

RESEARCH

La Cohérence Comme Instrument de Mesure des Politiques Publiques dans la Lutte Contre le Jeu Excessif dans les Cantons Suisses Romands

Jean-François Savard and Emmanuel Saël

ENAP, CA

Corresponding author: Jean-François Savard (Jean-Francois.Savard@enap.ca)

La lutte à la dépendance au jeu excessif présente, en matière d'action publique, un défi majeur pour les gouvernements et les administrations en Suisse, plus particulièrement en ce qui trait à la cohérence de ces politiques et les actions qui en découlent. Bien que l'importance de la cohérence dans l'analyse des politiques publiques soit démontrée, sa mesure demeure encore à un stade peu avancé. Cet article met l'accent sur des politiques publiques développées dans le cadre de la lutte contre le jeu excessif dans les cantons romands en proposant une méthode permettant de mesurer leur cohérence. Au-delà de son aspect analytique, la méthode développée dans cet article revêt un côté pratique, car elle permet aux décideurs de disposer d'un outil pouvant les guider sur les ajustements nécessaires à apporter pour améliorer la cohérence des politiques. Ainsi, au terme de notre analyse fondée sur la méthode que nous proposons, nous avons déterminé que les politiques en matière de lutte au jeu excessif dans les cantons romands présentent une assez forte cohérence et nous proposons certaines recommandations pour améliorer les incohérences que nous avons observées.

Mots-clés: cohérence; mesure de la cohérence; politiques publiques; jeu excessif; analyse relationnelle

The control of excessive gambling addiction is a major policy challenge for governments and administrations in Switzerland, particularly with regard to the coherence of these policies and the actions that result from them. Although the importance of coherence in public policy analysis has been demonstrated, its measurement is still at an early stage. This article focuses on public policies developed in the context of the control of excessive gambling in the French-speaking Swiss cantons by proposing a method to measure their coherence. Beyond its analytical aspect, the method developed in this article has a practical aspect, as it provides decision makers with a tool to guide them on the adjustments needed to improve policy coherence. Thus, at the end of our analysis based on the method we propose, we have determined that the policies on excessive gambling in the French-speaking Swiss cantons are fairly coherent and we propose certain recommendations to improve the incoherence we have observed.

Keywords: coherence; measure; public policy; gambling; relational analysis

Die Bekämpfung der exzessiven Spielsucht ist eine grosse politische Herausforderung für die Regierungen und Verwaltungen in der Schweiz, insbesondere im Hinblick auf die Kohärenz dieser Politik und der daraus resultierenden Massnahmen. Obwohl die Bedeutung der Kohärenz in der Analyse der öffentlichen Ordnung nachgewiesen wurde, befindet sich ihre Messung noch in einem frühen Stadium. Dieser Artikel konzentriert sich auf die öffentliche Politik, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des übermäßigen Glücksspiels in den französischsprachigen Kantonen

entwickelt wurde, indem er eine Methode zur Messung ihrer Kohärenz vorschlägt. Über den analytischen Aspekt hinaus hat die in diesem Artikel entwickelte Methode eine praktische Seite, da sie den Entscheidungsträgern ein Instrument an die Hand gibt, das sie bei den Anpassungen zur Verbesserung der Politikkohärenz unterstützt. Am Ende unserer Analyse, die auf der von uns vorgeschlagenen Methode basiert, haben wir festgestellt, dass die Politik gegen übermäßiges Glücksspiel in den französischsprachigen Kantonen ziemlich konsistent ist, und wir schlagen einige Empfehlungen zur Verbesserung der von uns beobachteten Inkonsistenzen vor.

Schlagworte: Kohärenz; messen; öffentliche Ordnung; Glücksspiel; relationale Analyse

Introduction

Les addictions constituent un enjeu public qui entraîne encore aujourd'hui de lourdes conséquences dans les pays développés. Dans le contexte suisse, la dépendance aux jeux de hasard est une addiction qui représente un enjeu important impliquant l'intervention de nombreux échelons de compétence dans la gouvernance helvétique. Le jeu excessif revêt un caractère complexe, autant en raison des nombreux types de jeux offerts aux consommateurs que par les profils hétéroclites des joueurs impliqués. Le jeu excessif se définit comme un comportement qui provoque des conséquences dommageables à la fois pour le joueur, les gens faisant partie de son réseau social et la collectivité de manière générale (Papineau et coll., 2018). Dans la définition de la notion du jeu excessif, les auteurs font souvent l'association au terme jeu pathologique qui est « validée en matière de jeux de hasard et d'argent [...] » (Bronnec et coll., 2010, p. 512). Cette définition inclut donc toute forme de jeux de hasard et d'argent qui suscite une certaine dépendance et qui se déroule dans un lieu physique ou virtuel (comme Internet, par exemple).

Le coût économique et social du jeu excessif a été démontré à plusieurs reprises. Selon un rapport de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), les coûts sociaux associés au jeu excessif dépasseraient largement les bénéfiques (Papineau et coll. 2018). En effet, de multiples conséquences négatives du jeu excessif sont répertoriées sur les finances et sur les relations humaines, celui-ci étant aussi associé au développement de plusieurs pathologies psychologiques. Parmi ces pathologies, on peut mentionner une tendance à développer de graves problèmes d'endettement et celle portant même à commettre des actes délictueux, afin de satisfaire le besoin de liquidité (Oliveri, 2014). Une telle problématique nécessite donc des interventions de l'État.

La construction de politique publique se fait à partir de décisions ou d'activités auxquelles sont rattachés des acteurs, des institutions et des ressources qui influencent le degré de cohérence entre les politiques. La cohérence revêt une importance particulière dans la mesure où elle promeut le renforcement mutuel entre politiques publiques à travers divers ministères ou agences créant ainsi une synergie permettant d'atteindre les objectifs visés par ces politiques (Duraiappah et Bhardwaj 2007). Malgré ses effets bénéfiques, peu d'écrits offrent réellement une méthode permettant de mesurer la cohérence des politiques publiques. La plupart des textes recensés centrent leurs réflexions sur les éléments procéduraux permettant d'assurer une cohérence ou sur les éléments favorisant une cohérence des politiques sans pour autant vérifier si ces processus ou si ces éléments mènent effectivement à plus de cohérence des politiques publiques. Le présent article s'interroge à savoir s'il est possible de concevoir une méthode permettant de mesurer et de comprendre la cohérence des politiques de lutte au jeu excessif dans les cantons romands.

Dans cet article, après avoir présenté brièvement notre méthodologie, nous allons d'abord définir la notion de cohérence, puis voir comment cette définition nous permet de comprendre l'état des lieux des problématiques liées au jeu excessif dans le contexte des cantons suisses romands. Ensuite, nous allons proposer une méthodologie pour mesurer la cohérence des politiques publiques. Enfin, nous illustrerons l'usage de notre méthode en tenant compte de plusieurs politiques adoptées dans le cadre de la lutte contre le jeu excessif dans les cantons romands. Nous proposerons également des recommandations découlant des conclusions tirées à partir de l'utilisation de la méthode.

Méthodologie

Dans le cadre de cette étude de cas, nous avons donné priorité aux méthodes basées sur la recherche documentaire et les entretiens. Pour ce qui a trait aux entretiens, nous avons procédé à de nombreuses invitations, en ciblant les gestionnaires de programme liés à la lutte à la dépendance aux jeux

indifféremment de leur appartenance à l'administration communale, cantonale ou fédérale. Les entrevues ont été conduites par des assistantes de recherche en Suisse entre février et avril 2016. Après que les entrevues aient été retranscrites, nous avons procédé au codage en utilisant le logiciel Nvivo. Un squelette de codage a été créé de manière inductive et thématique lors de deux rondes de codage. Cet exercice inductif nous a permis d'éclaircir la répartition, en regroupant des doublons et des catégories similaires. Le résultat de ce processus de codage inductif est un arbre thématique faisant apparaître clairement les points abordés lors des entrevues.

Par ailleurs, notre recherche documentaire nous a amenés à conduire une recension des écrits sur le jeu pathologique. Nous avons aussi retracé les rapports institutionnels pertinents sur les politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la dépendance au jeu en Suisse. La recherche documentaire a fait l'objet également d'un codage thématique inductif.

Définir la cohérence

La définition de la cohérence se révèle un exercice particulièrement difficile, tenant compte notamment du manque de clarté et de précision du concept (Bastin 1997). Néanmoins, il convient de reconnaître qu'il existe un consensus relatif au sujet des éléments qui constituent la cohérence (Glass 2005). Dans un essai de définition, Rondelli soutient que « la cohérence, sous une apparente unité, est un objet théorique multiforme dont s'emparent nombre de champs de recherche en linguistique, proposant des concepts et des méthodes peu homogènes » (Rondelli 2008: 573). Ainsi, « le concept de cohérence est souvent présenté comme de nature polysémique et pouvant emprunter différentes formes non seulement entre disciplines, mais aussi à l'intérieur même d'une discipline » (Savard 2015: 7). Par exemple, la cohérence peut être comprise comme un critère d'évaluation de politiques ou de programmes qui cherche à mesurer l'efficacité des politiques mises en œuvre en déterminant si les effets observés sont ceux qui étaient escomptés, ou encore à mesurer l'efficience en déterminant si les actions publiques ont été mises en place au moindre coût possible. Dans ces deux cas, il s'agit d'une approche économique.

L'analyse des politiques publiques conçoit la cohérence d'une double façon, à savoir d'éviter de paraître incohérent ou encore de structure des organisations complexes de manière à maximiser l'usage des ressources limitées (Di Francesco 2001). Duraiappah et Bhardwaj (2007) soutiennent que la cohérence peut généralement se définir « [...] comme la promotion d'un renforcement mutuel entre politiques publiques à travers divers ministères ou agences créant ainsi une synergie permettant d'atteindre les objectifs visés par ces politiques » (Savard 2015). Nilsson ajoute que cette cohérence des politiques publiques peut être conçue comme « [...] an attribute of policy that systematically reduces conflicts and promotes synergies between and within different policy areas to achieve outcomes associated with jointly agreed policy objectives » (Nilsson et coll., 2012 : p. 396). La notion de synergie est centrale dans la définition de la cohérence en analyse des politiques publiques et c'est pourquoi nous reprenons notre définition qui conçoit la cohérence comme une nécessité de « [...] intégrer les idées de différents intervenants politiques, afin d'établir une synergie particulière entre les éléments de politiques publiques [...] » (Savard 2010: 317).

La cohérence dans l'analyse des politiques publiques est aussi souvent utilisée comme synonyme de coordination, d'intégration ou d'approche commune (Duraiappah et Bhardwaj 2007). En tant que synonyme de coordination, la cohérence est vue comme un système qui offre un contrôle accru dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et comme un mécanisme de gestion de conflits permettant d'éviter les chevauchements et les contradictions dans les processus de politiques publiques (Di Francesco 2001).

En tant que mécanisme d'intégration, la cohérence cherche à créer des liens entre les acteurs, les objectifs et les instruments d'une politique (Duraiappah et Bhardwaj 2007). La notion d'intégration se marie à celle de coordination, son but étant de promouvoir une organisation des politiques publiques produisant des actions concertées entre divers secteurs publics ou entre niveaux de gouvernement (Ugland et Veggeland 2006). Toutefois, comme l'indiquent Elgström et Pilegaard (2008), l'intégration ne peut être forcée, ni même la cohérence être imposée. En effet, une intégration forcée mène inévitablement à une recherche de conformité, ce qui contredit la nature réelle de la cohérence (Gabel 2007). Cet effet de conformité exige d'un gouvernement qu'il définisse ses propres politiques de façon à ce qu'elles soient conformes aux attentes d'un autre gouvernement. Néanmoins, il faut souligner que Geerling et Stead conçoivent l'intégration de manière moins « négative », dirons-nous, en mettant l'accent sur la nécessité pour cette dernière de tenir compte de différentes priorités et de différents intérêts à l'intérieur d'une action publique (Geerling et Stead 2003), afin d'éviter la fragmentation des politiques publiques ou encore des chevauchements inutiles.

Gauttier établit également une distinction entre ce qu'il appelle *consistency* (que nous traduisons par le terme régularité) et cohérence. Dans un premier temps, la régularité se réfère à l'absence de contradiction entre des politiques et, dans un deuxième temps, la cohérence se rapporte, comme nous l'avons déjà souligné, à une synergie entre ces mêmes politiques (Gauttier 2004). Ainsi, «selon cette logique, il serait donc possible d'observer une régularité entre politiques publiques, sans qu'il y ait pour autant de cohérence» (Savard 2015: 9).

Dans l'analyse des politiques publiques, la cohérence se définit régulièrement selon un axe horizontal ou un axe vertical. Toutefois, la façon dont sont pensés ces axes varie beaucoup d'un auteur à l'autre. Ainsi, Taylor nous dit que la cohérence verticale doit être comprise comme étant la mise en œuvre de politiques au sein d'une agence, et la cohérence horizontale comme un engagement du premier ministre à coordonner ces agences (Taylor 2000). Geerling et Stead proposent plutôt de voir ces axes comme des niveaux d'intégration, où, dans un premier temps, nous trouvons une intégration verticale (entre plusieurs niveaux de gouvernements) et, dans un deuxième temps, nous trouvons une intégration horizontale (c'est-à-dire, une intégration des politiques entre divers secteurs publics). Geerling et Stead suggèrent aussi deux autres façons de concevoir ces axes. D'abord, l'axe horizontal peut être pensé comme une intégration interterritoriale, qui encouragerait l'intégration des politiques entre diverses régions ou municipalités. Il pourrait s'agir, par exemple, de services partagés. Ensuite, l'axe vertical peut être conçu comme une intégration intrasectorielle, c'est-à-dire qu'au sein d'une même agence on favoriserait l'intégration entre unités ou professions (Geerling et Stead 2003).

Enfin, Christiansen soutient que l'Union européenne présente trois dimensions de la cohérence des politiques : la cohérence interniveaux (relations entre les institutions de l'Union européenne et les autorités nationales), la cohérence interinstitutionnelle (relations entre les différentes institutions de l'Union européenne), la cohérence intra-institutionnelle (relations entre les politiques internes des institutions de l'Union européenne) (Christiansen 2001).

Dans le cadre de cet article, la conception de la cohérence qui est retenue est celle d'une synergie entre les politiques publiques. On ne souscrit pas à une conception de conformité des politiques, qui suppose dans le cas de la Suisse que tous les cantons doivent adopter les mêmes lois ou les mêmes politiques. Au contraire, l'approche adoptée tient compte de la liberté de chaque juridiction à élaborer ses lois et ses politiques, mais s'interroge sur la façon dont ces lois et ces politiques sont formulées, afin de déterminer s'il y a une synergie entre elles susceptible de renforcer leur mise en œuvre et proposer des solutions, là où des cohérences sont observées.

Lutte contre l'addiction aux jeux dans les cantons suisses romands

Le cadre légal et les mécanismes actuels de lutte contre la dépendance aux jeux en Suisse donnent lieu à un découpage des compétences complexes aux nombreuses facettes. Il est nécessaire de préciser que la lutte contre la dépendance aux jeux concerne, entre autres compétences, la prévention, les jeux eux-mêmes, leur homologation, ainsi que le traitement, ou encore le suivi. Dès lors, il n'est pas étonnant que la problématique de cohérence se révèle être saillante.

Pour contrer les conséquences négatives du jeu pathologique, la Suisse suit une approche de prévention dite « proactive » selon laquelle des mesures de détection précoce doivent être mises en œuvre pour empêcher les joueurs à risque de sombrer dans le jeu pathologique (Arnaud et coll. 2009). Par ailleurs, l'article 18 de la Convention intercantonale sur la surveillance astreint les deux sociétés de loterie intercantonale – Swisslöss et la Loterie romande – à verser aux cantons une taxe correspondant à 0,5 % de leurs revenus bruts des jeux (Arnaud et coll. 2009). La Constitution suisse à l'article 106 régleme aussi la réception de ce 0,5 % et elle précise que l'argent en question doit être employé à des buts d'utilité publique, en particulier dans les domaines culturel, social et sportif (Constitution fédérale suisse 1999).

La situation actuelle à l'égard des jeux de hasard nécessite de la coopération et de la collaboration entre les différents échelons de l'administration publique fédérale et cantonale, afin d'améliorer la connaissance et l'action de l'administration (ce qui fait écho aux concepts que nous présentons dans la section précédente). Une volonté de collaboration et de coopération émane des entrevues menées dans le cadre de notre recherche. Les personnes interrogées ont conscience que cette question nécessite l'action de nombreux acteurs et ils souhaitent agir en ce sens. Plusieurs volets sont ici à distinguer.

D'abord, selon les résultats de notre recherche, il convient de souligner que la coopération entre les membres de l'administration paraît difficile en raison du découpage des compétences. Néanmoins, la création de plateformes de collaboration et de partage, par exemple un système d'intranet, témoigne de la volonté des acteurs à travailler ensemble. Cela pourrait entraîner de meilleurs résultats, soulignent les

participants à notre étude. Une telle situation s'avère intéressante dans la mesure où la collaboration entre les acteurs peut favoriser une synergie qui constitue un aspect important pour la cohérence des politiques publiques (Savard 2010).

Dans le cadre d'une compréhension des politiques sur les jeux de hasard dans les cantons suisses romands, une analyse de la cohérence pourrait se réaliser selon deux axes : vertical et horizontal. La cohérence verticale doit se comprendre comme la recherche d'une synergie par exemple entre le niveau fédéral et les niveaux cantonaux, alors que la cohérence horizontale représente la recherche d'une cohérence entre les activités externes d'un secteur de la politique de jeu responsable de la Loterie Romande (Gauttier 2004; Elgström et Pilegaard 2008; Nilsson et coll. 2012).

Cela n'est pas tellement le cas pour ce qui est de la pratique des différents acteurs impliqués. Chacun a conscience de sa place et celle des autres et la plupart des rapports analysés mettent l'accent sur un aspect très spécifique qui témoigne d'un positionnement par niche. Par exemple dans le cadre des relations externes de l'administration publique, la collaboration avec l'industrie du jeu n'est pas toujours facile et oscille entre intérêt privé et intérêt public. Par ailleurs, il convient de souligner que dans les rapports entre des acteurs de l'administration et d'autres acteurs à l'interne ou de l'extérieur, peu ressort du lien qu'ils entretiennent selon les entrevues réalisées. Une telle réalité contrevient à la cohérence qui est vue comme un mécanisme d'intégration permettant d'établir les liens entre les objectifs, les buts, les acteurs et les instruments d'une politique (Duraiappah et Bhardwaj 2007).

Malgré la volonté claire de collaboration et de coopération, le problème de coordination de l'action est souligné de manière importante dans les entrevues. La discussion et la volonté existent, mais à cause de l'organisation de l'administration publique basée sur la définition précise des compétences, la capacité des acteurs à se coordonner est limitée. Le problème complexe qu'est l'addiction aux jeux nécessite des actions qui s'inscrivent dans un large spectre et les nouveaux défis liés au développement du jeu en ligne ne simplifient pas la tâche. La croissance du jeu en ligne, ainsi que la multiplication du nombre d'applications disponibles, modifie la nature de la tâche de l'administration.

Le cadre légal actuel, et le mécanisme de 0,5 % voient se développer des projets de coordination, mais ceux-ci demeurent limités. Les membres de l'administration sont limités par leur mandat, qui n'est pas toujours spécifique à une addiction particulière. De plus, le contexte dans lequel ils évoluent est composé d'une multiplicité d'acteurs caractérisés par la diversité de leurs intérêts. Cependant, il convient de souligner que les intérêts des acteurs impliqués dans le développement des politiques d'un secteur public, lorsqu'ils sont divergents, peuvent diminuer la capacité à produire des politiques cohérentes (Savard 2010).

Mesurer la cohérence

Pour comprendre et mesurer la cohérence des politiques de lutte au jeu excessif, nous avons établi une méthode théorique d'analyse relationnelle de la cohérence des politiques et des actions publiques développée dans le contexte intercantonal. Cette méthode offre des outils de pilotage et de diagnostic de la cohérence.

La méthode proposée pour analyser la cohérence des politiques publiques est fondée sur l'utilisation d'une approche multidisciplinaire faisant appel à des méthodes et des concepts tirés de la linguistique, de la philosophie et de l'analyse des politiques publiques. Il s'agit aussi d'une méthode mixte qui comprend d'abord une analyse qualitative, puis une analyse quantitative.

Cette méthode se définit selon six principes :

- Tenir compte d'au moins deux politiques dans l'analyse de la cohérence
- Rendre compte de la relation entre les politiques publiques
- Mesurer la cohérence sur la base d'observations systématiques
- Exprimer la relation entre les politiques en termes de score
- Tenir compte d'un point neutre dans le score, indiquant une indépendance entre des politiques ou des éléments de politiques (il n'y a ni cohérence ni incohérence)
- Générer la mesure de cohérence des paires d'éléments de politiques publiques à l'ensemble de toutes les politiques publiques.

Concrètement, la méthode d'analyse relationnelle de la cohérence comprend trois grandes phases : l'analyse de contenu, l'analyse relationnelle et le repérage des zones.

Dans la première phase on effectue une analyse du contenu des politiques publiques, pour en extraire les éléments, ou indicateurs, qui serviront par la suite à effectuer nos observations. À cet égard, King et Matthews (2012) répertorient quatre types d'indicateurs : les effets d'une politique, les produits d'une politique,

les intrants d'une politique et le positionnement politique. À notre avis, deux de ces indicateurs posent problème. D'abord, les intrants seraient de bons indicateurs d'approximation et non de cohérence. Ensuite, les effets d'une politique publique servent surtout à évaluer le succès d'une politique qui résulte d'une cohérence ou d'une incohérence entre des politiques publiques. Pour ces raisons, notre choix d'indicateurs s'arrête sur les produits d'une politique publique et plus spécifiquement sur les objectifs d'une politique publique (Savard 2015).

Dans le cadre de l'analyse de contenu prise en compte pour la méthode de mesure de la cohérence utilisée, nous adoptons une analyse de type thématique selon un codage de correspondance suivant la logique que coder c'est lier (Saldaña 2015). La méthode de l'unité de sens le plus simple est également utilisée, c'est-à-dire une méthode permettant au chercheur de diviser le texte qu'il analyse en objectifs n'ayant qu'un seul sens (Savard 2015). L'idée est de simplifier le plus que possible les objectifs, qui dans leur formulation, peuvent comporter plusieurs sens.

La deuxième phase constitue l'analyse relationnelle en tant que telle. Notre méthode s'inspire de l'analyse de contenu de type structurale (Bardin 2013; Picard 1992) et de l'analyse des réseaux. Ce choix se justifie du fait que l'analyse des réseaux est la méthode d'analyse qui permet aisément de révéler les structures d'un phénomène social, dont celui des discours. Une fois les objectifs bien repérés, bien consignés et bien codés, on constitue des paires de propositions qui permettront d'observer leur cohérence, leur incohérence ou leur indépendance. Une liste présentant ces paires est ainsi établie. Ensuite, il convient d'établir les liens entre les objectifs en évitant premièrement de créer des paires entre objectifs d'une même politique, puisque c'est la cohérence entre les politiques qui nous intéresse et non pas la cohérence à l'intérieur d'une politique, et deuxièmement en évitant les redondances.

Une fois les paires établies, il convient de les consigner dans un tableau qui servira à y noter les observations quant à leur relation de cohérence. Afin de déterminer si la relation de chaque paire d'éléments est cohérente, incohérente ou indépendante, nous proposons d'utiliser le test de Thagard-Jadir, du nom des auteurs ayant proposé les principes retenus pour notre observation. Ces principes sont :

- *L'iconicité temporelle* : si deux éléments ne s'expriment pas dans un même cadre temporel, ils ne peuvent être liés
- *La continuité topicale* : si deux énoncés s'expriment sur un même thème, ils sont liés
- *L'analogie* : si deux éléments se rapportent à une explication similaire, ils sont cohérents
- *La contradiction* : si des éléments se contredisent, ils sont incohérents
- *La compétition* : si deux éléments se rapportent à un thème similaire, mais offrent une explication différente, ils sont incohérents
- *L'inférence* : si un élément peut être inféré d'un autre, ils sont cohérents (Savard 2015)

Des scores sont utilisés pour traduire la relation entre les objectifs. Une relation positive (cohérente) doit s'exprimer par une constante positive de 1, une relation négative (incohérente) doit s'exprimer par une constante négative de -1 et une indépendance entre deux éléments doit nécessairement donner un score de 0 désignant ainsi une relation qui n'est ni cohérente ni incohérente (Savard 2015).

La troisième phase s'effectue à l'aide de l'application web PCMG (présentement à la version 0.05). Pour ce faire, il suffit de se rendre à l'adresse <http://pcmg.enap.ca/pcmg5/>. Une fois ayant accédé au site, il faut d'abord charger les données. L'application PCMG demande d'abord de décrire la structure du fichier de données en fonction des options prévues dans l'application.

Afin de pouvoir bien mener l'analyse relationnelle de la cohérence des politiques publiques, nous avons établi onze étapes opérationnelles :

- Recenser l'ensemble des documents présentant les politiques (ou les programmes) faisant l'objet de l'analyse
- Extraire, de ces documents, les objectifs propres à chacune des politiques (ou programme), selon le principe de « l'unité de sens le plus simple »
- Entrer dans le formulaire prévu à cet effet le nom des politiques (ou des programmes), le texte des objectifs extraits pour chacune des politiques (ou programmes) et un code attribué à chacun des objectifs (en indiquant le code de la politique à laquelle appartient l'objectif)
- Formuler les paires d'objectifs
- Déterminer si la relation entre chaque pair d'objectifs est cohérente, incohérente ou indépendante
- Entrer le résultat de l'étape 5 dans un chiffrier et sauvegarder le fichier en format CSV
- Charger le fichier de données (CSV) dans PCMG

- Générer l'indice de cohérence avec et sans les relations indépendantes
- Générer les graphiques de zones de cohérence
- Déterminer les raisons expliquant l'incohérence
- Formuler les recommandations

Mesure de la cohérence à travers l'analyse relationnelle

L'objectif principal de cet article consiste à présenter la méthode de mesure et d'analyse de la cohérence et à démontrer la pertinence de cette dernière en matière de lutte contre le jeu excessif. Nous allons ainsi reprendre les étapes opérationnelles déjà illustrées et qui recourent les trois phases de la méthode relationnelle d'analyse de la cohérence des politiques publiques. Pour y arriver, nous nous appuyons sur quatre documents de politiques. Il s'agit du programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (PILDJ); le programme Nant (HUG); le programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS) et la politique de jeu responsable de la Loterie Romande. Le choix de ces documents s'appuie sur des informations fournies par des responsables cantonaux lors de la conduite des entrevues.

Dans ces politiques susmentionnées, nous avons à partir d'une analyse de contenu extrait les objectifs suivant le principe de « l'unité de sens le plus simple ». Il faut préciser que les objectifs ne sont pas toujours présentés dans un langage explicite, voilà pourquoi nous avons eu recours au principe précédemment mentionné. Ainsi pour chaque politique considérée, nous avons divisé les objectifs en unités monosémiques. Nous avons par la suite codifié les politiques et les objectifs. Les premiers, selon un schéma alpha numérique (1 pour la première politique, 2 pour la deuxième et ainsi de suite) et les derniers en utilisant des chiffres dans un ordre croissant en partant de 1. Une fois cette codification réalisée, les objectifs ont été regroupés par paire afin de permettre l'analyse de leur cohérence. À titre d'illustration la paire regroupant le troisième objectif de la première politique et le quatrième objectif de la deuxième politique s'est ainsi présentée : 13, 24 (à savoir 1 pour la première politique et trois pour le troisième objectif, donc 13 et 2 pour la deuxième politique et 4 pour le quatrième objectif, donc 24).

L'idée de la formulation de paires d'objectifs consiste à associer chaque objectif dans une politique à chacun des objectifs des autres politiques considérées, afin de pouvoir mieux mesurer la cohérence. La cohérence, selon cette méthode, se mesure entre objectifs afin de dégager une image globale de la cohérence entre les politiques. Le chiffre 1 comme constante positive est attribué à chaque relation cohérente. À l'inverse, pour une relation incohérente, la constante négative -1 est attribuée. Lorsqu'il existe une indépendance entre deux objectifs, en d'autres termes les objectifs ne sont ni cohérents et ni incohérents, un score de 0 est alors attribué. Les résultats obtenus en termes de cohérence, d'incohérence ou d'indépendance sont enregistrés dans un fichier Excel qui est ensuite sauvegardé en format CSV en vue de son importation dans l'application PCMG. Dans PCMG on obtient un indice de cohérence avec ou sans considération des relations d'indépendance.

Dans le cadre de notre analyse, on note, pour la majorité des relations observées, une assez forte cohérence entre les paires d'objectifs, ayant obtenu des indices de cohérence assez élevé et même proche de 1 pour certaines politiques considérées, comme le montre le **Figure 1**.

La **Figure 2**, quant à elle, nous permet d'observer plus précisément qu'il existe des relations indépendantes entre les objectifs 2 et 6 du programme cantonal de lutte contre le surendettement et les objectifs du programme Nant, ce qui explique le résultat de l'indice de cohérence de seulement 0,667 pour ces deux programmes. Nous référons le lecteur aux annexes 1 et 2 afin de prendre connaissance du contenu des objectifs.

Dans la **Figure 3**, ci-dessous, nous observons des indices de cohérence de 1 en raison de l'absence de relations indépendantes et incohérentes entre les objectifs du programme Nant et la politique de jeu responsable de la Loterie Romande.

Bien que très faible en regard du nombre de paires d'objectifs définis, nous avons relevé tout de même quatre paires d'objectifs, comme le montre la **Figure 4**, qui présentaient des incohérences : (15,46) (15,47) (16,46) (16,47), à savoir le cinquième objectif du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (« Détecter le plus tôt possible les personnes touchées par l'addiction au jeu ») et le sixième objectif du même programme (« Orienter vers les services adaptés les personnes touchées par l'addiction au jeu »), de même que le sixième objectif de la Politique de jeu responsable de la Loterie Romande (« Aider le joueur à garder le contrôle de son jeu ») et le septième objectif de la même politique (« Aider le joueur à contrôler ses enjeux, à prendre conscience de ses gains ou de ses pertes ainsi que de son comportement de jeu »).¹ Ce

¹ Les annexes 1 et 2 présentent la codification des politiques et des objectifs présentés dans cet article.

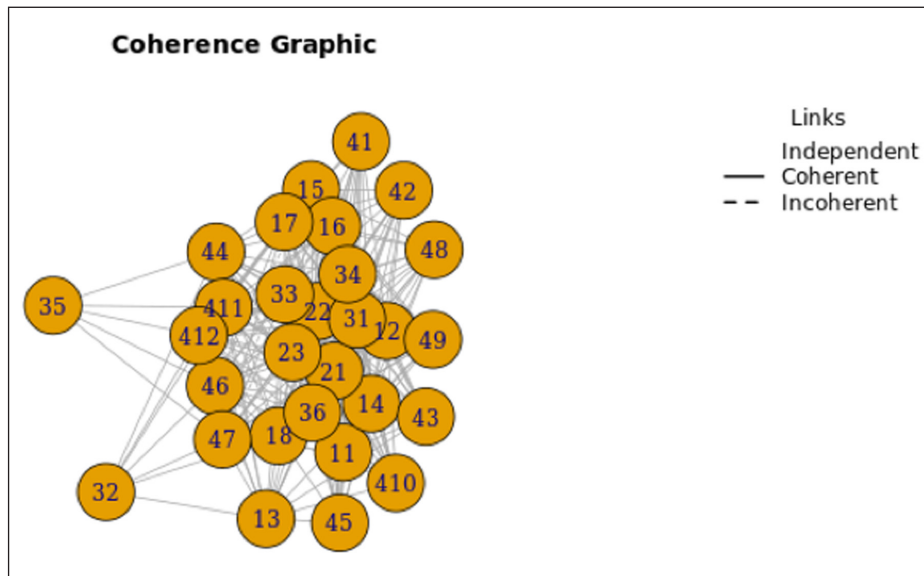


Figure 1: Présentation des relations entre les objectifs des politiques de lutte en matière de jeu excessif dans les cantons romands.

Indice de cohérence : 0,840.

Indice de cohérence (avec relations indépendantes exclues) : 0,969.

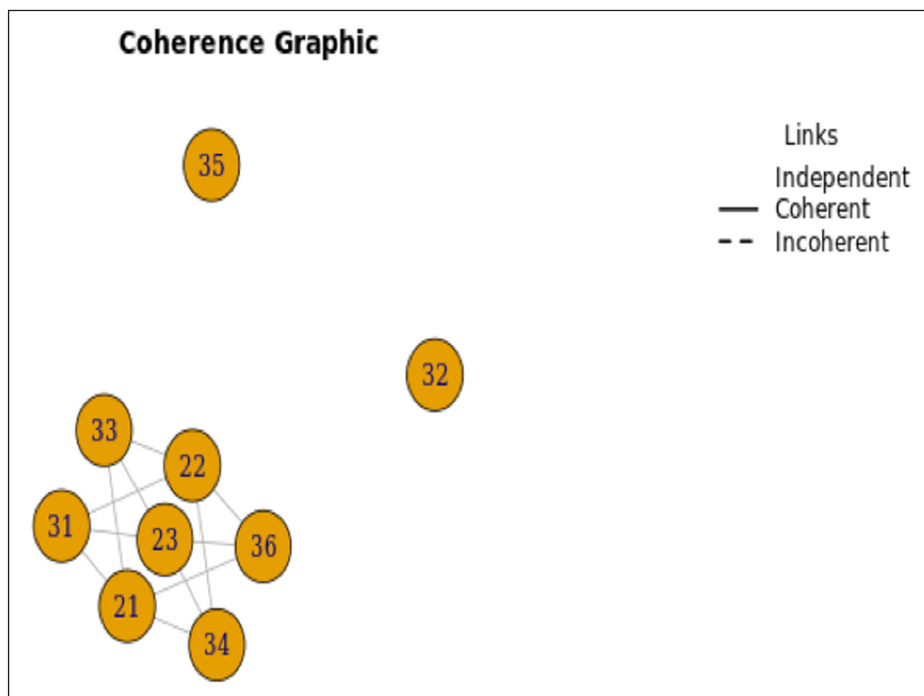


Figure 2: Présentation des relations de cohérence entre le programme Nant et le programme cantonal de lutte contre le surendettement.

Indice de cohérence : 0,667.

Indice de cohérence (avec relations indépendantes exclues) : 1.

sont ces incohérences qui constitueront l'objet principal de notre analyse, puisque ce sont celles-ci qui, dans l'analyse des politiques, doivent retenir l'attention des décideurs, afin d'apporter les corrections nécessaires et possibles.

Comme nous l'avons déjà précisé dans cet article, les relations observées au niveau des paires d'objectifs pour les différentes politiques démontraient une cohérence pour la majorité. Cependant, dans le cas de quatre objectifs, il existerait une incohérence selon notre analyse. En effet, nous avons

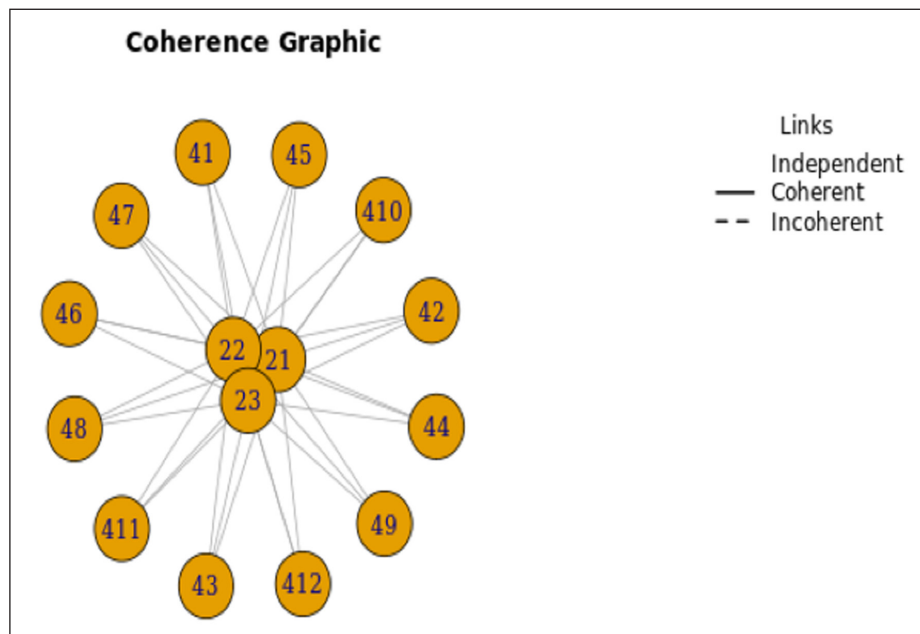


Figure 3: Présentation des relations de cohérence entre le programme Nant et la Politique de jeu responsable de la Loterie Romande.

Indice de cohérence : 1.

Indice de cohérence (avec relations indépendantes exclues) : 1.

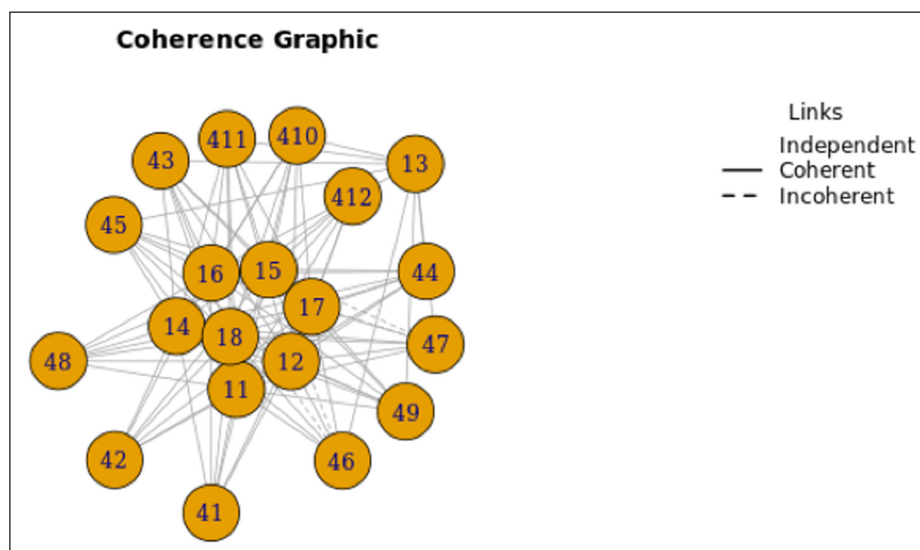


Figure 4: Présentation des relations de cohérence et d'incohérence entre les programmes de lutte au jeu excessif dans les cantons romands.

Indice de cohérence : 0,885.

Indice de cohérence (avec relations indépendantes exclues) : 0,914.

relevé une certaine incohérence entre deux objectifs de la politique de lutte contre la dépendance au jeu et deux autres objectifs de la politique du jeu responsable de la loterie Romande que nous présentons ci-dessous :

- Détecter le plus tôt possible les personnes touchées par l'addiction au jeu (15)
- Orienter vers les services adaptés les personnes touchées par l'addiction au jeu (16)
- Aider le joueur à garder le contrôle de son jeu (46)
- Aider le joueur à contrôler ses enjeux, à prendre conscience de ses gains ou de ses pertes ainsi que de son comportement de jeu (47)

Lorsque l'on considère la paire d'objectifs (15,46), on relève une certaine incohérence dans la mesure où si l'on met l'accent sur le contrôle du jeu par le joueur on risque ainsi de ne pas détecter à temps son addiction. L'idée qu'on émet ici est qu'il serait difficile d'atteindre simultanément ces deux objectifs. Donc en faisant le maximum d'effort pour l'atteinte de l'objectif 15, on risque de l'autre côté de diminuer l'accent qui devrait être mis pour faciliter la concrétisation de l'objectif 46. Ce constat est valable également pour la paire d'objectifs : (15,47). En effet en aidant le joueur à contrôler ses enjeux, une action qui s'inscrit forcément dans la durée, il sera difficile en même temps de détecter rapidement les addictions au jeu. Il demeure donc le risque de ne pas pouvoir s'assurer simultanément l'atteinte de ces deux objectifs.

En associant la paire d'objectifs : (16,46), on constate aussi une incohérence dans la relation. Si l'on veut orienter de manière accélérée les personnes victimes de l'addiction au jeu vers des services adaptés, comment les aider en même temps à garder le contrôle de leur jeu ? En effet, on peut remarquer qu'à travers l'objectif 16, on devra agir avec célérité, dès que l'on constate une addiction, alors que l'objectif 46 exige du temps, afin d'amener le joueur à garder le contrôle de son jeu. La paire relative aux objectifs (16,47) révèle, selon notre analyse, un constat d'incohérence similaire. Il nous paraît évident que pour aider les victimes d'addiction à garder le contrôle de leurs enjeux, cela exige du temps et donc de l'observation de leur comportement, ce qui pourrait contredire en fait l'objectif qui vise à les orienter le plus rapidement vers des services adaptés.

La formulation de recommandations constitue la dernière étape opérationnelle de notre méthode de l'analyse relationnelle de la cohérence des politiques publiques. L'objectif de cette étape vise à souligner des éléments permettant d'atténuer les incohérences relevées. En vue d'améliorer les relations incohérentes relevées, nous recommandons de transformer les objectifs 15 et 16 de la Politique de lutte contre la dépendance au jeu en un seul objectif qui pourrait se décliner ainsi : « orienter vers les services adaptés les personnes ayant démontré, après évaluation, leur incapacité à contrôler leur jeu et les enjeux y afférant ». Dans un autre cas de figure, on pourrait garder les objectifs 15 et 16, néanmoins on devra se passer des objectifs 46 et 47 qui, comme nous l'avons précisé, exigent du temps pour garantir leur efficacité à l'inverse des objectifs 15 et 16 qui requièrent une grande célérité. Un troisième scénario en gardant les objectifs 15 et 16 constituerait alors à transformer les objectifs 46 et 47 afin de préserver leur cohérence.

Conclusion

Cet article s'interrogeait à savoir s'il est possible de proposer une méthode permettant de mesurer et de comprendre la cohérence des politiques publiques en matière de lutte au jeu excessif dans les cantons suisses romands. Au terme de notre étude, nous démontrons que cela est en effet possible. Ainsi, la mesure et l'analyse de la cohérence des politiques publiques représentent un défi important pour les acteurs publics, notamment les gouvernements et les administrations publiques des pays démocratiques. Nous avons pu répondre à notre objectif de recherche en nous appuyant sur des politiques relatives à la lutte contre le jeu excessif. Le choix de ces politiques découle des informations obtenues lors des entrevues réalisées. La méthode présentée permet de calculer l'indice de cohérence entre plusieurs politiques et d'analyser les relations notamment en utilisant des graphiques. Comme nous l'avons expliqué, trois situations peuvent représenter ces relations : cohérence, incohérence et indépendance. L'une des contributions importantes de la méthode est de permettre d'analyser les relations incohérentes notamment et de proposer des recommandations permettant d'y remédier.

Après avoir défini ce que nous attendons par cohérence des politiques publiques et nous être servis de cette définition pour mieux comprendre l'état des lieux des politiques en matière de lutte au jeu excessif dans les cantons romands, nous avons présenté notre méthode pour mesurer et comprendre la cohérence des politiques publiques. Nous avons conclu que de manière générale, on observe un indice de cohérence assez fort. Nous avons pu observer une indépendance du deuxième et du cinquième objectif du Programme cantonal de lutte contre le surendettement avec les autres objectifs des politiques analysées et une incohérence entre les cinquième et sixième objectifs du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu et les sixième et septième objectifs de la Politique de jeu responsable de la Loterie Romande. Ces incohérences s'expliquent principalement du fait que les objectifs du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu supposent une action rapide dans le temps de la part des autorités publiques, alors que les objectifs de la Politique de jeu responsable de la Loterie Romande proposent une action graduelle et soutenue (donc plus lente) dans le temps, qui contraste avec les objectifs du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (d'où l'incohérence).

Afin d'améliorer la cohérence entre les objectifs de ces deux politiques nous avons recommandé de reformuler les objectifs 15 et 16 de la Politique de lutte contre la dépendance au jeu en un seul objectif qui pourrait se décliner ainsi : « orienter vers les services adaptés les personnes ayant démontré, après

évaluation, leur incapacité à contrôler leur jeu et les enjeux y afférant». Nous recommandons aussi deux autres cas de figure, à savoir garder les objectifs 15 et 16, mais éliminer les objectifs 46 et 47, qui comme nous l'avons précisé exigent du temps pour garantir leur efficacité, ou encore, éliminer les objectifs 15 et 16, qui requièrent une grande célérité, mais maintenir les objectifs 46 et 47.

Cette méthode, qui devra être testée dans d'autres situations afin d'améliorer ses capacités d'analyse, peut déjà contribuer grandement à élargir les possibilités des études comparatives dans divers domaines de politiques publiques. Elle peut, par ailleurs, soutenir le travail des décideurs publics qui voudront déterminer la cohérence entre des politiques qu'ils mettent en œuvre et les zones de ces politiques où un travail de reformulation sera nécessaire pour améliorer leur cohérence.

Annexe 1: Inventaire des politiques (ou programmes) faisant l'objet de l'analyse.

Code de la politique	Titre
1	Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (PILDJ)
2	Programme Nant (HUG)
3	Programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS)
4	Politique de jeu responsable de la Loterie Romande

Annexe 2: Inventaire des objectifs.

Code de la politique	Code de l'objectif	Texte de l'objectif
1	1	Sensibiliser la population au problème du jeu excessif.
1	2	Aider les personnes touchées de près ou de loin par le problème du jeu excessif à identifier, avec l'aide d'un spécialiste s'il le faut, quelles sont les difficultés qu'elles ou leurs proches rencontrent.
1	3	Offrir aux joueurs excessifs la possibilité d'accéder à une démarche de traitement par Internet.
1	4	Sensibiliser des professionnels.
1	5	Détecter le plus tôt possible les personnes touchées par l'addiction au jeu.
1	6	Orienter vers les services adaptés les personnes touchées par l'addiction au jeu.
1	7	Soutenir la recherche sur la dépendance au jeu.
1	8	Donner un éclairage général sur les pratiques actuelles.
2	1	Prendre en charge des addictions aux jeux d'argent, à Internet ou aux achats.
2	2	Orienter les concernés en fonction de leurs besoins.
2	3	Faire un suivi personnalisé avec différents modèles théoriques (cognitivo-comportemental, psychanalytique ou systémique), en individuel et/ou en couple et/ou en famille selon les cas.
3	1	Rompre la spirale de l'endettement en agissant le plus en amont possible par la mise en œuvre d'un processus de désendettement.
3	2	Augmenter le nombre de portes d'entrée (par ex. office cantonal de l'emploi).
3	3	Former les collaborateurs impliqués dans la détection et la distribution des bons.
3	4	Sensibiliser les collaborateurs impliqués dans la détection et la distribution des bons.
3	5	Améliorer le contenu des bons.
3	6	Effectuer des démarches auprès des employeurs pour les inviter à sensibiliser leurs employés potentiellement surendettés.
4	1	Responsabiliser les dépositaires quant à leur rôle de vendeurs de jeux d'argent, afin de les inciter à adopter des comportements adéquats.

(Contd.)

Code de la politique	Code de l'objectif	Texte de l'objectif
4	2	Sensibiliser les dépositaires aux conséquences néfastes du jeu excessif.
4	3	Donner aux dépositaires des clés ainsi que des outils pour interagir avec les joueurs à risque et les orienter vers une aide professionnelle.
4	4	Reconnaître un joueur en difficulté.
4	5	Transmettre au joueur en difficulté des informations ciblées et utiles, notamment les adresses des centres de soins pouvant lui venir en aide.
4	6	Aider le joueur à garder le contrôle de son jeu.
4	7	Aider le joueur à contrôler ses enjeux, à prendre conscience de ses gains ou de ses pertes ainsi que de son comportement de jeu.
4	8	Vérifier que les prescriptions visant à prévenir et lutter contre le jeu excessif sont bien respectées dans les différents établissements.
4	9	Dresser un état complet de la recherche en matière de Jeu Responsable.
4	10	Définir des principes fondamentaux qui serviront à structurer ou à améliorer les mesures prises par les opérateurs de jeux.
4	11	Prévenir et lutter contre le jeu excessif.
4	12	Protéger les personnes vulnérables tout en permettant à l'immense majorité des joueurs récréatifs de se divertir en participant à des jeux modernes et imaginatifs.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier le Fonds de recherche du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu pour son soutien financier ayant permis la réalisation de cette recherche.

Déclaration de conflit d'intérêts

Les auteurs ont reçu un financement du Fonds de recherche du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu pour mener leur recherche.

Références

- Arnaud, S., Inglin, S., Chabloz, J., Notari, L., Gmel, G., & Dubois-arber, F.** (2009). Étude romande sur le jeu. *Raison de Santé*, 150, 58.
- Bardin, L.** (2013). *L'analyse de contenu*. Paris : Presses universitaires de France. DOI: <https://doi.org/10.3917/puf.bard.2013.01>
- Bastin, G. L.** (1997). Les marqueurs de cohérence et interprétation constitutive. *The Interpreter's Newsletter*, 12, 175–187.
- Bronnec, M. B., Bouju, R. G., & Venisse, J.-L.** (2010). Jeu et addiction. *Annales médico-psychologiques*, 168(7), 509–512. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.amp.2010.06.004>
- Christiansen, T.** (2001). Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance? *Journal of European Public Policy*, 8(5), 747–769. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760110083491>
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.
- Di Francesco, M.** (2001). Process Not Outcomes in New Public Management? "Policy Coherence" in Australian Government. *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 1(3), 103–116.
- Duraiappah, A. K., & Bhardwaj, A.** (2007). *Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs Policy*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Elgström, O., & Pilegaard, J.** (2008). Imposed Coherence: Negotiating Economic Partnership Agreements. *Journal of European Integration*, 30(3), 363–380. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330802141949>
- Gauttier, P.** (2004). Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. *European Law Journal*, 10(1), 23–41. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2004.00201.x>
- Geerling, H., & Stead, D.** (2003). The Integration of Land Use Planning, Transport and Environment in European Policy and Research. *Transport Policy*, 10(3), 187–196. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(03)00020-9)

- Glass, D. H.** (2005). Problems with Priors in Probabilistic Measures of Coherence. *Erkenntnis*, 63(3), 375–385. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10670-005-4000-6>
- Grabel, I.** (2007). Policy Coherence or Conformance? The New World Bank International Monetary Fund World Trade Organization Rhetoric on Trade and Investment in Developing Countries. *Review of Radical Political Economics*, 39(3), 335–341. DOI: <https://doi.org/10.1177/0486613407305281>
- King, M., & Matthews, A.** (2012). *Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland*. Dublin : Institut for International Integration Studies (Trinity College).
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Peterson, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., & McGuinn, J.** (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395–423. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Oliveri, N.** (2014). Jeux d'argent en ligne : entre usages virtuels et problématiques réelles. *Pensée Plurielle*, 37(3), 43–52. DOI: <https://doi.org/10.3917/pp.037.0043>
- Papineau, E., Lacroix, G., & Sevigny, S.** (2018). Les préjudices liés aux jeux de hasard et d'argent en ligne : de l'identification à l'action de santé publique (INSP). Gouvernement du Québec.
- Picard, A.** (1992). Utilisation de l'analyse de Contenu dans une Recherche en Éducation Musicale. *Recherche en Éducation Musicale au Québec*, 11(3), 33–56.
- Rondelli, F.** (2008). La Cohérence des Textes : Entre Préoccupations Didactiques et Questionnements Linguistiques. *Congrès Mondial de Linguistique Française* (pp. 573–585). DOI: <https://doi.org/10.1051/cmlf08139>
- Saldaña, J.** (2015). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. New York: SAGE.
- Savard, J.-F.** (2010). La cohérence des politiques publiques. In S. Paquin, L. Bernier, & G. Lachapelle (dirs.), *L'analyse des politiques publiques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Savard, J.-F.** (2015). La mesure de la cohérence des politiques publiques. *Fondements et proposition d'une méthode*. Lausanne: Working paper de l'IDHEAP 4/2005.
- Taylor, A.** (2000). Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government. *British Journal of Politics and International Relations*, 2(1), 46–71. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00024>
- Ugland, T., & Veggeland, F.** (2006). Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 607–624. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00637.x>

How to cite this article: Savard, J.-F., & Saël, E. (2020). La Cohérence Comme Instrument de Mesure des Politiques Publiques dans la Lutte Contre le Jeu Excessif dans les Cantons Suisses Romands. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 12–24. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.139>

Submitted: 25 October 2019

Accepted: 11 December 2019

Published: 04 February 2020

Copyright: © 2020 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Swiss Yearbook of Administrative Sciences is a peer-reviewed open access journal published by Ubiquity Press.

OPEN ACCESS