

LE PHARE EN ECONOMIE*

R.H. COASE

Traduction annotée de Louis Bertone**

I. INTRODUCTION



Fig. 1

Le phare apparaît dans la littérature économique à cause de la lumière dont il est censé éclairer la question des fonctions économiques du gouvernement ^(a).

On le donne souvent comme exemple de quelque chose qui doit être fourni par le gouvernement plutôt que par l'entreprise privée. Ce que les économistes semblent avoir le plus souvent à l'esprit, c'est qu'il n'est pas profitable pour un individu de construire un phare et en assurer l'entretien, vu l'impossibilité d'obtenir un paiement de la part des propriétaires de bateaux qui en bénéficient.

John Stuart Mill dit, dans ses Principes d'Economie Politique, au chapitre "Des Fondements et Limites du Laissez faire ou Principe de Non-Interférence", . . . *la construction et l'entretien de phares et bouées pour la sécurité de la navigation reviennent au gouvernement* ^(b), *vu qu'il est impossible de faire payer une sorte de péage aux vaisseaux qui en ont l'utilité au large* ^(c). *Ainsi personne ne construirait de phare pour des raisons d'intérêt personnel, sauf à être indemnisé et rémunéré sur des fonds provenant d'un prélèvement obligatoire établi par l'Etat*¹.

* C'est avec grand plaisir que je remercie Trinity House et ses fonctionnaires au sein du Département du Commerce et la Chambre de Navigation de l'aide qu'ils m'ont apportée en me fournissant des informations sur le Système de Phares britannique. Ils ne sont cependant, pas responsables de l'usage que j'en fais, et on ne doit pas présumer qu'ils partagent les conclusions que j'en tire.

* Depuis 2008, plusieurs cours et filières de recherche m'ont ramené à cet article du Professeur Coase, publié en 1974, dont je voulais soumettre les conclusions à l'épreuve d'un exemple extrême. « Droit et Littérature » suggérait avec force « Le Phare du Bout du Monde », roman de Jules Verne paru entre 1901 et 1905. Si par plus de 54 degrés Sud cet exemple paraissait suffisamment extrême, alors « Droit du Développement Durable » posait la question de la durée de vie du phare, ou de son amortissement, par rapport aux modifications technologiques et économiques intervenues pendant cette durée. « Systèmes Juridiques Anglo-saxons » invitait à comparer le mode de financement du système de phares anglais avec celui d'autres systèmes, notamment ceux des pays du Sud distants et économiquement émergents. Enfin, « Théorie et Pratique de la Position Dominante » amenait au montant des droits de phare en présence d'un monopole naturel (dans le sens le plus géographique du terme). Le phare du bout du monde était sur le seul passage naturel entre les océans Atlantique et Pacifique. L. Bertone, « Sustainable Cooperation : OECD, Latin America, Caribbean » distribué lors du Forum Economique Mondial de l'OCDE en 2008.

(a) Parfois l'expression « l'Etat » serait une traduction plus juste, parfois « le gouvernement » est exact dans son sens restrictif de « pouvoir exécutif » ou émanation de celui-ci. C'est le cas lorsqu'il s'agit simplement de fournir un service, même si son financement par des impôts, taxes, droits, contributions ou autres prélèvements obligatoires a été l'oeuvre du Pouvoir Législatif. Notre traduction du terme anglais « government » se justifie par sa lointaine origine marine, tout à fait indiquée pour le sujet de l'article. Le verbe grec κυβερναω, qui signifie « être à la manoeuvre », c'est à dire piloter un bateau, nous a donné « gouvernail », et après par extension « gouvernement », « gouverneur » et plus tard « gouvernance ».

(b) Voir note précédente. Dans Mill, ces missions reviennent au « gouvernement », mais les prélèvements obligatoires (en fin de citation) sont le fait de « l'Etat ».

(c) La question ne se poserait que tant que le bateau reste au large, sans faire escale dans un port voisin. Or le système britannique de phares décrit dans cet article repose sur de telles escales, puisque les droits de phare sont perçus ensemble avec les droits de port. Tout le contraire du phare qu'évoquent ces notes, près duquel il n'existe aucun port. Dans « Le Phare du Bout du Monde » il y a bien des gardiens de phare mais pas de percepteurs. Dans la réalité, la Sous-Préfecture Navale construite en même temps que le phare n'en comporte pas davantage.

1 John Stuart Mill, Principles of Political Economy in 3 The Collected Works of John Stuart Mill 968 (ed. J. M. Robson, 1965). N. du T.: La première édition date de 1848, soit quand même 12 ans après la loi de "nationalisation" et 36 ans avant la construction du phare du bout du monde.

Henry Sidgwick, dans ses Principes d'Economie Politique, dans le chapitre "Le Système de la Liberté Naturelle Considéré en Relation avec la Production," avait ceci à dire:

... des cas nombreux et variés entrent dans une classe pour laquelle la supposition [qu'un individu peut toujours obtenir une rémunération adéquate des services qu'il fournit à travers le libre échange] serait manifestement erronée. En premier lieu il existe des biens qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, ni de la part de ceux qui les produisent ni de la part de ceux qui autrement voudraient bien les acheter. Par exemple, il se peut fort bien que le bénéfice d'un phare bien placé ^(d) doive profiter à une grande quantité de bateaux ^(e) auxquels il n'existe pas de moyen pratique d'imposer un péage^{2 (f)}.

Pigou, dans son Economie du Bien-être, utilise l'exemple du phare donné par Sidgwick pour illustrer les services non rémunérés, dans lesquels le produit marginal net tombe en dessous du produit marginal net social, puisque des services incidents sont fournis à des tiers dont il est difficile d'obtenir un paiement.^{3 (g)}

Paul A. Samuelson, dans son Economie, est plus direct que ces auteurs antérieurs. Dans la section sur "Le Rôle Economique du Gouvernement" il dit que "le gouvernement fournit certains services publics indispensables sans lesquels la vie en communauté serait impensable, et qui de par leur nature ne peuvent pas être abandonnés à l'entreprise privée." Il en donne comme "exemples évidents" la défense nationale, le maintien de l'ordre et l'application de la loi et des contrats et l'administration de la justice. Et il ajoute dans une note:

"Voici un exemple plus récent de service fourni par le gouvernement: les phares. Ils sauvent des vies et des cargaisons, mais on ne s'attend pas à ce que les gardiens de phare aillent vers les pilotes pour leur réclamer des honoraires. Ainsi, nous avons une divergence entre avantage privé et coût monétaire, du point de vue d'un homme qui serait assez fou pour vouloir faire fortune en exploitant un phare, et véritable avantage et coût social (mesuré en termes de vies et cargaisons sauvées, par comparaison entre 1) le coût total du phare; et 2) les coûts additionnels de laisser un bateau de plus regarder la lumière qui lui signale l'emplacement du danger. Les philosophes et les hommes d'Etat ont toujours reconnu le rôle nécessaire du gouvernement dans ces cas de divergence externe entre avantage privé et avantage social."^{4 (h)}

(d) *La mesure de l'utilité d'un phare en fonction de son emplacement peut aisément dépasser la capacité d'acquisition et traitement de l'information de l'Etat. Le phare visé par ces notes est en théorie « bien placé » pour les bateaux traversant de l'Atlantique au Pacifique : il se trouve à l'endroit où le capitaine doit choisir entre s'engager par le Détroit de Le Maire ou continuer au Sud pour doubler le Cap Horn, en fonction des conditions météorologiques. Or en pratique, parmi celles-ci il peut y avoir la brume qui réduit la visibilité, et les williwaws particulièrement imprévisibles. Jules Verne ne fait pas mention des îlots au nord du phare, qui de nuit constituent autant de dangers pour la navigation. Si dans son roman un vaisseau fait naufrage, ce n'est pas parce son faisceau lumineux fourni par 8 lampes à pétrole (même entourées de lentilles de Fresnel) est trop faible, ni parce que le gardien de phare l'a éteint (note 42 ci-dessous), mais plutôt parce que des pirates l'ont mis hors service.*

(e) *Voire à tous les bateaux. Sidgwick écrit ceci (en 1883, voir note suivante) à la veille de la mise en service du phare dont traitent ces notes (1884). La tentative de percement d'un canal par la Compagnie Universelle du Canal Transocéanique de Panama semble vouée à l'échec, en raison entre autres de l'effondrement de la cote de cette Compagnie sur la place boursière de Paris. La seule route existante passe par l'extrême Sud du continent américain, et le seul choix est entre le détroit de Magellan, avec ses passages étroits ou « gouverner » est délicat ; le détroit de Le Maire avec ses courants de jusqu'à huit nœuds et ses fonds marins accidentés ; et le Cap Horn avec ses « vagues scélérates ».*

2 Henry Sidgwick The Principles of Political Economy 406 (3ème ed., 1901). Dans la première édition (1883), la phrase relative aux phares est la même mais le reste du paragraphe est légèrement différent, même si son sens reste le même.

(f) *L'exemple retenu est illustre bien le problème dont traite cet article : celui d'un service qui profite à tous les bateaux [note (e)] sans qu'il y ait un moyen pratique de leur imposer un péage [note (c)].*

3 A. C. Pigou, Economics of Welfare 183-84 (4ème ed. 1938).

(g) *Le Droit du Développement Durable pose la question de la durée pendant laquelle une affirmation reste vraie et un problème en est un. Sidgwick écrit à la veille de la construction du phare du bout du monde mais Pigou le fait en 1920, soit six ans après la mise en service du Canal de Panama. La route du Sud, plus longue et plus dangereuse, est quasiment abandonnée.*

4 Paul A. Samuelson, Economics: An Introductory Analysis 45 (6th ed. 1964). Toutes les références à cet ouvrage de Samuelson se basent sur la 6ème. Édition.

(h) *Les philosophes sont plus utiles lorsqu'ils se consacrent à la philosophie que lorsqu'ils se mêlent de finances publiques ; et les hommes d'Etat servent bien mal ce dernier lorsqu'ils se désintéressent de qui paye combien au*



Fig. 2

Plus tard Samuelson revient sur le phare en tant qu'activité gouvernementale "justifiable en raison d'effets externes". Il dit:

"Prenez notre exemple précédent du phare qui avertit de la présence d'écueils⁽ⁱ⁾. Son rayon lumineux est utile à tous ceux qui le voient⁽ⁱ⁾.

Un entrepreneur ne le construirait pas pour en tirer un profit, faute de pouvoir facturer un prix à chaque usager. C'est avec certitude le type d'activité qu'un gouvernement entreprendrait naturellement⁵.

Samuelson ne laisse pas là cette affaire. Il évoque également le phare dans un autre argument que l'on ne trouve pas chez les auteurs antérieurs. Il dit:

... Dans l'exemple du phare, une chose est à remarquer. Le fait que le gardien de phare ne puisse pas s'approprier une somme payable par ceux à qui il profite contribue, certainement, à le qualifier de bien public ou bien social. Mais même s'il pouvait (disons, par reconnaissance radar ou autrement)^(k) identifier ce bénéficiaire et lui facturer un péage, la fourniture de ce service en tant que bien privé, à des prix individuels fixés par le marché ne serait pas forcément socialement optimale. Pourquoi pas? Parce que cela coûterait à la société zéro de laisser un bateau de plus bénéficier du service, et tout bateau qui s'éloignerait de ces eaux^(l) en raison d'un prix positif -même s'il n'était pas supérieur au coût du phare sur le long terme- représenterait une perte sociale. Si la construction et l'opération d'un phare sont socialement utiles -elles ne le sont pas forcément, et un traité plus avancé indiquera pourquoi- il est optimal de le rendre disponible pour le plus grand nombre⁶.

bénéfice de qui. Le phare du bout du monde n'aurait pas coûté un centime de plus au contribuable argentin [pour le profil de ce contribuable, texte auquel se réfère la note (O) ci-dessous] s'il avait surtout servi les intérêts d'une marine marchande nationale -mais l'Argentine en manquait à l'époque. Il reste qu'à la longue, il peut y avoir fuite devant un impôt perçu comme illégitime si les dépenses publiques sont couvertes par l'impôt, ou défaut de paiement si elles le sont par l'endettement [texte auquel se réfère la note (T) ci-dessous].

- (i) *La Fig. 2 représente le phare original construit en 1884. Il n'était pas particulièrement bien placé pour signaler la présence d'écueils, et son utilité principale était autre [note (d)]. Un phare ne peut, par lui même, signaler aucun écueil ou danger : ce n'est que dans « Le Phare du Bout du Monde » que la cartographie est « tracée avec une extrême précision ». Et même en tenant cette affirmation pour conforme à la réalité, « il faut du temps aux capitaines pour apprendre que cette côte est éclairée maintenant. Quand ils le sauront, ils n'hésiteront pas à la ranger de plus près et à donner dans le détroit au grand avantage de leur navigation ». On mettra donc à la certitude des gardiens de phare du roman que « les autorités s'empresseront de répandre l'information [sur l'emplacement exact du phare] dans tout le monde maritime » le même bémol qu'à la très grande précision de la cartographie.*
- (j) *Tant qu'ils le voient, notamment en l'absence d'actes illicites [note (d) ci-dessus]. Un phare peut être surtout utile à ceux qui ne le voient jamais, dont les assureurs [voir aussi note (r) ci-dessus].*
- 5 Paul A. Samuelson, supra note 4, at 159.
- (k) *Dans « Le Phare du Bout du Monde » (les majuscules dénotent l'oeuvre littéraire), nul besoin de l'anachronisme du radar (ni celui du GPS qui serait plus grave encore et en outre enlèverait son utilité au phare en tant que tel, et à son gardien comme percepteur, le paiement électronique étant possible) pour identifier le contribuable. Dans ce roman, un trois-mâts cingle grand largue à douze ou treize nœuds sur l'Île des Etats. Lorsqu'il se trouve « à un mille et demi de la côte » (c'est à dire dans les eaux territoriales, même réduites à leur plus simple expression de trois milles, comme cela semble avoir été le cas en Droit International à l'époque), « une série de pavillons monta à la corne de brigantine, signaux que Vazquez traduit immédiatement après avoir consulté le livre déposé dans la chambre de quart. C'était le Montank, du port de Boston, Nouvelle Angleterre, Etats Unis d'Amérique ».*
- (l) *Le phare choisi comme référence de ces notes ne remplit par la seconde condition posée par Samuelson [il ne peut y avoir de perte sociale puisque nul ne peut s'éloigner des eaux qui sont la seule route transocéanique possible, note (e) ci-dessus]. Il pourrait ne pas davantage remplir la première si on y intègre les coûts d'opportunité, dont l'opportunité politique de récupérer certains territoires en conflit.*

6 Id. at 151.

Il y a un élément de paradoxe dans la position de Samuelson. Le gouvernement doit fournir des phares puisque les entreprises privées ne le feront pas, faute de pouvoir se faire payer leurs services. Mais si elles le pouvaient, elles ne devraient pas être autorisées à le faire (ce qui, peut-on présumer, nécessiterait aussi une réglementation)^(m). La position de Samuelson est ainsi bien différente de celles de Mill, Sidgwick ou Pigou. Lorsque je lis ces auteurs, la difficulté d'asseoir une redevance sur le seul fait de regarder la lumière d'un phare est un problème sérieux avec d'importantes conséquences sur la politique en matière de phares. Mais ils n'ont pas d'objection à l'encaissement d'un prix en soi, et donc si cela était possible, à l'opération de phares privés.

L'argument de Mill n'est pas, cependant, dénué d'ambiguïté. Il soutient que le gouvernement doit construire et assurer l'entretien des phares puisque les bateaux qui en bénéficient ne peuvent être amenés à payer un prix, et dans ces conditions l'entreprise privée ne fournirait pas de services de phares. Mais il ajoute ensuite ce bémol "sauf à être indemnisée et rémunérée par des fonds provenant d'un prélèvement obligatoire établi par l'Etat". Je comprends que ce prélèvement obligatoire serait imposé aux seuls bateaux qui bénéficient du phare, en fait une sorte de péage⁽ⁿ⁾.

L'élément d'ambiguïté dans l'exposé de Mill reste celui de si dans son esprit le "prélèvement obligatoire" rendrait possible la "construction de phares pour des raisons d'intérêt personnel", évitant ainsi l'exploitation par l'Etat, ou s'il voulait plutôt dire qu'il n'était pas possible (ou souhaitable) que des entreprises privées soient indemnisées ou rémunérées à partir du prélèvement obligatoire, et donc l'exploitation par l'Etat était requise. A mon avis, Mill avait à l'esprit la première de ces interprétations et, s'il en est ainsi, cela rendrait son point de vue selon lequel la construction et l'exploitation de phares "est une mission qui revient en propre au gouvernement". En tout cas, il semble clair que Mill ne voyait pas d'objection à l'imposition de péages⁷.

Le point de vue de Sidgwick (auquel se réfère Pigou) ne soulève pas de problèmes d'interprétation. Il est, cependant, d'un caractère très restreint. Il dit qu'il « peut bien arriver que les bénéficiaires d'un phare bien placé doivent profiter de façon large aux bateaux, même ceux auxquels on ne peut imposer aucun péage ». Ceci ne veut pas dire que l'imposer soit impossible: en fait, le sens est plutôt le contraire. Ce que dit cette phrase est qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles la plupart de ceux qui tirent parti du phare peuvent éviter de payer. Elle ne dit pas qu'il n'existe pas de circonstances dans lesquelles un péage peut aisément être imposé à ces bateaux, ce qui implique qu'il serait alors souhaitable de le faire, rendant ainsi possible l'exploitation privée.

Il est difficile, je pense, de comprendre exactement ce que Mill, Sidgwick et Pigou ont voulu dire sans une

(m) Si la position de Samuelson est paradoxale, le phare du bout du monde l'est aussi. Il est construit et maintenu en fonctionnement sur le budget de l'Etat. Il s'agit, c'est vrai, de sommes bien minimes, d'ailleurs noyées dans les budgets de fonctions typiquement régaliennes. Mais cela, sans besoin d'une quelconque réglementation interdisant l'initiative privée dans ce domaine, par exemple celle des assureurs qui en définitive supportent la charge de huit naufrages par an en moyenne. Ce phare est l'exemple même du cas qu'évoquent les conclusions de la section IV : « On peut présumer que les bateaux qui tirent parti des phares britanniques mais ne payent pas seraient, pour l'essentiel, ceux opérés par des armateurs étrangers et qui ne font pas escale dans les ports britanniques ». Nous ne trouvons pas, et surtout pas dans cet article de Coase, d'autre exemple de phare payé par les contribuables d'une économie au seul bénéfice d'agents économiques étrangers sans lien avec son commerce extérieur.

(n) Le narrateur omniscient, cette figure si utile aux hommes de lettres, semble bien absent des sciences sociales. S'il existait des législateurs, des administrateurs ou des juges omniscients, il leur apparaîtrait que s'agissant de faire payer les seuls intéressés, d'autres formules que le péage existent, et la prime d'assurance en est une parmi d'autres [note (m)]. Mais peut-être cette formulation du problème revient à le nier ? On ne perçoit pas l'avantage d'un « prélèvement obligatoire » qu'il n'y a pas de moyen pratique de faire payer [note (ff)]. Ou revient-elle à maquiller que certains paieront pour d'autres ? Que les bateaux battant pavillon russe, norvégien ou français soient des « free riders » c'est à dire « resquillent » au large des phares britanniques [note (m)] n'est pas en soi déraisonnable dans la mesure où les britanniques en font autant au large des côtes russes, norvégiennes ou françaises. Mais ce n'est pas une logique d'équivalence des marines qui a dicté la construction du phare du bout du monde [note (h)]. Parmi les fonctions typiquement régaliennes que mentionne la note précédente, on pourrait citer les affaires étrangères (récent traité de démarcation entre l'Argentine et le Chili), la défense nationale (création d'une sous-préfecture navale en même temps que le phare), l'organisation du territoire (création du Gouvernement de Patagonie), voire la police (création d'une colonie pénale pour récidivistes sur l'île des Etats). Quitte à faire crédit à « Le Phare du Bout du Monde », on pourrait même y ajouter la répression de la piraterie.

7 Comparer avec ce que dit Mill sur les péages, supra note 1, pages 862-63

certainne connaissance du système britannique de phares ^(o), puisque même si ces auteurs n'en connaissaient sans doute pas le détail, ils devaient être conscients de ses caractéristiques générales, et cette connaissance sous-tendait probablement leurs propos sur les phares.

Une certaine connaissance du détail de ce système sert, non seulement à mieux comprendre Mill, Sidgwick et Pigou; mais fournit également un contexte pour apprécier les affirmations de Samuelson sur les phares.

II. LE SYSTEME BRITANNIQUE DE PHARES ^(p)

Les autorités qui, en Grande Bretagne, construisent et entretiennent les phares sont Trinity House {pour l'Angleterre et le Pays de Galles} les Commissioners of Northern Lighthouses (pour l'Ecosse) et les Commissioners of Irish Lights (pour l'Irlande du Nord). Les dépenses de ces autorités sont payés à partir du budget du Fonds Général des Phares. Le revenu de ce Fonds provient des droits de phare, payés par les propriétaires de bateaux. La responsabilité comptable et d'encaissement revient à Trinity House (que les paiements soient effectués en Angleterre, le pays de Galles, l'Ecosse ou l'Irlande) même si le paiement effectif a lieu auprès des autorités portuaires ^(q).

Le revenu fiscal généré par les droits de phare est versé au Fonds Général des Phares, qui se trouve sous le contrôle du Département du Commerce. Les autorités responsables de phares font face à leurs dépenses en tirant sur ce Fonds.

La relation entre le Département du Commerce et chacune des autorités responsables de phares est en quelque sorte similaire à celle qu'a le Trésor avec un quelconque département gouvernemental. Les budgets de chacune de ces autorités doit être approuvé par le Département. Les propositions de budget de chacune des trois autorités sont présentées vers Noël et sont discutées au sein de la Conférence des Phares qui se tient annuellement à Londres. Assistent à cette Conférence, outre les représentants des trois autorités et du Département, les Membres du Comité Consultatif des Phares, qui dépend de la Chambre de Navigation (une chambre de commerce) à laquelle appartiennent propriétaires de bateaux, assureurs et transporteurs ^(r). Le Comité Consultatif des Phares n'a pas d'autorité légale, mais joue un rôle important dans la procédure d'examen et les opinions qu'il exprime sont prises en compte tant pas les autorités des phares pour la confection de leurs budgets, que par le Département au moment de décider sur leur approbation.

Les droits de phare sont établis par le Département à un niveau censé produire, sur un nombre donné d'années, un montant suffisant pour faire face aux dépenses probables. Mais pour la décision relative aux programmes de travaux, et les changements à ceux qui existent, les participants à la Conférence, et le Comité Consultatif en particulier, prennent en compte l'effet des nouveaux travaux ou changements, devraient avoir sur le niveau des droits de phares.

La base sur laquelle les droits de phare sont prélevés a été établie par l'Annexe II de la Loi sur les Transports Maritimes (Fonds de la Marine Marchande) de 1898⁸. Des modifications relatives au niveau des prélèvements, entre autres, sont depuis intervenues par un Décret pris en Conseil, mais pour l'essentiel la

(o) *Le phare du bout du monde étant le plus ancien d'Argentine, nous le prenons en dehors de tout système.*

(p) *Parmi les océans d'encre que cet article de Coase a fait couler, des milliers de litres ont dû être consacrés à la question de savoir si sa description du système britannique de phares et de son évolution collait à la réalité ou si des contre-exemples en quantité significative pouvaient être trouvés. Nous faisons peu de cas de cette question, et annonçons en 2008 notre intention de mettre cet article à l'épreuve du cas d'un phare dont la narrative romancée est mieux connue que les détails historiques, administratifs ou budgétaires.*

(q) *C'est ainsi que nous traduisons « the customs authorities at the ports » ; une référence aux autorités douanières laisserait penser que seuls payent les bateaux qui y débarquent des marchandises étrangères, ce qui n'est pas le cas.*

(r) *En d'autres termes, une organisation professionnelle d'utilisateurs du service, qui payent pour son fonctionnement. Pour ce qui est des assureurs, voir notes (j) et (m) ci-dessus. La technologie n'a nul besoin du secours du phare du bout du monde pour justifier sa présence dans l'équation de production, mais nous avons toujours été surpris par la persistance des naufrages dans les eaux australes après 1884 : tous ne pouvaient pas être mis sur le compte des défauts de ce phare en termes d'emplacement ou de puissance [note (d)]. Il semble bien qu'au fur et à mesure que la propulsion à vapeur gagnait sur la voile, certains aient trouvé bon d'échouer leurs clipper dans ces latitudes extrêmes réputées pour leurs dangers, les indemnités d'assurance servant ainsi à financer le renouvellement des flottes. Il s'agit là d'une activité illicite (plus spécifiquement une escroquerie à l'assurance), mais les économistes ont bien tort d'en faire peu de cas. Nous ne saurions démontrer ici que les sommes en jeu étaient conséquentes sans dépasser le cadre limité d'une traduction, mais il reste qu'un phare « bien placé » rend moins onéreuse la preuve qui, ici, est à la charge de la victime.*

8 61 & 62 Vic., c.44, ann.2.

taxation actuelle est restée la même qui était établie en 1898.

Les droits sont de tant par tonneau ^(s) net par voyage, pour chaque vaisseau arrivant à, ou partant des, ports britanniques. Dans les cas de bateaux engagés dans le commerce intérieur, le prélèvement n'est plus applicable après le dixième voyage dans l'année; et dans le cas de bateaux partant vers l'étranger aucun paiement n'est dû après le sixième voyage annuel.

Les droits sont différentes selon la destination, et pour les bateaux engagés dans le commerce intérieur, le produit de celles de dix voyages sont approximativement équivalentes à celui de six voyages de bateaux engagés dans le commerce extérieur.

Certaines catégories de bateaux payent le droit à un taux moindre par tonneau net: les voiliers de plus de cent tonneaux et les navires de croisière. Les remorqueurs et les yachts de plaisance payent à l'année plutôt que par voyage. En outre, certains bateaux sont exempts de droits de phare: il s'agit de ceux qui appartiennent à l'Etat britannique ou à d'autres Etats (sauf s'ils transportent des passagers ou une charge à titre payant), les bateaux de pêche et dragues, les bateaux à voile (sauf les yachts de plaisance) de moins de 100 tonneaux, tous les bateaux (y compris les yachts de plaisance) de moins de 20 tonneaux, les bateaux autres que les remorqueurs ou yachts de plaisance sur lest, ou qui font une escale de combustible ou accastillage ou en raison de fortunes de mer. Tous ces éléments sont sujets à qualification. Mais ils clarifient la nature générale du schéma ^(t).

La position actuelle est que les dépenses du Service Britannique des Phares doivent correspondre au budget approuvé par le General Lighthouse Fund, qui est alimenté par les droits de phare. Outre les dépenses des phares de Grande Bretagne de d'Irlande, le Fonds sert aussi à payer l'entretien de certains phares dans les colonies et à couvrir les coûts de marquage et de nettoyage des naufrages (dans la mesure où ceux-ci ne sont pas remboursés par l'entreprise de sauvetage ^(u)), même si ces paiements ne représentent qu'une très mince fraction des dépenses totales. Il y a aussi les dépenses relatives aux phares qui ne sont pas payées avec les ressources de ce Fonds. Ce sont les dépenses de construction et d'entretien des « lumières locales », celles qui ne sont qu'au bénéfice des bateaux qui utilisent tel ou tel port particulier. Le Fonds se limite à financer les phares qui sont utiles à la « navigation générale ». Les dépenses relatives aux « lumières locales » sont à la charge des autorités portuaires, et sont couvertes par les droits de port.

III. L'EVOLUTION DU SYSTEME BRITANNIQUE DE PHARES

Mill, écrivant en 1848, et Sidgwick en 1883, devaient avoir à l'esprit le système de phares britannique tel qu'il

(s) *Le tonneau (unité de volume utile de transport correspondant à environ 2,83 m³) fait écho aux tonneaux de vin transportés par les navires marchands depuis des temps immémoriaux, et ne doit surtout pas être confondu avec la tonne (unité de masse correspondant à 1.000 kg). L'assiette retenue amène à appliquer les mêmes droits que la charge soit complète ou pas, et quelle qu'en soit la valeur, voire même si le navire voyage sur lest. Les droits sont aussi indépendants du mode de propulsion (voile, vapeur ou hybride) et du type de coque, qui ne sont pourtant pas neutres en termes de mesure du danger qu'évoque Samuelson [texte auquel se réfère notre note (l)].*

(t) *Il semble vain de lutter contre la casuistique de la loi fiscale, qui trône dès que le « prélèvement obligatoire » voulu par Mill est instauré. Sans pour autant rendre la pression tribulaire équitable ni cohérente avec l'utilité du service public fourni ni avec l'ampleur du risque qu'il évite. Dans « Le Phare du Bout du Monde » Verne dit, à propos de la gratuité du service, « Il convient de le remarquer, la République Argentine avait montré une heureuse initiative en construisant ce phare ; et les nations doivent lui en savoir gré ». Ce qui vaut bien, à ce même propos, les observations de Samuelson [note (m) ci-dessus] et Arrow [note 42 ci-dessous]*

(u) *Si nous utilisons ici « phare du bout du monde » (ou « Le Phare du Bout du Monde » dès que nous faisons référence au roman de Verne), nous n'avons rien contre le nom officiel de « Faro de San Juan de Salvamento ». Ce nom est dû au poste de sauvetage qui semble avoir existé depuis 1862 à l'endroit où le phare serait construit 22 ans plus tard. Coase aurait peut être apprécié que l'on souligne que ce refuge était dû à l'initiative strictement privée du marin argentin Luis Piedrabuena. Certes un phare et un refuge pour naufragés ne sont pas devant la même difficulté pour se faire payer, mais il ne semble pas que Piedrabuena ait davantage été, pour paraphraser Samuelson [texte auquel se réfère notre note (h)], « assez fou pour vouloir faire fortune en exploitant un phare » qu'assez mesquin pour accepter, pour le sauvetage des naufragés du Dr. Hanson, autre chose qu'une paire de lunettes offerte par le Kaiser. L'idée d'ériger un phare ne lui est simplement pas venue à l'esprit, ni avant ni après la loi 269, du 6 Octobre 1868, qui lui conférait la propriété de l'Ile des Etats.*

existait, ainsi que son organisation précédente. Pour comprendre Mill et Sidgwick, nous devons connaître quelque chose du système des phares au 19^{ème} siècle et son évolution jusque là.

Mais une étude de l'histoire du système de phares britannique n'est pas utile seulement parce qu'elle nous aide à comprendre Mill et Sidgwick, mais aussi parce qu'elle élargit notre vision sur les différents systèmes possibles pour l'exploitation d'un système de phares.

Dans la discussion de l'histoire du service britannique de phares, je me cantonnerai à l'Angleterre et au Pays de Galles, qui constituent, peut-on présumer, la partie du système que Mill et Sidgwick auraient mieux connue.

La principale autorité des phares en Angleterre et au Pays de Galles est Trinity House. Elle est aussi la principale autorité de pilotage pour tout le Royaume Uni. Elle a des Maisons et administre des Trusts ^(v) à but non lucratif pour les marins, et leurs veuves et orphelins. Elle assure également de nombreuses responsabilités diverses, par exemple l'inspection et la réglementation des "lumières locales", et la fourniture de Conseillers Nautiques ou Trinity Masters lors des audiences judiciaires d'affaires maritimes. Elle est représentée dans de nombreux Directoires portuaires, y compris la London Port Authority; et des représentants de Trinity House font partie de nombreuses commissions (y compris des commissions gouvernementales) qui s'occupent d'affaires maritimes.

Trinity House est une institution ancienne. Elle semble avoir évolué à partir d'une guilde ^(w) médiévale de marins. Une requête de reconnaissance de sa personnalité morale a été présentée à Henry VIII en 1513 et la patente lui a été accordée en 1514⁹ (x). Ses statuts donnaient à Trinity House le droit de réglementer le pilotage, ce qui -ensemble avec ses oeuvres charitables- devait constituer sa principale activité pendant de longues années. Ce n'est que bien plus tard qu'elle est venue à s'occuper des phares.

Mon croquis de l'histoire des débuts de Trinity House est largement basée sur ce travail, en particulier les chapitres 7, Beacons, Markes and Signes for the Sea et 8, An Uncertain Light.

Il semblerait qu'il y ait eu peu de phares en Grande Grande Bretagne avant le 17^{ème} siècle, et pas beaucoup avant le 18^{ème}. Il y avait néanmoins des amers de différents types. La plupart, sur la terre ferme, n'étaient pas prévus comme aides aux marins, et il s'agissait de flèches d'églises, maisons, bosquets, etc. Les bouées et les balises étaient également utilisés comme aides à la navigation. Harris explique que ces balises n'étaient pas des phares, mais de "poteaux plantés dans le fond ou sur la plage, avec peut être une vieille lanterne à l'extrémité supérieure"¹⁰. La réglementation des amers et la fourniture de bouées et balises au début du 16^{ème} siècle relevait de la responsabilité du Lord Grand Amiral. Pour la fourniture de bouées et des balises, il désignait des adjoints, qui encaissaient les droits qui frappaient les bateaux dont on présumait qu'ils avaient bénéficié de ces marques. En 1566, le droit de fournir et réglementer ces amers est accordé à Trinity House, ensemble a la responsabilité de veiller à ce que les amers relevant de la propriété privée fassent l'objet d'un entretien. Par exemple, un marchand qui avait sans autorisation coupé un bosquet servant d'amer se faisait rappeler à l'ordre pour avoir « mis un bénéfice privé de trois fois rien devant un bénéfice pour le public aussi grand que général ». ¹¹ On aurait pu lui imposer une amende de £100 (dont le produit aurait été divisé entre Trinity House et la Couronne à parts égales). Il semble qu'il y ait eu quelque doute sur la question de si la Loi de 1566 accordait à Trinity House le droit de placer des amers dans l'eau. Ce doute a disparu en 1594, avec l'abandon du droit de balise et de bouée par le Lord Grand Amiral au profit de Trinity House. Comment cela s'est passé en pratique n'est pas clair, puisque le Lord Grand Amiral continuait à réglementer les balises et bouées après 1594, mais l'autorité de Trinity House dans ces domaines semble avoir été graduellement reconnue.

(v) Même « Trust Law & Practice » nous ramène à cet article, décidément fécond, de Coase. Avant que l'Etat ne la prenne en charge, sans doute pour les mêmes raisons qui l'amènent à construire et exploiter des phares, la prévoyance est matière syndicale, organisée par métiers. Que les Fonds de Pension administrés par Trinity House aient été sans but lucratif n'exclut pas davantage que pour leurs homologues plus modernes l'obligation d'investir au mieux dans l'intérêt des bénéficiaires.

(w) La guilde est une forme d'organisation corporative par métiers. En ce sens, c'est une association de travailleurs, artisans ou marchands, généralement reconnue par des lettres patentes qui lui accordent certains droits exclusifs et en définissent s'il y a lieu la portée géographique.

9 G. G. Harris, *Trinity House of Deptford 1515-1660*, at 19-20 (1969)

(x) Ce 500^{ème} anniversaire n'est pas entièrement étranger à notre initiative de rendre disponible cette traduction.

10 Id. at 153.

11 Id. at 161.

Au début du 17^{ème} siècle, Trinity House établissait des phares à Caister et Lowestoft¹². Mais ce n'est que vers la fin de ce siècle qu'un autre phare était construit. Leur construction, entre-temps, était entreprise par des particuliers. Comme le dit Harris: "Les promoteurs de projets entrepris ostensiblement pour le bien public, mais orientés vers le gain personnel ont été un élément caractéristique de la société élizabétaine. Les phares n'ont pas échappé à leur attention"¹³. Plus loin, le même auteur dit: "Avec la finalisation du phare de Lowestoft, les Confrères ont été satisfaits sans entreprendre autre chose. Lorsqu'en Février 1614 il leur était demandé de faire quelque chose de positif, et d'ériger des phares à Winterton en réponse à une pétition de plus de 300 propriétaires de bateaux et pêcheurs, ils ne semblent pas avoir fait quoi que ce soit"^(y).

L'absence de réponse à ce genre de demandes devait, non seulement entamer la confiance portée à la Corporation, mais aussi inviter des spéculateurs privés à intervenir, puisqu'il y avait perspective de profit. Ce qu'ils firent¹⁴. Entre 1610 et 1675, Trinity House ne devait pas construire de phares. Au moins 10 ont été construits par des particuliers¹⁵. Bien entendu, le désir des particuliers d'entreprendre ces constructions devait mettre Trinity House face à un dilemme. D'un côté elle voulait être reconnue comme le seul organisme autorisé à construire des phares; mais de l'autre elle hésitait à investir ses fonds dans ces constructions. Elle s'est opposée aux initiatives individuelles, mais sans grand succès. Harris commente: « Ceux qui projetaient des phares étaient typiques des spéculateurs de la période : ils n'étaient pas motivés principalement par des considérations de service public. Il y avait une forte base de vérité dans ce que Sir Edward Coke disait au Parlement en 1621 : « Les entrepreneurs, comme les rameurs, regardent d'un côté et rament de l'autre. Ils parlent d'avantage public, et comprennent avantage privé »¹⁶. La difficulté était que ceux qui étaient motivés par un sentiment de service public ne construisaient pas de phares. Comme Harris le dit plus tard : « A l'évidence le premier motif des entrepreneurs de phares était le gain personnel, mais au moins ils faisaient les choses »¹⁷.

La méthode des particuliers pour éviter de violer l'autorité conférée à Trinity House par la Loi consistait en l'obtention d'une patente de la Couronne les autorisant à construire un phare et appliquer un péage aux bateaux dont on présumait qu'ils en avait bénéficié^(z). On y parvenait en présentant une pétition de propriétaires de bateaux et transporteurs disant qu'un phare serait pour eux un grand avantage et qu'ils paieraient volontiers le péage. On obtenait, je présume, les signatures de la façon dont on les obtient habituellement, mais elles représentaient souvent, sans doute, une expression gène. On peut présumer qu'à l'occasion le Roi accordait ces patentes en compensation de services rendus. Plus tard, le droit d'exploiter un phare et d'imposer des péages devait faire l'objet de Lois adoptées par le Parlement.

Les péages étaient perçus aux ports par des agents (qui pouvaient agir pour plusieurs phares), et il pouvait s'agir de personnes privées ou plus fréquemment de fonctionnaires des douanes. Le montant variait d'un phare à l'autre et le péage pour chaque phare devant lequel le bateau était passé variait avec la taille du bateau. Le taux par tonneau et par voyage était normalement de, disons , 1/4d ou 1/2d. Plus tard, des livres devaient être publiés, dans lesquels étaient mentionnés les phares devant lesquels on passait dans tel ou tel voyage, et les charges correspondantes.

12 Id. at 183-87.

13 Id. at 180-81.

(y) *Nous traduisons « Brethren » par « Confrères ». La guilde [note (w)] est effectivement à l'origine une confrérie (cet article utilise le plus souvent « Corporation » pour se référer à Trinity House). Nous retenons surtout que les confréries avaient pour but premier la promotion d'oeuvres dites alors charitables, et qu'on appellerait aujourd'hui de prévoyance. Le sujet devait bien plus tard se trouver au cœur du débat sur l'utilisation du produits des droits de phare. Pour ce qui est de l'inaction de Trinity House, peut-être n'était-elle pas « assez folle » pour trouver que la construction et l'exploitation de phares était un bon investissement des Trust Funds qu'elle avait pour mission d'administrer ? Mais comment, alors, des entrepreneurs privés l'étaient-ils assez pour songer à un profit, et le gouvernement argentin l'était assez pour croire qu'offrir gratuitement ce service aux étrangers était une administration raisonnable des deniers publics ?*

14 Id. at 187.

15 Id. Alan Stevenson, *The World's Lighthouses Before 1820*, at 259 (1959).

16 G. G. Harris, *supra* note 9, at 214.

17 Id. at 264.

(z) *Il s'agit alors d'une exception (d'origine juridique) à un monopole (de même origine), sorte de concession par laquelle la perspective de profit, ensemble avec le risque de perte (à un prix arrêté dans le contrat administratif) se trouvent transférés au concessionnaire, ensemble avec les risques d'impossibilité pratique de séparer les contribuables des resquilleurs, et d'appliquer un quelconque péage à ces derniers (hypothèse qui, rappelons-le, motive toute la discussion depuis Mill)*

Entre-temps, Trinity House en était venue à adopter une politique qui maintenait ses droits tout en conservant son argent (et même en l'incrémentant)^(A). Trinity House demandait une patente pour l'exploitation d'un phare, dont elle concédait (moyennant redevance) le bénéfice à un particulier, qui construisait le phare de ses propres deniers. Pour cette personne, l'avantage consistait à s'assurer de la coopération, plutôt que de l'opposition, de Trinity House.

Nous en trouvons un exemple dans la construction, et reconstruction, de celui qui est probablement le phare britannique le plus célèbre, l'Eddystone, sur un récif rocheux à environ 14 milles de Plymouth. D. Alan Stevenson commente:

"La construction successive de 4 phares sur le rocher d'Eddystone en 1759 est un des chapitres les plus dramatiques de l'histoire des phares : luttant pour supporter la force des vagues, les constructeurs ont fait preuve d'esprit d'entreprise, ingéniosité et d'un courage extraordinaire"¹⁸. En 1665, l'Amirauté britannique recevait une requête pour la construction d'un phare. Le commentaire de Trinity House avait été que, bien que désirable, le projet était « difficilement réalisable »¹⁹. Samuel Smiles, Ice chroniqueur de l'entreprise privée, dit « ...cela a pris longtemps avant qu'un quelconque aventurier privé se soit trouvé prêt à entreprendre une tâche aussi audacieuse que la construction d'un phare sur l'Eddystone, où seule une petite crête rocheuse était visible à marée haute, à peine capable de fournir une assise à une structure très étroite »²⁰

En 1692 Walter Whitfield soumettait sa proposition, et Trinity House concluait avec lui un accord selon lequel il construirait le phare et Trinity House partagerait les éventuels profits, à parts égales. Whitfield ne devait pas, cependant, entreprendre les travaux et ses droits furent ainsi transférés à Henry Winstanley, qui après avoir renégocié avec Trinity House arrivait en 1696 à un accord en application duquel les profits des 5 premières années lui reviendraient entièrement, et seuls ceux des années subséquentes jusqu'à la 50ème seraient partagés à parts égales.

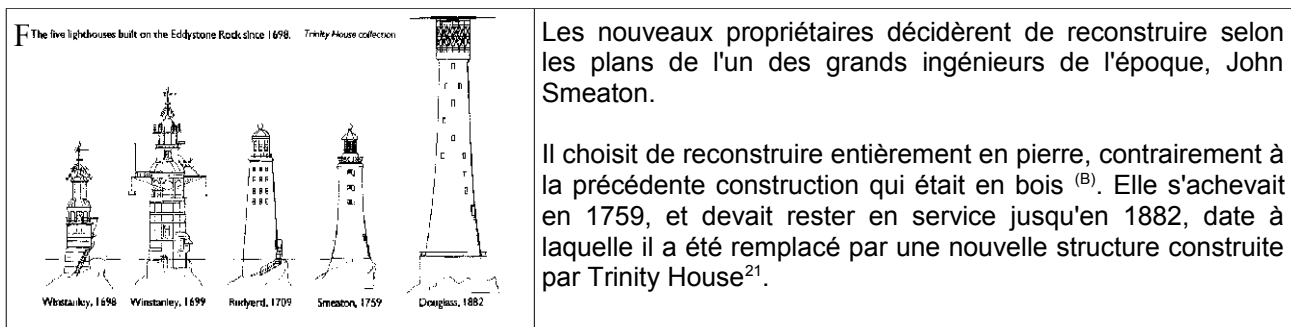
Winstanley a d'abord bâti une tour, puis l'a remplacée par une autre, pour achever la construction du phare en 1699. Mais une forte tempête le balayait en 1703, et Winstanley, certains de ses employés et les gardiens de phare devaient y perdre leurs vies. Le coût total jusqu'à ce moment avait été de £8.000 (entièrement payé par Winstanley) et les encaissements avaient été de £4.000. Le Gouvernement accorda à la veuve de Winstanley's la somme de £200 et une pension annuelle de £100. Si la construction des phares avait été seulement laissée entre les mains de personnes soucieuses de bien commun, Eddystone serait restée longtemps sans phare. Mais la perspective de gain privé devait encore une fois relever sa tête hideuse. Deux hommes, Lovett et Rudyerd, décidèrent alors de construire un nouveau phare. Trinity House a consenti à demander qu'une Loi autorise la reconstruction et l'imposition des péages, ainsi que la concession aux nouveaux constructeurs. Les conditions étaient meilleures que celles consenties à Winstanley -une concession de 99 ans pour un canon annuel de £100 avec 10% des bénéfices aux constructeurs. Le phare était complété en 1709 et est resté en fonctionnement jusqu'en 1755, date à laquelle il a été détruit par le feu. La concession avait encore 50 ans à courir encore et l'exploitation était passée en d'autres mains.

(A) On ne nous éclaire pas davantage sur l'origine de ces fonds. Si Trinity House restait une guilde ou confrérie [note (y) ci-dessus] dont les caisses étaient surtout alimentées par les contributions des adhérents et ponctionnées du montant des pensions à leur verser ou à verser à leurs familles, on conçoit l'importance marginale des droits de phare dans son budget. Ils pouvaient provenir de trois phares, d'une poignée tout au plus (texte auquel se réfère la note 25 ci-dessous), et unitairement ils ne pouvaient être que d'un montant à négocier avec la Couronne au cas par cas. Or la Couronne s'attendait clairement à ce qu'ils soient bas (note 29 ci-dessous). La construction ou reconstruction (note 18 ci-dessus) de phares pouvait par contre s'avérer risquée sinon très onéreuse [note (D) ci-dessus]. La construction du phare du bout du monde a sans doute entraîné un coût minime, imputé sur le Budget Général à des fonctions d'Etat sans rapport avec la prévoyance ; il ne s'agirait alors pas d'une fonction « plus récente » (texte de Samuelson auquel se réfère la note 4 ci-dessus).

18 D. Alan Stevenson, supra note 15, at 113.

19 Id.

20 2 Samuel Smiles, Lives of the Engineers 16 (1861).



Nous pouvons comprendre à quel point les individus et les organisations privées ont joué un rôle significatif dans la fourniture de phares en Grande Bretagne si nous considérons la situation au début du 19ème siècle. En 1834 le Comité des Phares indiquait dans son rapport qu'il y avait à l'époque, en Angleterre et au Pays de Galles, sans compter les lumières flottantes, 42 phares appartenant à Trinity House; 3 phares loués par Trinity House et exploités par des particuliers; 7 phares concédés par la Couronne à des particuliers; 4 phares entre les mains de leurs propriétaires, d'abord autorisés à les construire par patentes, ultérieurement confirmées par des Lois; soit 56 au total, dont 14 étaient exploités par des personnes physiques ou morales de droit privé²². Entre 1820 et 1834, Trinity House avait construit 9 nouveaux phares, acheté 5 loués à des particuliers (dans le cas de Burnham, pour remplacer la construction existante par deux autres, non comptées parmi les 9 "nouvelles", et acheté appartenant au Greenwich Hospital (qui l'avait reçu par legs en 1719, ayant été érigée par Sir John Meldrum aux alentours de 1634).

En 1820, il y avait 24 phares exploités par Trinity House et 22 l'étaient par des personnes physiques ou morales de droit privé²³. Parmi les premiers, nombreux étaient ceux qui n'avaient pas été construits par Trinity House, mais lui étaient revenus par achat en cours de concession ou à son expiration (dont le phare d'Eddystone est un exemple – la concession avait expiré en 1804)²⁴.

Dans la mesure où la principale activité de construction de Trinity House a débuté à la fin du 18ème siècle, les phares privés dominaient de façon encore plus marquée dans les périodes précédentes. Ecrivant sur la situation en 1796, D. A. Stevenson dit: « Il est difficile d'apprécier l'attitude de Trinity House à l'égard des phares des côtes anglaises à cette époque. Si l'on juge sur la base de ses actions plutôt que de ses allégations, la détermination de la Corporation à ériger des phares n'avait jamais été très forte: avant 1806, elle avait passé l'obligation de construire à des concessionnaires chaque fois que cela était possible. En 1786 elle contrôlait des phares en quatre endroits: à Caister et Lowestoft (tous deux gérés en vertu de ses droits de bouée locaux), et à Winterton et Scilly (tous deux construits par la Corporation pour contrer des particuliers souhaitant tirer un profit des droits, par concession de la Couronne) ». ²⁵

Cependant, en 1834, comme nous l'avons vu, il y avait 56 phares au total et Trinity House en exploitait 42. Et il y avait un fort soutien parlementaire pour la proposition de faire acheter par Trinity House tous ceux qui demeuraient entre des mains privées. Ceci avait été suggéré par un Commission Restreinte de la Chambre des Communes en 1822, et peu de temps après Trinity House commençait à acheter certains intérêts privés relatifs aux phares. En 1836, une Loi attribuait tous les phares d'Angleterre à Trinity House, qui recevait

(B) Tout comme la première structure du phare du bout du monde était en bois (ci-dessus, fig. 2), plus précisément en lenga ou hêtre de la Terre de Feu (on pardonnera à Jules Verne, dans sa description de la faune et la flore de l'Île des Etats, l'expression « hêtres antarctiques »). Nous noterions en Droit du Développement Durable que cette structure serait aussi remplacée par une nouvelle (fig. 1), mais après 18 ans seulement (au lieu de 46), et ce n'est pas le feu qui devait lui être fatal, mais un rapport d'experts qui ne la trouvait pas suffisamment « bien placée ».

21 Ce compte rendu de la construction et reconstruction du phare d'Eddystone est basé sur Stevenson, supra note 15, pages 113-26.

22 Voir Report from the Select Committee on Lighthouses, dans Parl. Papers Sess. 1834. vol. 12, page vi (Reports from Committees, vol. 8) [ci-après cité comme le "Rapport de 1834"].

23 Id. page vii.

24 Des 24 phares opérés par Trinity House en 1820, 12 avaient été acquis à l'occasion de l'expiration de leur concession [N. du T.: dans le texte de Coase, "lease", mais nous traduisons par "concession" plutôt que par "bail" pour faciliter la lecture], alors qu'un avait été repris des mains du Conseil de Chester en 1816, et c'est ainsi que seulement 11 des 46 phares qui existaient en 1820 avaient été construits à l'origine par Trinity House, et 34 avaient été construits par des personnes privées.

25 Id. page 65.

l'autorisation d'acheter tous ceux qui à cette date restaient entre des mains privées²⁶. Ce processus était mené à terme en 1842, et après cette date il ne devait plus exister de phares privés en Angleterre, sauf les « lumières locales ».

Entre 1823 et 1832, le rachat par Trinity House des concessions qu'elle avait accordées pour Flatholm, Ferns, Burnham et North and South Forelands devaient coûter £74,000 environ²⁷. Les phares privés qui restaient devaient finalement être acquis sous l'empire de la Loi de 1836, pour une somme à peine inférieure à £1,200,000^(C). Les sommes les plus importantes devaient être celles payées pour le phare de Smalls, pour lequel la concession n'expirait pas avant 41 ans, et trois phares, Tynemouth, Spurn, et Skerries, pour lesquels la concession était à perpétuité en vertu d'une Loi.

Les sommes payées pour ces quatre phares étaient: Smalls, £170,000; Tynemouth, £125,000; Spurn, £330,000; Skerries, £445,000^(D). Ce sont des sommes importantes, et les £445,000²⁸ payées pour Skerries équivalent (selon une autorité très compétente) à \$7-10 millions d'aujourd'hui, qui auraient (en raison de niveaux de taxation plus bas) probablement généré un revenu considérablement supérieur à celui d'aujourd'hui. Ainsi nous trouvons des exemples d'hommes qui n'étaient pas seulement, selon les mots de Samuelson « suffisamment fous pour tenter de faire fortune en exploitant un phare » mais en fait y réussissaient^(E). Des 24 phares exploités par Trinity House en 1820, Foulness (1), Portland (2), Caskets (3), Eddystone (1), Lizard (2), St. Bees (1) et Milford (2), semblent avoir été grâce aux expirations de concessions, et avoir été tant construits qu'exploités par des personnes privées, physiques ou juridiques. C'est ce qui ressort de l'information contenue dans l'ouvrage de D. Alan Stevenson, supra note 15. J'ai présumé que, lorsque Trinity House obtenait une patente pour la construction d'un phare et qu'elle accordait ensuite une concession à un exploitant privé, la construction était à la charge du concessionnaire qui en assumait les frais, ce qui semble avoir été le cas. Voir id. Pages 253 & 261.

Les raisons d'un soutien aussi fort à la consolidation des phares entre les mains de Trinity House deviennent claires à la lecture du Rapport de la Commission Restreinte de la Chambre des Communes, en 1834:

Votre Commission a appris non sans surprise que les phares ont été établis dans diverses parties du Royaume Uni sous des systèmes entièrement différents; différents en ce qui concerne leurs directeurs, différents pour ce qui est des taux des droits ou leur montant, et différents sur le principe de leur prélèvement. Elle a appris qu'on laisse ces établissements, d'une si grande importance pour les vastes intérêts navals et commerciaux du Royaume Uni, bourgeonner par degrés lents, au gré des besoins locaux,

26 An Act for vesting Lighthouses, Lights, and Sea Marks on the Coasts of England in the Corporation of Trinity House of Deptford Strond, 6 & 7 Will. 4, c.79 (1836).

27 Rapport de 1834 page vii.

(C) *Le caractère extrême en tous sens du phare choisi pour ces notes ressort mieux si on compare ce chiffre à deux autres. D'abord le million de livres emprunté par le gouvernement argentin à Baring Brothers en 1824, qui n'était pas encore entièrement remboursé soixante ans plus tard. Et ensuite le Budget Général de l'Administration Nationale argentine de l'année 1885, soit celle qui a suivi la construction du phare du bout du monde. Ce Budget Général se montait à 43.080.761,49 pesos, soit un peu plus de 9 millions de livres, en tenant compte de la teneur en argent de chacune de ces monnaies. En d'autres termes, les indemnités payées pour cette poignée de phares équivalaient à 13% environ du Budget Général de l'Argentine.*

(D) *Le Droit du Développement Durable pose la question de la durée de vie des biens qui y contribuent, surtout s'ils sont publics, ce qui est le débat de cet article. Construit en 1716, Skerries a été reconstruit à une hauteur de 6,7 mètres en 1759 pour un coût de 3.000£. Il était reconstruit en 1778 pour en doubler la hauteur, et il n'est pas interdit de songer à un coût de deux fois cette somme. Il reste qu'après 58 ans de service le phare était amorti lors de la loi de « nationalisation » de 1836. Il semble que le titulaire des droits ait alors réussi à se protéger contre une reprise à bas prix en reconstruisant somptueusement, avec un diamètre réduit, création d'un parapet et installation d'une nouvelle lanterne avec une nouvelle lampe et des miroirs plus tard remplacés par des lentilles de Fresnel [voir notre note (d) ci-dessus]. On veut bien exclure l'hypothèse d'une collusion aboutissant à un chiffre anormalement élevé mais on reste surpris que Trinity House n'ait pas pu, ou songé à, s'approprier cette plus-value.*

28 Rapport de la Commission Restreinte sur les Phares, dans Parl. Papers Sess. 1845, vol. 9, page vi [ci-après cité comme le "Rapport de 1845"].

(E) *Leur réussite n'a pas de quoi surprendre, même à des coûts de construction plus élevés que ceux évoqués dans notre note précédente. Plus haut, Coase note que les constructions et reconstructions de l'Eddystone intervenues entre 1699 et 1703 avaient coûté à l'entrepreneur malchanceux 8.000£ mais qu'en ces quatre ans seulement il en avait déjà récupéré la moitié. Mais il serait difficile de transposer l'exemple de leur succès au contexte extrême du phare auquel nous consacrons nos notes : le problème ne se pose que lorsque la perception de droits de phare n'est pas possible en pratique.*

souvent après des pertes catastrophiques en mer; au lieu de les entreprendre sous la supervision immédiate du Gouvernement, en application d'un système uniforme et sous le contrôle de fonctionnaires responsables, prévoyant pour organiser la sécurité de la navigation de la façon la plus efficace et avec les plans les plus économiques; et on peut peut-être faire à ce grand pays le reproche que par le passé comme au présent, une portion considérable de ces phares ont servi à taxer lourdement le commerce du pays, pour le bénéfice de quelques individus, favorisés avec cet avantage par les Ministres et le Souverain du jour ^(F).

Votre Commission ne trouve pas justifiable l'action gouvernementale qui consiste à taxer une quelconque activité du pays; et particulièrement injustifiable est la taxation non nécessaire des transports maritimes, sujette à plusieurs désavantages dès lors qu'elle doit subir la concurrence inégale des transporteurs d'autres pays. Votre Commission est d'avis que les transports devraient, pour des fondements très spéciaux, être exempts de toute taxe locale ou inégale qui ne soit pas absolument nécessaire pour la fourniture des services pour lesquels elle est ostensiblement prélevée.

Votre Commission, par conséquent, recommande avec force que les droits de phare soient dans tous les cas réduites aux sommes minimales requises pour maintenir les phares et les feux flottants actuellement en service, ou pour construire et assurer l'entretien des nouvelles installations qui seraient nécessaires pour le bénéfice du commerce et la navigation de ce pays.

Votre Commission doit en outre exprimer son regret que si peu d'attention ait été consacrée par les autorités compétentes à la poursuite de l'exaction, contrairement aux principes qui viennent d'être exprimés, de sommes très importantes qui ont été prélevées en tant que droits de phare, dans le but avoué de couvrir les frais des phares, mais en réalité au bénéfice de quelques favorisés, et à d'autres fins non considérés au moment de l'établissement des phares. Il est en outre particulièrement critiquable d'avoir continué ces abus par le renouvellement des concessions de plusieurs phares, après qu'une Commission Restreinte de cette Chambre ait, il y a 12 ans, attiré particulièrement l'attention du Parlement sur ce sujet...²⁹

Même si ce Rapport soulignait le désordre du système existant à l'époque et suggérait qu'ici comme ailleurs certains des phares privés n'étaient pas exploités de façon efficace, il ne peut y avoir de doute que la principale raison du vigoureux soutien à la consolidation des phares entre les mains de Trinity House était la baisse espérée des droits de phare. Il a été suggéré, bien entendu, que les phares soient payés par le trésor public³⁰, abolissant ainsi les droits de phare, mais cela ne fut pas fait et nous n'avons pas besoin d'en discuter ici ^(G).

La raison pour laquelle on pensait que la consolidation des phares entre les mains de Trinity House ferait baisser les droits de phare n'est pas claire. Il y a une certaine base pour cette façon de voir dans la théorie des monopoles complémentaires, mais Cournot n'a pas publié son analyse qu'en 1838, et elle ne pourrait pas avoir influencé les opinions de ceux qui traitaient des phares britanniques, même s'ils avaient été plus rapides que les économistes en général à en apprécier la portée³¹. En tout cas, il y avait de bonnes raisons de penser que la consolidation ne serait suivie d'aucune réduction, ou que si elle existait elle serait faible. Du besoin d'indemniser les anciens propriétaires se suivait le besoin de prélever les mêmes montants que par

(F) *Le Rapporteur critique la construction de phares au gré des « pertes catastrophiques en mer », qui constituent pourtant un seuil d'information sur l'utilité ou inutilité d'un phare, même si elles poussent à légiférer dans une « ébullition du sentiment » (note 39). Ce ne sont pas de « grandes calamités maritimes » [note (m) ci-dessus] qui ont motivé quiconque, ni les intéressés par ces pertes ni « les ministres du jour » en Argentine [voir aussi notes (N) et (O) ci-dessous] à construire le phare du bout du monde. Il apporte sa solution au problème soulevé en premier par Mill (le cas où on ne peut pas taxer), aux antipodes du cas où on le peut et on le fait avec excès, et très loin de la position qui « ne trouve pas justifiable l'action gouvernementales qui consiste à taxer une quelconque activité du pays ».*

29 Rapport de 1834, pages iii-iv.

30 Par exemple, la Commission Restreinte sur les Phares de 1845 recommandait "que toutes les dépenses de construction et entretien des phares ... soient désormais défrayées avec les revenus publics". Rapport de 1845, page xii.

(G) *Effectivement, cette section de l'article traite du système britannique de phares. Nos notes, par contre, sont consacrées à un phare qui n'en fait pas partie. La Commission Restreinte de 1845, citée dans la note 30 qui précède, préconise pourtant le mode de financement retenu par l'Argentine.*

31 Voir Augustin Cournot. *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth* 99-104 (trad. Nathaniel T. Bacon, 1897). Voir aussi la discussion de l'analyse de Cournot par Marshall, 1 *Principles of Economics* 493-95 (9th (Variorum) ed, 1961).

le passé ^(H). Et, comme indiqué par Trinity House, puisque les droits étaient gagés en sûreté du remboursement de l'argent emprunté... ils ne pouvaient être supprimés jusqu'à ce que la dette ait été payée.³² En fait, les droits de phare n'ont été réduits qu'après 1848, lorsque les emprunts se sont trouvés remboursés³³. On aurait pu aboutir à une réduction des droits de phare si Trinity House renonçait à percevoir un revenu du fait de l'exploitation des phares qu'elle possédait. Mais cet argent était engagé pour des oeuvres charitables, notamment le soutien des marins retraités, ainsi que leurs veuves et orphelins. Des objections à cette utilisation des fonds provenant des droits de phare ont été soulevées par des Commissions Parlementaires en 1822 et 1834. La Commission de cette dernière année, notant que 142 personnes étaient logées dans des hospices, et 8,431 hommes, femmes et enfants recevaient de pensions annuelles allant de 36 shillings à 30 livres, proposait que ces pensions cessent à la mort des bénéficiaires et qu'à l'avenir aucune nouvelle pension ne soit accordée, mais cela ne fut pas fait³⁴.

En 1853, le Gouvernement proposait que le produit des droits de phare ne soit plus utilisé à des fins charitables. Trinity House a répondu en indiquant, dans un mémorandum à Sa Majesté, que ce revenu était autant sa propriété qu'elle l'avait été pour les propriétaires de phares privés (qui avaient été indemnisés):

La gestion des phares a été confiée [à Trinity House], sur la durée, par des actes de la Couronne ou de la Législature. Mais l'acceptation de ces concessions n'a aucunement changé le statut de la Corporation en tant que guilde privée, sauf dans la mesure où elle a requis l'entretien des phares comme condition pour la continuité de ces concessions. La position juridique de la Corporation à l'égard de la Couronne et du public n'a aucunement différé de celle des autres concessionnaires des droits de phare ou autres franchises telles que les marchés, les ports, les foires, etc.

L'argument selon lequel la Corporation aurait jamais été tenue légalement de réduire les droits de phare au montant des dépenses d'entretien, avec ou sans intérêt sur le coût de leur construction, et qu'elle n'aurait pas le droit d'effectuer une quelconque autre appropriation manque totalement de base légale... une concession est valable si les droits que le concessionnaire est autorisé à appliquer sont raisonnables au temps de la concession, indépendamment de si plus tard grâce à une augmentation du trafic elles permettent au concessionnaire de réaliser un profit^(I). Dans ces cas la Couronne agit au nom du public; et lorsqu'elle conclut un marché, raisonnable en ce moment, elle ne peut plus dans l'avenir se rétracter.... Le titre de la Corporation sur les phares qu'elle a érigés n'est pas moins valable que le titre des propriétaires privés, et les fins charitables auxquelles elle destine une portion de ces revenus rend la demande de la Corporation au moins aussi recevable que celle d'un individu^(J). Les phares et les droits de phare appartiennent à Trinity House, pour la réalisation de son objet statutaire, et sont ainsi sa propriété dans le sens le plus strict du terme... La proposition du Gouvernement de Sa Majesté semble être que l'utilisation de cette vaste masse de propriété soit accordée aux propriétaires de bateaux, sans aucune charge autre que l'entretien de ces phares. Dans la mesure où elle affecte les oeuvres charitables de la Corporation, une aliénation de propriété destinée à subvenir aux besoins des anciens marins marchands et leurs familles, ainsi qu'un cadeau aux propriétaires de bateaux³⁵.

(H) *Que le phare du bout du monde n'ait pas eu de passé privé [note (u) ci-dessus], que les dépenses de construction et de fonctionnement aient été imputées au Budget Général (note 30 ci-dessus) et que le service ait été gratuit pour les bateaux qui en bénéficiaient [notes (c) et (f) ci-dessus] ne nous interdit pas de trouver l'argument de Trinity House spécieux.*

32 Rapport de 1845, page vii.

33 T. Golding, Trinity House from Within 63 (1929).

34 Rapport de 1834, page xiii.

(I) *Trinity House aurait mis moins d'ardeur à revendiquer les pertes en cas de trafic décroissant, voire nul [note (g) ci-dessus]. Son argument pro domo repose sur la négation du problème évoqué par Mill [note (z) ci-dessus] et attire, sans surprise, une réfutation basée sur cette même négation [note (F) ci-dessus]*

(J) *Nous nous retenons de traduire « propriété » par « droits patrimoniaux », même si à notre avis le « théorème de Coase » [esquissé ici, dans le texte auquel se rattache notre note (S)] peut parfaitement être formulé en ces termes. Nos étudiants en Droit et Littérature peuvent faire la part belle à la fiction, ce qui leur est interdit en Droit de la Concurrence, sauf à donner dans des contre-sens comme la célèbre « Fallacie de la Cellophane ». Ici, ils sont autorisés à imaginer que de nos jours la position du Ministère du Commerce serait la même qu'il y a 150 ans, mais doivent tenir compte du point de vue opposé du Ministère de la Sécurité Sociale, pour deviner l'arbitrage du Premier Ministre.*

35 Trinity House Charities: Representation from the Corporation of the Trinity House to Her Majesty in Council, on proposal of Government to prevent the Application of Light and Other Dues to Charitable Purposes, dans Parl. Papers Sess. 1852-53, vol. 98. at 601, 602-03.

Le Bureau du Commerce, auquel elle avait été transmise, devait trouver cette argumentation dépourvue de mérite:

Les Lords de la Commission ne mettent pas en question le titre de la Corporation de la Trinity House sur la propriété dont elle affirme qu'elle lui appartient; mais il y a . . . cette distinction entre le cas de la Corporation et celui des individus auxquels elle se réfère, que la propriété de la Corporation lui a été et lui reste, au moins en ce qui concerne les droits de phare en question, confiée à des fins publiques, et qu'elle est par conséquent sujette à être traitée avec égard à des considérations de politique publique. Leur Seigneurie ne peuvent pas admettre qu'il y ait violation du principe de propriété dans la réduction d'une taxe prélevée à des fins publiques, dès lors qu'un droit n'a été acquis dans le produit de cette taxe ; et lorsque la taxe en question est prélevée sur une classe particulière des sujets de Sa Majesté, sans que cette classe obtienne en retour un avantage adéquat (et tout excédent des droits de phare au delà du montant requis pour maintenir les phare en opération est une taxe de ce genre), la réduction de cette taxe n'est pas seulement sans violation du principe de propriété, mais est juste et appropriée au plus haut degré^(K). Leurs Seigneuries ne peuvent reconnaître aucun droit acquis sur l'expectative d'un bonus à distribuer aux marins pauvres et à leurs familles, selon le gré de la Corporation, provenant d'un surplus de revenus des phares ; puisqu'il est de l'essence d'un droit acquis que les personnes à qui le privilège est accordé soient déterminées et connues en droit ; et si Leurs Seigneuries s'abstiendraient religieusement d'interférer au moindre degré dans les pensions ou autres bénéfiques déjà accordés à une personne quelconque, ils ne peuvent reconnaître aucune injustice dans la résolution, pour des raisons de politique publique, de ne pas conférer à d'autres personnes un droit auquel actuellement aucune personne ne peut alléguer droit ni titre. Leurs Seigneuries considèrent que les phares doivent être maintenus par les droits de phare ^(L); et que ce que la prévoyance des générations précédentes a fait en affectant les droits prélevés sur les bateaux à la construction de phares pour préserver les bateaux du naufrage, est l'héritage juste et naturel de ceux qui naviguent les côtes du Royaume Uni actuellement, et ils doivent en avoir la libre jouissance au moindre coût possible permis par les circonstances du cas, et on ne doit souffrir qu'aucune autre considération quelle qu'elle soit puisse à quelque titre que ce soit influencer sur la question³⁶.

L'utilisation du produit des droits de phare à des fins charitables devait cesser en 1853. Le résultat a été qu'une certaine réduction des droits de phare devenait possible, les prix se rapprochaient du coût marginal et de nombreux anciens marins et leurs familles, inconnus en droit et de nous, étaient moins bien traités. Mais on observera qu'il n'était pas nécessaire de consolider tous les phares sous Trinity House pour aboutir à ce résultat.

Ce changement faisait partie de la réorganisation qui, en 1853, a établi le Fonds de la Marine Marchande, auquel étaient payés les droits de phare (et certaines autres sommes) et qui finançait les dépenses du service de phares et certaines autres dépenses encourues au bénéfice des transports maritimes³⁷. En 1898, le système avait encore changé. Le Fonds de la Marine Marchande était aboli et le Fonds Général des Phares était créé. Les droits de phare (et les droits de phare seulement) lui étaient payés, et ces sommes devaient être utilisées exclusivement pour l'entretien du service de phares. En même temps, le système de calcul des droits de phare était simplifié, et le montant dû à l'occasion de chaque voyage ne dépendait plus, comme auparavant, du nombre de phares au large desquels un bateau était passé ou dont il était censé avoir tiré parti³⁸. Ce qui a été établi en 1898 était pour l'essentiel le système actuel de financement et

(K) La séparation de contribuables en « classes » pose la question du système des contributions qui financeront la construction et l'entretien du phare (qu'il s'agisse du Royaume Uni ou, comme dans ces notes, de l'Argentine). L'espoir que chaque classe obtienne un « avantage adéquat » peut aussi être fallacieux, même dans le cas britannique, lorsqu'un membre de la classe peut en transférer la charge à d'autres via les prix. Un droit de phare dont le transporteur s'acquitte renchérit d'autant le coût du transport et, partant, le prix de la marchandise (y compris importée ou exportée) pour le consommateur.

(L) Sans transfert autre qu'inter-générationnel, au sein de la même classe.

³⁶ Id., at 605-06.

³⁷ The Merchant Shipping Law Amendment Act of 1853. 16 & 17 Vic., c.131 §§ 3-30.

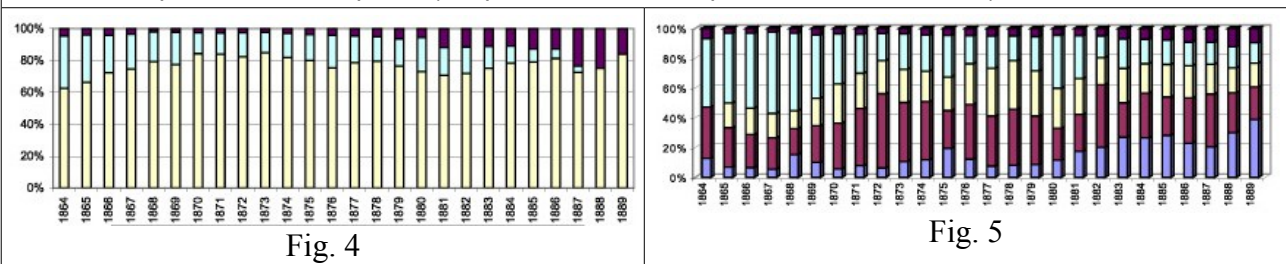
³⁸ Merchant Shipping (Mercantile Marine Fund) Act de 1898. 61 & 62 Vic., c.44. Voir le Rapport de la Commission d'Enquête sur le Fonds de la Marine Marchande, Cd. No. 8167 (1896), aussi dans Parl. Papers Sess. 1896, vol. 41, page 113, pour les raisons qui ont dicté ce changement dans la façon de calculer les droits de phare. Les recommandations de cette Commission ont été adoptées par le Gouvernement et incorporées dans la Loi de 1898. Les objections à l'ancien système étaient soulevées parce que la liste des phares dont les bateaux étaient censés avoir tiré parti au cours d'un voyage prenaient en compte la route d'un voilier plutôt que celle d'un bateau à vapeur, parce que le taux étranger était applicable au dernier port d'escale au Royaume Uni au lieu du premier, même si on a beaucoup parlé de la complexité de l'ancienne méthode de calcul des droits.

administration des phares décrit dans la section II. Il il a eu, bien sûr, des changements de détail, mais le caractère général du système est resté le même depuis 1898 ^(M).

IV. CONCLUSION

Le croquis du système britannique de phares et de son évolution dans les sections II et III montre combien sont limitées les leçons que nous pouvons tirer des remarques de Mill, Sidgwick et Pigou. Mill semble dire que si n'est pas institué un système ressemblant à celui de la Grande Bretagne, l'exploitation privée des phares serait impossible (ce qui n'est pas la façon dont la plupart des lecteurs modernes l'interpréteraient probablement). Sidgwick et Pigou soutiennent que s'il existe des bateaux qui tirent parti du parti, mais auxquels un péage ne peut être imposé, alors une intervention gouvernementales est nécessaire. Mais on peut présumer que les bateaux qui tirent parti des phares britanniques mais ne payent pas seraient, pour l'essentiel, ceux exploités par des propriétaires étrangers qui ne font pas escale dans les ports britanniques. Dans ce cas, le caractère de l'action gouvernementale requise n'est pas clair, et quel gouvernement devrait agir ne l'est pas davantage. Est-ce que, par exemple, les gouvernements russe, norvégien allemand ou français devraient contraindre leurs nationaux à payer un péage même si leurs bateaux ne font pas escale dans des ports britanniques, ou devraient-ils payer au Fonds Britannique de Phares une somme prélevée sur leur Trésor Public? Ou alors le gouvernement britannique devrait-il prélever des sommes sur le Trésor Public alimenté par l'impôt général et le verser au Fonds pour compenser la défaillance de ces gouvernements étrangers à le faire ?^(N)

Considérons maintenant ce qui devrait arriver si le système était financé par le budget général de l'Etat au lieu de l'être par les droits de phare (ce qui semble être ce que Samuelson voudrait)^(O).



En tout premier lieu, cela augmenterait le niveau de supervision que le Gouvernement britannique et le Trésor en particulier se sentiraient obligés d'exercer sur les opérations du service des phares, afin de maintenir le niveau de subsides sous contrôle. Cette intervention du Trésor tendrait à réduire quelque peu l'efficacité avec laquelle le service des phares était administré. Et cela aurait aussi un autre effet. Puisqu'actuellement ce sont les utilisateurs du service qui y contribuent, c'est une Commission, la Commission Consultative sur les Phares qui représente les propriétaires de bateaux, les assureurs et les transporteurs, qui est consultée sur le budget, les opérations du service et en particulier les nouveaux travaux. De cette façon le service des phares répond mieux aux besoins de ceux qui l'utilisent. En définitive, c'est l'industrie des transports qui paye pour tout service additionnel, et on peut présumer que s'agissant de

(M) Nous retenons la simplification du calcul des droits de phare au Royaume Uni, due sans doute en partie aux changements intervenus dans le facteur technologie de l'équation de production [note (r) ci-dessus]. Rien de comparable en ce qui concerne le phare du bout du monde, la gratuité n'étant pas susceptible de simplification. De façon parallèle, le périmètre de « l'impôt général » a pu changer assez en Grande Bretagne et gagner en complexité, mais sans doute plus encore en Argentine [note (O) ci-dessous].

(N) Le goût de Coase pour le paradoxe ne va pas jusqu'à lui faire envisager que le gouvernement britannique contraigne les propriétaires de bateaux battant son pavillon à verser aux systèmes de phares norvégien, russe, français ou allemand des droits qu'ils évitent lorsqu'ils ne font pas escale dans les ports de ces pays. Nous n'hésitons pas à proposer, pour compléter cet exercice de fiction législative et réglementaire, que le gouvernement britannique exempte de droits de phare les navires battant pavillon argentin, ce pays pratiquant la gratuité du service des phares. Voilà une mesure qui n'aurait rien coûté, vu l'inexistence de tels navires [note (h)].

(O) Et ce qu'ont voulu, dans le cas du phare du bout du monde, le Président Roca et ses Ministres Victorica (Marine) et de la Plaza (Finances). Il convient donc de savoir à quoi ressemblait, en termes de recettes et dépenses, ce Budget Général. A gauche (fig. 4) les recettes qui, en 1884, proviennent toujours à 90% environ, des droits d'importation (en jaune) et exportation (en turquoise) perçus pour l'essentiel au port de Buenos Aires. A droite, les dépenses : en bleu le Ministère de l'Intérieur, en rouge et en jaune le Ministère des Finances et le service de la Dette Publique, puis en turquoise le Ministère de la Guerre et de la Marine. Nous extrayons ces figures de « La Cuestion Tributaria en la Argentina », Gaggero, J. et Grasso, F. [2005].

modifications, elle ne soutiendra que si la valeur des bénéfices additionnels est supérieure à leur coût. Ce mode d'administration serait probablement écarté si le service était financé par le budget général et devenait ainsi quelque peu moins efficace³⁹. En général, on devrait pouvoir conclure sans risque que le financement à partir du budget de l'Etat entraînerait une structure administrative moins appropriée. Et quel est le gain que Samuelson attend de ce changement de la façon de financer le service des phares? Il s'agit des bateaux qui, actuellement découragés du voyage vers la Grande Bretagne, l'entreprendraient dans l'avenir. En fait, la forme du péage et de ses exemptions font que pour la plupart des bateaux le nombre de voyages ne serait pas affecté par l'obligation de payer des droits de phare⁴⁰. Il pourrait bien y avoir quelque part quelques bateaux qui soient désarmés en raison des droits de phare, mais leur nombre ne peut pas être bien élevé, si tant est qu'il en existe un seul⁴¹. Il m'est difficile de résister à la conclusion que le bénéfice qui résulterait de l'abandon des droits de phare serait sans importance, alors qu'on y perdrait à cause du changement de structure administrative.

La question reste: comment se peut-il que ces grands hommes se soient, dans leurs écrits économiques, laissés entraîner à des affirmations sur les phares qui s'égarerent quant aux faits; dont le sens, si y on y pense de façon concrète, est assez peu clair; et qui, dans la mesure où ils impliquent une conclusion politique, sont très probablement erronées?^(P) L'explication est que ces références des économistes aux phares ne sont

39 Le Président de la Commission d'Enquête sur le Fonds de la Marine Marchande (voir supra note 38) était Leonard Courtney, M.P. Mr. Courtney, qui était économiste, soulevait pour l'essentiel le même point dans le débat dans la Chambre des Communes. En répondant à ceux qui avaient suggéré que le service de phares soit financé par le budget général, Mr. Courtney commentait: « il y a un argument substantif en faveur de maintenir le service tel qu'il est, et c'est qu'il existe une impression répandue entre les propriétaires de bateaux -et elle est très utile- qu'ils doivent en supporter les frais, et ils sont extrêmement jaloux de leurs dépenses, et ils réclameraient désormais, si ce n'est maintenant, une part dans l'administration; c'est à dire -étant les personnes appelées en premier lieu à payer- regarder attentivement la dépense dans laquelle ils ont un intérêt et le garder jalousement. Ceci est un grand avantage, et je conçois qu'on obtient grâce à lui économie et efficacité dans le service des lumières côtières et je pense que changer un système qui assure une administration frugale mais suffisante du service serait extrêmement inopportun. Les propriétaires de bateaux surveillent jalousement l'ensemble de l'administration, et ils entendent, justement je pense, que leur soit concédée une voix dans ce domaine. Si le coût de l'éclairage des côtes n'était que soumis au vote du budget chaque année, il n'y aurait pas le même contrôle qui existe actuellement sur les demandes illimitées qui pourraient apparaître des ces ébullitions de sentiment auxquels la nation est toujours exposée après une grande calamité maritime ». 40 Parl. Deb. (4th Ser.) 186-87 (1898). C'est à dire que Mr. Courtney soutenait que la méthode de financement impliquait que les propriétaires de bateaux exercent en amont dans le temps la même influence sur les dépenses qu'exerce maintenant le Comité Consultatif des Phares.

40 Les droits de phare ne sont plus dûs après les premiers 10 voyages dans l'année s'agissant de bateaux engagés dans le commerce intérieur et les premiers 6 voyages s'agissant de bateaux allant à l'étranger. L'opinion de ceux qui sont au courant de l'industrie des transports maritimes semble être qu'une large majorité de bateaux n'ont pas à s'acquitter de droit de phare dans les derniers voyages qu'ils réalisent dans l'année. Un ferry traversant la Manche atteindrait probablement le nombre de voyages requis dans à peine quelques jours. Les bateaux engagés dans le commerce avec l'Europe ou l'Amérique du Nord n'auraient pas normalement à payer de droits de phare dans leurs derniers voyages. Néanmoins, les bateaux engagés dans le commerce avec l'Australie ne parviendraient pas d'ordinaire à effectuer le nombre de voyages requis pour être exempts de droits de phare.

41 Je n'ai pas pu obtenir de chiffres précis mais tout indique que les droits de phare constituent une proportion très faible des coûts d'exploitation d'un bateau engagé dans le commerce avec le Royaume Uni. Les statistiques disponibles apportent leur soutien à ce point de vue. Les paiements au Fonds Général des Phares en 1971-1972 étaient de £8.900.000. General Lighthouse Fund 1971-1972, H.C. Paper No. 301 (dans cont. of H.C. Paper No. 211) page 2 (July J, 1973). En 1971, les revenus des bateaux de propriété des, ou chartés aux, opérateurs du Royaume Uni pour le transport des importations et exportations britanniques, personnes visitant le Royaume Uni ou résidents sortant de ce pays, étaient d'environ £700 millions. En outre, £50 millions étaient gagnés dans le commerce côtier du Royaume Uni. Les paiements aux propriétaires étrangers de bateaux pour le transport d'importations ou exportations étaient probablement de l'ordre des £600 millions en 1971. Ceci suggère que les coûts annuels d'opération des bateaux engagés dans le commerce avec le Royaume Uni doivent avoir été d'environ £1.400 millions. Ces estimations sont basés sur des chiffres qui m'ont gentiment été communiqués par le Département du Commerce. Certains de ces chiffres assemblés pour obtenir ces totaux sont des estimations très grossières mais ils donnent un ordre de grandeur, et quelque erreur qu'ils contiennent n'affecterait pas la validité de la conclusion selon laquelle les paiements au Fonds Général des Phares ne constituent qu'une très faible proportion des dépenses d'opération d'un bateau engagé dans le commerce avec le Royaume Uni.

(P) *Plutôt que de tenter de répondre à cette question, plutôt rhétorique, nous copions, d'une autorité d'un autre poids que la nôtre : «Il y a toujours en embuscade le danger de vivre dans un laboratoire. Je crains le laboratoire car on y prend les problèmes et on les transporte chez soi pour les domestiquer et les venir en dehors de leur contexte. Il*

pas le résultat de leur étude des phares ni de la lecture d'une étude détaillée sur les phares, faite par un autre économiste. Malgré l'utilisation répandue de l'exemple du phare, aucun économiste n'a, à ma connaissance, jamais entrepris une étude exhaustive du financement et l'administration des phares. Simplement, le phare a simplement été pris en l'air comme illustration. L'objet de l'exemple du phare est celui de fournir « des détails qui corroborent, dans le but de donner une vraisemblance artistique à une narrative par ailleurs plate et peu convaincante ». ⁴²

L'approche me paraît erronée. Je pense que nous devrions essayer de développer des généralisations qui nous guident sur la meilleure façon d'organiser et de financer les diverses activités^(Q). Mais ces généralisations seront rarement utiles à moins qu'elles ne résultent d'études sur la façon dont ces activités sont réellement exercées dans les différents cadres institutionnels^(R). Ces études nous permettraient de découvrir quels facteurs sont importants ou ne le sont pas pour la détermination du résultat et amèneraient à des généralisations qui auraient une base solide. Ils serviraient aussi probablement un autre objectif, en nous montrant la richesse des alternatives sociales entre lesquelles nous pouvons choisir.

Le compte rendu dans cet article sur le système britannique de phares fait à peine plus que révéler certaines des possibilités. L'histoire des origines montre que, contrairement à ce que de nombreux économistes croient, un service de phares peut être fourni par l'entreprise privée. En ces temps, les propriétaires de bateaux et transporteurs pouvaient pétitionner à la Couronne pour qu'une personne privée construise un phare et prélève un péage (spécifié) sur les bateaux qui en tiraient bénéfice. Les phares étaient construits, exploités et financés par des personnes privées dont ils étaient la propriété, et qui pouvaient les vendre ou en disposer par legs. Le rôle du gouvernement se limitait à établir et faire respecter les droits de propriété sur le phare^(S).

ne faut pas transporter chez soi la frontière mais vivre sur la frontière et être audacieux ».

42 Ceci évitait un problème soulevé par Arrow dans sa discussion de l'exemple du phare. Arrow dit: « A mon avis, l'exemple standard du phare s'analyse davantage comme un problème de petits nombres que comme un problème de difficulté d'exclusion, même si les deux éléments sont présents. Pour simplifier les choses, je fais abstraction de l'incertitude en sorte que le gardien de phare sait exactement quand chaque bateau aura besoin de ses services; et aussi de l'indivisibilité (puisque la lumière est soit allumée soit éteinte). Supposons en outre que seul un bateau soit à portée du phare à chaque instant. L'exclusion est alors parfaitement possible; le gardien n'a qu'à éteindre le phare lorsqu'un bateau ne souhaitant pas payer est à portée. Mais il y aurait un seul vendeur et un seul acheteur sans forces concurrentielles pour les ramener à l'équilibre. Si en outre les coûts de négociation sont élevés, alors il pourrait être plus efficace d'offrir le service gratuitement ». Kenneth J. Arrow, *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation*, U.S. Cong., Jt. Econ. Comm., Subcomm. on Economy in Government, 91st Cong., 1st Se. 5.5.t *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: the PPB System*, vol. 1, at 41, 58 (J. Comm. Print 1969). L'image surréaliste que présente Arrow, du gardien de phare qui l'éteint dès qu'il pourrait être utile, pendant qu'il discute avec le capitaine sur le montant à payer (en imaginant que le bateau ne se soit pas échoué sur les rochers entre temps) n'a aucun rapport avec la situation à laquelle font face ceux qui en Grande Bretagne sont responsables de la politique en matière de phares. Aucune négociation n'a été nécessaire pour déterminer le montant individuel des droits et aucun gardien de phare n'a éteint son phare dans ce but. La conclusion d'Arrow selon laquelle « il pourrait être plus efficace d'offrir le service gratuitement » est irréfutable, mais inutile également, dans la mesure où son contraire est tout aussi vrai.

(Q) *Ces notes n'aspirent à tirer aucune conclusion générale, d'autant moins qu'elles sont consacrées à un phare unique, dans tous les sens du terme.*

(R) *L'expression « cadre institutionnel », qui fait penser aux lois fondamentales (constitution, lois organiques, etc.), se justifie s'agissant du régime de la propriété (voir note suivante). Nous lirions volontiers « cadres juridiques », puisque l'organisation des activités résulte le plus souvent de règles de très bas niveau (règlements, arrêtés, et autres actes administratifs).*

(S) *On formule parfois le « théorème de Coase » comme suit : « Si les coûts de transaction sont bas et les droits de propriété sont bien définis, alors on aboutit à une allocation efficace (sous-entendu, par simple négociation entre les parties, et quelle que soit la définition des droits) ». La formulation n'est pas sans faille, et on est à peine surpris que lors de sa conférence d'acceptation du prix Nobel en 1981, l'auteur de cet article se soit référé à « l'infâme théorème de Coase ». D'abord, la référence à la « propriété » n'est sans doute pas nécessaire. L'illustration qu'il en donne dans « *The Problem of Social Cost* » [1960] (le bétail d'un éleveur ruine une partie de la récolte du cultivateur mitoyen) est une question de responsabilité extra-contractuelle plutôt que de droits de propriété. Dans notre programme de Droit et Littérature de 2016 (pour le 500ème anniversaire de la publication de *l'Utopie* de Thomas More) nous nous efforçons de démontrer que la conclusion de Coase (la taille du troupeau sera la même, que la loi prescrive l'indemnisation du cultivateur ou pas) vaudrait aussi dans ce contexte fictionnel, dont la propriété est absente. Ensuite, il ne suffit pas que les droits soient « bien définis », encore faut-il que la définition soit « bien appliquée » par les tribunaux, à un coût raisonnable. En Droit de la Concurrence, punir d'amende l'abus*

Les montants à payer étaient encaissés aux ports par des agents des phares. Le problème d'application n'était pas différent pour eux de ce qu'il était pour d'autres fournisseurs de biens et services aux propriétaires du bateau. Les droits de propriété n'étaient inhabituels qu'en ce qu'ils stipulaient le prix qui pouvait être perçu.

Plus tard, la fourniture de phares en Angleterre et au Pays de Galles fut confiée à Trinity House, une organisation privée avec des devoirs publics, mais le service a continué d'être financé par des péages prélevés sur les bateaux.

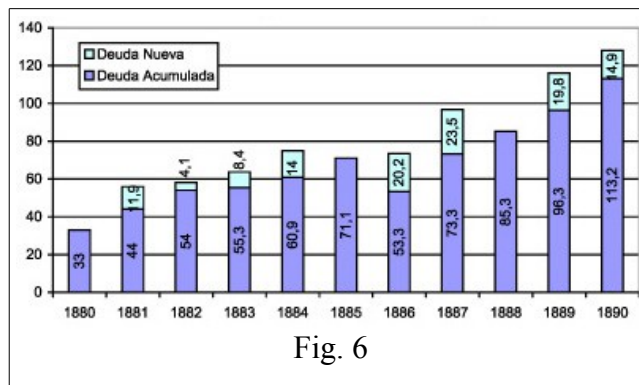


Fig. 6

Le système qui aurait apparemment la faveur de Samuelson, le financement par le gouvernement à partir de l'impôt général, n'a jamais été essayé en Grande Bretagne^(T).

Un tel système de financement gouvernemental n'exclut pas nécessairement la participation de l'entreprise privée dans la construction et l'exploitation des phares mais semblerait s'opposer à leur propriété privée, sauf dans une forme très atténuée et serait certainement bien différent du système britannique qui a pris fin dans les années 1830.

Bien entendu, le financement public impliquerait très vraisemblablement la propriété et l'exploitation des phares par le gouvernement. Comment fonctionnent dans la réalité ces systèmes gouvernementaux, je ne sais pas^(U). On peut présumer que la définition que donne Bierce du phare américain, « Un bâtiment haut, dans lequel le gouvernement entretient une lampe et l'ami d'un politicien »⁴³, ne raconte pas toute l'histoire.

Nous pouvons conclure que les économistes ne devraient pas utiliser le phare comme exemple de service qui ne peut être fourni que par le gouvernement. Mais cet article n'a pas pour but de régler la question de savoir comment un service de phares doit être organisé et financé. Cela devra attendre des études plus détaillées^(V). Entre temps, les économistes qui désirent un service que le gouvernement est mieux placé pour fournir devraient utiliser un exemple qui aie un support plus solide.

de « position dominante » ne serait pas un exemple de définition ni d'application : depuis Stackelberg (1934) on sait que si l'entreprise ne peut pas dicter ses prix, elle n'est pas dominante ; et si elle le peut, rien de plus simple que d'y intégrer le coût de l'amende -ce qui augmente d'autant le préjudice subi par le consommateur. Enfin, si on fait abstraction de deux conditions jamais réunies (concurrence et information parfaites), il reste que les coûts de transaction sont rarement bas (commentaire d'Arrow en note 42 ci-dessus). Et lorsqu'ils se sont (contrats d'adhésion par exemple), ils deviennent très suspects au Droit.

(T) *En Argentine et à la date de construction du phare du bout du monde, il n'y a en pratique d'autre « impôt général » que les droits d'importation et d'exportation [note (O)]. On peut affirmer que s'il a été financé par l'impôt, de chaque peso que sa construction et son exploitation auront coûté, 90 centimes environ auront été payés par les importateurs et exportateurs argentins. Les importateurs, quant à eux, auront pu transférer ce coût aux consommateurs argentins de produits importés. Reste, naturellement, la possibilité qu'il ait été financé par l'endettement [dans la figure 6, extraite de la même source citée en note (O)], on voit une progression de la dette nouvelle en 1884, mais il serait bien déraisonnable de l'attribuer à la seule construction de ce phare. En l'absence de défaut de paiement, le service de la dette publique fait partie des dépenses (figure 5 plus haut) auxquelles on fait face avec des recettes qui, nous l'avons déjà dit, proviennent pour l'essentiel des droits d'importation.*

(U) *Nous ne savons pas davantage, mais l'analyse d'un exemple unique en tous sens [notre note (Q) ci-dessus] est « bien placé » [nos notes (d) et (r) ci-dessus] pour signaler le danger des généralisations blâmables, tout en nous mettant à coup sûr à l'abri du même travers.*

43 Ambrose Bierce, *The Devil's Dictionary* 193 (1925).

(V) *Ces études détaillées pourraient bien ne jamais avoir lieu. Coase le dit bien [note (a) ci-dessus], le phare a attiré l'attention des économistes à cause de la lumière dont il est censé éclairer la question des biens publics. Or, la fourniture, aux frais du contribuable, de services gratuits à la navigation de plaisance [voir le texte auquel se rattache notre note (t) ci-dessus] n'est pas spécialement populaire parmi ceux appelés à voter le budget. Si l'attention des économistes devait plutôt se tourner plutôt vers le GPS, ils constateraient qu'il a été financé par l'Etat avec imputation aux fonctions régaliennes, et non pas d'autres « plus récentes » [texte auquel se rattache notre note (h) ci-dessus], comme d'ailleurs le phare dont traitent nos notes.*