conduct deemed good or bad in its consequences. [...] But* [radical policy] [...] *are concerned with conduct deemed good or bad in itself* » (Lowi, 2011, p. xx). Autrement dit, il faisait une distinction entre deux différentes manières de « construire » ou d'appréhender les fondements normatifs des politiques.

Cette distinction est intéressante. En effet, elle réfère, entre autres, aux débats contemporains en philosophie politique où l'on oppose les éthiques « procédurales » ou du « juste » aux éthiques « substantives » ou du « bien »⁴ (Bertens, Da Silveira & Pourtois, 1997 ; Van Parijs,

⁴ Les éthiques « procédurales », ou du « juste », désignent une éthique minimale, plus formelle, qui laisse la détermination du bien à l'exercice de la liberté et qui reste neutre sur cette question. Cette éthique se limite au

1991). Les réflexions sur le « juste » ou sur le « bien » représentent un thème majeur dans la tradition philosophique occidentale. Bien que « [l']affirmation de la priorité de l'un sur l'autre [semble avoir tracé] une ligne de partage entre les pensées [...] ancienne et moderne » (Berten, Da Silveira et Pourtois, 1997, p. 26), le débat divise encore, de nos jours, les philosophes.

L'intuition de Lowi est dans cette lignée. Cependant, en développant son cadre ainsi, il fait toujours une distinction entre les politiques « *mainstream* » et les « autres » politiques en fonction de la normativité ou des valeurs. Il a ainsi réussi à intégrer les politiques de moralité publique à sa typologie. Cependant, sa définition des politiques radicales ne permet pas d'intégrer ces « nouvelles » politiques de moralité publique (santé, environnement, etc.)⁵. Il faut comprendre que ces politiques se distinguent des politiques régulatrices, par la forme de la « régulation » qui est appliquée. Nous tenterons donc, dans le cadre de cet article, de proposer une nouvelle conceptualisation des politiques de régulation.

En 1972, lorsque Lowi a élaboré sa typologie des politiques publiques, il a défini les politiques publiques en fonction d'un paramètre, la coercition et, de deux vecteurs : l'objet de la coercition (le comportement des individus ou des groupes d'individus) et les caractéristiques de la coercition (directe ou indirecte). Il a conceptualisé les politiques régulatrices comme une contrainte « directe » sur le comportement des « individus » (voir tableau 1).

respect de certaines normes restrictives, de certaines limites et de certaines règles de procédure qui définissent une manière « juste » de traiter tous les individus; les valeurs de justice, d'impartialité, d'égalité, de démocratie et de droits individuels y occupent une place importante. Pour leur part, les éthiques « substantives », ou du « bien », désignent une éthique qui a un contenu positif, c'est-à-dire qui affirme la supériorité morale d'une manière de vivre, de certaines vertus et de certains buts. Par exemple, la famille, le patriotisme, la générosité, l'amour de la nature ou un idéal religieux peuvent constituer des éléments d'une éthique du bien. Cette opposition s'illustre, entre autres, par le débat entre « communautariens » et « libéraux ».

⁵ Dans ce contexte, les « anciennes » politiques de moralité publique réfèrent aux politiques concernant la peine de mort, l'avortement, etc. telles que présentées dans l'introduction du chapitre.

TABLEAU 1 : LA TYPOLOGIE DES POLITIQUES PUBLIQUES SELON LOWI (1972)

Les politiques publiques et la coercition	La coercition s'opère sur :	
	Le comportement individuel	L'environnement des individus
La contrainte est lointaine (indirecte)	<p>Politiques distributives Ce type de politique publique correspond à l'attribution de prestations ou d'autorisations à des individus. Elles agissent sur les dotations des individus et non sur leur comportement.</p>	<p>Politiques constitutives Ce type de politique correspond à l'élaboration de structures et de règles. Elles agissent sur le contexte qui détermine les comportements individuels.</p>
La contrainte est immédiate (directe)	<p>Politiques régulatrices Ce type de politique publique agit directement sur le comportement des individus.</p>	<p>Politiques redistributives Ce type de politique correspond au prélèvement et à la distribution de ressources. Elles agissent sur la structure de la société en effectuant des transferts entre divers groupes.</p>

Source : Adaptation du tableau de Colombeau (2010, p. 659).

Selon nous, Lowi (1972), fort probablement influencé par le cadre rationnel et légal de l'époque (Weber, 1922), a posé une définition trop étroite de la régulation. Cela explique la difficulté, qu'on les chercheurs, à intégrer, au sein de sa typologie, les politiques de moralité publique ainsi que certains nouveaux « types » de politiques publiques comme les politiques incitatives.

Il a donc défini les politiques régulatrices comme étant celles qui édictent des règles ou des lois. Pour lui, ces politiques s'appuient « sur un droit contraignant visant des comportements individuels clairement définis » (Hassenteufel, 2008, p. 11). Or, dans la littérature, et principalement en sociologie, le concept de régulation est beaucoup plus large qu'une simple définition du « droit » et de la « loi ». Il faut savoir que le droit représente un mode de régulation des comportements parmi tant d'autres. En effet, il existe de nombreuses autres manières de réguler les comportements au sein de la société.

En 2003, en s'inspirant de la théorie de la régulation de Jean-Daniel Reynaud (1997), Boisvert *et al.* ont proposé une typologie des modes de régulation sociale en en identifiant cinq principaux : le droit, la morale, les mœurs, la déontologie et l'éthique. Leurs définitions de la morale et des types de régulation sont des plus intéressantes pour appréhender les politiques de régulation.

Pour ces chercheurs, la morale est fondée sur une autorité extérieure qui puise ses sources dans diverses formes comme la nature (droit naturel, etc.), la religion (les règles qui proviennent des Dieux, etc.), etc.. La morale régule le comportement des individus en leur dictant ce qui est bien ou mal sous forme de règles, de principes ou de normes à respecter. De manière traditionnelle, on associe la morale aux institutions religieuses. Cependant, de nos jours, de nombreux chercheurs établissent des liens entre la morale et plusieurs institutions, comme la santé publique (Massé *et al.*, 2003; Foucault, 1988; Crawford, 1994; Leichter, 1997; Zola, 1977; Peterson et Lupton, 1996; Katz, 1997).

Pour l'anthropologue Raymond Massé *et al.* (2003), il est possible de voir « dans l'appareillage professionnel, institutionnel et légal de la santé publique, masquée derrière un discours à prétention scientifique, une entreprise moralisatrice qui, aux côtés de la religion et de la loi, définit le bien et le mal, le souhaitable et l'inavouable, les voies du salut individuel et le condamnable » (p. 17). Autrement dit, la santé publique, par son entreprise à caractère normatif, agit comme institution morale ou de contrôle social. Elle se distingue, cependant, de la morale « traditionnelle » par son caractère hybride. En effet, les acteurs de la santé publique tentent de réguler les comportements de deux manières : hétérorégulatoire et autorégulatoire.

Pour Boisvert (2003), la morale et, entre autres, le droit, représentent des modes de régulation de type hétérorégulatoire, où la source de la régulation émane d'une autorité supérieure et s'impose du « haut » vers le « bas » (*top-down*). Ce type de régulation se distingue de l'autorégulation où, la source de la régulation provient de l'individu ou, plutôt, réside « dans le sens construit et partagé [des normes du] [...] groupe auquel appartient l'individu et dans la maîtrise de soi » (Boisvert, 2003, p. 28). Autrement dit, l'individu fait preuve, dans un tel contexte, de réflexivité⁶. Reynaud (1997), dans sa théorie de la régulation sociale, nomme ces types de régulation : régulation de contrôle et régulation autonome. Nous utiliserons ces termes comme des synonymes (contrôle et hétérorégulation; autonome et autorégulation).

Au cours des dernières décennies, il a été possible d'assister à ce que certains qualifient de « retour de l'éthique », soit la montée de l'autorégulation, dans l'espace public (Giroux, 1997; Boisvert 1997; Lacroix, 2008). Ce phénomène prend place dans un mouvement de transformation plus large amorcé au tournant des années 1960 et 1970 (progrès des sciences et des technologies, déclin des institutions religieuses, choc des cultures et mondialisation, crise de confiance envers les agents publics, remise en question du savoir expert, crise du droit, etc.) (Brodeur, 2014). Selon ces chercheurs, au fur et à mesure que la société se transforme, la régulation s'assouplit.

Ainsi, « [a]lors que le contrôle social, c'est-à-dire la logique hétérorégulatoire, s'exer[ce] dans les milieux [traditionnels,] rigides et hiérarchiques et fonctionn[e] selon une logique axée sur la dyade ordre/obéissance, l'autorégulation, définie comme une construction et le produit de diverses interactions, traduit [de son côté] davantage l'esprit souple et la configuration de nos

⁶ L'utilisation de l'éthique comme mode de régulation des comportements nécessite de faire usage de réflexivité lorsque vient le temps d'agir.

sociétés pluralistes et complexes » (Boisvert et Brodeur, 2010, p. 77). Autrement dit, de nos jours, on ne conçoit plus la régulation sociale comme s'exerçant uniquement du « haut » vers le « bas », mais on la conceptualise autant parce qu'elle s'exerce également sous la forme d'une pression allant du « bas » vers le « haut » (Boisvert, 2008).

Pour Jean-Louis Genard (2000), cette « demande d'éthique » ou, cette montée en popularité de l'autorégulation, s'explique, entre autres, par l'incapacité qu'a démontré le droit, au cours des dernières décennies, à réguler de manière satisfaisante les « nouvelles » formes de déviance sociale qui interpellent les responsables publics, ce qui les oblige à adopter de nouvelles stratégies régulatrices (Boisvert et Brodeur, 2010).

En effet, de nos jours, les autorités n'ont plus uniquement recours à la coercition « pure » pour réguler le comportement des individus. Ces mesures sont fréquemment combinées à la persuasion. Les politiques dans le secteur de la santé publique et de l'environnement en sont d'excellents exemples. Les campagnes de sensibilisation sont une bonne illustration de ces « nouvelles » politiques que l'on qualifie de politiques incitatives (p. ex. tabagisme, alcool au volant, etc.) (Hassenteufel, 2008).

Les acteurs de la santé publique tentent donc maintenant de réguler le comportement des individus par divers moyens et, principalement, la coercition et la persuasion. La coercition représente les politiques régulatrices « classiques », soit les règles ou lois adoptées pour réguler de manière étroite le comportement des individus. L'interdiction de fumer dans les établissements publics, sous peine d'amende, en est une illustration. Pour sa part, la persuasion est utilisée dans les politiques incitatives.

Ces politiques représentent ce que Thaler et Sunstein (2008) identifient comme une forme de paternalisme « libertarien » dont le principe de base est : laisser une grande latitude aux individus en se contentant de les assister dans leur prise de décision, c'est-à-dire en intervenant « au niveau du processus de choix, en le structurant de manière à limiter les erreurs » (Charreaux, 2009, p. 14). Ce type de paternalisme s'oppose au paternalisme « fort », qui laisse peu de latitude aux individus et qui est fondé sur une logique disciplinaire (p. ex. prohibition, règles strictes, etc.) (Boisvert *et al.*, 2003). Le principe de régulation est donc différent dans ces deux situations.

À la lumière de ces propos, nous proposons d'adapter le cadre de Lowi (1972) ou, plutôt, de revoir sa définition des politiques régulatrices. Selon nous, en posant une définition plus large de la régulation, le cadre de Lowi (1972) pourra refléter la diversité des types de régulation qu'il est possible d'observer à l'heure actuelle dans nos sociétés. Nous proposons donc d'utiliser le modèle de régulation élaboré par Boisvert *et al.* (2003), soit de mettre en relief deux types de politiques de régulation : 1) les politiques régulatrices de contrôle (hétérorégulation) et, 2) les politiques de régulation autonome (autorégulation) (voir tableau 2).

TABLEAU 2 : LES POLITIQUES DE RÉGULATION : ADAPTATION DU CADRE DE LOWI (1972)

	Type de régulation	Définition
Politiques de régulation	Régulation de contrôle (hétérorégulation)	Exemple : lois, règlements, etc.
	Régulation autonome (autorégulation)	Exemple : politiques incitatives, symboliques, transnationales (« <i>soft law</i> »), etc.

Cette reconfiguration permet d'intégrer, au sein du cadre développé par Lowi (1972), autant les politiques de moralité publique que les politiques incitatives. On évite ainsi de distinguer les politiques où les conflits de valeurs sont plus seyants et celles où ils le sont moins. Une telle reconfiguration permet aussi de refléter le caractère hybride de certaines politiques. Le terme caractère hybride, se réfère au cadre réglementaire de certaines problématiques, de plus en plus nombreuses d'ailleurs, qui nécessitent plusieurs modes de régulation. Par exemple, dans le cas de la politique sur le tabagisme, l'État tente de réguler le comportement des individus de manière autonome (campagnes de sensibilisation, prévention, prélèvement de taxes sur le tabac⁷, etc.) et de manière hétérorégulatoire (interdiction de fumer dans les lieux publics, interdiction de vendre des produits de tabac aux mineurs, etc.).

Pour caractériser les politiques, nous proposons d'utiliser les sous-catégories développées par Lowi (2011), soit l'identification de politiques « *mainstream* » et de politiques « radicales ». Cependant, nous suggérons de délaissier sa distinction basée sur le type de normativité et de plutôt, employer ces termes pour définir, dans le cas de politiques « radicales », celles qui suscitent la controverse et, dans le cas des politiques « *mainstream* », celle sur lesquelles subsiste un relatif consensus, c'est-à-dire celles où la vision dominante est « acceptée » et « reconnue » par la majorité. Une telle distinction permet d'intégrer ces « nouvelles » politiques de moralité publique qui ont émergé au cours des dernières années (p. ex. réchauffement climatique, gestion des déchets nucléaires, etc.), soit les questions qui soulèvent des controverses sociotechniques. Ces dernières représentent donc des politiques réglementaires dites « radicales ».

⁷ Ce type de taxes est perçu comme une « taxe volontaire » et permet de réguler le comportement des individus en les dissuadant d'acheter le bien ou le produit.

À l'heure actuelle, le « *patchwork* » typologique qui caractérise le champ (distinction entre politiques « traditionnelles », politiques de moralité publique, politiques incitatives, etc.), permet difficilement d'effectuer une analyse complète et d'appréhender les politiques de régulation comme un « tout ». Prenons l'exemple du tabac. Au cours des dernières années, les politiques dans ce domaine ont suscité la controverse, entraîné des débats sur les valeurs (droits et libertés individuelles) et ont été présentées comme des politiques de santé publique (Benoit *et al.*, 2006). Ainsi, les politiques dans ce domaine peuvent être appréhendées de diverses manières (politiques de santé publique, politiques de régulation, etc.). Or, lorsqu'on désire effectuer une analyse historique cohérente, i.e. avec un fil conducteur, axée sur le long terme, cela complique les choses. Le cadre que nous avons proposé dans cette section permet, en regroupant ces types de politiques au sein d'une même famille, d'en faciliter l'analyse ainsi que la compréhension, et ce, autant sur le long terme que sur le court terme. Autrement dit, il est plus facile de tracer l'histoire ou l'évolution d'une politique publique. Cela évite un clivage de catégorisation (politique de moralité publique versus politique de régulation, etc.) qui pourrait compliquer l'analyser et nous faire fermer les yeux sur certains aspects historiques et évolutifs de la politique publique étudiée.

Dans la prochaine section, nous tenterons, à l'aide du cas des JHA, de mettre en relief les avantages du travail de consolidation théorique que nous proposons et de l'approche « intégrée » qui en résulte.

5.4 La transformation de la régulation : le cas des jeux de hasard et d'argent au Canada⁸

Au cours du dernier siècle, l'action de s'adonner aux JHA est passée par de nombreux statuts : vice, crime, loisir, maladie et problème de santé publique (Campbell et Smith, 2003). Au cours de cette période, l'État a tenté de réguler, de diverses manières, le comportement des individus. Cependant, la manière de conceptualiser le problème a été en constante évolution et transformation. Autrement dit, le « *framing* » (Fischer, 2003) du problème a évolué, au fil des époques, et ce, en fonction des institutions dominantes dans la société, ce qui explique, entre autres, ces divers statuts.

Au cours des dernières années, de nombreux chercheurs (Knill, 2013; Ferraiolo, 2013; Mucciaroni, 2011; Mooney et Schuldt, 2008) ont utilisé la notion de « *framing* » pour appréhender les politiques de moralité publique. Pour Mooney et Schuldt (2008), « [this] *is, how an issue is framed, rather than its intrinsic content, [that] leads to its classification as a morality policy* » (p.201). Pour Mucciaroni (2011), « *morality policies do not exist per se, but constitute a strategic approach to framing public policy issues* » (Knill, 2013, p. 311). Dès lors, si les chercheurs s'entendent sur ce point, pourquoi s'entêter à vouloir considérer les politiques de moralité publique comme un type de politiques publiques? Et ce, tout comme les politiques incitatives.

Ces politiques ne représentent, dans le premier cas, qu'une manière de « construire » le problème public appréhendé et, dans le second, une façon de caractériser le type de régulation utilisée. Une telle distinction permet difficilement d'obtenir une approche historique cohérente

⁸ Aux fins de l'explication, nous nous baserons subsidiairement sur le cas de la province de Québec pour illustrer notre propos à la fin de cette section.

et ayant un fil conducteur clair lorsque vient le temps d'étudier ces politiques sur une longue période ou encore lorsque nous tentons de procéder à des études comparatives.

En conceptualisant ces politiques comme des politiques de régulation ainsi qu'en employant les concepts de politiques « radicales » et « *mainstream* », il est possible de tracer l'histoire d'une politique publique. Le cas des jeux de hasard et d'argent au Canada permet d'illustrer ce propos. Ainsi, comme nous l'avons mentionné un peu plus tôt, le comportement déviant que représente l'action de s'adonner aux JHA est passé par divers statuts en fonction des institutions dominantes de contrôle social.

Au XIX^e siècle, le jeu est conceptualisé comme un « vice ». À cette époque, les institutions religieuses et, plus particulièrement protestantes, exercent une forte influence sur la société canadienne. Pour elles, s'adonner aux jeux de hasard et d'argent constitue une activité répréhensible, car elle contrevient à l'éthique protestante du travail (Brodeur, 2011; Morton, 2003). En tant qu'entrepreneuses de normes, en militant auprès de l'État, elles ont réussi à convaincre le gouvernement d'interdire les jeux de hasard et d'argent au Canada. Ainsi, en 1892, les JHA sont prohibés et cette interdiction est répertoriée au sein du Code criminel sous la rubrique « offense envers la morale, la religion et le bien public ».

À partir des années 1930, un mouvement en faveur de la légalisation des jeux de hasard au Canada émerge. Cependant, il faudra attendre la fin des années 1960 pour que les JHA et, de manière plus précise, les loteries soient légalisés. Entre les années 1930 et la fin des années 1960, de nombreuses transformations affecteront la société canadienne (déclin des institutions religieuses, mise en place de l'État providence, adoption de valeurs plus libérales, etc.) et, les

jeux de hasard et d'argent, seront, de plus en plus, appréhendés comme une forme de loisir et une manière légitime pour l'État de récolter des fonds publics (Brodeur, 2011; Morton, 2003).

En 1969, le gouvernement du Canada légalisera les jeux de hasard et d'argent. L'argument à la base de cette modification législative est qu'on ne peut, dans une société pluraliste comme la société canadienne, considérer comme des crimes « des cas de conscience ». L'État limite ainsi son implication en matière de régulation en assurant uniquement un bon fonctionnement de l'industrie (protection des consommateurs, permis, etc.). La pratique des jeux de hasard et d'argent est ainsi appréhendée comme un simple loisir.

Entre temps, le jeu excessif commence à être conceptualisé comme un problème médical (Castellani, 2000). En 1980, le jeu excessif est intégré au *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-III) et est ainsi officiellement reconnu comme un trouble psychologique (APA, 1980). À la fin des années 1990, le problème que représente le jeu excessif sera « adopté » par les acteurs de la santé publique et ces derniers commenceront à le conceptualiser comme tel. Il s'agit là de la dernière importante transformation qu'il a été possible d'observer au cours du dernier siècle. Cependant, cette conception du jeu excessif, en tant que problème de santé publique, suscite encore la controverse.

Autrement dit, entre 1892 et aujourd'hui, les politiques concernant les jeux de hasard et d'argent au Canada ont traversé trois différents « *framing* » ou conceptions venant légitimer ou appuyer la régulation : 1) 1892-1969 : politiques régulatrices avec « *framing* » moral; 2) 1969-1999 : politiques régulatrices avec « *framing* » traditionnel; 3) 1999-aujourd'hui : politiques régulatrices avec « *framing* » santé publique. Alors que de 1892 à 1999, la régulation était de type hétérorégulatoire, depuis 1999, la régulation représente plutôt une

combinaison entre l'hétérorégulation et l'autorégulation, c'est-à-dire que des politiques incitatives (campagne de sensibilisation, etc.) sont jumelées à des politiques réglementaires (lois, etc.)

TABLEAU 3 : JEUX DE HASARD ET D'ARGENT ET CONSTRUCTION DE LA DÉVIANCE

Comportement #1	S'adonner aux jeux de hasard et d'argent		
	Vice	Crime	Loisir
Période	1850-1891	1892-1969	1970-aujourd'hui
Institution	Religion	État	État
Sphère	Privée (Aucune régulation étatique en ce sens)	Publique (politique de régulation « morale »)	Publique (politique de régulation « traditionnelle »)
Comportement #2	S'adonner aux jeux de hasard et d'argent de manière « excessive »		
	Vice	Maladie	Santé publique
Période	1850-1891	1980-1999	2000-aujourd'hui
Institution	Religion	Médecine	État
Sphère	Privée (Aucune régulation étatique en ce sens)	Privée (Aucune régulation étatique en ce sens)	Publique (Politique de régulation « santé publique »)

Lorsqu'on se penche sur l'histoire des jeux de hasard et d'argent au Canada, il est possible de constater qu'au cours du dernier siècle, ils ont fait l'objet de controverses à deux moments particuliers : de 1930 à la fin des années 1960 et de la fin des années 1990 à aujourd'hui. Ces moments de controverses coïncident, dans l'espace public (politiques « radicales »), avec une opposition entre deux différentes conceptions (changement de paradigme ou de « *framing* » du problème) de l'action de s'adonner aux jeux de hasard et d'argent, et ce, de manière excessive ou non. Le premier moment représente le passage de la conception des jeux de hasard de « vice » à « loisir » et le second, le passage de la conception du jeu excessif, de « maladie » à « problème de santé publique ».

Par ailleurs, depuis le début des années 2000, les jeux de hasard et d'argent au Québec se sont retrouvés, encore, au cœur de nombreuses controverses. Comme nous l'avons démontré dans nos travaux précédents⁹, l'émergence de cette controverse puise ses racines dans deux phénomènes : 1) le passage d'une conception du jeu excessif de « maladie » à « problème de santé », qui a impliqué une *reconceptualisation* de l'action de s'adonner de manière excessive aux jeux de hasard et d'argent (passage du problème de la sphère privée à la sphère publique); et, 2) l'opposition entre deux différentes conceptions des jeux de hasard et d'argent, c'est-à-dire qu'on se retrouve dans une situation où les jeux de hasard et d'argent représentent à la fois un « loisir », mais aussi une menace pour la « santé » des individus.

5.5 Conclusion : une nouvelle conceptualisation des politiques régulatrices

Dans le cadre de cet article, nous avons tenté de démontrer comment il est possible d'intégrer les nouveaux types de politiques publiques (politiques de moralité publique, politiques incitatives, etc.) qu'on a vu émerger au cours des dernières décennies au cadre déjà existant développé par Lowi (1972). Nous avons tenté d'illustrer que le fait d'isoler les politiques (politiques de moralité publique, politiques concernant des enjeux sociotechniques, etc.) semant la controverse et les traiter de manière différente des politiques « traditionnelles », était contre-productif, mais également, contraire à la nature même des politiques publiques. En effet, toute politique publique, par son caractère normatif, implique un jugement de valeur. Nous avons donc proposé de classer ces politiques au sein de la famille des politiques régulatrices. En effet, bien qu'elles évoluent et se transforment au fil du temps, elles

⁹ Il s'agit là de la conclusion du chapitre 4 de cette thèse.

demeurent intrinsèquement des politiques régulatrices. En effet, c'est uniquement le « *framing* » du problème qui évolue au fil du temps.

Dans un tel contexte, il nous apparaissait pertinent de regrouper au sein d'une catégorie ces politiques qui sont, aujourd'hui, classées au sein de différentes catégories. Une telle reconceptualisation facilite leur analyse et permet d'observer et de comprendre des phénomènes comme l'évolution des politiques publiques sur le long terme ainsi que l'émergence et l'analyse des controverses, et ce, en suggérant une nouvelle définition des politiques « *mainstream* » et « radicales » telles que proposées initialement par Lowi (1972). Cette nouvelle conception des politiques régulatrices pourra, à coup sûr, stimuler la recherche ainsi que les études de ces thématiques qu'on appelait « traditionnellement », politiques de moralité publique. Elle vient d'ailleurs aussi appuyer la théorie de l'équilibre ponctué en analyse des politiques publiques telle que développée par Baumgartner et Jones (1993).

Cet article actualise notre représentation des politiques publiques et ce, à l'aide de la typologie élaborée par Lowi (1972). À ce titre, nous osons aussi croire que de nouvelles études viendront s'ajouter à cet exercice de conceptualisation et de typologie des politiques publiques.

Chapitre 6

Le management des politiques publiques : la participation de la population

Dans le cadre des deux derniers chapitres, nous avons vu comment notre conception des JHA ainsi que du jeu excessif a évolué au cours du dernier siècle. Nous avons aussi mis en relief que ce sont diverses institutions de contrôle social qui ont, tour à tour, fait la promotion de leur conception et réussi à faire adopter cette définition par l'État. Nous avons aussi démontré comment il était possible de transformer l'analyse des politiques de régulation et de manière plus précise, l'étude des politiques de moralité publique. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons, à la discipline que représentent l'analyse et le management des politiques publiques.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction de cette thèse, au cours de la dernière décennie, l'analyse des politiques publiques s'est graduellement transformée et cette évolution s'illustre, entre autres, par un glissement « [...] vers une sociologie de l'action publique [qui] correspond au passage d'une conception en terme de production étatique de politiques publiques, à une conception en termes de construction collective de l'action publique » (Hassenteufel, 2008, p. 23). Que signifie ce changement? Qu'est-ce qu'il implique? C'est, entre autres, à ces questions que nous nous attarderons dans le cadre de ce chapitre qui comprend le troisième et dernier article de cette thèse.

Notre objectif sera de mettre en relief les principaux glissements conceptuels qu'il a été possible d'observer au cours des dernières années en analyse et management des politiques publiques ainsi que de présenter leurs impacts. Selon nous, l'émergence de ce regard « différent » sur l'action publique a de multiples effets bénéfiques. Dans un premier temps, de permettre l'émergence d'une véritable éthique appliquée en administration publique et, dans un second temps, se situe en adéquation avec la présente popularité des approches participatives qu'il est possible d'observer dans le secteur du management des politiques publiques. Il s'agit, à nos yeux, d'une approche pour orienter la prise de décision publique dans le secteur des JHA au Québec. Nous y reviendrons plus en détail dans le prochain chapitre et la conclusion générale de cette thèse¹.

¹ En effet, afin de répondre à des demandes éditoriales, les références au JHA ont dues être enlevées de ce chapitre. Nous y ferons référence dans la conclusion générale de la partie II qui suivra ce chapitre.

Article 3

Public Policy Analysis and Management at the Crossroads: An Epistemological Investigation of Ethics and Public Action

In recent decades, our societies have undergone major social, cultural, economic, and political transformations. These changes have had a considerable impact on the public policy development process. This process has grown much more complex, the number of actors involved in it has multiplied, and the state's role in it has been profoundly transformed (Boussaguet *et al.*, 2015; Hermet, 2007; Lascoumes and Le Galès, 2007; Boisvert and Brodeur, 2010). To better understand this phenomenon, many researchers have set aside traditional approaches to policy analysis and turned to approaches that let them highlight the complexity of public action¹ and the importance of the interactions among the actors who participate in constructing it. This represents a major change in perspective. Beyond what some authors describe as a paradigm shift, it is also possible to see that the positivist pretensions of the field of public administration² are becoming much more tenuous. This transformation suggests that a major epistemological shift is currently taking place within the discipline.

The purpose of the present article is to stimulate thinking on the future of public administration in Canada. In the coming decade, researchers will have to examine in depth the epistemological foundations of the discipline if they want to maintain the vitality and, most importantly, the coherence of this field. The aim of this article is to highlight certain signs that a change in epistemological perspective seems to be emerging, on both the analysis side and

¹ In this paper, the term “public action” replaces “public policy” when we refer to the new emerging epistemological paradigm.

² In this paper, the term “public administration” will be defined as including management and policy analysis.

the management side of public policy. It suggests that these changes can provide the essential ingredients needed to re-energize the field.

This article is divided into three sections. In the first, I present three major conceptual shifts that point to the major epistemological shift that now seems to be developing in public policy analysis. The new openness to the subjectivity of the actors, the new questioning of expert knowledge, and the rising popularity of reflexivity that we now see all represent some stimulating avenues for the renewal of the discipline. In the second section, I describe the way that this epistemological shift is taking place in the public policy management sector – chiefly through the growing popularity of participatory approaches. In the third section, I show that these changes open a window of opportunity for the development of the field of applied ethics in public administration, a field whose development is imperative. Lastly, I propose a brief list of topics to stimulate research on public administration over the coming decade.

6.1 Public Administration at the Crossroads

Public administration in Canada is currently at a crossroads. The traditional analysis and management models seem increasingly outmoded and unsuited to the contemporary context. In this era characterized by governance, new concepts have been developed and new decision-making methods are gaining in popularity. These changes indicate that an epistemological shift is taking place in the field of public administration. In the coming years, researchers in the field of public policy analysis and management will have to pay particular attention to the implications of this important change.

6.1.1 Public Policy Analysis: Three Major Conceptual Shifts

Over the past decade, many concepts have been developed to provide a better understanding of our environment. In the public policy literature, several conceptual shifts can be seen that illustrate the major epistemological shift that now seems to be occurring within the discipline. In this section, three of these conceptual shifts will be presented.

The first conceptual shift that I will discuss is of capital importance and is illustrated by the new use of the term “governance,” which is being used more and more in place of “government” in the literature (Rhodes, 1996). In recent decades, our societies have undergone many transformations. The state and political actors have gradually lost their monopoly over governing and the nearly hegemonic control that they once exercised over policy. This decentralization process has opened the policy field to new individual and collective actors who have no public bureaucratic status and no elected authority yet have become more and more active and important in the processes of producing, executing and implementing public decisions (Leca, 2000).

This shift from “government” to “governance” highlights this major transformation of politics that can currently be observed (Bingham, Nabatchi, and O’Leary, 2005). It is becoming increasingly difficult to govern according to a centralized, authoritarian model (Papadopoulos, 1999). Gilles Paquet (2004) explains this phenomenon as follows:

[TRANSLATION] In a world where resources, power, and information/knowledge are broadly distributed in many hands, no one can any longer impose their decisions autocratically. Every citizen is enmeshed in a multitude of social, economic, political, cultural and other interactions ... We therefore can no longer speak of “government” imposed from the top down by a prince who holds the monopoly on public constraint, or a master who rules over a private business or a not-for-profit organization. [We must now]

speak instead of “governance” to connote the various forms of co-ordination (vertical, horizontal, or transverse, in varying degrees, depending on the needs of the moment) to which all of these partners must consent if they wish to be even minimally effective (p. 246).

The second major conceptual shift that I have identified can be found in the literature in French, especially from the French-speaking countries of Europe. It runs along the same lines as the shift from the term *gouvernement* (government) toward *gouvernance* (governance) and is illustrated by the abandonment of the expression *politiques publiques* (public policy) in favour of the expression *action publique* (public action) (Thoenig, 1998). For Pierre Lascoumes and Patrick Le Galès (2007), it is a recognition of the [TRANSLATION] “intertwining of levels and forms of regulation and networks of actors [that has led researchers] to revise statist conceptions of public intervention in favour of a more open system of analysis” (p. 6). In today’s world, the state is no longer perceived as the source of all policy. Instead, it is seen as lying at the centre of a vast network that it no longer necessarily dominates. The term “public action” can thus be used to indicate that public action is now conceptualized as a “construction” resulting from interactions among actors (Lascoumes and Le Galès 2007; Hassenteufel 2008).

For Jean-Louis Genard and Fabrizio Cantelli (2007), [TRANSLATION] “to apply the concept of public action is to propose an analysis that assumes that politics is becoming liberated from its conventional, institutional definition, growing beyond it and permeating other organizations and spaces, grafting itself onto other forms of logic, and merging into hybrid, network-like structures” (p.15). This shift from the concept of public policy to the concept of public action thus illustrates just how much the perspective from which researchers view public policy is changing and highlights this [TRANSLATION] “transition from a conception of public policies

that are produced by the state to a conception of public action that is constructed collectively” (Hassenteufel, 2008, p. 23). In the Canadian – and especially English-Canadian – literature, the term “public action” is not yet used. But it might be appropriate to use it to describe the paradigm shift now being seen within the discipline. As I shall stress later on, such a change would allow us to make a distinction and to communicate this transition toward “constructivist” epistemologies.

The third major conceptual shift I have identified is the transition from a closed conception of rationality to a far more open one. This more open concept is exemplified by such things as the growing popularity of the concept of reflexivity, especially in the French-language literature (where the term is *réflexivité*). Public action is increasingly acknowledged to involve a variety of forms of rationality. Thus, [TRANSLATION] “far from assuming that the process of rationalization will continuously cause public action to become more and more rational, we must [now] accept that, at the heart of public action, diverse models of rationality may oppose one another.” According to Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard, and Christian De Visscher (2006), “the terminological shift that can be seen so broadly in the social sciences today, from the concept of ‘rationalization’ to the concept of ‘reflexivity,’ is eminently significant. The word ‘reflexivity’ conveys this idea of tenuousness, of willingness to question, of self-examination, [etc.]” Hence, [TRANSLATION] “rather than end the debate, reflexive reasoning actually tends to fuel it” (p. 10). Thus:

[TRANSLATION] an approach to public action that sees things through the prism of reflexivity offers many advantages. One is that it breaks the “monopoly over reason” that the expert world used to presume as the result of its technocratic logic. In a reflexive context, knowledge becomes pluralized, fortresses are no longer unassailable, legitimate viewpoints proliferate, unexpected pathways open up, and new actors bring their own expertise to bear . . . Another advantage is the invitation to seize public action in the

multiple arenas where it takes place, that is, where the arguments and justifications are constructed and contend, in the networks of influence that inflect the relationships of force . . . We must strive to conceive of public action in a way that acknowledges all of its complexity. This does not mean that we should stop trying to comprehend it from the standpoint of rationalization as well – but, once again, as a rationalization conceived of more as reflexivity” (p. 11).

This new use or, rather, this growing popularity of the term “reflexivity” highlights the major questioning of expert knowledge that is now taking place in our societies. However, this questioning does not concern other disciplines alone; it concerns public administration as well. In the coming decade, researchers will have to examine this issue and consider its implications for the field. Among other things, they will have to ask themselves some questions about the legitimacy of the field of public policy analysis and management. For example, do public policy and public administration represent only objects for study, since researchers from all backgrounds (sociologists, historians, anthropologists, political scientists, etc.) can study them? And if so, what role should be played by researchers who define themselves as specialists in public policy or public administration? Should not their role be to investigate the epistemological coherence of the field, to develop theoretical concepts, and to build close ties among the many disciplines that study these subjects? Of course, these questions remain open. But for the field to maintain its legitimacy, a substantial effort will have to be made over the coming decade to envision the future of the discipline. This work could be done by transforming the vision of interdisciplinarity that currently dominates within the field and by re-examining the discipline’s epistemological foundations.

At present, the form of interdisciplinarity that dominates the field of public administration is the pluridisciplinary variety. This form deals only with our ability to borrow from other

disciplines and methods. This approach, which is consistent with the discipline's positivist foundations, thus allows us more or less to [TRANSLATION] "reflect, but [rather] to explain, in the sense of predicting or foreseeing" (Le Moigne, 2002, p. 29). A shift to a transdisciplinary form of interdisciplinarity would, [TRANSLATION] "through its descriptive effectiveness, its ability to represent, enable us to model the contexts in which we intervene. It [would therefore] afford us this intelligence, this understanding of phenomena that is far more attentive to the modelling, to the conception/construction of their representation, than to the duplication of an existing model" (*ibid.*). One way to achieve the transition to this type of interdisciplinarity is to open the door to "constructivist" epistemologies.

The three conceptual shifts discussed in the preceding pages vividly illustrate this transition to "constructivist" epistemologies that can be observed in the field of public administration today. A change such as this is never the result of chance. Indeed, such conceptual distinctions have become essential to illustrate the change in paradigm that we are witnessing. This heightened focus on complexity, this openness to the actors' subjectivity as well as to reflexivity, and this new awareness of the constructed nature and the unpredictability of public action all indicate that a major epistemological transformation is under way. The positivist and determinist assumptions that lie at the foundations of the discipline may have more and more difficulty holding sway (Paquet, 2009). At the present time, faith in science and in objectivity seems so firmly entrenched in people's minds that, as Gilles Paquet (2009) has stated, it acts as a mental prison for researchers and is preventing the discipline from developing.

Whereas public agents were traditionally conceptualized as passive, objective actors, with the advent of the governance paradigm they are now understood in an entirely different way: as

active actors imbued with subjectivity and with contradictory values, interests, and ideas that influence the “construction” of public action. This major change offers a golden opportunity to re-energize research on public administration. If we accept that public action is “constructed” in the heart of social interactions and is therefore likely to be fragmented, complex, and flexible, then it seems imperative to re-examine the discipline’s epistemological foundations. In the present context, it seems much more consistent and promising to ground public administration research in “constructivist” rather than “positivist” epistemologies (Comaille, 2010).

In the coming decade, epistemological coherence will be a major issue, one that researchers will have to address if they want to ensure the future of public administration in Canada. However, in doing this work, researchers will have to develop synergy with foreign efforts. The field that we in Canada refer to as the “new” governance paradigm is already very well established in Europe, primarily in France. It will be essential to develop appropriate linkages between Canadian and European research efforts to avoid the kind of development in silos that we currently see in our discipline, because that would be entirely counterproductive. Horizontality and knowledge exchange will become imperative in public administration research over the coming decade. They will be indispensable if we want to stimulate research and produce innovative work.

6.1.2 Public Policy Management: The Rise in Public Participation

In the policy management sector, this shift toward “constructivist” epistemologies is illustrated chiefly by the rising popularity of participatory processes. This phenomenon represents an “applied” transposition of the transformations described in the previous section. Indeed, one

important transformation that is unquestionably implicit in the emergence of the governance paradigm is the new place afforded for subjectivity and ideas, as well as for values. We are now faced with a new social and cultural reality: the great difficulty in getting any political, moral, or scientific dogma to prevail through consensus. This state of affairs, which some describe as post-modern (Boisvert, 1997) and others as advanced or late modernity (Giddens, 1994; Touraine, 1992), is causing a break from the modern vision in which the state was the supreme institution and had a monopoly when it came to deciding and imposing what was supposed to be the common reason (Boisvert and Brodeur, 2010).

In the present context, managing the way we live together collectively requires a good dose of self-regulation on the part of all stakeholders concerned, because if each has his or her own ideological preference, then all must accept that today, none of these values can hope to triumph over the others. I would argue, however, that far from placing us in a posture of total relativism, the approach that seems to be emerging now – the rise in public participation – allows these various perspectives to be compared with one another and lets solutions and approaches to our collective living together be jointly “constructed” and developed.

In recent years, citizen participation in the process of developing public action has been growing more and more – the new public governance (Bingham, Nabatchi, and O’Leary, 2005). Socio-technical controversies have proliferated, and public participation has become more and more frequent. Questions that were thought to have been resolved once and for all have been re-opened, and technical progress has become a matter for debate. Specialists’ knowledge is no longer regarded as the only legitimate kind, and the legitimacy of the knowledge possessed by the general public is being recognized more and more. In the final

analysis, the entire concept of expertise is being thoroughly re-thought (Callon, Lascoumes, and Barthe, 2001).

The decision-making process is thus gradually being transformed into a triangular relationship that involves citizens and civil society (Schiffino, 2005). The number of actors is multiplying, and the legal rational model – the dual authority of science and government power – is more and more being called into question (Granjou, 2004). Thus, [TRANSLATION] “far from a vision whereby the process of rationalization causes public action to encompass ever more rationality, the idea is now taking hold that various models of rationality can contend at the heart of public action.” This calls for a more open conception of rationality, one that is situated in public discussion spaces and not in methods that would absolve it from recognizing its own fragility (Cantelli, Jacob, Genard, and De Visscher, 2006, p. 10). In this age of governance, we can thus realistically be said to be witnessing, in the words of Saucier and Vandelac (2005), [TRANSLATION] “a [gradual] decline of positivist pretensions and a growing openness to their social construction” (p. 181).

The participation of civil society in the public action developing process opens a place for the many actors who colour our world. This phenomenon ultimately translates into the emergence of new modalities for formulating the general interest that are far less abstract and detached from the real world (Sauvé et Girault, 2014; Simard, 2014; Dryzek, 2010; Blondiaux, 2008; Fung, 2006 ; Blondieux et Sintomer, 2002). The cut-and-dry decision-making model is gradually disappearing in favour of a search for provisional consensuses that demand reflexivity.

Callon, Lascoumes, and Barthe (2001) use the term *philosophie de plein air* (open-air philosophy) to describe this new attraction to participatory methods – this new form of democracy – that is now being seen. This open-air philosophy seems worth more than [TRANSLATION] “all the cramped moral and political philosophies that are found on American academic campuses and in other closed spaces” (p. 27). Not only does this growing popularity of participatory methods provide a concrete illustration of this change in epistemological perspective, i.e., this approach based on the “construction” of solutions concerning our collective future that currently seems to be emerging, but this way of apprehending politics also accords with our “socio-constructivist” definition of ethics. In this view, the rise in public participation and the many conceptual shifts that can currently be observed not only highlight this epistemological change that seems to be occurring within the discipline, but also pave the way for the incorporation of “ethical” issues into public policy analysis and management. This would represent a major and much-needed advance in public administration.

6.2 The Emergence of Applied Ethics in Public Administration

In public administration, ethical issues have traditionally been left to one side. Even though every piece of public policy contains implicit values, involves ethical choices, and raises ethical issues, researchers have almost always ignored these considerations to a large extent. At best, they have all been shuffled into one large catch-all category that included anything that smacked of subjectivity or irrationality. (“Public morality policies” represent an excellent example of this.) This way of conceptualizing and classifying public policies is problematic. Without delving into this question extensively here, I suggest that this denial of the fact that public interventions actually incorporate values and standards – on behalf of a scientific

discourse that lays claim to objectivity (Massé, 2003) – has considerably impaired the development of public administration.

If today we can agree that every public policy, because of its normative nature, implies a value judgment, why then are ethical issues still being left on the sidelines? The adoption of a “constructivist” epistemology would open the door to other forms of rationality, to the recognition of uncertainty, and to consideration of the “constructed” nature of public action and would invite, among other things, reflexivity.

Traditionally, the main argument used to exclude ethics from policy analysis and management is that ethics involves completely subjective value judgments and hence cannot be incorporated into a rational analysis (Amy, 1984). But in the present context, which is characterized by reflexivity, such a positivist perspective becomes less and less tenable. With the advent of the governance paradigm, ethical issues that have too often been neglected in traditional approaches necessarily come to the fore.

We are currently witnessing what some have described as a “return of ethics” to the public space (Giroux, 1997; Boisvert, 1997; Lacroix, 2008). There is currently a high social demand for ethics. This demand can be interpreted in many ways (the considerable progress of science and technology, the crisis of law, the crisis of spirituality, culture shock and globalization, a crisis of confidence in business and government, the questioning of expert knowledge, etc.). Over the years, many fields such as business ethics and bioethics have developed considerably and have become veritable institutions. However, even though the state is constantly confronted with complex sets of ethical problems, little research has been done in the field of applied ethics in public administration. Indeed, this field is still in an embryonic state. I

suggest that the causes of this failure to develop are intimately linked to the epistemological perspective that has long dominated the field of public policy analysis and management and I believe that the epistemological shift that now seems to be taking place could allow the development of applied ethics in public administration.

It is important to understand that the current redistribution of power to new actors and organizations is not unrelated to the growing demand for applied ethics over the past two decades. This social demand for the development of mechanisms specific to applied ethics can also be seen as part of this new logic of governance. It therefore seems obvious that this new trend in policy management is occurring in tandem with the development of new regulatory tools designed to provide a framework for new governing practices.

For some years now, ethics has been getting some steam. In the public space, questions of ethics now occupy a dominant place. The use of the term “ethics” has become more and more frequent. But very rarely is any effort made to define it. In the literature, the terms “ethics,” “morality,” and “deontology” are often used interchangeably. To make a clear distinction, following the example of Boisvert *et al.* (2003), I would posit that ethics, morality, and deontology, just like laws and manners, are ways of regulating behaviour, all of which serve the same function: to demarcate acceptable behaviour so as to make it easier to manage our relations with others as well as to ensure that we live together harmoniously, and that what distinguishes ethics from other methods of regulating behaviour is that ethics is a self-regulating mode; in other words, that it is “co-constructed” and shared by the members of a society.

Ethics represents this balance, this quest for reflexivity, in the construction of public action. In this vision, a top-down, normative approach to ethics is discarded in favour of one better suited to the context in which we operate today, in which solutions about how we live together are “constructed” and all of the actors concerned can participate in the deliberations. Like Gilles Paquet (2002), I suggest that [TRANSLATION] “all rationalist, normative theories such as utilitarianism, contractualism, and law-based ethics are guilty of the same profound vice: that of claiming to have discovered universal rules . . . that can resolve all moral dilemmas” (p. 65). In the present contemporary context, in which it is becoming ever harder to impose any political or moral dogma, it would indeed be difficult to think that the adoption of any single, universal principle could guarantee that all people would live together in harmony.

This conception of ethics is consistent with the increase in participatory approaches that we are witnessing today. In the present context, the idea of knowledge is being re-examined, the actors who can intervene are more numerous, and the process of developing public action is being completely transformed. The locus of regulation has shifted. It no longer takes place in a prescriptive context, but rather in one of reflection, interaction, and construction. Whereas social control used to be exercised in a rigid, hierarchical setting that operated according to a logic based on the order-obey dyad, social regulation involving ethics, conceptualized as a reflexive process that balances the various modes of regulation present in our societies, better expresses the flexible spirit and the complex configuration of our societies, in which subjects interact who wish to be more and more free and equal and who are more inclined to draw on their own moral judgment and sense of responsibility to guide their daily conduct (Boisvert, 2008). Thus a “constructivist” logic or, more precisely, a “social-constructivist” logic underlies this definition of ethics. Ethics allows the reflexivity and subjectivity of the actors to

come to the fore. It promotes discussion and exchanges and enables us to construct our future collectively. Thus ethics allows us to achieve this balance among the various forms of rationality that are now receiving legitimacy in the public space.

In the present context, ethics is proving indispensable, and the development of public ethics is proving essential. Applied ethics in public administration is divided into two fields: government ethics and public ethics. Government ethics deals with regulating the behaviour of public officials. Hence it addresses issues such as corruption, conflicts of interest, scandals, and so on. This field has been regularly studied by Canadian researchers (Kernaghan, 1980, 2007; Boisvert, 2005). Public ethics, on the other hand, is a field at a much more embryonic stage of development. It deals with ethics in the public space – a more macro perspective than government ethics and more in line with the paradigm of the new governance: regulating the behaviours of the members of society as a whole through the “construction” of public action. Public ethics can, among other things, [TRANSLATION] “help the social sciences to grasp two socio-political phenomena of great importance in Western societies. The first is the work of reconstructing common reasons that produce social cohesion in a pluralistic cultural context. The second is the movement to redefine the relationships between the political system and its social environment through a reconfiguration of the democratic process” (Boisvert, 2005, p. 10). In the present context, characterized by governance, public ethics represents a [TRANSLATION] “rich heuristic [approach] that [lets us examine] the movement to question the state’s political monopoly” (p. 17) and lets us contribute to the development of “concrete” applications for improving and contributing to the “construction” of the way we live together collectively. Public ethics focuses on what is happening outside the government. It looks on the actors involved in the construction of public policy and is characterized by the importance

of the social acceptability of public agents' behaviour and public participation. The development of public ethics could thus receive considerable impetus from the change in epistemological perspective that currently seems to be emerging in the field of public administration. Indeed, if we put the emphasis on actors and their interactions, a "constructivist" perspective opens new avenues of research and may ensure the field's epistemological consistency. This openness to subjectivity, to "construction," and to multiple forms of rationality represents a window of opportunity for ethics. After many years in the shadows, ethics could move to centre stage over the coming decade, which will enable researchers to achieve a more concrete, realistic understanding of the problems related to public administration and public policy.

6.3 Conclusion: Avenues for Research on Public Policy Analysis and Management

Public policy analysis and management in Canada are currently at a crossroads. The field is in epistemological flux. To ensure coherence in the discipline, an in-depth examination of these epistemological underpinnings will be required.

In the last decade, the number of case studies in the field of public administration has multiplied at the expense of attempts to consolidate the theory of the discipline and re-examine its epistemological foundations (Bongrand and Laborier, 2005; Duran, 2010). It is now essential for us to address these fundamental issues. The discipline has to move beyond descriptive work and case studies to consider epistemology in order to ensure coherence. This will open new, interesting and innovative opportunities.

In this article, I have attempted to highlight the epistemological shift that now seems to be occurring within the discipline, and I have identified numerous avenues for research to stimulate it. Among the most important of these avenues are the following:

- examining the emerging concepts in public administration and their implications for the discipline's epistemological foundations;
- developing a synergy with the foreign literature so as to avoid theoretical and conceptual development in silos;
- implementing an in-depth examination of the role of researchers and the future of the discipline;
- engaging efforts to develop a transdisciplinary form of interdisciplinarity and to assess its potential for the development of the field; and,
- developing and consolidating the field of applied ethics in public administration, especially as regards public ethics.

This article does not claim in any way to provide an exhaustive account of the problem of epistemology and the future of public administration. Its sole purpose has been to demonstrate that the emergence of the governance paradigm seems to be opening an interesting window of opportunity to re-energize the discipline. "Constructivist" epistemologies represent a stimulating approach for the future of the discipline, the renewal of which can be achieved through a re-examination of the positivist assumptions and deterministic frameworks that currently dominate the field. The emergence of a genuine "epistemological synergy" among

the understanding, analysis, and management of public policy is indispensable to the field's vitality.

Conclusion : Analyse et discussion

Dans le cadre de la seconde partie de cette thèse, nous avons tenté de répondre à la question suivante : Quels apprentissages pouvons-nous tirer d'une approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques. Voici maintenant les principales conclusions de cette section.

LE VOLET « COMPREHENSIF » : SANTE PUBLIQUE, JEUX DE HASARD ET CONTROVERSE

Comme nous l'avons démontré dans le premier chapitre de cette section, la présente controverse relative aux JHA est une problématique des plus récentes au Québec. En effet, le jeu excessif a émergé dans l'espace public québécois uniquement au cours des années 1990. Il s'agit là d'une situation surprenante, surtout lorsque l'on sait que ce comportement, soit jouer de manière excessive, existe depuis la nuit des temps. Dans un tel contexte, il aussi pertinent de se rappeler qu'au Québec, le premier regroupement de GA a vu le jour, en 1964, et ce, quelques années avant la création de Loto-Québec, en 1970.

Il fallut ainsi attendre plusieurs décennies pour que le jeu excessif se taille une place de choix dans l'espace public. Il est important d'avoir à l'esprit, comme nous l'avons mentionné au début de cette thèse, qu'aucune condition objective ne constitue, *à priori*, un problème public et qu'aucun problème n'est public par essence. En effet, la situation « problématique » doit être préalablement définie comme un problème et portée à l'attention de la société civile et des autorités politiques pour obtenir le statut de problème public (Kingdon, 2011; Sheppard, 2010; Gusfield, 2009; Becker, 1966).

Dans le cas du jeu excessif, ce n'est que lorsque les acteurs de la santé publique se sont intéressés au problème que représente le jeu excessif que ce dernier a gagné en reconnaissance dans l'espace public. Comme nous l'avons démontré dans ce chapitre, c'est en « construisant » un « nouveau risque » que les acteurs de la santé publique ont atteint leur objectif. Ainsi, en conceptualisant le jeu excessif comme un trouble de dépendance, ces derniers ont pu appliquer leur modèle d'intervention classique en matière de contrôles des maladies.

Alors qu'auparavant, on considérait que les « *recreational gamblers may simply not be vulnerable to problem gambling, the public health model [...] lead to the suggestion that any exposure is potentially harmful* » (Ferentzy et Turner, 2012, p. 16). Il s'agit là d'un important changement de paradigme. En effet, ce glissement conceptuel nécessitait l'usage d'un nouveau vocabulaire pour présenter le jeu excessif. Ainsi, le produit, soit le jeu excessif était, dès lors, présenté comme étant, en lui-même, « dangereux » pour la santé et, c'est dans ce contexte que les discussions sur la responsabilité de l'industrie, dans ce domaine, ont émergé dans l'espace public.

Cependant, comme le mentionne Castellani (2000) : « *[t]he interesting thing about pathological gambling is that, unlike other addictions, it does not involve the ingestion, and consequently dependence upon, an external substance, such as cocaine, heroin or alcohol. It is a behavior. Because it is a behavior and [it] does not meet the standard definition of addiction, [it is why] it is catalogued in the DSM [...] as an impulse control disorder* » (p. 57). En effet, en raison de ses caractéristiques intrinsèques, le jeu excessif a longtemps été conceptualisé comme un trouble du contrôle des impulsions. Cependant, même si des analogies étaient fréquemment effectuées entre le jeu excessif et les troubles de dépendance,

ces dernières restaient au niveau de la métaphore. Au cours des années 1990 et 2000, cette distinction entre jeu excessif et dépendance s'est graduellement amenuisée et, on a conceptualisé de plus en plus, les acteurs de la santé publique en tête, le jeu excessif comme un trouble de dépendance et ce, malgré le fait que, dans le cas du jeu excessif, aucune substance n'est ingérée.

Cette « nouvelle » construction et/ou conception du jeu excessif, soit de conceptualiser le jeu excessif comme un trouble de dépendance a permis à la présente controverse d'émerger. Non seulement, cette controverse a émergé au sein de la communauté scientifique, mais aussi elle s'est retrouvée dans l'espace public. Au Québec, cette situation s'est reflétée par les multiples oppositions auxquelles Loto-Québec s'est heurtée, depuis 2000, lors de la présentation de ses projets d'expansion. Il est possible, entre autres, de penser au projet de déménagement du Casino de Montréal dans le bassin Peel (2005), la création des salons de jeux (2007), l'ouverture d'un casino au Mont Tremblant (2009) ainsi que le projet de pénétration du jeu en ligne (2011).

En ce qui concerne la reclassification du jeu excessif dans la famille des troubles de dépendance au sein du DSM-5, les débats à ce sujet au sein de la communauté scientifique ont été houleux. Il faut savoir que ces critiques se sont aussi insérées dans un contexte plus général d'opposition marquée à l'égard de cette nouvelle version du DSM. En effet, comme le mentionne Sandrine Cabut (2013), « [s]i les précédentes révisions - les deux dernières ont eu lieu en 1980 et en 1994 - ont déclenché des controverses, jamais elles n'ont [...] été aussi vives que pour cette nouvelle mouture » [en ligne].

Dans le cas du jeu excessif, le passage d'une conception des problèmes de jeu de trouble du contrôle des impulsions à problème de dépendance a des répercussions majeures. La plus importante étant au niveau de la conception de la responsabilité. En effet, comme nous l'avons mentionné dans ce chapitre, « selon que l'on adhère à l'une ou l'autre de ces traditions, on aura tendance à accuser les producteurs et les marchands ou à les exonérer de toute responsabilité en la faisant porter toute entière par le consommateur » (Valleur et Matysiak, 2006, p. 18). Lorsque vient le temps d'élaborer des politiques publiques, cet élément devient problématique. En effet, le choix d'une définition du jeu excessif implique l'adoption d'un paradigme spécifique et, ultimement l'orientation des politiques publiques en ce sens. Comme il l'est souligné dans les conclusions du Colloque « Jeux et Dépendances » qui s'est tenu, en 2009, à Montréal : « Compte tenu du manque de définition claire [...] de la notion de dépendance aux jeux de hasard et d'argent et des critères permettant de trancher entre ce qui en relève ou non, la définition du jeu pathologique reste difficile à cerner dans un cadre scientifique et encore plus dans une stratégie d'intervention » [en ligne].

Ainsi, dans le cas des JHA, nous sommes toujours en situation d'incertitude scientifique. Il y a dès lors lieu de se demander comment prendre les décisions publiques dans un tel contexte. Nous discuterons de cette question plus loin lorsque nous présenterons les principales conclusions que nous pouvons tirer du chapitre 6.

Pour l'instant, ce qu'il est important de retenir, c'est que la définition d'un problème public est d'une importance majeure et ce, autant lorsque l'on désire analyser une politique publique que pour comprendre une controverse. Ainsi, dans ce chapitre, en nous détachant des approches naturalistes des problèmes publics et en concentrant notre attention sur la genèse du problème

public que représente maintenant le jeu excessif, il nous a été possible de tracer l'historique d'un pan de l'histoire du jeu au Québec qui n'avait pas encore été exploré. Ce chapitre nous a permis de mettre en relief à quel point l'émergence du jeu excessif dans l'espace public québécois est récente, mais aussi, et de comprendre les fondements, i.e. le glissement conceptuel qu'il a été possible d'observer dans la définition du jeu excessif, de la présente controverse relative aux JHA au Québec.

Par ailleurs, nous en avons aussi profité pour présenter les stratégies que les acteurs de la santé publique ont utilisées pour « construire » ce « nouveau » problème que représente maintenant le jeu excessif.

Ce chapitre nous a donc permis de mettre en relief comment une approche en terme de construction des problèmes publics pouvait nous permettre d'éclairer, ou de manière plus précise, **comprendre** une problématique contemporaine. Qui plus est, ce chapitre a aussi permis de démontrer l'intérêt d'utiliser une approche socio-historique lorsque vient le temps d'étudier les politiques publiques. En effet, si nous nous étions seulement concentrés sur l'histoire récente des JHA, i.e. depuis 2000, nos conclusions et notre interprétation de la présente controverse auraient certainement été fort différentes et, fort probablement, teintés par la présente définition « dominante » des problèmes de jeu qui est présentement véhiculée dans l'espace public. L'utilisation de telles méthodes, i.e. une approche en terme de construction des problèmes public et une approche socio-historique, peut donc être d'une grande utilité dans le secteur de la recherche.

Dans le chapitre 5, nous avons tenté de démontrer qu'en considérant les politiques comme étant le fruit de constructions sociales, il est possible d'intégrer les politiques de moralité publique et, entre autres, les politiques incitatives à la typologie des politiques publiques élaborée par Lowi (1972). Ainsi, en prenant appui sur les principales conclusions de la première partie de cette thèse, dans laquelle nous avons mis en relief les différentes « constructions » par lesquelles les JHA sont passés au cours du dernier siècle, nous avons proposé une reconceptualisation du cadre développé par Lowi (1972).

Au cours des dernières décennies, nos sociétés ont subi d'importantes transformations et la régulation s'est aussi considérablement transformée. Nous avons ainsi assisté à l'émergence de modes de régulation plus souples qui s'accordent avec « la configuration de nos sociétés pluralistes et complexes » (Boisvert et Brodeur, 2010, p. 77). En effet, comme nous l'avons souligné dans ce chapitre, de nos jours, les autorités n'ont plus uniquement recours à la coercition « classique » pour réguler le comportement des individus. Ces mesures sont fréquemment combinées avec d'autres modes de régulations plus flexibles. Les politiques incitatives, souvent utilisées par les acteurs de la santé publique, en sont un exemple typique. Ces multiples transformations ont mené, depuis la fin des années 1970, à la création de nouvelles catégories de politiques publiques telles que les politiques incitatives et les politiques de moralité publique.

Les politiques de moralité publique représentent un vaste ensemble de politiques qui suscitent la controverse et qui mettent en relief d'importants conflits de valeur, comme par exemple, les

enjeux relatifs à l'avortement, à la pornographie ou encore, la peine de mort. Cependant, au fil des années, de nouveaux types d'enjeux se sont ajoutés à cette catégorie. En effet, de nombreux « enjeux sociotechniques », pour reprendre les termes de Callon, Lascoumes et Barthe (2001), se sont greffées à cette catégorie. Ainsi, des thématiques telles que le réchauffement climatique et la consommation de tabac se sont ajoutées à cette catégorie de politiques publiques.

Cette classification nous a rapidement rendue perplexes. En effet, nous nous sommes, dès lors, demandé s'il était possible d'établir des liens entre ces différents types de politiques publiques. Nous étions alors à l'étape de notre processus de recherche au sein duquel nous tentions de définir à quelle catégorie de politique publique appartenaient les JHA au Québec et aucune ne semblait totalement correspondre. Qui plus est, la même problématique se posait lorsqu'on appréhendait les politiques concernant les JHA en fonction d'une perspective historique.

Étant donné que dans la première partie de cette thèse, nous avons mis en relief les différentes « constructions sociales » ou « *framing* », par lesquels les JHA étaient passés au cours du dernier siècle, il nous semblait stimulant de tenter de chercher à réconcilier ce que l'on avait observé sur le terrain au cadre théorique développé par Lowi (1972). C'est donc via un processus de théorisation enracinée (i.e. enracinée dans des données provenant du terrain) (MTE) que nous avons pu proposer une reconceptualisation du cadre proposé par Lowi (1972).

Cette reconceptualisation permet, au final, d'éliminer ces nouvelles catégories des politiques publiques qu'on a vues apparaître au cours des dernières décennies et de les intégrer au sein de

la famille des politiques régulatrices, en posant une nouvelle conception de ces dernières. Cette nouvelle conception des politiques publiques pourra à coup sûr stimuler la recherche en **analyse** des politiques publiques et, pousser les chercheurs, qui ont longtemps délaissé les politiques de moralité publique (i.e. celles ayant des enjeux éthiques saillants) à étudier ce type de politiques publiques. Ce chapitre nous a donc permis de mettre en relief comment, en utilisant une approche en terme de construction des problèmes publics, il est possible d'apporter une contribution à la discipline que représente l'**analyse** des politiques publiques.

LE VOLET « MANAGEMENT » : LA PARTICIPATION DE LA POPULATION

Dans le chapitre 6, nous avons tenté de mettre en relief les transformations qu'il est possible d'observer dans le champ de l'analyse et du management des politiques publiques. Ces transformations marquent, entre autres, le déclin des prétentions positivistes et soulignent le « passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique » (Hassenteufel, 2008, p.23). Ce glissement ouvre, non seulement, une fenêtre d'opportunité pour l'émergence d'un véritable champ destiné à l'éthique appliquée dans ce domaine, mais s'illustre aussi au niveau du management par la montée en popularité de nouvelles approches misant sur la participation active de la population au processus de définition et d'élaboration des politiques publiques.

De nos jours, lorsque vient le temps d'élaborer des politiques publiques, les décideurs publics réfèrent de plus en plus aux études et travaux produits par les experts. Ainsi, au fil des années, l'*evidence-based policy making* est devenu « la » norme dans plusieurs domaines et plus particulièrement, en santé publique (*public health paradigm*). Au Québec un des rôles de la

santé publique est de conseiller l'État à l'aide de données scientifiques. En effet, un des objectifs de l'INSPQ (2014) est de « [...] faire progresser les connaissances et les compétences, de proposer des stratégies ainsi que des actions intersectorielles susceptibles d'améliorer l'état de santé et le bien-être de la population » [en ligne].

L'evidence-based policy making, c'est-à-dire ce modèle de prise de décision « où l'activité proprement politique de choix de valeurs s'efface sous l'illusion de « contraintes objectives » mises au jour et gérées par les spécialistes », peut dans certaines situations être problématique, entre autres, en situation d'incertitude (Granjou, 2004, p. 101). Alors que les définitions concernant les JHA sont caractérisés par une profonde incertitude scientifique, les acteurs de la santé publique font fi de cette dernière et mettent de l'avant leur définition sans mettre en perspective l'existence de définitions concurrentes.

L'usage d'une telle pratique pourrait, au final, venir miner les fondements mêmes de nos démocraties³. Comme le souligne le philosophe Charles Taylor (1992) :

L'effondrement des ordres anciens a sans aucun doute immensément élargi l'empire de la raison instrumentale. [...] En un sens, cette transformation nous a libérés. Mais, elle a suscité aussi cette inquiétude très répandue que la raison instrumentale n'a pas seulement élargi son domaine propre, mais qu'elle menace de prendre entièrement possession de nos vies [...] Cela nous amène au niveau politique et aux conséquences appréhendées [...] de la raison instrumentale [...]. Les institutions et les structures de la société techno-industrielle restreignent considérablement nos choix : elles forcent les sociétés autant que les individus à donner à la raison instrumentale un poids que nous ne lui accorderions jamais dans un débat moral sérieux [...]. C'est la porte ouverte à une forme nouvelle et typiquement moderne de despotisme, que Tocqueville appelait despotisme « doux » [...] la seule défense contre ce pouvoir, pensait Tocqueville, consiste en une culture politique forte qui valorise la participation (p. 15-16 & 20-21).

³ La seconde question de notre examen doctoral réalisé à l'École nationale d'administration publique était la suivante : Un État démocratique peut-il prendre position sur des questions d'ordre substantiel ou doit-il plutôt laisser toutes libertés aux individus de faire leurs choix? Explicitiez les différentes réponses possibles à cette question en vous référant à des auteurs qui ont marqué le débat communautariens-libéraux et donnez, en le justifiant, votre point de vue.

L'objectif ici n'est pas de faire la promotion ou de démoniser le modèle de prise de décision collective basée sur les évidences scientifiques. Il s'agit plutôt de démontrer l'intérêt des approches participatives pour les prises de décision collective. En effet, dans le présent débat concernant les JHA au Québec, qui, en fait, en est un d'éthique publique, les discussions sur les valeurs ne doivent surtout pas être masquées par un discours à prétention scientifique. Tous les acteurs doivent participer à la prise de décision dans ce domaine, tous doivent avoir droit de parole et tous les points de vue doivent être entendus, si l'on désire obtenir un consensus valide et accepté. Il serait dès lors possible de « construire » tous ensemble la conception que l'on souhaite des JHA. En effet, si l'on admet que les politiques publiques sont des constructions sociales, dès lors, pourquoi ne pas adopter la même perspective lorsque vient le temps d'appréhender le management des politiques publiques?

Dans le présent contexte, où l'État et les acteurs politiques perdent peu à peu leur monopole de la gouverne et le contrôle quasi hégémonique qu'ils avaient sur le jeu politique, où les solutions et les définitions toutes faites et imposées par le haut (top-down), ne sont plus automatiquement acceptées et où, le processus d'élaboration des politiques publiques devient de plus en plus difficile en raison de l'important pluralisme moral et culturel, l'élaboration de solutions concernant notre vivre ensemble semble maintenant devoir passer par une « construction collective » (Boisvert & Brodeur, 2010; Hassenteufel, 2008, Lascoumes & LeGalès, 2007; Peters, 1996). Ce phénomène s'illustre, entre autres, comme nous l'avons souligné dans ce chapitre, par la transformation du processus démocratique qu'il est possible d'observer à l'heure actuelle. C'est donc ainsi que s'affirment graduellement « [c]es formes inédites de participations, de délibération et de [régulation] sociale sur des choix souvent

laissés jusqu'alors entre les mains des entrepreneurs et au seul contrôle des services administratifs » (Godard, 2002, p. 19).

Ces nouvelles formes de prises de décisions telles que les processus participatifs et délibératifs⁴ représentent donc, à nos yeux, des approches intéressantes pour pallier à nos problèmes contemporains (Duhamel & Montpetit, 2005) et stimuler les discussions au sujet des JHA au Québec. Ces propos permettent, entre autres, de mettre en relief comment une approche en terme de construction des problèmes publics pourrait contribuer au **management** des politiques publiques dans ce secteur au Québec. Il est bien important de comprendre que dans le cadre de ce chapitre, notre objectif ultime n'était pas de proposer une méthodologie à appliquer pour la prise de décision dans le secteur des JHA, mais uniquement de mettre en relief l'intérêt qu'une approche misant sur la participation de la population pourrait apporter, dans une logique de construction des problèmes publics, à l'élaboration de solutions collectives concernant cet enjeu.

⁴ Nous considérons la délibération comme un processus participatif. Il existe différentes formes de participation (diffusion d'information, consultation, engagement et délibération). Il faut maintenant dépasser les approches traditionnelles d'information (relation unidirectionnelle), d'écoute (relation bi-directionnelle limitée) et la consultation (relation bidirectionnelle limitée) et aller vers des méthodes qui favorisent l'engagement et les partenariats actifs (relation bi-directionnelle élaborée). Il s'agit là d'un cadre où l'action publique pourra réellement être construite.

Partie 3

Conclusion générale

« Compte tenu du manque de définition claire [...] de la notion de dépendance aux jeux de hasard et d'argent et des critères permettant de trancher entre ce qui en relève ou non, la définition du jeu pathologique reste difficile à cerner dans un cadre scientifique et encore plus dans une stratégie d'intervention »
Colloque Jeux & Dépendances, 2009

Conclusion

Jeux de hasard et d'argent et construction sociale

Dans le cadre de cette thèse, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes : Quelle est l'histoire des JHA ainsi que du jeu excessif au Québec? Quels apprentissages pouvons-nous tirer d'une approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques?

Afin de répondre à ces questions, nous avons divisé cette thèse en deux parties. Dans la première partie (chapitre 2 et 3), nous avons tenté de tracer un historique des JHA et du jeu excessif au Québec. Cette section nous a permis de mettre en relief les différentes constructions par lesquelles les JHA sont passés au cours du dernier siècle. Ainsi, nous avons montré que les JHA sont passés de « vice », à « crime », à « loisir », et ce, en l'espace de quelques décennies et, que par la suite, l'action de s'adonner aux JHA et ce, de manière excessive est passée de « problème médical » à « problème de santé publique ».

Ce glissement du jeu excessif, i.e. de « problème médical » à « problème de santé publique », ne s'est pas effectué sans heurts. En effet, comme nous l'avons démontré dans le chapitre 4, en proposant une toute nouvelle conception du jeu excessif, c'est-à-dire en le conceptualisant ou plutôt, en le « construisant » comme problème de dépendance, les acteurs de la santé publique ont contribué à l'émergence de la présente controverse qui caractérise les débats sur les JHA et ce, depuis le début des années 2000, au Québec.

Le chapitre 4 représentait le premier article de la série de trois articles qui forme la seconde partie de cette thèse. Dans cette partie, notre objectif était de mettre en relief l'intérêt d'utiliser une approche en terme de construction des problèmes publics pour la compréhension, l'analyse et le management des politiques publiques. Il est important de se rappeler, qu'au tout début de cette thèse, nous faisons le pari, à l'instar de Gilbert et Henry (2009), « que lire l'ensemble de l'action publique à travers le prisme du questionnement en terme de définition des problèmes publics [pouvait, entre autres] nous amener à voir certains aspects [...] de l'action publique moins mis de l'avant ainsi qu'à comprendre de façon renouvelée certains enjeux qui structurent l'action publique » (p. 21) ainsi qu'à apporter un éclairage nouveau sur certains cadres théoriques, dans notre cas, la typologie classique des politiques publiques élaborée par Lowi (1972) (chapitre 5); et, mettre en relief des nouveaux modes de prise de décision pour faciliter les prises de décisions publiques (chapitre 6). Cette mission a été accomplie.

Dans le chapitre 6 nous a permis de présenter les transformations, qu'il est présentement possible d'observer, dans le secteur de l'analyse des politiques publiques. Ces transformations, qui soulignent le déclin des prétentions positivistes de la discipline et qui marquent « le passage d'une conception en termes de production étatique des politiques publiques à une conception en termes construction collective de l'action publique » (Hassenteufel, 2008, p. 23), ouvrent la porte à l'émergence d'un véritable champ destiné à l'éthique appliquée dans ce domaine, mais se situe en adéquation avec la montée en popularité de nouvelles approches misant sur la participation des citoyens à la prise de décision publique.

En effet, les processus décisionnels se transforment peu à peu et impliquent, de plus en plus, les citoyens et la société civile (Schiffino 2005). Les acteurs impliqués dans la prise de décision se multiplient et le modèle rationnel légal, c'est-à-dire cette double autorité de la science et de la puissance publique, est de plus en plus remis en question (Granjou 2004). Ainsi, « loin d'une vision où le processus de rationalisation supposerait que l'action publique engloberait toujours plus de rationalité, s'impose plutôt l'idée que peuvent s'opposer, au cœur de l'action publique, différents modèles de rationalité » (Cantelli, Jacob, Genard & De Visscher 2006, p. 10). On appelle ainsi à une conception ouverte de la rationalité, qui se situe dans des espaces publics de discussion et non, dans des méthodes qui la dispenseraient d'assumer sa précarité. On assiste donc, comme le souligne, Saucier & Vandelac (2005) « au déclin [graduel] des prétentions positivistes et l'ouverture progressive à leur construction sociale » (p. 181).

La participation de la société civile au processus d'élaboration de l'action publique permet ainsi de faire une place aux nombreux acteurs présents au sein de notre société. Ce phénomène se traduit, entre autres, par l'émergence de nouvelles modalités de formulation de l'intérêt général qui deviennent beaucoup moins abstraites et détachées du réel. Le modèle de la décision tranchée disparaît peu à peu pour la recherche de consensus provisoires où la réflexivité est de mise.

Callon, Lascoumes et Barthe (2001) qualifient cette nouvelle forme de démocratie, c'est-à-dire ce nouvel attrait pour les méthodes participatives qu'il est possible d'observer à l'heure actuelle, de « philosophie de plein air », qui vaut, selon eux, « toutes les philosophies morales

et politiques confinées qu'on trouve dans les campus américains et autres espaces clos » (p. 27). Pour ces derniers, « [l]a prise de conscience de l'existence [d'] incertitudes scientifiques et techniques a pour effet de conduire à la reformulation des termes [des problèmes publics] et de faire émerger de nouvelles interrogations [...]. [Ainsi,] les questions que l'on croyait définitivement tranchées redeviennent ouvertes [et, se retrouvent au centre de controverses] » (p.31). Ce « nouveau » type de prise de décision représente, à nos yeux, une avenue intéressante pour la prise de décision dans le secteur des JHA au Québec.

AVANCEMENT DES CONNAISSANCES

Les apports de cette thèse à la littérature scientifique sont multiples. Dans un premier temps, il est important de rappeler que cette étude représente la première étude s'intéressant à la construction du problème public que représente le jeu excessif au Québec. Dans le cadre de cette thèse, notre analyse nous a permis, entre autres, de mettre en relief les fondements et les origines de la présente controverse relative aux JHA au Québec. La compréhension des enjeux sous-jacents à cette controverse pourra être utile et ce, autant pour les chercheurs s'intéressant aux JHA que pour les décideurs publics. En effet, en mettant en perspective cette lutte définitionnelle, les acteurs publics ainsi que les chercheurs désirant jeter un regard réflexif sur leurs travaux seront probablement plus portés à se questionner au sujet de la définition du jeu excessif qu'ils vont privilégier dans leurs travaux.

Dans le chapitre 5, nous avons réalisé un travail de consolidation théorique. Ce dernier nous a permis de présenter une reconceptualisation de la typologie des politiques publiques élaborée par Lowi (1972). Cette reconceptualisation nous a permis d'éliminer ces nouvelles catégories de politiques publiques qu'on a vues émerger au cours des dernières années (politiques de

moralité publiques, politiques incitatives, etc.). Au final, nous avons démontré qu'il est possible de regrouper ces dernières au sein de la catégorie des politiques de régulation. Une telle reconceptualisation pourrait, selon nous, stimuler la recherche sur les politiques ayant des enjeux éthiques. En effet, ces dernières ont été souvent négligées par la communauté scientifique.

Enfin, il est aussi important de noter que notre histoire récente des JHA et du jeu excessif au Québec représente un apport indéniable à l'historiographie des JHA au Québec. En effet, au Québec, très peu de chercheurs se sont penchés sur l'histoire des JHA. Qui plus est, notre conceptualisation des différentes conceptions des JHA (i.e. vice, crime, loisir, problème médical et de santé publique) à l'aide des cadres développés en sociologie de la déviance (Conrad et Schneider, 1992 ; Becker, 1985) permet de porter un regard « différent » sur l'histoire du jeu et pourrait potentiellement stimuler la recherche en ce sens.

Au final, nous espérons que ce projet de recherche poussera les chercheurs à questionner leurs objets d'étude, à s'interroger sur ses origines ainsi qu'à adopter une attitude réflexive à leur égard. Nous espérons aussi encourager les chercheurs à adopter une perspective en terme de construction des problèmes publics pour appréhender les problématiques qui les intéressent.

LIMITES DE LA THESE

Bien entendu, comme tout travail de recherche, cette thèse comporte certaines limites. Nous avons identifié trois principales. La première se situe au niveau du choix des sources. L'utilisation d'entretiens aurait pu apporter une importante valeur ajoutée à cette recherche. Nous nous sommes cependant heurtés à l'impossibilité de pouvoir questionner en profondeur

certaines acteurs clés (employés de Loto-Québec, de l'Institut national de santé publique du Québec, etc.). En effet, ces derniers, lorsqu'ils accordent des entrevues, doivent uniquement se limiter à la présentation du discours « officiel » de leur institution, ce qui aurait limité considérablement l'intérêt d'utiliser des entretiens dans le cadre de cette recherche. En effet, un tel discours est disponible via les publications officielles publiées par ces organisations. Par chance, nous avons réussi à avoir facilement accès à l'ensemble de ces publications. Qui plus est, afin de faciliter notre recherche, Loto-Québec nous a accordé un accès privilégié à son Centre de documentation de Montréal. Nous tenons d'ailleurs à les remercier pour leur confiance et l'accès à leur précieuse documentation. Cette limite s'est donc, en quelque sorte résorbée d'elle-même.

Dans un second temps, il est pertinent de noter que nous aurions pu dépouiller les débats parlementaires sur le sujet afin de bonifier notre recherche. Nous avons cependant décidé de ne pas consulter les archives des débats parlementaires. Dans un premier temps, car nous nous intéressons à la construction du problème public que représente le jeu excessif dans l'espace public (principalement, avant la mise à l'agenda politique du problème public) et non, dans l'espace politique et, dans un second temps, car il nous était possible d'avoir accès via les articles de journaux au discours retenu par les acteurs politiques. Par ailleurs, porter notre attention sur ces débats, auraient pu uniquement, en eux-mêmes, faire l'objet d'une thèse de doctorat et, dans le cadre de cette thèse, auraient tout simplement changé la nature de notre projet de recherche. Cependant, une étude de l'histoire des JHA en fonction des débats parlementaires serait des plus intéressantes. Surtout qu'une telle étude n'a jamais été réalisée au Québec.

Enfin, la vaste période historique couverte dans notre étude ne permettait pas d'exposer une présentation détaillée de l'histoire des JHA au Québec. Cependant, via un important travail de synthèse, il nous a été possible de tracer un portrait historique fidèle de leur histoire et de réussir à mettre en relief les principales constructions par lesquelles les JHA sont passées au cours du dernier siècle. Nous sommes d'ailleurs très fiers du résultat obtenu. En effet, un travail considérable en archives ainsi qu'au niveau de la rédaction a été produit afin d'arriver à ce résultat final.

Cependant, malgré ces limites, cette thèse apporte plusieurs contributions à la littérature scientifique et contribue à l'avancement des connaissances dans le secteur de l'histoire du Québec et de celle des JHA, en analyse des politiques publiques ainsi qu'en sociologie. Nous espérons que cette thèse poussera d'autres chercheurs à étudier les JHA ou, à adopter une perspective en terme de construction des problèmes publics dans leurs travaux.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Que faire avec les JHA au Québec? Voici la question que nous nous posions au tout début de notre parcours doctoral. En effet, dans le présent contexte, où les JHA sont définis comme étant un produit à risque pour la santé et sèment la controverse dans l'espace public, ce questionnement était fort à propos.

Alors que, de nos jours, le jeu constitue, pour une grande partie de la population, un loisir occasionnel et sans conséquence, certains individus s'y adonnent de manière excessive et y perdent leurs économies, leur maison, leur emploi, leur famille et, dans certains cas, la vie. Pour certains acteurs, la solution réside dans un encadrement plus rigoureux de l'industrie.

Pour d'autres, par la prohibition complète des JHA. Cependant, de nombreux citoyens voient dans ces mesures une atteinte à leur liberté.

Dans un tel contexte, de nombreuses questions émergent. En effet, devons-nous élaborer des normes plus strictes afin de protéger le 1 % de la population atteint de la pathologie? Or, ne pas tenter de protéger ces individus irait à l'encontre de notre conception contemporaine de l'État, où ce dernier se doit de veiller à la santé ainsi qu'à la sécurité de sa population. Une autre importante question se pose : comment financer nos imposantes dépenses publiques sans les revenus tirés des JHA? En effet, les JHA rapportent beaucoup à l'État québécois.

Ces questionnements permettent de mettre en relief l'importance des enjeux éthiques dans ce débat au sujet de la régulation et du management des JHA. En effet, d'importantes valeurs telles que le bien commun, la liberté et, entre autres, la santé publique qui se retrouvent au cœur de ces discussions (Brodeur, 2010). Le présent débat sur les JHA représente un important débat d'éthique publique. C'est pour cette raison que nous croyons qu'il est maintenant essentiel d'avoir un véritable débat de société, au sein duquel tous les points de vue seront entendus.

Cependant, au-delà de ces discussions, il sera essentiel de réfléchir à nos conceptions des maladies mentales et des pratiques excessives. En effet, pourquoi certains comportements excessifs sont-ils socialement valorisés ou acceptés? Pourquoi le fait de travailler de manière excessive, le « workaholisme », ou de pratiquer un sport de manière excessive, sont-ils appréhendés différemment du jeu excessif? La perception et l'acceptabilité sociale de ces pratiques jouent un rôle fondamental dans le processus de construction des comportements excessifs.

Dans le même ordre d'idée, il y a aussi lieu de se demander si le jeu excessif représente réellement un problème de santé mentale et/ou de santé publique. En effet, alors que de nombreux États élaborent des politiques publiques visant à prévenir et encadrer le jeu excessif, les travaux dans le champ de la neuroscience semblent remettre en question les deux principales conceptions du jeu excessif que nous avons à l'heure actuelle. Dans le cadre de leurs travaux, les spécialistes en neuroscience tentent de mettre en relief les dysfonctions au niveau de la libération de la sérotonine et, plus particulièrement, du circuit dopaminergique au niveau du cerveau (Clark, 2015; INSERM, 2008). La dopamine est responsable du plaisir et permet de stimuler le circuit de la récompense; et, une dysfonction à ce niveau pourrait, selon ces derniers, causer les problèmes de jeu. Cette piste semble de plus en plus validée et ce, entre autres, depuis qu'il a été démontré que la consommation de certains médicaments, tels que des agonistes dopaminergiques (p. ex. Levodopa), pouvait entraîner le développement de symptômes associés au jeu excessif (Lenglet, et al., 2010). En effet, un certain pourcentage d'individus atteints de la maladie de Parkinson et/ou du syndrome des jambes sans repos traités avec ce type de médicament développe des problèmes de jeu excessif (Nadeau et al., 2012). Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que l'arrêt du traitement pharmacologique permet de faire disparaître immédiatement les problèmes de jeu. Le médicament étant donc, dans ces situations, la cause directe du problème¹.

¹ Il faut cependant noter que le jeu excessif n'est pas le seul effet secondaire à apparaître chez certains individus traités avec des agonistes dopaminergiques. En effet, d'autres effets tels que la dépression, les troubles anxieux, l'hypersexualité, les achats compulsifs et, entre autres, l'hyperphagie peuvent aussi se manifester lors de la prise de ces médicaments.

Ces chercheurs émettent donc l'hypothèse que certains individus seraient plus « vulnérables » biologiquement que d'autres ; et, c'est cette vulnérabilité qui permettrait aux problèmes de jeu de se développer. Dans cette optique, il est dès lors possible de poser que l'ingestion de substances psychoactives récréatives et/ou médicales et/ou la présence de certaines « vulnérabilités » biologiques pourraient expliquer le développement du jeu excessif chez certains individus. Ces découvertes ont ainsi poussé certains chercheurs à se pencher sur la piste d'un traitement pharmacologique pour les problèmes de jeu². Les recherches sont toujours en cours.

La découverte d'un traitement pour le jeu excessif aurait un impact majeur sur les politiques publiques concernant les JHA ainsi que leur régulation au Québec. En effet, est-ce que l'on pourrait voir dans un avenir prochain un Québec où le jeu excessif n'existe plus? Rêve réaliste ou impossible? Voici la question que nous tenterons d'explorer, à titre de médecin-chercheur, dans le cadre de nos prochains travaux de recherche³.

² À ce jour, les tests basés sur les antagonistes opioïdes qui « bloquent les effets des endorphines endogènes au niveau des récepteurs opioïdes centraux et inhibent la libération de la dopamine » ont produit des effets positifs (INSERM, 2008, p.216). En effet, dans une étude réalisée en 2001, utilisant la naltrexone, un antagoniste opioïde, chez 83 sujets aux prises avec des problèmes de jeu excessif, il a été démontré que ce médicament pouvait permettre une diminution significative des envies de jouer et ce, dans 75% des cas (Kim et al., 2001). Cependant, en raison des effets secondaires importants, de nombreux candidats (38 au total) ont abandonné l'étude. Les recherches se poursuivent dans ce domaine.

³ Nous complétons présentement un doctorat en médecine (M.D.) à l'Université de Sherbrooke. Nous avons amorcé ce programme en 2013. La diplomation est prévue en 2017.

Bibliographie

- Alain, M., D. Dessureault et N. Brunelle (2012). « Les liens entre jeux de hasard et d'argent, activités policières et demandes d'aide », *Criminologie*, vol. 45, n° 2, p. 27-49.
- Allen, M.D. (2005). «Laying down the law? Interest group influence on state adoption of animal cruelty felony laws», *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 3, p. 443-457.
- Amy, D. J. (1984). Why policy analysis and ethics are incompatible? *Journal of Policy Analysis and Management*, 3 (4), 573-591.
- American Psychiatric Association (APA). (2014). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5), Fifth Edition
- American Psychiatric Association (APA). (1980). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-III), Third Edition
- Bailly, J. et al. (1979). *La création de la Société d'exploitation des loteries et des courses du Québec*, Québec, ENAP, prise de décision dans le secteur public.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1991). « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 53 (4), 1044-1074.
- Baumgartner, F.R. et B.D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Becker, H. S. (1966). *Social problems: A modern approach*. New York: Wiley.
- Becker, H. S. (1985). *Outsiders : Étude de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.
- Bélanger, Y. & al. (2003). *La responsabilité de l'État québécois en matière de jeu pathologique: La gestion des appareils de loterie vidéo*. Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société.
- Bellavance, M., M. Patry et R. Parenteau (dir.) (1983). *L'analyse des politiques gouvernementales*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Benoit, G., P. Jadoul et V. Callewaert (2006). *La responsabilité civile des parents*, Bruxelles, Charte.
- Bergler, E. (1957). *The Psychology of Gambling*, New York, Hill and Wang.
- Bernhard, B. J. (2007). « The voices of vices : Sociological perspectives on the pathological gambling entry in the *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* », *American Behavioral Scientists*, vol. 56, n° 1, p. 8-32.
- Bernier, L. et L. Farinas (2008). « Finances publiques, gouvernance et intérêt général : les sociétés d'État au Québec », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1, p. 72-81.

- Berten, A., P. Silveira et H. Pourtois (1997). *Libéraux et communautariens*, Paris, Presses universitaires de France.
- Best, J. (1990). *Threatened children: Rhetoric and concern about child-victims*. Chicago, University of Chicago Press.
- Bibeau, G. (2004). *Le Québec transgénique : Science, marché, humanité*, Montréal, Boréal.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65 (5), 547-558.
- Blaszczynski, A. (2005). « To formulate gambling policies on the premise that problem gambling is an addiction may be premature », *Addiction*, vol. 100, p. 1230-1231.
- Blaszczynski, A. (2005). *Informed choice and gambling: Principles for consumer protection*. Melbourne, Australian Gaming Council.
- Blaszczynski, A. (2010). « Alex editor’s note », *International Journal of Gambling Studies*, vol. 10, n° 2, p. 111-112.
- Blaszczynski, A., Ladouceur, R., & Shaffer, H.J. (2004). A science-based framework for responsible gambling: The Reno model. *Journal of Gambling Studies*, vol. 20, no. 3, 301-317.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). « L’impératif délibératif ». *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17–35.
- Blumer, H. (1937). « Social Psychology », dans *Man and Society*, Schmidt, E. P. (dir.), New York, Prentice-Hall.
- Bogart, W. A. (2011). *Permit but Discourage : Regulating Excessive Consumption*, Oxford, Oxford University Press.
- Boisvert, Y. (1997). *L’analyse postmoderniste: une nouvelle grille d’analyse socio-politique*. Montréal, Harmattan.
- Boisvert, Y. (2003). *Petit manuel d’éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber.
- Boisvert, Y. (2008). «Leçon d’éthique publique», *Santé publique*, vol. 20, n° 4, p. 313-325.
- Boisvert, Y. (2008). Pour une lecture sociologique de l’éthique, in Gaudet, S. & Quéniart, A. (eds.), *Sociologie de l’éthique*, Montréal, Liber.

Boisvert, Y. & al. (2012). *Les aînés et les jeux de hasard et d'argent : management du risque et éthique de la gouvernance dans l'offre organisée de jeux de hasard et d'argent. Rapport de recherche*. Montréal, Centre de recherche sur la gouvernance, ENAP.

Boisvert, Y. & Burton-Gros, C. (2002). Présentation – Éthique préventive. *Éthique publique : Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 4(2), 5-6.

Boisvert, Y. et al. (2003). *Qu'est-ce que l'éthique publique*. Montréal, Liber.

Boisvert, Y. et M. Brodeur (2011). «L'éthique publique: à la jonction de la sociologie de l'action publique. Vers un renouvellement de l'analyse des politiques publiques», dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Boisvert, Y., Lesemann, F., & Papineau, E. (2012). Éthique et gouvernance de l'offre de jeu: de la responsabilité ministérielle à la responsabilité sociale de Loto-Québec. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 14, no. 2.

Boltanski, L. (1984). *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.

Bongrand, P. & Laborier, P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques: un impensé méthodologique?, *Revue française de science politique*, 55(1), 73-111.

Bousquet, M. P. (2005). « La production d'un réseau de sur-parenté: histoire de l'alcool et désintoxication chez les Algonquins », *Drogues, santé et société*, vol. 4, n° 1, p. 129-173.

Boussaguet, L., Jacquot S., Ravinet P., Muller P. (2015). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

Borraz, O. (2008). *Les politiques du risque*. Paris, Presses de Sciences Po.

Borrell, J. (2008). *Understanding problem gambling: The interaction of personal and structural processes*. Saarbrücken, Germany, VDM Verlag Dr. Müller.

Boyd, W.H. et D.W. Bolen (1970). « The compulsive gambler and spouse in group psychotherapy », *International Journal of Group Psychotherapy*, vol. 20, n° 1, p. 77-90.

Brisbin, R.A. Jr. (2001). «From censorship to ratings: Substantive rationality, political entrepreneurship, and sex in the movies», dans C.Z. Mooney (dir.), *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, Chatham, Chatham House, p. 91-114.

Brodeur, J.-P. (1984). *La délinquance de l'ordre. Recherches sur les Commissions d'enquêtes I*, Montréal, Hurtubise HMH.

Brodeur, M. (2008) « Compte-rendu de L'État québécois au 21e siècle » dans *L'État québécois au XXIe siècle* (Bernier, R. (dir.)), Globe : Revue internationale d'études québécoises, 11(2).

Brodeur, M. (2010). *Vice et corruption à Montréal*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 129 p.

Brodeur, M. (2011). « La gestion des jeux de hasard et d'argent : une perspective éthique », dans C. Dunand, M. Rihs-Middel et O. Simon (dir.), *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive : d'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique*, Genève, Éditions Médecine & Hygiène, p. 219-226.

Brodeur, M. (2014). « Public policy and management at the crossroads: An epistemological investigation of ethics and public action », dans C. Conteh et I. Roberge (dir.), *Canadian Public Administration in the 21st Century*, Boca Raton, Taylor & Francis, CRC Press, p. 173-188.

Buton, F. (2009). *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses universitaires de France.

Canadian Consortium for Gambling Research (CCGR) (2015). *Canadian Problem Gambling Index*, < <http://www.ccgr.ca/canadian-problem-gambling-index-cpgi> >

Cabut, S. (2013). Psychiatrie : DSM-5, le manuel qui rend fou, *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/sciences/article/2013/05/13/dsm-5-le-manuel-qui-rend-fou_3176452_1650684.html>.

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Campana, A., E. Henry et J. Rowell (dir.) (2007). *La construction des problèmes publics en Europe : émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 252 p.

Campbell, C.S. (1994). *Canadian Gambling and Legislation : The Social Origins of Legalization*, Thèse de doctorat inédite, Vancouver, Simon Fraser University.

Campbell, C.S. et G.J. Smith (2003). « Gambling in Canada : From vice, to disease to responsibility. A negotiated history », *Canadian Bulletin of Medical History*, vol. 20, p. 121-149.

Cantelli, F., Jacob, S., Genard, J.-L., & De Visscher, C. (2006). Introduction: repenser l'action publique, in Cantelli, F., Jacob, S., Genard, J.-L., & De Visscher, C. (eds.), *Les constructions de l'action publique* (pp. 9-36). Paris, L'Harmattan.

Cantelli, F., Jacob, S., et Genard, J.-L. (eds.) (2006). *Les constructions de l'action publique*. Paris, L'Harmattan.

Caplan, P.J. (1995). *They say you're crazy : How the world's powerful psychiatrists decide how's normal*, Reading, Perseus Books, [en ligne].

Christensen, D. R., Dowling, N. A., Jackson, A. C., & Thomas, S. A. (2014). « Gambling participation and problem gambling severity in a stratified random survey: Findings from the second social and economic impact study of gambling in Tasmania », *Journal of Gambling Studies*, p. 1-19.

Clark, L. (2015). « Neurobiology of pathological gambling », dans *A Clinician's Guide to Working with Problem Gamblers*, New York, Routledge.

Cloos, P. (2010). *La racialisation comme constitution de la différence : Une ethnographie documentaire de la santé publique aux Etats-Unis*, Thèse de doctorat en sciences humaines appliquées, Montréal, Université de Montréal.

Colombeau, S. C. (2010). « Types de politiques publiques », dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 657-665.

Côté, M. A., Vitaro, F., & Ladouceur, R. (2003). « Attitudes, connaissances et comportements des parents québécois en regard de la pratique des jeux de hasard et d'argent chez les jeunes », *Canadian Psychology/Psychologie Canadienne*, vol. 44, n° 2.

Castellani, B. (2000). *Pathological Gambling : The Making of a Medical Problem*, Albany, State University of New York Press.

Cefai, D. (2009). « La fabrique des problèmes publics : boire ou conduire, il faut choisir », dans Joseph. R. Gusfield (dir.), *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, p. 219-318.

Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu – CQEPTJ (2012). < <http://gambling.psy.ulaval.ca/> >, consulté le 8 septembre 2010.

Chapoulie, J.-M. (1985). « Préface », dans H. Becker (dir.), *Outsiders: Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, p. 9-24.

Charreaux, G. (2009). « Droit et gouvernance: l'apport du courant comportemental », *La gouvernance des sociétés cotées face à la crise*, <<http://leg2.u-bourgogne.fr/wp/1091001.pdf>>, consulté le 11 mai 2014.

Chevalier, S. (2003). « Rapport 4 : Cadre théorique de la participation aux jeux de hasard et d'argent et du développement de problème de jeu » dans *Évaluation du programme*

expérimental sur le jeu pathologique (Institut national de santé publique du Québec (Ed.)), Institut national de santé publique du Québec.

Chevalier, S. *et al.* (2006). *Avis sur la modification de l'offre de jeu à Montréal : la construction d'un casino au bassin Peel*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Direction de santé publique, <http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/2-89494-477-2.pdf>.

Chevalier, S. *et al.* (2006). *Avis sur la modification de l'offre de jeu à Montréal : la construction d'un casino dans le bassin Peel*, Montréal, Direction de la santé publique de Montréal, 58 p.

Chevalier, S. et D. Allard (2001). *Pour une perspective de santé publique des jeux de hasard et d'argent*, Montréal, Institut national de la santé publique du Québec, 53 p. <<http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/054-PerspectiveJeuxHasard.pdf>>.

Chevalier, S. et D. Allard (2001a). *Jeu pathologique et joueurs problématiques – Le jeu à Montréal*, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Direction de la santé publique, <<http://www.santecom.qc.ca/Bibliothequevirtuelle/santecom/35567000073038.pdf>>.

Chevalier, S. et E. Papineau (2007). *Analyse des effets sur la santé des populations des projets d'implantation de salons de jeux et d'hippodromes au Québec*, Rapport déposé aux directeurs régionaux de santé publique, Québec, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale nationale, Direction régionale de santé publique, <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs47558>>.

Chicoine, M. (2007). *Analyse du processus décisionnel de l'aménagement du bassin Peel*, Mémoire de maîtrise en études urbaines, Montréal, Université du Québec à Montréal, 115 p.

Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: the Dynamics of*

Colin, C. (2004). « La santé publique au Québec à l'aube du XXI^e siècle », *Santé publique*, vol. 16, n^o 2, p. 185-195.

Commaille, J. (2010). Sociologie de l'action publique, in Boussaguet, L. *et al.* (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 599-607). Paris, Presses de Sciences Po.

Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale (1969). *La société face au crime : le crime au Québec (le crime organisé)*, Québec, Gouvernement du Québec, vol. 3, tome 3, 623 p.

Conrad, P. (1992). « Medicalization and social control », *Annual review of Sociology*, vol. 18, p. 209-232.

Conrad, P. et J.W. Schneider (1992). *Deviance and Medicalization : From Badness to Sickness*, Philadelphie, Temple University Press.

Conseil national du bien-être social – CNBES (1996). *Les jeux de hasard au Canada*. Rapport, Ottawa, Gouvernement du Canada.

Conteh, C., & Roberge, I. (dir.). (2014). *Canadian Public Administration in the 21st Century*. CRC Press.

Crawford, R. (1994). « The boundaries of self and the unhealthy other: Reflections on health, culture and AIDS », *Social Science and Medicine*, vol. 38, n° 10, p. 1347-1366.

Crozier, M. (1991). Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes, in Chazel, F. et Commaille, J. (eds.) (1991), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, pp. 129-136.

Custer, (1982). « An overview of compulsive gambling », *Addictive disorders update*, vol. 7, p. 107-124.

Dahl, R. (1947). « The science of public administration : three problems », *Public Administration*, vol. 7, n° 1, p. 1-11.

Daynes, B.W. et G. Sussman (2011). « Global warming: Environmental crisis or scientific hoax? », dans R. Tatalovich, R. et B.W. Daynes (dir.), *Moral Controversies in American Politics*, Armonk, M.E. Sharpe, p. 196-226.

De Champlain, P. (1986). *Le crime organisé à Montréal 1940-1980*, Hull, Éditions Asticou.

Desjardins, P. (2003). *Le livre noir de Loto-Québec*, Montréal, Les Intouchables.

Desmeules, M. (2006). *Les jeux de hasard et d'argent : une diversité de points de vue*, Mémoire de maîtrise inédit, Montréal, Université du Québec à Montréal.

Dickerson, M. (2003). « Exploring the limits of « responsible gambling » : Harm minimization or consumer protection? », *Gambling Research (Journal of the National Association of Gambling Studies Australia)*, n° 15, p. 29-44.

Dixon, D. (1991). *From Prohibition to Regulation : Bookmaking, Anti-Gambling and the Law*, Oxford, Oxford University Press.

Dubois, V. (2009). « L'action publique », dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 792 p.

Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.

- Dunne, J.A. (1985). « Increasing public awareness of pathological gambling behavior : A history of the National Council on Compulsive Gambling », *Journal of Gambling Behavior*, vol. 1, n° 1, p. 8-16.
- Duran, P. (2010). *Evaluation des politiques publiques sanitaires et sociales*. Paris, la Documentation française (Revue française des affaires sociales, 1-2).
- Duran, P. (2010a). Genèse de l'analyse des politiques publiques, in Boussaguet, L. *et al.* (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 289-299). Paris, Presses de Sciences Po.
- Duran, P. (2010b). *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ.
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Dyke, N. *et al.* (2009). « État sommaire des connaissances », *Jeux et dépendances : Colloque international 2009*, Québec, Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, 40 p.
- Eastman, W.E., et J.R. Bailey (1994). «Examining the origins of management theory: Value divisions in the positivist program», *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 30, n° 3, p. 313.
- Ellis, M.E. et N.T. Kasniunas (2011). «Gay rights: Nature or nurture?», dans R. Tatalovich, R. et B.W. Daynes (dir.), *Moral Controversies in American Politics*, Armonk, M.E. Sharpe, p. 80-109.
- Engel, F., Cauterman, D. M., & Tajahmady, D. A. (2008). « Développer la chirurgie ambulatoire: les limites des politiques incitatives », dans *Annales des Mines-Gérer et comprendre*, ESKA, vol. 94, n° 4, p. 14-24.
- Engeli, I. *et al.* (2013). « The puzzle of permissiveness : understanding policy processes concerning morality issues », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 3, p. 335-352.
- Escande, M. (2012). *Les mutations de l'ordre public en droit des jeux d'argent et de hasard*, Toulouse, Université Toulouse 1.
- Eskin, F. (1995). « Gambling with the nation's health? Doctors should concentrate on more serious issues », *British Medical Journal*, vol. 311, n° 7014, p. 521-522.
- Éthique pour une amélioration du jeu - Emjeu (2013). <<http://www.emjeu.com>>.
- Euchner, E.-M., S. Heichel, K. Nebel et A. Raschzok (2013). «From “morality” policy to “normal” policy: Framing of drug consumption and gambling in Germany and the Netherlands and their regulatory consequences», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 3, p. 372-389.

- Fassin, D. (2005). *Faire de la santé publique*, Rennes, Éditions de l'ENSP, 58 p.
- Favre, P. (1992). *Histoire d'un militaire peu ordinaire: Fragments du siècle*. Paris, Éditions L'Harmattan.
- Fenk, J. (1993). « The New Public Health », *Annual Review of Public Health*, vol. 14, p. 469-489.
- Freison, E. (1984). *La profession médicale*, Paris, Payot.
- Ferentzy, P. et N. Turner (2012). « Morals, medicine, metaphors, and the history of the disease model of problem gambling », *Journal of Gambling Issues*, vol. 27, n° 4, <<http://jgi.camh.net/doi/pdf/10.4309/jgi.2012.27.4>>.
- Ferland, J.-F. (2010). *Loto-Québec confirme son offre de jeu en ligne dès l'automne*, <<http://www.directioninformatique.com/loto-quebec-confirme-son-offre-de-jeu-en-ligne-des-lautomne/10677>>.
- Ferraiolo, K. (2013). «Is state gambling policy “morality policy”? Framing debates over state lotteries », *Policy Studies Journal*, vol. 41, n° 2, p. 217-242.
- Fischer, F. (1998). «Beyond empiricism: Policy inquiry in post positivist perspective», *Policy Studies Journal*, vol. 26, n° 1, p. 129-146.
- Fischer, F. (2003). «Beyond empiricism: Policy analysis as deliberative practice», dans M.A. Hajer et H. Wagenaar (dir.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 209-227.
- Fischer, F. (2003a). *Reframing Public Policy : Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, 266 p.
- Flew, A. (1984). *A Dictionary of Philosophy*, New York, St. Martin's Press.
- Fonds québécois de recherche Société et Culture – FQRSC (2009). *Jeux et dépendances. Ceci n'est pas un jeu... mais un survol d'enjeux*, Colloque international, Québec, Gouvernement du Québec, Publications du FQRSC, 44 pages.
- Foucault, M. (1988). *Masses et politique*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique.
- Fritschler, A.L. (1989). *Smoking and Politics: Policy Making and the Federal Bureaucracy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Fung, A. (2006). « Democratizing the Policy Process », dans *The Oxford Handbook of Public Policy*, dir. Michael Moran, Martin Rein et Robert E. Goodin, Oxford, Oxford University Press.

- Gadbois, J. (2014). « Rationaliser les comportements de jeu: Vers une meilleure compréhension des croyances des joueurs québécois de Lotto 6/49 », *Drogues, santé et société*, vol. 13, n° 1, p. 91-111.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 40, 17-41.
- Genard, J.-L. (2000). *Les dérèglements du droit: Entre attentes sociales et impuissance morale*, Bruxelles, Labor.
- Genard, J.-L. & Cantelli, F. (2007). Jalons pour une sociologie politique de la subjectivité, in
- Genard, J.-L. & Cantelli, F. (eds.) (2007), *Action publique et subjectivité* (pp. 13-40). Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, collection Droit & Société.
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. Paris, L'Harmattan.
- Gilbert, C. & Henry, E. (2009). *Comment se construisent les problèmes de santé publique?* Paris, La Découverte.
- Giroux, G. (dir.) (1997). *Pratique sociale de l'éthique*. Montréal, Bellarmin.
- Gladston, L. (1960). « The gambler and his love », *American Journal of Psychiatry*, vol. 117, p. 553-555.
- Glaser, B. G. et Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*, Chicago, Aldine.
- Goffman, E. (1968). *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit.
- Granjou, C. (2004). « La gestion des risques entre technique et politique. Comités d'experts et dispositifs de traçabilité à travers l'exemple de la vache folle et des OGM », Paris, Thèse de doctorat, Université Paris 5.
- Granjou, C. (2004a). L'objectivité scientifique au service de la précaution: L'externalisation de l'expertise dans le systèmes des Agences en France, in Jacob, S. & Genard, J.-L. (eds.), *Expertise et action publique* (pp. 43-51). Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Griffiths, M. D., & Parke, J. (2002). « The social impact of internet gambling », *Social Science Computer Review*, vol. 2, n° 5, p. 312-320.
- Greenberg, H. (1980). « Psychology of gambling », dans H. Kaplan, A. Freedman et B. Sadock (dir.), *Comprehensive Textbook of Psychiatry III*, New York, Williams and Wilkins, p. 3274-3283.

Grunfeld, R. et al. (2004). « Stigmatization dialogue : Deconstruction and content analysis », *International Journal of Mental Health and Addiction*, vol. 1, n° 2, p 1-14.

Guillemette, F. et Luckerhoff, J. (2009). « L'induction en méthodologie de la théorisation enracinée (MTE) », *Recherches qualitatives*, vol. 26, n° 1, p. 4-21.

Gusfield, J. (ed.) (2009). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.

Gusfield, J.R. (1963). *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. USA, Univ. of Illinois Press.

Gusfield, J.R. (1981). « Social Movements and Social Change. Perspectives of Linearity and Fluidity » dans *Research in Social Movements, Conflict and Change* (Kriesberg, L. (éd.)), Vol. 4. Greenwich and London, Jai Press.

Hacking, I. (2002). *Les fous voyageurs*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond.

Haider-Markel, D.P. (1999). « Creating change-holding the line: Agenda setting on lesbian and gay issues at the national level », dans E.D.B. Riggle et B.L. Tadlock (dir.), *Gays and Lesbians in the Democratic Process : Public Policy, Public Opinion, and Political Representation*, New York, Columbia University Press, p. 242-268.

Hancock, L., Schellinck, T., & Schrans, T. (2008). Gambling and corporate social responsibility (CSR) : Re-defining industry and state roles on duty of care, host responsibility and risk management. *Policy and Society*, vol. 27, no. 1, 55-68.

Hausman, D. M. (2011). *Preference, value, choice, and welfare*, Cambridge University Press.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : L'action publique*. Paris, Armand Colin.

Herpin, C. (1973). *Les sociologues américains et le siècle*, Paris, Presses universitaires de France.

Heichel, S., C. Knill et S. Schmitt (2013). « Public policy meets morality : Conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 3, p. 318-334.

Hermet, G. (2007). *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin.

Hing, N & McKellar, J (2004). Challenges in responsible provision of gambling: questions of efficacy, effectiveness and efficiency. *UNLV Gaming Research and Review*, vol. 8, no. 1, 43-58.

Hing, N. (2001). Changing the Odds: A Study of Corporate Social Principles and Practices in Addressing Problem Gambling. *Journal of Business Ethics*, vol. 33, no. 2, 115-144.

Houle, V. et I. Paradis (2007). *Avis de santé publique sur l'implantation des salons de jeux au Québec*, Québec, Les Directeurs régionaux de santé publique, <<http://www.dspq.qc.ca/publications/avis-jeux2007.pdf>>.

Hugues, E. C. (1996). *L'œil sociologique*, Paris, EHESS.

Hyde, M.O. (1978). *Addictions : Gambling, Smoking, Cocaine Use, and Others*, New York, McGraw-Hill.

INSERM (2008). *Expertise collective : Jeux de hasard et d'argent, contextes et addictions*, Paris, INSERM.

Institut national de la santé et de la recherche médicale (2008). *Jeux de hasard et d'argent : contextes et addictions*, Paris, Éditions INSERM.

Institut national de la santé publique du Québec – INSPQ (2013a). « Qui sommes-nous? », <<http://www.inspq.qc.ca/quisommesnous>>, consulté le 26 février 2013.

Institut national de la santé publique du Québec – INSPQ (2013b). « Habitudes de vies et maladies chroniques : Tabac, alcool, drogues et autres activités à risque de dépendance », <<http://www.inspq.qc.ca/champs-d-activites-habitudes-de-vie-et-prevention-des-maladies-chroniques>>, consulté le 26 février 2013.

Institut national de santé publique du Québec – INSPQ (2013). <<http://www.inspq.qc.ca>>.

Jarvinen-Tassopoulos, J. (2010). Les jeux d'argent: Un nouvel enjeu social? *Pensee Plurielle*, vol. 23, n° 1, 65-76.

Jellinek, E.M. (1960). *The Disease Concept of Alcoholism*, New Haven, Hillhouse Press.

Jones, P., Hillier, D., Comfort, D. (2009). Corporate social responsibility in the UK gambling industry. *Corporate Governance*, vol. 9, n° 2, 189-201.

Kairouz, S. et L. Nadeau (2011). *Enquête ENHJEU-QUÉBEC. Portrait du jeu au Québec : prévalence, incidence et trajectoires sur quatre ans*, Montréal, Fonds de recherche sur la société et la culture, Montréal, Université de Montréal et Université Concordia, 48 p.

Kallick, M. et al. (1976). *A Survey of American Gambling Attitudes and Behavior*, Survey Research Center, Institute of Social Research, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Katz, J. (1997). *Virtuous Reality: How America Surrendered Discussion of Moral Values to Opportunists, Nitwits, and Blockheads like William Bennett*, New York, Random House.

Kenney, D.J. et J.O. Finckenauer (1995). *Organized Crime in America*, Belmont, Wadsworth Pub. Co.

Kernaghan, K. (1980). Codes of ethics and public administration : Progress, problems, and prospects, *Public Administration*, 58.

Kernaghan, K. (2005). *A Special Calling: Values, Ethics and Professional Public Service*. Ottawa, Public Service Human Resources Management Agency of Canada, Public Service – Studies and Discoveries Series.

Kezwer, G. (1996). « Physicians say government-approved love affair with gambling sure bet to cause problems », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 154, n° 1, p. 84-88.

Kim, S., Grant, J., Adson, D. & Shin, Y.C. (2001). « A double-blinded naltrexone and placebo comparison study in treatment of pathological gambler », *Biol Psychiatry*, vol. 49, pp. 914-921.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown.

Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Longman.

Knill, C. (2013). *Morality Policies in Europe : Concepts, Theories, and Empirical Evidence*, Abingdon, Taylor & Francis.

Knill, C. (2013a). « The Study of Morality Policy : Analytical Implications from a Public Policy Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 3, p. 309-317.

Knoepfel, P., C. Larrue et F. Varone (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich, Verlag Rüegger.

Korn, D. A. (2000). « Expansion of gambling in Canada: implications for health and social policy », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 163, n° 1, p. 61-64.

Korn, D.A. et H.J. Shaffer (1999). « Gambling and the health of the public : Adopting a public health perspective », *Journal of Gambling Studies*, vol. 14, n° 4, p. 289-365.

Korn, D.A., R. Gibbins et J. Azmier (2003). « Framing public policy towards a public health paradigm for gambling », *Journal of Gambling Studies*, vol. 19, n° 2, p. 235-256.

Kutchins, H. et Kirks, S. A. (1997). *Making us crazy : the Psychiatric Bible and the Creation of Mental Disorders*, New York, The Free Press.

- Laborier, P. & Trom, D. (2003). *Historicités de l'action publique: [actes du colloque, Amiens, 12-13 octobre 2000]*. Paris, Presses universitaires de France.
- Labrosse, M. (1985). *Les loteries de Jacques Cartier à nos jours : la petite histoire des loteries au Québec*, Montréal, Stanké.
- Lacasse, D. (1991). *La prostitution féminine à Montréal, 1945-1970*, Ottawa, University of Ottawa (Canada).
- Lacroix, A. (2008). «L'éthique à la croisée des chemins», dans S. Gaudet et A. Quéniart (dir.), *Sociologie de l'éthique*, Montréal, Liber, p. 69-85.
- Ladouceur, R. (1994). « La psychologie des jeux de hasard et d'argent: aspects fondamentaux et cliniques », *Loisir et Société/Society and Leisure*, vol. 17, n° 1, p. 213-231.
- Ladouceur, R. (1991). « Prevalence estimates of pathological gambling in Quebec », *Canadian Journal of Psychiatry*, vol. 36, n° 10, p. 732-734.
- Ladouceur, R. et al. (2004). *Prévalence des habitudes de jeu et du jeu pathologique au Québec en 2002*, Québec, Institut national de santé publique du Québec et Université Laval, 83 p.
- Ladouceur, R. et al. (2006). « Mise au point au sujet des jeux de hasard et d'argent au Québec – Gare aux comparaisons », *Le Devoir*, 7 mars, p. A9.
- Ladouceur, R., & al. (2004). « Awareness promotion about excessive gambling among Video Lottery retailers ». *Journal of Gambling Studies*, vol. 20, 181-185.
- Lahire, B. (1999). *L'invention de l'illettrisme: Rhétorique publique, éthique et stigmates*. Paris, Editions La Découverte.
- Langer, L. et P. Brace (2005). «The preemptive power of State Supreme Courts: Adoption of abortion and death penalty legislation», *Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 3, p. 317-340.
- Lapointe, M. (2014). *Nettoyer Montréal : les campagnes de moralité publique, 1940-1954*, Québec, Presse Universitaire du Septentrion.
- Lascoumes, P. (2010). « Controverses », dans Boussaguet, L. et al. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 172-179). Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Science*, New York, Elsevier.
- Latour, B. et S. Woolgar (1996). *Laboratory Life, The social construction of scientific facts*, London, Sage.

- LeBreton, D. (2008). *L'interactionnisme symbolique*, Paris, Presses universitaires de France.
- Leca, J. (2000). Sur la gouvernance démocratique: entre théorie normative et méthodes de recherche empirique, in Gobin, C. & Rihoux, B. (eds.), *La démocratie dans tous ses états* (pp. 108-129). Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant.
- Le Galès, P., & Thatcher, M. (1995). *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*. Paris, Harmattan.
- Leichter, H.M. (1997). *Health Policy Reform in America: Innovations from the States*, Armonk, M.E. Sharpe.
- Lemay, P. (2011). *Les entreprises les plus admirées au Québec et le concept de responsabilité sociale : stratégie de communication ou révolution des façons de faire?*, Mémoire de maîtrise en administration des affaires, Québec, Université Laval, 176 p.
- Lemert, E. (1967). *Human Deviance. Social Problems and social control*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Le Moigne (2002). « Légitimer les connaissances interdisciplinaires dans nos cultures, nos enseignements et nos pratiques », dans *Ingénierie de l'interdisciplinarité : Un nouvel esprit scientifique*, Kourislsky (dir.), Paris, L'Harmattan.
- LeMoigne, J.-L. (2002). Légitimer les connaissances interdisciplinaires dans nos cultures, nos enseignements et nos pratiques, in Kourislsky, F. (ed.), *Ingénierie de l'interdisciplinarité: un nouvel esprit scientifique* (pp. 28-36). Paris, L'Harmattan.
- Lender, M.E. et J.K. Martin (1982). *Drinking in America : A history*, New York, Free Press.
- Lenglet, A., Gras, V., Krystkowiak, P., Smail, A. & Andréjak, M. (2010). « Le jeu pathologique et les médicaments dopamimergiques », *Pharmactuel*, vol. 43, no. 2, pp. 102-107.
- Lewis, G.B. et A.C. Brooks (2005). « A question of morality: Artists' values and public funding for the arts », *Public Administration Review*, vol. 65, n° 1, p. 8-17.
- Lindblom, C. (1959). « The science of muddling through », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-83.
- Lindner, R.M. (1950). « The psychodynamics of gambling », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 269, n° 1, p. 93-107.
- Loto-Québec (1971). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1972). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1973). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1980). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1982). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1988). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1996). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (1997). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (2005). *Bilan de responsabilité sociale : pour une contribution responsable 2004-2005*, Montréal, Loto-Québec.

Loto-Québec (2012). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (2013). *Présentation de Loto-Québec*, < www.loto-quebec.com >.

Loto-Québec (2013). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (2014). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Loto-Québec (2015). *Rapport annuel – Loto-Québec*, Montréal, Société des loteries et courses du Québec.

Lowi, T. J. (1971). *Four systems of policy, politics and choice*. Syracuse, N.Y, Inter-University Case program, Inc.

Lowi, T.J. (1972). « Four systems of policy, politics, and choice », *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, p. 298-310.

Lowi, T.J. (1988). « Préface », dans R. Tatalovich et B.W. Daynes (dir.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Boulder, Westview Press.

- Lowi, T.J. (2011). « Préface », dans R. Tatalovich et B.W. Daynes (dir.), *Moral Controversies in American Politics*, Armonk, M.E. Sharpe.
- Luckerhoff, J. et Guillemette, F. (2014). « Introduction : Approches inductives en communication sociale », *Approches inductives*, vol. 1, n° 1, p. 1-10.
- Luker, K. (1984). *Abortion and the Politics of Motherhood*, Berkeley, University of California Press.
- Majone, G. (2006). The common sense of European integration. *Journal of European Public Policy*, 13(5), 607-626.
- Marchand, G. (2003). « La construction de la maladie mentale : entretien avec Ian Hacking », *Sciences Humaines*, vol. 136, [s.p].
- Marcil, C. et M. Riopel (1993). *Les obsédés du jeu : l'épidémie invisible*, Montréal, L. Courteau.
- Martignoni-Hutin, J.-P. (2000). *Ethno-sociologie des machines à sous*. Paris, France: Harmattan.
- Massé, R. (2003). *Éthique et santé publique : enjeux, valeurs et normativité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Massin S. (2010). « L'éthique dans l'industrie du jeu : quels enjeux et quelle crédibilité? » dans *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive ? D'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique* (C. Dunand, M. Rihs-Middel, O. Simon (dir)), Éditions Médecine et Hygiène.
- McFarlane, D.R. et K.J. Meier (2001). *The Politics of Fertility Control: Family Planning and Abortion Policies in the American States*, New York, Chatham House Publishers.
- McKee, M. et F. Sassi (1995). « Gambling with the nation's health? », *British Medical Journal*, vol. 311, n° 7004, p. 521-522.
- Meier, K.J. (1994). *The Politics of Sin : Drugs, Alcohol, and Public Policy*, Armonk, M.E. Sharpe.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux – MSSS (2002). *Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005*, Québec, Direction des communications, Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux – MSSS (2003). *La santé publique à l'aube de l'an 2000 : action et concertation*, Québec, Directions de la santé publique, 58 p.

Mooney, C.Z. (2001). *The Public Clash of Private Values : The Politics of Morality Policy*, New York, Chatham House.

Mooney, C.Z. et M.-H. Lee (1995). *Pre-Roe Abortion Regulation Reform in U.S. States : Diffusion, Reinvention and Determination*, Colchester, University of Essex.

Mooney, C.Z. et M.-H. Lee (2000). « The influence of values on consensus and contentious morality policy: U.S. death penalty reform, 1956-1982 », *Journal of Politics*, vol. 62, n° 1, p. 223-239.

Mooney, C.Z. et R.G. Schuldt (2008). «Does morality policy exist? Testing a basic assumption», *Policy Studies Journal*, vol. 36, n° 2, p. 199-218.

Morton, S. (2003). *At Odds : Gambling and Canadians 1919-1969*, Toronto, University of Toronto Press.

Moufakkir, O. (2005). « An assessment of crime volume following casino gaming development in the city of Detroit », *UNLV Gaming Research & Review Journal*, vol. 9, n° 1, p. 15-28.

Mucciaroni, G. (2011). «Are debates about “morality policy” really about morality? Framing opposition to gay and lesbian rights», *Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 2, p. 187-216.

Muller, P., & Surel, Y. (1996). « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre ». *Pôle Sud*, vol. 4, n° 1, 92-106.

Muller, P., & Surel, Y. (2005). « Les trois « i » de l'analyse de l'État en action ». *Revue française de sciences politiques*, vol. 55, n° 1, 7-32.

Munro, A. (2009). *Bounded rationality and public policy: a perspective from behavioural economics*, Springer Science & Business Media.

Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet? *Revue française de science politique*, 55(1), 51-71.

Mynatt, C. (1979). « The gambler's self destructive drive », *A.M.A. Newsletter*, vol. 1, n° 5, [s.p.].

Nadeau, D., Giroux, I., Dufour, J., & Simard, M. (2012). « Jeu pathologique chez les patients atteints de la maladie de Parkinson », *Santé mentale au Québec*, vol. 37, no.1, pp.189-202.

Nelson, M. (2013). «The morality politics of lotteries and casinos: Comparing gambling legalization in Tennessee and Mississippi», *Journal of Policy History*, vol. 25, n° 1, p. 62-88.

Neveu, E. (1999). « L'approche constructiviste des « problèmes publics » : un aperçu des travaux anglo-saxons, *Études de communication. Langages, information, médiations*, vol. 22, p. 41-58.

Noiriel, G. (2006). *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte.

Ogien, A. (1955). *Sociologie de la déviance*, Paris, Armand Colin.

Ory, P. (2000). « L'histoire des politiques symboliques modernes: un questionnement », *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1954-)*, vol. 47, n° 3, p. 525-536.

Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au concret*. Paris, Presses universitaires de France.

Pagé, G. (2015). « Une illustration particulière de l'utilisation de la méthodologie de la théorisation enracinée (MTE) dans le but de mieux comprendre le sentiment de filiation chez les parents qui accueillent un enfant en vue de l'adopter », *Approches inductives*, vol. 2, n° 1, p. 12-38.

Panese, F. et V. Barras (2010). « Le “jeu pathologique” : construction historique et sociale d'une “maladie mentale transitoire” », dans C. Dunand, M. Rihs-Middel et O. Simon (dir.), *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive : D'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique*, Genève, Éditions Médecine & hygiène, p. 13-26.

Papadopoulos, Y. (1999). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris, Montchrestien.

Papineau, E. (2010). *Avis : enjeux de santé publique reliés à l'étatisation des jeux d'argent sur Internet*, Montréal, Institut national de santé publique, 9 p.

Papineau, E. (2010). *Enjeux de santé publique reliés à l'étatisation des jeux d'argent sur Internet*, Québec, Institut national de santé publique du Québec, Direction du développement des individus et des communautés, <http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1055_EnjeuxJeuxArgentInternet.pdf>.

Papineau, E. et J. Leblond (2010). *Étatisation des jeux d'argent sur Internet au Québec : une analyse de santé publique*, Montréal, Institut national de santé publique, 78 p.

Papineau, E. et S. Chevalier (2007). *Analyse des effets sur la santé des populations des projets d'implantation de salons de jeux et d'hippodromes au Québec*, Montréal, Institut national de la santé publique du Québec, 75 p.

Papineau, E. et Y. Boisvert (2003). « Jeu pathologique et précaution : une nouvelle approche préventive », *Éthique publique*, vol. 5, n° 2, p. 110-121.

Papineau, É., Roy, H., et Boisvert, Y. (2001). *Le jeu pathologique, état des lieux et enjeux éthiques*. Montréal, Institut national de la recherche scientifique: Urbanisation, Culture et Société.

Paquet, G. (2002). L'éthique est une sagesse toujours en chantier: Réflexions sur l'éthique et la gouvernance. *Éthique publique*, 4(1), 62-76.

Paquet, G. (2004). *Pathologies de gouvernance*. Montréal, Liber.

Paquet, G. (2009). *Crippling Epistemologies and Governance Failures: A Plea for Experimentalism*. Ottawa, University Press of Ottawa.

Parent, C. (1994). « *La prostitution, ou, le commerce des services sexuels* », dans *Traité des problèmes sociaux*, Dumont, F. et al. (dir), Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

Parenteau, R. (1992). *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec.

Park, M. et P. Stokowski (2010). « Casino gaming and crime : Comparisons among gaming counties and other tourism places », *Journal of Travel Research*, vol. 50, n° 3, p. 289-302.

Payre, R. & Pollet, G. (2010). « Les savoirs de science politique : des savoirs pour l'action politique ? » dans *Les études de sciences : pour une réflexivité institutionnelle* (Le Marec, J. (dir.)), Paris, Éditions des archives contemporaines.

Payre, R. et G. Pollet (2010a). « Approches sociohistoriques », dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, p. 98-106.

Payre, R. et G. Pollet (2013). *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte.

Persaud, R. (1995). « Gambling with the nation's health? Inability to reason statistically is prime cause of lottery fever », *British Medical Journal*, vol. 311, n° 7014, p. 521-522.

Petersen, A. R. et D. Lupton (1996). *The New Public Health: Health and Self in the Age of Risk*, Londres, Sage Publications.

Pierce, P.A. et D.E. Miller (2004). *Gambling Politics: State Government and the Business of Betting*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Plante, P. (1950). *Montréal sous le règne de la pègre : l'ancien directeur adjoint de la police en charge de la moralité explique comment les autorités policières et civiles protègent le pari, le jeu et la prostitution commercialisés*, Montréal, Éditions de l'Action nationale.

Prévost, R. et al. (1986). *L'histoire de l'alcool au Québec*. Société des alcools du Québec.

Quinn, F. L. (2001). « First do no harm : What could be done by casinos to limit pathological gambling? », *Managerial and Decision Economics*, vol. 22, p. 133-142.

- Quivy, R. et Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.
- Reinarman, C. (2005). « Addiction as accomplishment : The discursive construction of disease », *Addiction Research and Theory*, vol. 13, n° 4, p. 307-320.
- Reith, G. (2007). « Gambling and the Contradictions of Consumption : A Genealogy of the “ psychological ” subject », *American Behavioral Scientist*, vol. 51, n° 1.
- Reynaud, J.-D. (1995). *Le conflit, la négociation et la règle*. Toulouse, Octares.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu: L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Rhodes, R. A. W. (1996). « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, vol. 44, n° 4, p. 652–67.
- Rickwood, D. *et al.* (2010). « The psychology of gambling », *InPsych*, vol. 32, n° 6, p. 11-21.
- Roqueplo, P. (1997). *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, Éditions de l'Institut national de la recherche agronomique.
- Rose, N.I. (1991). « The rise and the fall of the third wave : Gambling will be outlawed in forty years », dans J.A. Cornelius et W.R. Eadington (dir.), *Gambling and Public Policy : International Perspective*, Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gambling.
- Rose, N.I. (2010). « The third wave of legal gambling », *Marquette Sports Law Review*, vol. 21, n° 1, p. 455-464.
- Rosecrance, J.D. (1985). *The Degenerates of Lake Tahoe : A Study of Persistence in the Social World of Horse Race Gambling*, New York, Peter Lang.
- Rouillot, N. (2012). « Problèmes publics et mise sur agenda », *Le politiste*, <<http://www.le-politiste.com>>, consulté le 25 juin 2013.
- Roy, J.-P. *et al.* (1982). « Dossier Kébek : 1534-1760 », *Périodiques de Loto-Québec*, vol. 2.
- Roy, J.-P. *et al.* (1983). « Dossier Kébek : 1760-1900 », *Périodiques de Loto-Québec*, vol. 3.
- Roy, J.-P. *et al.* (1984). « Dossier Québec : 1901-1970 », *Périodiques de Loto-Québec*, vol. 4.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). « The Advocacy Coalition Framework : An Assessment » dans *Theories of the Policy Process* (Sabatier, P. (éd.)). Boulder, CO, Westview Press, 117–168.

- Sabatier, P. & Weible, C. M. (2007). « The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications » dans *Theories of the Policy Process* (Sabatier, P. (éd)) 2^e éd., Boulder, CO, Westview Press, 189–222.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1988). Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, vol. 21, 123-278.
- Sanfaçon, A. (2005). *La dissertation historique : Guide d'élaboration et de rédaction*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Saucier L.-J. et L. Vandelac (2005). «Évaluation scientifique et sociale de la transgénèse à visées alimentaires», *Éthique publique*, vol. 7, n° 1, p. 176-188.
- Saucier, L.-J. & Vandelac, L. (2005a). Le *participatory technology assessment*: entre renouveau démocratique, candeur politique et urgence. *Éthique publique : Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 7(1), 176-188.
- Sauer, R. D. (2001). « The political economy of gambling regulation », *Managerial and Decision Economics*, vol. 1, n° 3, p. 5-15.
- Sauvé, L. et Girault, Y. (2014). « Les enjeux éthiques des politiques publiques en matière d'environnement », *Éthique publique*, vol. 16, n°1, [en ligne].
- Schädler, U. (2010). « Un coup d'œil sur le jeu excessif dans la Rome ancienne », dans C. Dunand, M. Rihs-Middel et O. Simon (dir.), *Prévenir le jeu excessif dans une société addictive : d'une approche bio-psycho-sociale à la définition d'une politique de santé publique*, Genève, Éditions Médecine & Hygiène, p. 27-33.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*.
- Schiffino, N. (2005). Une chambre des citoyens pour gérer démocratiquement les innovations biotechnologiques. *Éthique publique : Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 7(1), 196-207.
- Schiffino, N. (2005a). «Comment démocratiser la régulation publique des enjeux techniques: le cas des OGM en Belgique», dans P. Nihoul et S. Mahieu (dir.), *La sécurité alimentaire et La réglementation des OGM: Perspectives nationale, européenne et internationale*, Bruxelles, Larcier, p. 289-314.
- Schneider, J. (1978). « Deviant drinking as disease : Alcoholism as a social accomplishment », *Social Problems*, vol. 25, p. 361-372.
- Shaffer, H.J, J.V. Bilt et M.N. Hall (1997). *Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada : A Meta-Analysis*, Cambridge, Harvard Medical School.

- Shaffer, H.J. et D.A. Korn (2002). « Gambling and related mental disorders : A public health analysis », *Annual Review of Public Health*, n° 23, p. 171-212.
- Sheppard, E. (2010). « Problèmes public », dans *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, L. & al. (dir.), Paris, Presses de SciencesPo.
- Silverman, D. (2001). *Interpretating Qualitative Data : Methods for Analysing Talk, Text and Interaction* (2nd ed.), Thousand Oaks, Sage.
- Simard, L. (2014). « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs: le cas de la Régie de l'énergie », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 159-184.
- Simon, H. A. (1955). « A behavioral model of rational choice », *The quarterly journal of economics*, vol. 69, n° 1, p. 99-118.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, MacMillian.
- Simon, H. A. (1972). « Theories of bounded rationality », *Decision and organization*, vol. 1, n° 1, p. 161-176.
- Simon, O., Blaser, J., Müller, S., & Waelchli, M. (2013). « Réduction des risques et jeux d'argent. Questions ouvertes par la révision du dispositif suisse », *Drogues, santé et société*, vol. 12, n° 2, p. 66-89.
- Smeaton, M., & Griffiths, M. (2004). Internet Gambling and Social Responsibility: An Exploratory Study. *Cyberpsychology & Behavior*, vol. 7, n° 1, 49-57.
- Smith, C.P. (2001). *Regulating Prostitution in British Columbia: 1895-1930*, Ottawa, Library and Archives Canada.
- Stearns, P.N. (1994). *American Cool : Constructing a Twentieth-Century Emotional Style*, New York, New York University Press.
- Stitt, B., M. Nichols et D. Giacomassi (2003). « Does the presence of casinos increase crime? An examination of casino and control communities », *Crime & Delinquency*, vol. 49, n° 2, p. 253-284.
- Strauss, A. (1992). *La trame de la négociation : Sociologie qualitative et interactionniste*, Paris, L'Harmattan.
- Strickland, S.L. (2012). « Conscientious objection in medical students: A questionnaire survey », *Journal of Medical Ethics*, vol. 38, n° 1, p. 22-25.
- Studlar, D.T. (2008). « U.S. tobacco control: Public health, political economy, or morality policy? », *Review of Policy Research*, vol. 25, n° 5, p. 393-410.

Suissa, A.J. (2005a). « La construction d'un problème social en pathologie : le cas des jeux de hasard et d'argent (*gambling*) », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 1, p. 148-161.

Suissa, A.J. (2005b). *Le jeu compulsif : Vérités et mensonges*, Saint-Laurent, Fides.

Suissa, A.J. (2006). « Gambling addiction as an individual pathology : A commentary », *International Journal of Mental Health and Addiction*, vol. 4, n° 3, p. 195-199.

Tardif, Y. (1970). *Considérations sur le Bill omnibus*, Montréal, [s.e], 34 p.

Tatalovich, R. et B.W. Daynes (2011). *Moral Controversies in American Politics*, Armonk, M.E. Sharpe.

Taylor, C. (1992). *Grandeurs et misères de la modernité*, Montréal, Bellarmin.

Thaler, R.H. et C.R. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press.

Thoenig, J.-C. (1998). Politiques publiques et action publique. *Revue internationale de politique comparée*, 5(2).

Thoenig, J.C. (1998a). «How far is a sociology of organizations still needed?», *Organization Studies*, vol. 19, n° 2, p. 307-320.

Touraine, A. (1992). *Critique de la modernité*. Paris, Fayard.

Tourigny-Koné, S. (2014). « Considérer les écrits scientifiques comme données à l'étude », *Approches inductives*, vol. 1, n° 1, p. 70-95.

Tremblay, A. (2003). « Pour une carte sociale du jeu : une approche historique des rapports entre le jeu, l'État et la société », *Loisir et société*, vol. 26, n° 2, p. 503-531.

Trépanier, L. (1936). *Les loteries – Pourquoi il faut les légaliser chez nous*, Montréal, Les questions d'actualité.

Université de Montréal (2013). *Programme de sciences humaines appliquées : Présentation du programme*. < <http://www.etudes-sup.fas.umontreal.ca/sha/doctorat/presentation/> >.

Van Parijs, P. (1991). *Qu'est-ce qu'une société juste?: introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Seuil.

Valleur, M. et J.-C. Matysiak (2006). *Les addictions : panorama clinique, modèles explicatifs, débat social et prise en charge*, Paris, Armand Colin, 380 p.

Villeneuve, J. P. (2011). « National and International Challenges to the Swiss Gambling Regulatory Regime ». *Gaming Law Review and Economics*, vol. 15, n° 6, p. 343-353.

Volberg, R.A. (1994). « The prevalence and demographics of pathological gamblers : Implications for public health », *American Journal of Public Health*, vol. 84, p. 237-241.

Weber, M. (1922). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkley, University of California Press.

White, K. (2002). *An Introduction to the Sociology of Health and Illness*, [s.l.], Sage Publications.

Wicks, A.C. et R.E. Freeman (1998). «Organization studies and the new pragmatism: Positivism, anti-positivism, and the search for ethics», *Organization Science*, vol. 8, n° 2, p. 123-140.

Williams, R. (2003). « Pour une gestion responsable des jeux de hasard et d'argent », *Éthique publique*, vol. 5, n° 2, p. 83-92.

Zald, M. N. (1993). « Organization studies as a scientific and humanistic enterprise: toward a reconceptualization of the foundations of the field ». *Organization Science*, vol. 4, n° 4, p. 513-528.

Zola, K.I. (1977). «Culte de la santé et méfaits de la médicalisation», dans L. Bozzini, M. Renaud, D. Gaucher et J. Llambias-Wolff (dir.), *Médecine et société dans les années 1980*, Montréal, Albert St-Martin, p. 31-51.

Sources médiatiques

Canada NewsWire (CNW)

Centre des médias alternatifs (CMAQ)

Cyberpresse

La Presse

La Presse canadienne

La Tribune

Le Devoir

Le Droit

Le Nouvelliste

Le Soleil

Les Affaires

Radio-Canada

