

Congrès AFSP Paris 2013

Section thématique 66 Le partage public-privé : généalogie et recompositions

Caroline FRAU
LaSSP/IEP de Toulouse
caroline.frau@gmail.com

Du mercantilisme au risque sanitaire comme mode de justification de l'intervention de l'Etat.

Transformation et recomposition de l'action publique sur le marché du tabac.

(Version provisoire, merci de ne pas diffuser)

Dans un article publié en 2001 dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Neil Fligstein rappelle aux lecteurs français qu'en dépit de l'appréhension des Etats-Unis comme modèle de l'économie de marché, « l'Etat américain est, depuis l'origine, profondément impliquée dans le fonctionnement de l'économie nationale¹ ». A l'appui de son argumentation, il déconstruit le « mythe » de la Silicon Valley, symbole de la libre entreprise et de la concurrence quasiment pure et parfaite, en explicitant le rôle direct et indirect qu'a joué le gouvernement dans l'essor de l'industrie électronique et informatique (financement de la recherche, incitation à la création d'entreprise, loi sur la concurrence...). Il en conclut qu'au-delà de l'encastrement social des marchés, mis au jour par différents auteurs de sociologie économique², l'encastrement est également politique, l'Etat, y compris libéral, étant un acteur central de la création et du fonctionnement des marchés.

A partir de cette hypothèse de départ, cette communication propose de repenser le partage entre la sphère privée et la sphère publique par une analyse processuelle des formes d'organisation sociale des marchés et de leurs transformations. En prenant en considération à la fois le système de positions des acteurs, la dynamique relationnelle de l'action, la politisation des problèmes et la mise en forme de mode de régulation sociale, il est possible de sortir de la bipartition privé-public pour expliquer l'évolution des modes d'exercice du pouvoir politique et de leur légitimité à intervenir sur les secteurs économiques. Dans cette perspective, l'analyse d'un marché particulier, le marché du tabac, qui présente la particularité d'être affecté par un double mouvement de privatisation du public (par la fin des monopoles étatiques) et de publicisation du privé (par la lutte contre le tabagisme), permet d'interroger la manière dont différents acteurs, dont des segments de l'Etat, participent aux transformations de l'ordre social et légitiment leurs pratiques sur un marché, entendu comme formes spécifiques d'échange et de concurrence entre des acteurs dont les interactions s'établissent au sein d'agencements stabilisés³. La première partie de cette communication retrace la genèse et l'évolution historique du marché du tabac en France par une étude des conditions sociales et politiques qui président à sa construction. L'histoire singulière de la régulation de ce marché

¹ Neil Fligstein, « Le mythe du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol.139, 2001, p. 3.

² Voir notamment, Mark Granovetter, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol.91, n°3, 1985, Viviana Zelizer, « Repenser le marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol.94, 1992, Philippe Steiner, « Le marché selon la sociologie économique », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, n°28, 132, 2005.

³ Pierre François, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, 2008 et Pierre François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Sciences Po. Les Presses, 2011.

Congrès AFSP Paris 2013

est un processus long de controverses, de négociations et de redéfinitions du périmètre d'intervention fiscale et économique de différents acteurs étatiques et privés aux positions et aux ressources différenciées⁴ (I.). La seconde partie met en évidence le fait que la privatisation des monopoles du tabac ne se traduit pas par un désengagement des pouvoirs publics de ce marché mais par une reconfiguration des formes de son intervention, fondée sur un autre type de légitimité (II.).

I. Du mercantilisme au libre échange : transformation des rationalités économiques et des modes d'intervention de l'Etat

Retracer la genèse et l'évolution historique du marché du tabac en France implique de comprendre les conditions sociales et politiques qui président à sa construction et de saisir la manière dont les acteurs qui tentent d'intervenir sur ce secteur d'activité proposent, imposent et discutent différentes définitions des produits du tabac, des formes prises par leur commercialisation et des acteurs légitimes à agir sur ce marché. En s'intéressant à la fois aux rationalisations économiques des forces en présence⁵, à leurs ressources et leur inégal accès aux arènes de décision, cette partie vise à mettre au jour les différentes formes d'organisation qu'a connu le marché du tabac depuis l'introduction de ce produit en France⁶. La première période historique étudiée voit naître les monopoles étatiques de culture, de fabrication et de vente du tabac, constamment remis en cause par des acteurs économiques et politiques (A.). La deuxième période met en évidence la manière dont l'alignement partiel des catégories d'entendement économique entre les acteurs publics et privés impose progressivement la libéralisation du marché du tabac (B.).

A. L'institutionnalisation des monopoles du tabac

Au XVII^e siècle, la désignation du tabac comme produit fiscal constitue un élément qui pèse sur la forme de sa commercialisation. L'institutionnalisation progressive des monopoles de la culture, de la fabrication et de la vente du tabac est considérée par le Roi comme une réponse efficace pour organiser les rapports sociaux entre la puissance publique et les acteurs économiques intervenant sur ce secteur d'activité et maximiser ses recettes financières. Instrument d'action publique, cette forme d'organisation économique est révélatrice d'une théorisation des relations économiques et sociales nommée le mercantilisme d'Etat (1.). Toutefois, au XVIII^e siècle, la diffusion des idées libérales dans la sphère économique et politique modifie la perception de ce marché de différents acteurs (2.), sans que leur mobilisation ne remette durablement en cause sa structuration (3.).

1) Le mercantilisme d'Etat comme instrument d'action publique

Lors de son importation en France en 1560 par Jean Nicot, ambassadeur de France à Lisbonne, le tabac est défini comme une plante médicinale. Introduit auprès de Catherine de

⁴ De manière générale sur la contestation des marchés, Roy Dilley (ed.), *Contesting Markets: Analysis of Ideology, Discourse and Practice*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1992. Voir également, Viviana Zelizer, « Repenser le Marché. La construction sociale du "marché aux bébés" aux Etats-Unis, 1870-1930 », *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n°94, 1992, p. 3-26.

⁵ Philippe Steiner, *Sociologie de la connaissance économique. Essai sur les rationalisations de la connaissance économique (1750-1850)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

⁶ Pour une rapide histoire du monopole de l'Ancien Régime à nos jours, « Historique des monopoles du tabac et des allumettes », in Nathalie Carré de Malberg (dir.), *Guide du chercheur, Histoire des monopoles du tabac et des allumettes en France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Editions Jacques Marseille-Altadis, 2003, p. 19-37.

Congrès AFSP Paris 2013

Médecis pour soigner ses maux de tête, il devient rapidement « un art de cour⁷ ». Par l'importation massive de ce produit et son accessibilité à faible prix, son usage se diffuse à l'ensemble de la population. En 1629, dans un contexte d'accroissement de sa consommation et d'augmentation de la fiscalité en raison des guerres entre les Nations⁸, le Roi Louis XIII décrète un droit d'entrée sur le tabac en provenance des pays étrangers. Cette taxation est légitimée par le fait que cette denrée n'est ni nécessaire pour la santé, ni pour l'entretien de la vie, mais ce sont surtout des considérations économiques qui expliquent cette décision. Ce dispositif technique répond aux principes économiques de l'époque, qualifiés *a posteriori* par Adam Smith de « mercantilistes ». Selon cette rationalisation économique, le circuit commercial est un jeu à somme nulle, une Nation ne peut donc s'enrichir qu'au détriment des autres⁹. L'imposition du tabac est alors perçue comme une politique de freinage des sorties d'argent au profit de Nations concurrentes, un mode d'accroissement des ressources du Royaume en période de guerre quasi-continue et une possibilité de développer la culture et le commerce avec les Antilles. Théoriquement, la récolte fiscale est facilitée par la définition du produit. Plante médicinale, la vente de tabac est sous la juridiction des apothicaires. Néanmoins ses usages non-médicaux suscitent la convoitise d'autres marchands qui interviennent sur le marché. Ce sont d'abord les épiciers, en conflit avec les apothicaires sur la définition de leurs compétences respectives, qui commercialisent le produit¹⁰. Sans contrôle de la part des autorités publiques, la vente se répand chez les taverniers, les limonadiers, les merciers, les parfumeurs. L'incapacité du pouvoir à réprimer ces délits favorise le développement de circuits parallèles d'approvisionnement en tabac qui remettent en cause le prélèvement fiscal sur ce produit et ses objectifs financiers¹¹.

Dans la deuxième partie du XVII^e siècle, les formes prises par la gestion de ces illégalismes sont largement tributaires de la position centrale de Jean-Baptiste Colbert, contrôleur des Finances depuis 1665 et secrétaire d'Etat à la Maison du Roi depuis 1669. Pour Jean-Baptiste Colbert, la puissance d'un Royaume se définit par sa richesse, produite à la fois par les ressources fiscales et l'activité commerciale, en particulier avec les colonies dont le développement est dépendant du Royaume. Il préconise alors l'interventionnisme économique de l'Etat, notamment par la création de monopoles¹². Pour le tabac, le monopole de vente apparaît comme le dispositif le plus efficace. Adoptée pour d'autres produits fiscaux tel que le service postal, cette forme d'organisation du marché du tabac est répandue en Europe. La ville de Mantoue en Lombardie est la première à établir un monopole du tabac en 1627. Une décennie suffit pour que le Portugal et l'Espagne prennent la même décision¹³. En 1674, afin

⁷ Didier Nourrisson, *Le tabac et son temps. De la séduction à la répulsion*, Paris, Editions de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, 1999, p. 17.

⁸ Richard Bonney parle d'un « tour de vis fiscal » entre 1620 et 1630, *L'absolutisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 86.

⁹ Sur la pensée économique mercantiliste, voir notamment Philippe Steiner, « Marchands et princes : les auteurs dits "mercantilistes" », in Alain Beraud, Gilbert Faccarello (dir.), *Nouvelle histoire de la pensée économique. Tome 2. Des scolastiques aux classiques*, Paris, La Découverte, 1992, p. 95-142.

¹⁰ Patrice Boussel, Henri Bonnemain, *L'histoire de la Pharmacie et de l'industrie pharmaceutique*, Paris, Porte Verte, 1982 ; René Favre, Georges Dillemann, *L'histoire de la Pharmacie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

¹¹ Sur cette période, Marc Vigie, Muriel Vigie, *L'herbe à Nicot. Amateurs de tabac, fermiers généraux et contrebandiers sous l'Ancien Régime*, Paris, Fayard, 1989.

¹² Pour plus de détails sur le « colbertisme », Philippe Minard, *La fortune du colbertisme. Etat et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998 ; « "France colbertiste" versus Angleterre "libérale" ? Un mythe du XVIII^e siècle », in Jean-Philippe Genet, François-Joseph Ruggiu (dir.), *Les Idées passent-elles la Manche ? Savoirs, représentations, pratiques*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, p. 97-209.

¹³ De manière générale sur la construction du marché du tabac dans le monde, Jordan Goodman, *Tobacco in history. The cultures of dependence*, Mondon and New York, Routledge, 1993, p. 216-226 ; Jan Rogoziński, *Smokeless Tobacco in the Western World, 1550-1950*, New York, Praeger, 1990.

Congrès AFSP Paris 2013

d'accroître ses ressources fiscales, Louis XIV déclare la création d'un monopole de la distribution du tabac¹⁴. Ce nouveau dispositif permet de contrôler et d'organiser les rapports entre l'Etat, les négociants et les consommateurs, également contribuables, et d'assurer une récolte fiscale performante. Si divers outils techniques sont disponibles pour percevoir cet impôt¹⁵, l'affermage, mode de recouvrement des impôts indirects, apparaît comme la modalité d'intervention la plus légitime et la plus efficace¹⁶. Ce système permet au Roi de monopoliser la vente du tabac et de lever l'impôt, tout en s'épargnant l'entretien d'une administration onéreuse. Les Fermes générales sont seules habilitées à faire entrer des tabacs étrangers. Elles achètent la matière première et organisent l'acheminement des produits sur le territoire. Les marchands qui vendaient jusque-là du tabac au détail doivent se faire recenser et recevoir une habilitation. Préposés, ils ont pour obligation de se fournir exclusivement dans les entrepôts des Fermes et de tenir une comptabilité rigoureuse, contrôlée par des commis des Fermes. En limitant le nombre de négociants agissant sur ce marché, le système d'affermage permet de contrôler la récolte de la taxation, d'en accroître le bénéfice et d'étendre les revenus du Royaume¹⁷. En 1681, ce système est renforcé par la monopolisation de l'importation et de la fabrication des tabacs. Désormais le fermier a la main mise sur l'achat et la transformation de la matière première dans les manufactures, seules à pouvoir fabriquer, filer, mâtiner et mettre en poudre le tabac étranger. Pour autant, la présence d'un marché parallèle demeure et suscite des contestations de la structuration de ce marché.

2) *Entre interventionnisme et libéralisme : la contestation des monopoles*

Une mobilisation apparaît particulièrement intéressante pour rappeler que l'interventionnisme de l'Etat sur le marché du tabac n'est ni évident, ni figé sous l'Ancien Régime. En 1715, à la mort du Roi Louis XIV, s'ouvre une période de Régence pendant laquelle l'Ecosais John Law parvient à faire imposer son « système » caractérisé par deux types d'action : la création d'un nouvel instrument d'échange monétaire et le développement commercial¹⁸. En 1716, le Royaume de France lui accorde la possibilité d'ouvrir une banque

¹⁴ Déclaration du Roy sur la vente et la distribution du tabac dans le Royaume, 1674, Fonds Bibliothèque Nationale de France, dépôt légal, cote F-23613 (628).

¹⁵ En France, il existe quatre modes de perceptions de l'impôt sous l'Ancien Régime : la collecte, l'abonnement, la régie intéressée et l'affermage.

¹⁶ Les fermiers sont des financiers chargés du recouvrement des deniers publics, au même titre que les receveurs généraux des finances, les régisseurs généraux des aides et les administrateurs généraux des domaines, à la seule différence qu'ils ne sont pas des officiers. L'Etat leur octroie des baux d'une durée de quatre, cinq ou dix ans pour récolter les impôts indirects. La Ferme verse au trésor la somme stipulée dans le bail d'affermage par des avances annuelles. En contrepartie, elle reçoit des intérêts sur avance et se rémunère sur les excédents éventuels. Le système d'intéressement direct au produit du prélèvement est perçu comme un moyen de générer des recettes supplémentaires puisqu'il est incitatif pour le fermier. Par ailleurs, le surplus tiré de l'activité de prélèvement est réinvesti dans les circuits financiers, notamment sous formes de bons d'Etat. Sur cette question, Yves Durand, *Les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971. De manière plus générale sur l'administration des finances et les financiers, Daniel Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard, 1984 ; Michel Bruguière, « L'administration des finances de Louis XVI à Bonaparte : ruptures et continuités », in François Bloch-Lainé, Gilbert Etienne (dir.), *Servir l'Etat*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1987, p. 161-185 ; Françoise Bayard, *Le monde des financiers au XVII^e siècle*, Paris, Flammarion, 1992 ; Jean Nagle, *Un orgueil français : la vénalité des offices sous l'Ancien Régime*, Paris, Odile Jacob, 2008.

¹⁷ Pour Max Weber, « L'affermage opéra comme un excellent moyen de rationalisation financière, d'abord d'une manière occasionnelle puis d'une manière permanente. Il permettait aussi l'anticipation (escompte) des revenus de l'Etat à des fins militaires, si bien qu'il prit dans ce domaine une importance particulièrement grande », *Histoire économique, esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard, 1991 (trad. 1923), p. 303.

¹⁸ Pour plus de détail, Paul Harsin, *Crédit public et Banque d'Etat en France du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Droz, 1933. Sur John Law, voir les travaux d'Antoin E. Murphy, *John Law's Essay on a Land Bank*, Dublin, Aeon Publishing, 1994 ; *John Law, Economic Theorist and Policy-Maker*, Oxford, Clarendon Press, 1997 ;

Congrès AFSP Paris 2013

générale pour émettre du papier monnaie, en remplacement de la monnaie métallique. L'année suivante, il crée une compagnie de commerce, la Compagnie d'Occident, à laquelle est concédé le bail du commerce et d'exploitation de la Louisiane. Le système devient fisco-financier en 1719 lorsque la Compagnie acquiert le prélèvement de la fiscalité indirecte. A cette date, le bail de la vente exclusive sur l'entrée, la fabrication et la vente du tabac est cédé à la Compagnie d'Occident, devenue Compagnie des Indes. John Law tente alors de remplacer les Fermes par des régies, en les adjugeant à la Compagnie. La même année, sous sa demande, le monopole de vente du tabac est révoqué au profit d'un simple droit d'entrée. Toutefois, cette stratégie visant à libéraliser la vente de tabac pour favoriser le commerce international échoue avec la chute du système Law¹⁹. Cet épisode rappelle que dès la première moitié du XVIII^e siècle, des réflexions pour une libéralisation du commerce émergent des hommes pratiquant le négoce²⁰. Autour de plusieurs mouvements de pensée comme celui désigné par Simone Meysonnier de « libéralisme égalitaire²¹ », celui des physiocrates, ou de personnalités comme Turgot, se développe un corps de doctrine libéral²².

La Révolution Française est un moment particulier pour étudier la manière dont les idées et les débats sur la forme de la commercialisation du tabac se cristallisent autour des conflits des rationalisations de la connaissance économique²³. Le marché du tabac pose deux problèmes qui sont débattus à l'Assemblée Nationale à partir du 23 avril 1790 : celui de la légitimité de l'impôt sur ce produit et celui de la forme monopolistique de son commerce. Ces discussions peuvent être analysées au regard de deux décisions prises par les députés et qui agissent comme un cadre structurant et contraignant. Le 17 juin 1789, les parlementaires consacrent la philosophie du consentement à l'impôt et de l'égalité des citoyens face à la taxation en proclamant le droit des citoyens à consentir à l'impôt par l'intermédiaire de leurs représentants. La deuxième décision est le décret d'Allarde du 2 mars 1791 qui formule la liberté du commerce, définie comme : « la faculté pour chacun d'exercer tout commerce ou toute industrie, sous les seules conditions imposées par les lois et les règlements d'intérêts publics ». Ces deux règles imposent un cadrage spécifique aux prises de positions sur le tabac qui opposent différents types d'intérêts : ceux des agriculteurs, ceux des commerçants, mais

« Introduction », in Du Tot, *Histoire du système de John Law (1716-1720)*, Paris, Institut national d'études démographiques, 2000, p. 11-66. ; « John Law et la gestion de la dette publique » in Jean Andreau, Gérard Béaur, Jean-Yves Grenier (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006, p. 269-296.

¹⁹ Pour plus de détail, Paul Harsin, *Crédit public et Banque d'État en France du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Droz, 1933. Sur John Law, voir les travaux d'Antoin Murphy, *John Law's Essay on a Land Bank*, Dublin, Aeon Publishing, 1994 ; *John Law, Economic Theorist and Policy-Maker*, Oxford, Clarendon Press, 1997 ; « Introduction », in Du Tot, *Histoire du système de John Law (1716-1720)*, Paris, Institut national d'études démographiques, 2000, p. 11-66. ; « John Law et la gestion de la dette publique » in Jean Andreau, Gérard Béaur et Jean-Yves Grenier (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006, p. 269-296.

²⁰ Arnault Skornicki, « L'Etat, l'expert et le négociant : le réseau de la "science du commerce" sous Louis XV », *Genèses*, n°65, vol.4, 2006, p. 4-26. De manière générale sur la pensée et action économique à cette période, du même auteur, *L'économiste, la cour et la patrie*, Paris, CNRS Editions, 2011.

²¹ Simone Meysonnier, *La balance et l'horloge. La genèse de la pensée libérale en France au XVIII^e siècle*, Montreuil, Edition de la Passion, 1989, p. 96-135.

²² Pour saisir la manière dont ces écoles sont au fondement du libéralisme économique, voir notamment Gilbert Faccarello, « La "liberté de commerce" et la naissance de l'idée de marché comme lien social », in Philippe Nemo, Jean Petitot, (dir.) *Histoire du libéralisme en Europe*, Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2006, p. 205-247 ; dans le même ouvrage collectif, Philippe Steiner, « Le débat sur la liberté du commerce des grains (1750-1775) », p. 255-278 ; Philippe Nemo, « Les Idéologues et le libéralisme », p. 323-367 ; Michel Leter, « Eléments pour une étude de l'école de Paris (1803-1852) », p. 429-509.

²³ Gilbert Faccarello, Philippe Steiner (dir.), *La pensée économique pendant la Révolution Française*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1990.

Congrès AFSP Paris 2013

aussi ceux des parlementaires et des administrateurs qui gèrent le budget de l'Etat²⁴. Sans revenir sur l'ensemble des débats, il est possible de distinguer trois positions, portées par trois acteurs. Le premier, Honoré Gabriel Roquetti, comte de Mirabeau (1749-1791), a été élu député du Tiers aux Etats généraux. Classé par Timothy Tackett parmi les philosophes « professionnels » qui adoptent dans un premier temps des positions monarchiennes avant de prendre place dans la formation des Jacobins²⁵, Mirabeau défend la liberté de commerce, tout en prônant un pouvoir exécutif fort au sein d'une monarchie constitutionnelle. Dans un discours prononcé le 29 janvier 1791, il affirme le fait que l'impôt sur le tabac est indispensable. Or il lui semble que la renonciation au privilège exclusif est une erreur. Il rappelle les difficultés rencontrées pour surveiller les fabrications clandestines de tabac et juge que la libéralisation du marché appellerait à une expansion de la fraude et une réduction des recettes fiscales. Pour lui, le régime exclusif est le seul moyen d'assurer un revenu constant à la Nation²⁶. Par ailleurs, le monopole serait moins coûteux que la liberté de fabrication. Avec un nombre d'établissements limité, des économies pourraient être réalisées en termes de personnel dirigeant et de personnel surveillant. De plus, avec une fabrication émanant de l'Etat et d'agents « désintéressés » recrutés par celui-ci, le produit vendu serait de qualité. Le monopole est alors présenté comme favorable pour la masse des contribuables qui consomme ce produit.

Face à lui, le baron d'Allarde argue que la prohibition attaque les droits sacrés des personnes et de la propriété. Pierre Gilbert Leroy d'Allarde (1752-1809) a embrassé une carrière militaire avant d'être élu le 18 avril 1789 député de la Noblesse aux Etats généraux. Membre du comité de l'imposition, il participe aux travaux de l'assemblée constituante sur les nouveaux principes de la taxation et son nom est associé au principe de la liberté de commerce²⁷. Il remet en cause à la fois la taxation sur le tabac et l'organisation monopolistique de sa distribution. Il reprend un argument déjà présent sous l'Ancien Régime selon lequel le tabac serait taxé comme un produit de luxe alors que sa consommation est courante, voire même de nécessité, et qualifie cette fiscalité d'« immoral[e], barbare et injuste²⁸ ». Pour appuyer cet argument, il démontre que cet impôt ne présenterait pas de rentabilité économique. Fort d'une démonstration mathématique, il établit que les frais de régie s'élèvent à 40% du produit effectif, ce qui prive la culture, le commerce et l'industrie d'un produit intéressant. Il propose donc la suppression de l'impôt sur le tabac et la liberté de culture et de vente.

Le dernier positionnement dans l'espace de la représentation est celui du député de Strasbourg. Etienne François Joseph Schwendt (1748-1820) est un acteur peu connu de la Révolution Française. Il fit partie du comité des finances, se montra favorable aux réformes et vota du côté gauche de l'Assemblée. Sa position relaie les intérêts des deux départements du Rhin dans lesquels la culture du tabac est libre. Il appuie sa démonstration sur deux arguments : celui de la liberté, principe constitutionnel qui doit être assuré aux personnes et aux propriétés, et celui de la réussite économique du marché du tabac. Il demande aux députés de prendre comme modèle les départements qu'il représente et dans lesquels la culture et la fabrication du tabac sont libres et génèrent, selon ses calculs, 2,5 millions de livres. Dans sa

²⁴ Sur les débats à l'Assemblée Nationale voir « Analyse des discussions qui se sont élevées dans les assemblées législatives, depuis le 24 avril 1790 jusqu'au 20 mai 1802, concernant l'impôt du tabac », Extrait du *Moniteur*, Paris, 1819, Fonds Bibliothèque Nationale de France, dépôt légal, cote 8-LE29-1259.

²⁵ Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 27-74.

²⁶ « Analyse des discussions qui se sont élevées dans les assemblées législatives », *op. cit.*, p. 24.

²⁷ Alain Plessis (dir.), *Naissance des libertés économiques. Le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier*, Paris, Institut d'histoire de l'industrie, 1993 ; du même auteur, « La loi d'Allarde : l'acte de décès du corporatisme », in Steven Kaplan, *La fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001, p. 500-545.

²⁸ « Analyse des discussions qui se sont élevées dans les assemblées législatives », *op. cit.*, p. 29.

Congrès AFSP Paris 2013

conception du marché du tabac, la Régie nationale a toute sa place, l'intervention de l'Etat assurant la production et la fabrication du tabac le temps que le marché libre se construise. Au terme de ces débats les partisans d'Allarde l'emportent. Après la proclamation de la liberté de commerce et dans la foulée de la suppression de la Ferme générale par le décret du 20 mars 1791, la liberté de cultiver, de fabriquer et de débiter du tabac est consacrée. Ce produit n'est plus soumis à l'impôt et toutes formes de protectionnisme et de privilèges données aux cultivateurs, aux fabricants et aux débiteurs disparaissent.

3) *Le réalisme économique comme justification du maintien des monopoles*

Avec la suppression des contributions indirectes, l'action des révolutionnaires met en péril les finances de l'Etat. Rapidement, les quatre contributions directes ne suffisent pas à couvrir les dettes et les dépenses. Une législation fiscale sur le tabac est progressivement remise en place : en 1798 par la taxation de sa fabrication, puis en 1806 par la taxation de sa vente. Une fois de plus, cette réglementation ouvre des difficultés pour récolter l'impôt. Les débiteurs doivent payer les taxes avant même d'avoir vendu le produit, ce qui leur enlève une partie de leurs fonds pour gérer leur commerce. L'attrait que constitue le tabac de contrebande est donc toujours aussi vif et les contrôles de l'administration des Contributions sont faibles et contestés²⁹. Dans ce contexte, sous le Premier Empire, Napoléon rétablit durablement le monopole. Le 5 ventôse an XII (25 février 1804), il crée l'administration des Droits Réunis qui deviendra en 1814 la direction générale des Contributions Indirectes. Suite au décret du 29 décembre 1810, la Régie des droits réunis prend en charge l'achat, la fabrication et la vente du tabac. Tout particulier peut cultiver du tabac après avoir demandé une autorisation préfectorale, mais seul l'Etat peut acheter leur récolte. La direction générale des Manufactures de l'Etat gère l'approvisionnement et la fabrication du tabac tandis que l'administration des Contributions Indirectes supervise sa vente chez les débiteurs. Napoléon institue le monopole de manière provisoire, pour une durée de cinq ans. Privilège à durée définie de 5 ans, ce pis-aller vise à créer les conditions nécessaires d'une mise en concurrence future.

Avec la chute de l'Empire et le fonctionnement délibératif des institutions politiques, à chaque renouvellement de la période quinquennale du monopole, les tenants de la liberté commerciale demandent son abolition. Les cultivateurs et les anciens fabricants de tabac s'allient aux négociants pour exiger, *via* leurs représentants à l'Assemblée Nationale, la libéralisation du marché. La contestation émerge dans les départements du Rhin dès les premiers mois de la Restauration. En 1815, un mémoire élaboré par les cultivateurs d'Alsace et la chambre de commerce de Strasbourg en faveur de la libre culture et de la libre fabrication des tabacs est présenté au Roi³⁰. En 1817, des négociants de Strasbourg utilisent la pétition comme moyen d'action sur les parlementaires. L'année suivante, les délégués de la chambre de commerce de Strasbourg proposent un plan de régime d'impôt à substituer au monopole des tabacs. Ces propositions sont relayées dans d'autres régions, comme à Marseille où en 1818 des négociants et d'anciens fabricants de tabac demandent la liberté de commerce du tabac. Face à ces mobilisations, la direction de l'administration des Contributions Indirectes reste discrète. Cependant, elle transmet à son ministère de tutelle un certain nombre d'informations pour légitimer son activité. L'exemple le plus représentatif est celui de la demande de renouvellement du monopole à échéance non plus de cinq ans mais de dix ans par Auguste Pasquier, directeur de l'administration des tabacs. Il joint à son

²⁹ Sur cette question Nicolas Delalande, Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 24-26.

³⁰ Sur le rôle et les modes d'action des chambres de commerce à cette époque, Claire Lemerrier, « La chambre de commerce de Paris, acteur indispensable de la construction des normes économiques (première moitié du XIX^e siècle) », *Genèses*, n°50, vol.1, 2003, p. 50-70 et de manière plus générale, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003.

Congrès AFSP Paris 2013

argumentation un tableau comparatif du produit de l'impôt sur le tabac en période de liberté taxée (1798 à 1811) et depuis le rétablissement du monopole ainsi qu'un compte rendu des dépenses de la Régie entre 1824 et 1833³¹. Ces données tendent à démontrer que le monopole est plus rentable pour la puissance publique que la liberté avec taxe et que ses dépenses de fonctionnement sont moindres pour l'Etat. Par cette action, le directeur de l'administration des tabacs justifie ses attributions et tente de renforcer la croyance en l'efficacité et la nécessité du monopole³². Si des contestations se poursuivent tout au long du siècle, en 1892 le régime est maintenu *sine die* « jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par la loi³³ ».

La reconstruction des monopoles des tabacs devait être une béquille provisoire destinée à créer les conditions nécessaires d'une mise en concurrence ultérieure lorsque le marché national unifié pourrait affronter la concurrence étrangère³⁴. Les avantages économiques et financiers qu'ils procurent à l'Etat et les luttes pour le maintien de leur position dans la structuration étatique du marché des agents administratifs lui permettent de perdurer dans le temps.

La qualification fiscale du tabac et la monopolisation par le Royaume de son importation, de sa fabrication et de sa vente s'inscrivent dans le processus d'accumulation des richesses au fondement de la construction de l'Etat moderne au cours duquel le détenteur de la couronne royale accumule des ressources financières par le monopole fiscal et contribue à l'agencement d'un espace économique unifié³⁵. L'institutionnalisation des monopoles des tabacs en tant qu'instrument d'action publique, défini par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur³⁶ », est un lent processus qui donne à voir la victoire des promoteurs de l'interventionnisme étatique.

B. La libéralisation partielle du marché

La mobilisation d'acteurs de la sphère économique et leurs relais au Parlement ne remet pas en cause l'accord minimal des élites politiques et administratives sur les monopoles du tabac. Leur ébranlement n'est véritablement entamé que lorsque cette critique prend place au sein même des structures de l'Etat, dans l'administration du monopole. La deuxième période étudiée dans cette partie est celle qui s'ouvre à partir du début du XX^e siècle et qui voit les activités économiques de l'Etat se transformer au nom de la modernisation de son intervention sur les marchés puis de la réglementation européenne. L'activité des modernisateurs de l'Etat (1.), combinée aux attentes du secteur économique et politique vis-à-vis des traités européens (2.) sont à l'origine du démantèlement progressif des monopoles du tabac.

³¹ Auguste Pasquier, *Rapport au ministre des Finances sur l'impôt du tabac*, 1834, Fonds Bibliothèque Nationale de France, dépôt légal, cote LF158-90.

³² Sur des résultats semblables sur d'autres services publics, Francis Démier, « Economistes libéraux et "services publics" dans la France du premier XIX^e siècle », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°52, vol.3, 2005, p. 33-50.

³³ Loi du 26 décembre 1892 sur le monopole du tabac.

³⁴ Sur ce type d'argument pour justifier le protectionnisme de l'Etat, Jean-Pierre Hirsch, Philippe Minard, « "Laissez-nous faire et protégez-nous beaucoup" : pour une histoire des pratiques institutionnelles dans l'industrie française (XVIII^e-XIX^e siècle) », in Louis Bergeron et Patrice Bourdelais (dir.), *La France n'est-elle pas douée pour l'industrie ?*, Paris, Belin, 1998, p. 135-156.

³⁵ Richard Bonney (dir.), *Systèmes économiques et finances publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996. De manière plus large sur la construction de l'Etat moderne, Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Agora, 2003 (rééd. Calmann-Levy, 1969).

³⁶ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 13.

Congrès AFSP Paris 2013

1) Modernisation et rationalisation de l'activité économique de l'Etat

Dans l'entre deux guerres, les monopoles des tabacs évoluent sous le poids de la faiblesse des finances publiques et du mouvement de rationalisation de l'économie que connaît l'administration et le patronat français³⁷. En 1925, dans le cadre de la diffusion du thème de la « réforme de l'Etat³⁸ », le ministre des Finances commande un rapport à une commission extraparlamentaire dans le but de réformer l'administration des tabacs. Cette commission, composée pour l'essentiel de hauts fonctionnaires, est dirigée par André Citroën. André Citroën (1878-1935), fils de négociant, polytechnicien démissionnaire, s'établit en tant qu'entrepreneur. Après avoir fabriqué des pièces pour locomotives et des engrenages automobiles, il devient industriel, créateur d'automobiles³⁹. Il fait partie d'une génération d'hommes nouveaux dans le champ du pouvoir économique, dotés de moyens de production et de compétences et correspond à « la figure du patron ingénieur, proche de l'Etat, rarement issu de la grande bourgeoisie, souvent passé par les grandes écoles, et en premier lieu par Polytechnique, promouvant une vision de l'économie organisée selon des principes qui ne sont réductibles ni au libéralisme, ni au planisme *stricto sensu*⁴⁰ ». L'enquête qu'il mène est un travail collectif auquel Henri Fayol participe. Quatre années auparavant, ce dernier avait publié un rapport sur le monopole postal sous le titre : « l'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT ». Il y préconisait une stabilité de la direction de l'administration nommée sur ses compétences, et la suppression de l'intervention des parlementaires dans le fonctionnement bureaucratique des Postes Télégraphes et Téléphones⁴¹. Bien qu'Henri Fayol juge le rapport d'André Citroën sur le monopole des tabacs trop neutre dans sa volonté de rénovation économique et administrative⁴², celui-ci n'en participe pas moins au mouvement de rationalisation de l'organisation des services industriels et commerciaux de l'Etat. Dans ce rapport, la séparation de l'administration de la vente de tabac (sous la direction des Contributions Indirectes) et de la fabrication des tabacs (au sein de l'administration des tabacs) héritée de l'Empire, est fustigée. André Citroën préconise leur fusion dans un Office national des tabacs jouissant d'une autonomie financière vis-à-vis des pouvoirs publics ce qui permettrait de rapprocher le fonctionnement du monopole de celui d'une entreprise privée. En 1926, alors que Raymond Poincaré redevient président du conseil en période de crise financière, il s'inspire de ce rapport pour accroître les recettes fiscales de l'Etat, la rentabilité et l'autonomie du monopole. Le budget des tabacs est rattaché à la Caisse d'amortissement de la dette publique⁴³ et le monopole devient le Service d'exploitation industrielle des tabacs

³⁷ François Denord, Odile Henry, « La "modernisation" avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés Contemporaines*, n°68, vol.4, 2007, p. 83-104. François Denord, *Néo-libéralisme, version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007. De manière plus largement, voir Richard Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France, modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984 ; Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999.

³⁸ Nicolas Rousselier, « La contestation du modèle républicain dans les années 1930 : la réforme de l'Etat », in Serge Berstein et Odile Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 319-335.

³⁹ Pour plus de précisions sur la trajectoire de cet acteur, voir l'entrée « André Citroën » in Jean-Claude Daumas, Alain Chatriot, Danièle Fraboulet, Patrick Fridenson, Hervé Joly (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 175-177.

⁴⁰ François Denord, Odile Henry, *op. cit.*, p. 19.

⁴¹ Alain Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration », *Entreprises et Histoire*, n°34, vol.3, 2003, p. 84-97.

⁴² Jean-Noël Retière, « Vices patents et vertus ignorées de l'industrie d'Etat : le monopole des tabacs vu par Fayol », in Jean-Louis Peaucelle (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003, p. 193-206.

⁴³ La caisse autonome d'amortissement de la dette publique est créée par la loi du 26 avril 1926. Sous la présidence du directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, cette institution est autonome du Parlement.

Congrès AFSP Paris 2013

(SEIT). En 1935, le service prend la forme d'une Régie d'Etat auquel le monopole des allumettes est rattaché. Le SEITA (Service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes) se voit attribuer la gestion de l'administration des manufactures de tabacs et la commercialisation du tabac en gros. En dépit d'une autonomie dans la gestion quotidienne, le conseil d'administration soumet ses décisions à l'approbation du Ministre des Finances. De son côté, le monopole de la vente du tabac au détail demeure sous la tutelle de l'administration des Contributions Indirectes. Cette nouvelle organisation suscite toujours des critiques au sein même de l'Etat comme l'explique le cours de l'année scolaire 1942-1943 sur les Contributions Indirectes à l'Ecole Libre des Sciences Politiques de l'inspecteur des Finances Louis Formery où il pointe les limites de la gestion publique de ce secteur économique. Néanmoins, par une comparaison avec la situation en Angleterre, il est amené à reconnaître que le monopole procure un rendement économique plus important que le marché libre⁴⁴.

Après la seconde guerre mondiale⁴⁵, de nouvelles études sur le fonctionnement du monopole sont menées par plusieurs institutions dans le cadre de la politique de modernisation de l'Etat⁴⁶ : la commission des méthodes en 1945 et 1946, le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1950 et 1952, l'Inspection générale des Finances en 1953, le Commissariat général au Plan en 1956 et 1957, l'enquête de Michel Crozier dans les manufactures de tabac en 1959⁴⁷. Deux questions sont principalement soulevées : celle du rattachement de la vente au service d'exploitation et celle de la forme juridique prise par ce service. Dans le rapport remis en 1956 au ministre des Finances Paul Ramadier, Monsieur Lorain, conseiller maître à la Cour des comptes, propose la fusion des fonctions de vente et de distribution au sein d'une même entité juridique qui prendrait la forme d'une entreprise publique dont le pouvoir de gestion et de décision appartiendrait au conseil d'administration. Cependant, le directeur général des Impôts s'oppose vivement à cette réforme et souhaite maintenir la distribution au détail du tabac dans le giron de son administration. Son argumentation repose sur la distinction entre la gestion industrielle du monopole, qui revient selon lui au service d'exploitation, et la vente, qui correspond aux rentrées fiscales de l'Etat et donc à la tutelle de son administration. La mobilisation de la rhétorique de ce qui est de l'ordre du monopole fiscal étatique légitime les intérêts propres de la Direction Générale des Impôts, qui agit pour le maintien de ses attributions et des profits matériels et symboliques qui y sont associés. Le rapport de la commission des tabacs au Commissariat général au Plan de 1957 propose le rattachement des entrepôts, qui commercialisent en gros le tabac, au

Elle est destinée à stabiliser la dette flottante de l'Etat constituée des bons de la Défense Nationale par l'émission de titres publics. Sur cette question voir notamment, Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1965 ; Jean Andreau, Gérard Béaur, Jean-Yves Grenier, *La dette publique dans l'histoire*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006. Pour un exemple de son usage : Nicolas Delalande, « Quand l'Etat mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, n°80, vol.3, 2010, p. 27-48.

⁴⁴ Louis Formery, *Contributions Indirectes, cours de l'Ecole libre des sciences politiques*, Paris, Centre de Documentation Universitaire, 1942, p. 83, Fonds Bibliothèque Nationale de France, dépôt légal, cote 4-LF178-67 (1942-1943).

⁴⁵ Sur l'évolution de la forme prise par le monopole depuis 1945, Eric Godeau, *Le tabac en France de 1940 à nos jours. Histoire d'un marché*, Paris, Presses Universitaires Paris-Sorbonne, 2008

⁴⁶ Sur cette période, voir notamment Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997 et Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2002, p. 295-306. Sur la diffusion du libéralisme dans les bureaux ministériels des Finances, Brigitte Gaïti, *De Gaulle prophète de la V^e République*, Paris, Presses de Sciences. Po, 1998, p. 278-284. Pour la période suivante, sur la diffusion du thème de réforme de l'Etat, Philippe Bezès, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1968-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

⁴⁷ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1964.

Congrès AFSP Paris 2013

SEITA⁴⁸. Reconnaissant le principe selon lequel les débiteurs apportent leur concours aux Contributions Indirectes pour diverses tâches et que le contrôle de cette administration s'exerce à différents titres, les membres de la commission ne souhaitent pas déposséder la DGI de son pouvoir tutélaire sur les débiteurs. Suite à ces recommandations, en 1959, le SEITA devient un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), doté d'une autonomie financière. Il détient les monopoles d'importation, de fabrication et de vente en gros du tabac et assure la conception et la réalisation de sa politique commerciale. Il demeure sous la tutelle du ministère des Finances et son directeur général est nommé par décret, en Conseil des ministres.

Menés dans des administrations ou dans des commissions hybrides, les rapports d'expertise des modernisateurs d'après-guerre parviennent à limiter l'intervention décisionnelle de l'Etat dans la gestion du secteur et tentent ainsi de rationaliser et de dépolitiser l'administration du secteur. Néanmoins, ils s'opposent aux intérêts d'acteurs administratifs qui ne se laissent pas déposséder de leur pouvoir d'intervention sur le marché du tabac.

2) *Le traité de Rome comme opportunité de démantèlement*

Les travaux sur les usages de l'Europe ont mis en évidence la manière stratégique dont les acteurs se saisissent de la réglementation supra-nationale pour contourner ou remettre en cause les règles étatiques⁴⁹. La construction européenne et les normes qu'elle impose aux Etats peuvent être mobilisées pour conférer une légitimité propre à des changements politiques, portés par certains types d'acteurs qui y trouvent le moyen de renforcer leur position dans l'Etat ou sur le marché⁵⁰. Dans le processus engagé de contestation des monopoles du tabac, la réglementation européenne devient une ressource pour justifier et légitimer le désengagement de l'Etat et la libéralisation du marché.

Selon le Traité de Rome, les Etats membres doivent aménager leur système économique afin de répondre aux injonctions sur la libre circulation des biens à l'intérieur du territoire douanier de la Communauté Economique Européenne. Ainsi, les monopoles étatiques doivent être réformés pour éliminer les obstacles aux échanges transfrontaliers et éviter les distorsions à la concurrence⁵¹. En 1976, le monopole sur l'importation et la commercialisation en gros des tabac manufacturés en provenance des Etats membres est aboli, ce qui permet une adaptation aux injonctions européennes sans remettre en cause le monopole de fait du SEITA⁵². Les industriels étrangers peuvent commercialiser leurs produits en France en signant un contrat de distribution avec le SEITA. Dès la fin des années 1970, ces acteurs privés fustigent les pratiques de l'Etat français qu'ils jugent être des entraves à la libre

⁴⁸ *Le monopole des tabacs de 1956 à 1965*, Rapport présenté par la commission des tabacs au Commissariat général au Plan, juillet 1957, Fonds Bibliothèque Nationale de France, dépôt légal, cote 8-LF290-56.

⁴⁹ Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformation européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004. Pour une application sur le monopole des pompes funèbres, Pascale Trompette, *Le marché des défunts*, Paris, SciencesPo. Les presses, 2008.

⁵⁰ Sur cette période, Bruno Jobert, Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-85. Pour une application des programmes modernisateurs sur les monopoles d'Etat, Edith Brenac, « De l'Etat producteur à l'Etat régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications », in Bruno Jobert (dir.), *ibid.*, p. 273-323.

⁵¹ Jean-Paul Faugère, « La redéfinition du rôle de l'Etat induite par la construction européenne », in Bernard Bellon (alii.) (dir.), *L'Etat et le marché*, Paris, Economica, 1994, p. 94-103.

⁵² L'application des traités européens ne doit pas être considérée comme automatique. Les acteurs nationaux s'en saisissent et le retraduisent, Vivien Schmidt, « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment », *Journal of European Public Policies*, vol.9, n°6, 2002, p. 894-912.

Congrès AFSP Paris 2013

concurrence⁵³. Les prix de l'ensemble des produits du tabac sont fixés par décret et les fournisseurs étrangers considèrent que le ministère du Budget favorise les produits nationaux en fixant des prix de vente plus bas pour les produits français, notamment les Gauloises, que pour les marques étrangères⁵⁴. En 1979, le député des Pays-Bas Harry Notemboom relaie la critique des fabricants de tabac étrangers, en particulier Philip Morris, par une question écrite à la Commission européenne⁵⁵. Après enquête, celle-ci met le gouvernement français en demeure de cesser d'appliquer des prix différentiels selon l'origine du tabac. En parallèle, Philip Morris utilise la presse pour publiciser l'infraction de la France et les multiples condamnations des instances européennes⁵⁶. La situation ne s'apaise qu'au début des années 1990 avec la sortie du tabac de l'indice des prix à la consommation et la libéralisation des prix.

Cette critique de l'intervention étatique et de la faible autonomie du service est également présente au sein de l'Etat. Dès 1967, le rapport Nora sur la réforme des entreprises publiques remet en cause leur dépendance politique. Au sein même de l'appareil du SEITA, les dirigeants, qui sont traditionnellement issus de Polytechnique, contestent le fonctionnement du service. En 1978, Jean Carrière, nouvellement nommé directeur général par Valéry Giscard d'Estaing, décrit ainsi l'organisation :

« Collectivement, le SEITA reste marquée par des réflexes acquis au cours de la très longue période du monopole : il reste un fabricant plus qu'un commerçant, une constellation de castes plus qu'une communauté de travail, une administration plus qu'une entreprise. [...] Le nom même du SEITA (*service* d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes) et sa nature d'établissement public constituent aujourd'hui un handicap dans la bataille commerciale à laquelle l'entreprise doit faire face. L'actuelle configuration institutionnelle gêne les nécessaires évolutions du statut du personnel ; elle crée des réflexes de méfiance chez les concurrents avec lesquels nous devons organiser l'industrie du tabac en France ; elle contribue à entretenir, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise, une "mentalité administrative" incompatible avec l'agressivité commerciale.⁵⁷ »

L'objectif de Jean Carrière est de rendre l'établissement rentable et compétitif⁵⁸, en incitant à la diversification de son activité et à son internationalisation par des accords coopératifs avec d'autres fournisseurs. Pour y parvenir, il propose au Ministère du Budget de changer le statut

⁵³ Selon Luc Berlivet, la loi Veil a été perçue par les fabricants étrangers comme une entrave à la libre concurrence puisqu'elle les empêche de faire la promotion de leurs produits et ainsi de s'implanter sur le marché français. Les contestations ici exposées ont lieu en parallèle.

⁵⁴ « Report : Prices in France », 10 novembre 1977, Fonds Philip Morris, cote 2025023010/3034, *legacy tobacco documents library*, consulté le 3 juin 2012.

⁵⁵ « Publication : Written question n°163/79 by Mr Notanboom to the commission of the European Communities », 13 août 1979, Fonds Philip Morris, cote 2024976122, *legacy tobacco documents library*, consulté le 3 juin 2012.

⁵⁶ « Media Plan : France three plan 1989-1991 », Fonds Philip Morris, cote 2501317356/7359, *legacy tobacco documents library*, consulté le 3 juin 2012.

⁵⁷ Archives SEITA-Altadis, fonds PDG, cote 36J94, dossier « Plan de redressement du SEITA », p. 6-7.

⁵⁸ Cette posture au sein de la direction du monopole des tabacs n'est pas nouvelle, comme le note Jean-Noël Retière qui décrit, pour le milieu du XIX^e siècle : « un monde dominé par des principes, des valeurs, des usages qui trahissent, dès l'aube du Second Empire, la présence exclusive des polytechniciens à la tête de l'entreprise. Univers de la norme, de la prévision, du contrôle, de l'évaluation, l'administration des tabacs devait anticiper, avec près d'un demi siècle d'avance, le processus de rationalisation de la production », in « Une entreprise d'Etat séculaire : les tabacs l'exemple de la « manu » de Nantes (1857-1914) », *Entreprises et Histoire*, n°6, 1994, p. 127.

Congrès AFSP Paris 2013

de l'établissement pour en faire une entreprise, liée par contrat avec l'Etat. Cette contractualisation mise en place dans des entreprises telles que la SNCF ou Air France, permettrait de définir des engagements précis qui engageraient la responsabilité des dirigeants ce qui permettrait de rendre l'entreprise efficiente. En 1980, le service change de forme juridique pour devenir la SEITA. La société d'exploitation industrielle du tabac et des allumettes n'a plus vocation à être sous la tutelle de l'Etat et un tiers de son capital peut être ouvert aux investisseurs privés⁵⁹. Toutefois, les parlementaires s'opposent à la contractualisation de la relation entre l'Etat et la SEITA. Le processus de privatisation est freiné par la mobilisation des ouvriers de l'entreprise et l'arrivée de la gauche au pouvoir qui fait voter une loi pour que la puissance publique demeure seule actionnaire de l'entreprise. Il faut attendre 1993 pour que le capital de l'entreprise soit à nouveau ouvert. En 1995, l'Etat se désengage du secteur économique du tabac et transfère sa participation dans l'entreprise au secteur privé. Entièrement privatisée, la SEITA est désormais prise dans le jeu structurel de l'internationalisation du marché et de la concentration des entreprises. En 1999, elle fusionne avec Tabacalera, l'ancienne régie espagnole des tabacs et devient Altadis. Huit ans après, le groupe britannique Imperial Tobacco les rachète.

II. Vers une rationalité sanitaire ? La recomposition des formes d'interventions étatiques sur le marché du tabac

Le processus de privatisation des monopoles s'accompagne d'un engagement sanitaire de l'Etat sur le marché du tabac. A partir de la fin des années 1970, une politique de lutte contre le tabagisme se met en place et permet au ministère de la Santé et du Budget de réorganiser ce marché. Dans un premier temps, nous montrerons comment l'Etat transforme ses modes d'intervention en mobilisant la rationalité sanitaire (A.), pour comprendre en quoi cela lui permet de justifier le maintien du monopole de vente au détail du tabac, seul monopole direct d'une partie de son administration et de la fiscalité appliquée aux produits du tabac (B).

A. La médicalisation du marché du tabac

A partir des années 1970, le tabac entre dans le champ de la gestion des risques sanitaires. La construction de ce problème public a été étudiée par Jean-Gustave Padioleau qui analyse la loi relative à la lutte contre le tabagisme de 1976 dite « loi Veil »⁶⁰ (1.), et par Luc Berlivet qui revient sur cette première loi et prolonge sa recherche à la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme de 1991, communément appelée « loi Evin »⁶¹ (2.). Ces travaux mettent en évidence la manière dont le tabac a été progressivement problématisé comme un risque pour la santé publique et est devenu un domaine investi par des professionnels et des institutions étatiques de la santé à travers deux types de mesures : des

⁵⁹ Par analogie sur l'évolution du monopole postal, Muriel Le Roux (dir.), *Histoire de la Poste, de l'administration à l'entreprise*, Paris, Edition Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 2002 ; Emmanuel de la Burgade, Olivier Roblain, (dir.), *Bougez avec la Poste. Les coulisses d'une modernisation*, Paris, La Dispute, 2006.

⁶⁰ Jean-Gustave Padioleau, « La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n°6, 1977, p. 932-959.

⁶¹ Luc Berlivet, *Une santé à risques. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes I, 2000.

Congrès AFSP Paris 2013

mesures législatives de restriction de la publicité et des lieux de consommation du produit ainsi que des mesures de prévention et d'information sur ses dangers⁶².

1) *La loi Veil ou l'entrée du Ministère de la Santé dans la gestion du marché du tabac*

La loi Veil est décrite par Luc Berlivet comme un « coup symbolique » qui n'a pourtant pas transformé la gestion de ce marché, même si le ministère de la Santé s'est imposé comme un nouvel acteur de cette politique sectorielle. Tout comme Jean-Gustave Padioleau, il démontre que cette loi n'émerge pas de la mobilisation d'entrepreneurs de cause, mais du rôle moteur de la ministre de la Santé et des membres de son cabinet dans la construction de la situation comme problématique et dans sa mise sur l'agenda politique.

Suite au vote de la loi sur l'Interruption Volontaire de Grossesse (IVG), Simone Veil veut exister autrement politiquement. Alors qu'elle avait dans un premier temps rejeté l'idée de se saisir de la question du tabac, à peine la loi sur l'IVG votée, elle investit ce terrain. Introduire un projet qui vise à protéger la vie permet de faire apparaître l'action du ministère et la loi sur l'IVG comme une forme de protection de la vie des femmes contre les dangers de l'avortement clandestin et non pas comme une suppression de la vie. Pour ne pas susciter les oppositions vives qu'elle a connues précédemment⁶³, Simone Veil prend en compte les intérêts de la filière tabacole française. Elle n'affiche pas une volonté de réduction de la consommation de tabac mais seulement une stabilisation des ventes. Son but ne s'oppose donc pas aux préoccupations du ministère des Finances qui souhaite préserver les ressources générées par l'activité du Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes (le SEITA) et par la fiscalité du tabac. Par ailleurs, le projet entend limiter la publicité sur les produits du tabac dans le but de ne plus inciter de nouveaux individus à sa consommation, en particulier les jeunes. Alors que depuis quelques semaines le monopole étatique d'importation n'a plus cours en France, par suite des engagements pris envers la Communauté Economique Européenne (CEE), cette mesure est perçue comme une aubaine par le SEITA. La limitation de la publicité est analysée par l'établissement public comme une décision qui handicape les firmes étrangères sur le marché français. Ne disposant pas de toutes les possibilités publicitaires, ces acteurs auraient plus de difficultés à faire connaître leurs marques en France, ce qui permettrait au SEITA de maintenir de fait sa position monopolistique. Pour maximiser les chances de succès de ce projet, le cabinet de la ministre élabore un travail de relations publiques et publicise les dangers du tabagisme à partir des données médicales produites par des chercheurs en épidémiologie⁶⁴. Cette activité doit faciliter la reprise par la presse des représentations médicales de ce problème par la force argumentative de l'expertise. La dimension probabiliste de l'épidémiologie est alors ôtée, au profit d'une forme déterministe de la relation entre le tabac et la baisse de l'espérance de vie, reprise par les médias. Ces derniers jouent un rôle de courtage de la légitimité de la fonction protectrice de l'Etat face à un produit nocif. Si, en pratique, par ses détournements et par une application défailante, la loi Veil peut être analysée comme un échec, elle n'en demeure pas moins une réussite, un « coup symbolique » en ce qui concerne la problématisation en risque sanitaire du tabac qui s'impose désormais comme une catégorie centrale d'appréhension de ce produit.

⁶² Luc Berlivet, chapitre 5 « La guerre des images. Les grandes campagnes d'éducation pour la santé », *op. cit.*, p. 672-734.

⁶³ Jean-Gustave Padioleau, « La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique. L'exemple de l'interruption de grossesse » *in*, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, p. 23-47.

⁶⁴ Sur la construction de cette discipline, voir la première partie de la thèse de Luc Berlivet, *op. cit.*

Congrès AFSP Paris 2013

2) *Les objectifs contradictoires des acteurs publics : les débats sur la loi Evin*

La dynamique de médicalisation du secteur du tabac s'est d'abord accomplie de manière circonscrite et sans susciter l'opposition des acteurs de la filière tabacole, avant de générer des luttes de définition et de problématisation mobilisant des représentations du tabac différentes, qui correspondent à des objectifs contradictoires en terme de gestion de ce marché.

Le processus de construction de la loi Evin modifie durablement les acteurs légitimes à intervenir dans l'action publique. Son initiative émane de l'action conjointe de cinq professeurs de médecine et du ministre de la Santé. A la fin des années 1980, cinq hospitalo-universitaires imposent la question du tabagisme et de l'alcoolisme dans le débat public : Claude Got, Professeur spécialiste en anatomie et cytologie pathologique à la faculté de Paris-Ouest et chef de service à l'hôpital Ambroise Paré de Boulogne Billancourt, Albert Hirsch, Professeur de pneumologie à l'Université Paris VII et chef de service à l'hôpital Saint-Louis, Gérard Dubois, Professeur de santé publique aux universités de Lille puis d'Amiens et chef de service dans les Centres Hospitaliers Universitaires de ces deux villes, François Grémy, Professeur de santé publique à l'Université de Montpellier, qui participe à l'institutionnalisation de l'épidémiologie en France, et enfin, Maurice Tubiana, Professeur de radiologie et de cancérologie à l'Université Paris-Sud et ancien directeur de l'Institut de cancérologie Gustave Roussy qui avait sensibilisé Simone Veil à la question du tabagisme. Ces acteurs, dont les dispositions à l'engagement politique sont retracées dans l'étude de Luc Berlivet, se réunissent pour agir sur ces deux problèmes publics, l'alcoolisme et le tabagisme qui, mis ensemble, leur semblent pouvoir intéresser le ministre sur une politique large de santé publique. Cette action des « *cinq sages* », comme la presse les dénomme, voit le jour alors que la santé publique est une discipline jeune et dominée dans l'univers médical. De manière analogue, le secteur de la santé occupe une position relativement faible dans le champ politico-administratif. La direction générale de la santé possède peu d'effectif, connaît un fort *turn-over* et ses postes de direction sont peu prisés. La commission des affaires sociales, à laquelle se rattache la santé publique, se situe en bas de la hiérarchie parlementaire et n'est principalement composée que de nouveaux députés⁶⁵. Pourtant, l'importance de la mobilisation d'acteurs médicaux et l'intérêt porté à ce sujet par le ministre de la Santé, permettent d'imposer de nouvelles mesures contre le tabagisme et redéfinissent la configuration d'acteurs investis sur la gestion du marché du tabac. Le volet tabagisme du projet de loi est impulsé par Albert Hirsch. Au milieu des années 1980, en sa qualité de pneumologue, il est invité à participer à un groupe de collecte d'informations sur le tabagisme, co-organisé par la Direction Générale de la Santé (DGS) et l'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale (INSERM). En 1986, dans le cadre du dixième anniversaire de la loi Veil, le directeur général de la santé lui donne pour mission de coordonner un groupe de travail et de faire un rapport de synthèse sur la lutte contre le tabagisme. Suite à ce travail, la ministre de la Santé, Michèle Barzach, ne répond pas aux propositions d'Albert Hirsch pour intensifier cette politique. Face à cette situation, avec le groupe des cinq, il tente d'intéresser les médias à ce problème public et ainsi forcer l'attention des autorités administratives et politiques. Ils publient des communiqués de presse, prennent la parole et, en 1988, dans le cadre de la campagne électorale pour les élections présidentielles, ils interpellent les candidats sur leur politique de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, sans pour autant parvenir à imposer ce thème dans le débat public. Suite à la victoire de François Mitterrand, Claude Evin prend la tête du ministère de la Santé et contacte ces acteurs. Selon Luc Berlivet, Claude Evin souhaite développer une action de santé publique ambitieuse correspondant à l'image qu'il se donne d'un acteur politique actif et volontariste.

⁶⁵ Cette position du secteur de la Santé présente « tous les stigmates d'une administration faible » selon l'analyse de Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, thèse pour le doctorat de science politique, Lille 2, 2007, p. 263-289.

Congrès AFSP Paris 2013

En mai 1989, les cinq hommes lui remettent un rapport. Leurs propositions sur le tabagisme visent à réduire la publicité sur le tabac, à augmenter les prix, à protéger les non-fumeurs exposés au tabagisme dans les lieux clos ainsi qu'à développer la politique de prévention et d'éducation à la santé initiée par la loi Veil. La situation politique peu favorable, avec une majorité relative du Parti Socialiste au Parlement et l'exacerbation des oppositions entre les rocardiens et les miterrandistes, n'autorise pas le ministre à investir un dossier sur lequel les contestations de ses pairs peuvent être vives. Albert Hirsch et ses compagnons utilisent alors les médias pour publiciser leurs propositions. En janvier 1990, ils obtiennent, entre autres, un article dans le journal *La Croix*, accompagné d'un sondage démontrant l'approbation par l'opinion publique des mesures proposées. En mars, avec l'accord du Premier ministre, en partie sous cette contrainte médiatique, Claude Evin présente un projet de « loi de santé publique » en Conseil des ministres. Il reprend les propositions de limitation de la publicité sur le tabac, d'instauration de campagnes de prévention et d'augmentation des prix du tabac. Cette dernière mesure, qui doit limiter la consommation, est rendue possible par la sortie du tabac de l'indice des prix. De ce fait, le risque d'inflation qui avait été un élément majeur pour que Simone Veil ne l'impose pas plus de dix ans auparavant disparaît. Toutefois, le projet suscite la contestation de différents ministres en charge des secteurs de l'alcool et du tabac. Parmi eux, le ministre du Budget Michel Charasse n'hésite pas à prendre la parole dans la presse pour remettre en cause la légitimité de l'Etat à intervenir sur des questions d'ordre individuel. Le Premier ministre arbitre le conflit en attribuant l'exclusivité du droit de parole et d'action sur le projet de loi à Claude Evin. Par conséquent, la mobilisation des relais étatiques des acteurs de la filière tabacole, notamment ceux de la SEITA en cours de privatisation, est peu efficace. Une forte asymétrie sépare désormais les acteurs sociaux intervenant dans la production de cette action publique. Face à cette configuration, la SEITA, les cultivateurs et les débiteurs de tabac centrent leur activité sur les relations publiques auprès des parlementaires. Celles-ci s'avèrent peu efficaces et largement barrées par l'examen en urgence du projet de loi. Toutefois, leur principal argument qui est que la loi porte atteinte aux libertés individuelles des fumeurs et à leur liberté d'entreprendre est relayé par soixante députés à travers la saisine du Conseil Constitutionnel. Cette action est néanmoins rejetée et la loi s'impose.

La Loi Veil et la loi Evin mettent en évidence le rôle que continue de jouer l'Etat sur le marché du tabac par des mesures de régulation des conduites corporelles et de protection de la collectivité contre un fléau sanitaire menaçant sa vie⁶⁶. Pour autant, il semble que ce ne soit plus le savoir économique qui justifie l'intervention de l'Etat et d'acteurs privés, mais le savoir médical, ce qui reconfigure partiellement les acteurs étatiques et non-étatiques légitimement à intervenir sur le marché du tabac. Si le ministère de la Santé et les acteurs médicaux jouent un rôle central, le ministère du Budget et les acteurs de la filière tabacole sont toutefois toujours fortement présents dans la gestion du marché.

B. La santé publique comme mode de justification de la politique fiscale sur le tabac

Dans le giron de l'administration des impôts, la vente au détail du tabac par les débiteurs échappe à la démonopolisation et à la privatisation. Si comme les autres monopoles des tabacs elle fut attaquée, les agents de l'administration fiscale ne partagent pas les représentations des dirigeants de la SEITA et luttent contre la dépossession de leur tutelle sur la vente au détail. La qualification fiscale puis nocive du produit alimente leur rhétorique.

La vente du tabac au détail est assurée par les débiteurs de tabac, préposés d'administration sous la tutelle du ministère du Budget. La structuration étatique du marché de la vente au

⁶⁶ Sur cette question, Didier Fassin, *L'espace politique de la santé*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996 ; Luc Berlivet, « Médicalisation », *Genèses*, n°82, vol.1, 2011, p. 2-6.

Congrès AFSP Paris 2013

détail du tabac confère à la profession de débitant une place et un rôle déterminé. Afin de répondre aux exigences de la conduite de la politique économique du secteur et de désamorcer le potentiel perturbateur du groupe vis-à-vis des décisions adoptées, des relations étroites se tissent entre l'administration et le syndicat professionnel⁶⁷. L'institutionnalisation de l'Union des gérants de bureau de tabac, devenue la Confédération des débiteurs de tabac de France en 1926, ne peut se comprendre sans un regard attentif à l'utilisation que l'administration fait de ce corps intermédiaire⁶⁸. Le groupe professionnel représenté se construit avec la puissance publique, de manière complexe, dans un impératif de gouvernabilité du secteur⁶⁹. Répondant conjointement aux besoins de la profession et du marché, les représentants syndicaux participent à la mise en place de structures économiques pour soutenir l'action des administrations en charge du monopole des tabacs et acquièrent une position consultative dans la réglementation de la profession. Associée à la définition et à la mise en œuvre des politiques concernant ses membres, l'organisation professionnelle obtient la monopolisation de la capacité à parler au nom du groupe. Ensemble, la Confédération des débiteurs de tabac et le ministère du Budget parviennent à légitimer leur rôle respectif sur le marché du tabac, mêlant justification fiscale et sanitaire.

La controverse la plus importante sur la question du maintien du monopole de vente au détail voit le jour par l'action d'un entrepreneur privé, Edouard Leclerc. Né en 1926, il a ouvert sa première épicerie en 1946 dans laquelle il commercialise des produits achetés directement aux producteurs. Il milite pour le raccourcissement des circuits de distributions et la baisse des prix pour les consommateurs. A partir de 1954, il devient président du mouvement E. Leclerc qui rassemble plusieurs centres de distribution. Dès les années 1970, il cherche systématiquement à briser les monopoles et prône la libéralisation des secteurs protégés. Il s'attaque aux marchés des carburants, des livres, des produits pharmaceutiques et à partir de 1983 au tabac⁷⁰. Edouard Leclerc affirme que les monopoles des tabacs sont contraires au Traité de Rome et proclame la future vente de tabac dans son réseau de distribution à un prix de 25 à 30 % moins cher que dans les débits de tabac. Dans un premier temps, il demande à l'Etat l'obtention de licences d'importation. Cette requête est rejetée par la direction générale des Impôts et le ministère de l'Economie en 1983 et 1985⁷¹. Dans un second temps, en 1986, il dépose une quinzaine de dossiers d'agrément en qualité de débitant de tabac. Cette demande suscite une forte mobilisation des débiteurs de tabac qui s'y opposent⁷². La direction de

⁶⁷ Pour un phénomène analogue dans un autre groupe professionnel indépendant, Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Editions de l'Atelier, 1984 ; Pierre Coulomb et ali. (dir.), *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, Bertrand Hervieu, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle, Jacques Rémy, *Les mondes agricoles en politique*, Paris, SciencesPo. Les Presses, 2010.

⁶⁸ Sur cette notion, voir entre autres Alain Chatriot, Claire Lemercier, « Les corps intermédiaires », in Vincent Duclert, Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2007, p. 691-698. Pour des exemples historiques de corps intermédiaires, voir notamment, Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002 ; Claire Lemercier, *Un si discret pouvoir. op. cit.*

⁶⁹ Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004. Voir également, Steven Kaplan, Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2004.

⁷⁰ Frédéric Carlier-Lossouarn, *Leclerc, enquête sur un système*, Rennes, Bertrand Gobin, 2008. Laurence Chavane, *Le Phénomène Leclerc, De Landerneau à l'an 2000*, Paris, Plon, 1986. Pour une action analogue de son frère Michel Leclerc sur le marché des pompes funèbres, Pascale Trompette, *op. cit.*, p. 87-90.

⁷¹ Sur la veille et les actions exercées par les services de la SEITA, Archives SEITA-Altadis, fonds de la direction de la communication, cote 15J67, dossier « la distribution (1954-1994) », « Leclerc. Retombées presse 1983-1985 » et « Leclerc. Relations avec la presse, septembre 1983 ».

⁷² *Ibid.*, Confédération des débiteurs de tabac de France, « Y a-t-il un 'scandale' des prix du tabac en France ? », Conférence de presse du 10 octobre 1983. Voir également, « Les facéties de M. Leclerc », *Le Losange*, n°9, octobre 1983, p. 15-16.

Congrès AFSP Paris 2013

l'administration fiscale et le Premier ministre de l'époque Jacques Chirac arguent que ce monopole n'est pas contraire à la réglementation européenne et justifient l'encadrement de la vente par la dangerosité du produit. Puisque le recours à la rhétorique de la fiscalité n'est plus suffisant, la prise de position symbolique sur la raison sanitaire est un moyen pour les acteurs de reproduire et de renforcer le système établi en le conformant à des positions où l'intervention de l'Etat est perçue comme légitime. Ce cadre symbolique devient une ressource pour le ministre du Budget et la DGI dans la défense du monopole de la vente au détail du tabac. Les limitations de la mise en marché de ce bien sont légitimées par la menace sanitaire qu'il suscite⁷³. Cette perception du monopole de vente au détail est renforcée par les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé qui, dans l'article 7 de la convention cadre pour la lutte anti-tabagisme, suggère une restriction des points de vente de tabac :

« Chaque partie s'efforce d'adopter et d'appliquer d'autres mesures, y compris l'octroi de licences, le cas échéant, pour contrôler ou réglementer la production et la distribution des produits du tabac afin de prévenir le commerce illicite.⁷⁴ »

Dans l'arène européenne, l'arrêt *Banchemo* de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 14 décembre 1995 renforce cette position en confirmant que le monopole de la vente au détail ne déroge pas aux principes du Traité de Rome, à partir du moment où ce monopole s'accompagne d'un traitement impartial de l'approvisionnement et de la mise en vente des produits. Les positions de ces deux institutions internationales crédibilisent et légitiment le fonctionnement du marché du tabac en France. Pour l'organisation du monopole de vente au détail du tabac, la construction européenne n'a eu comme seul effet notable le transfert des compétences en matière de droits indirects de la Direction Générale des Impôts à la Direction Générale des Douanes. Afin de mettre en conformité les attributions des administrations avec la directive du Conseil des communautés européennes n°91-680 sur le système commun de taxe, le décret n°92-1431 du 30 décembre 1992 transfère les compétences en matière de contributions indirectes de la DGI à la DGDDI Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de l'Etat et des nouvelles mesures sur l'efficacité de ses services, la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, et de la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le monopole de vente au détail a fait l'objet d'une réécriture de ses textes juridiques visant à la renforcer. Lors de cette formalisation, le directeur des douanes a même eu recours au Conseil d'Etat pour se prémunir contre une éventuelle déclaration d'exception d'illégalité :

« On a estimé qu'on aurait une véritable plus-value en allant devant le Conseil d'Etat et on ne regrette absolument pas parce qu'on a travaillé avec le Conseil d'Etat et, si nous-mêmes on a travaillé quasiment pendant un an sur l'écriture du décret, avec le Conseil d'Etat on a une véritable articulation. [...] Il a été utile à un moment donné d'aller devant des spécialistes du droit, le Conseil d'Etat, pour donner de la force et du poids au texte, d'autant qu'on anticipe qu'il puisse y avoir dans le temps d'avantage de contentieux. Voilà, donc ça nous donnait un décret vu par le Conseil d'Etat. Un juge administratif aura plus de réserve à balayer d'un

⁷³ Sur la manière dont les arguments moraux, qu'ils soient scientifiques, religieux ou philosophiques, sont mobilisés pour restreindre le marché, Margaret Radin, *Contested Commodities. The trouble with trade in sex, children, body parts and other things*, Harvard, Harvard University Press, 1996 ; Debra Satz, *Why Some Things Should Not Be For Sale. The moral limits of markets*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁷⁴ Organisation mondiale de la santé, *Convention cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac*, Genève, 2003, p. 15.

Congrès AFSP Paris 2013

revers de main l'exception d'illégalité d'un texte. Ca sécurise juridiquement l'organisation du monopole.⁷⁵ »

Enfin et pour finir, rappelons que les mesures de lutte contre le tabagisme prises depuis une décennie visent à augmenter le prix du tabac par une politique de hausse de sa fiscalité. En 1999, Alfred Recours, député socialiste de l'Eure, remet un rapport au Premier ministre sur la politique de santé et la fiscalité du tabac. Face à ce qui est décrit comme un « *fléau sanitaire coûteux*⁷⁶ », le rapport établit, *via* des enquêtes d'opinion et une comparaison européenne, des liens entre le prix du tabac et sa consommation. Pour Alfred Recours, « *l'augmentation régulière et importante du prix du tabac est un levier d'action*⁷⁷ » pour lutter contre le tabagisme et il préconise une augmentation de 20% des prix. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, les deux principaux candidats, Jacques Chirac et Lionel Jospin, se déclarent en faveur d'une évaluation de la loi Evin. Suite à sa réélection, Jacques Chirac annonce que la lutte contre le cancer est un des « *grands chantiers*⁷⁸ » de son quinquennat. En parallèle, le ministre de la Santé veut augmenter les taxes sur le tabac de 15% ce qui présente l'avantage d'accroître les ressources de la sécurité sociale et de dissuader la consommation du tabac, mesure mise en place au premier trimestre 2003. Renouvelées à plusieurs reprises lors de cette décennie, ces augmentations s'accompagnent d'aides aux débiteurs de tabac qui leur permettent d'augmenter leur rémunération. Elles mettent en évidence le rôle, toujours prépondérant de l'Etat, et surtout du ministère du Budget, dans le fonctionnement du secteur économique du tabac.

En tant que produit d'interactions complexes entre différents acteurs sociaux, la régulation étatique du marché du tabac est un compromis qui se construit dans des contextes économiquement, culturellement et socialement situés. Selon les époques, des segments de la puissance publique soutiennent certains acteurs privés dont les demandes rencontrent des intérêts administratifs, fiscaux et financiers de l'Etat. Ces phénomènes d'alliance objective marqués par l'intrusion des catégories de l'entendement économique et sanitaire dans le champ politico-administratif montrent la fluidité des frontières entre les sphères publique et privée.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Depuis le début des années 1980, les économistes tentent d'établir le coût social du tabac. Son calcul prend un nouvelle tournure en 1999 lorsque la Caisse Primaire d'assurance maladie de Saint-Nazaire s'engage dans une action en justice visant à infliger des sanctions financières aux producteurs de tabac pour le coût des maladies qui y sont associées et qui sont prises en charge par l'assurance maladie. Pour une analyse de ce coût, voir les travaux des économistes Pierre Kopp, Philippe Fenoglio, *Le coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France*, OFDT, Paris, 2000.

⁷⁷ Rapport d'Alfred Recours remis au premier Ministre en septembre 1999, « Politique de santé et fiscalité du tabac », p. 23.

⁷⁸ Discours du président de la République, 14 juillet 2002.