



Comité Toulon Provence Corse

Toulon, le 24 avril 2019

NOTE D'INFORMATION

Objet : La réglementation de la navigation maritime dans les Bouches de Bonifacio

Le Comité Toulon Provence Corse a le plaisir de vous proposer cette excellente étude préparée par notre ami Claude Ricci, pilote maritime en Corse du Sud, Président de l'Union maritime de la Corse du Sud et de la SNSM Ajaccio.

Nous vous la soumettons dans son intégralité et y joignons un bref commentaire de notre comité.

*
* *

➤ **UNE ZONE ECOLOGIQUEMENT SENSIBLE**

Les Bouches de Bonifacio constituent un milieu écologique d'une richesse exceptionnelle par la diversité des habitats et des espèces, ainsi que par la qualité des paysages. Quatre aires marines spécifiques à protéger ont été définies et reconnues internationalement. Elles se superposent, toutes quatre, au niveau du détroit et accentuent explicitement les préoccupations et les pressions visant à y encadrer la navigation commerciale et à soutenir la conservation de ce site exceptionnel :

- Le sanctuaire pour mammifères marins Pélagos ;
- Le Parc Maritime International Marin des Bouches de Bonifacio ;
- Une aire marine Natura 2000 (directive oiseaux), incluant une Zone de Protection Spéciale (ZPS) et une Zone Spéciales de Conservation (ZSC) ;
- Une Zone Maritime Particulièrement Vulnérable (PSSA).

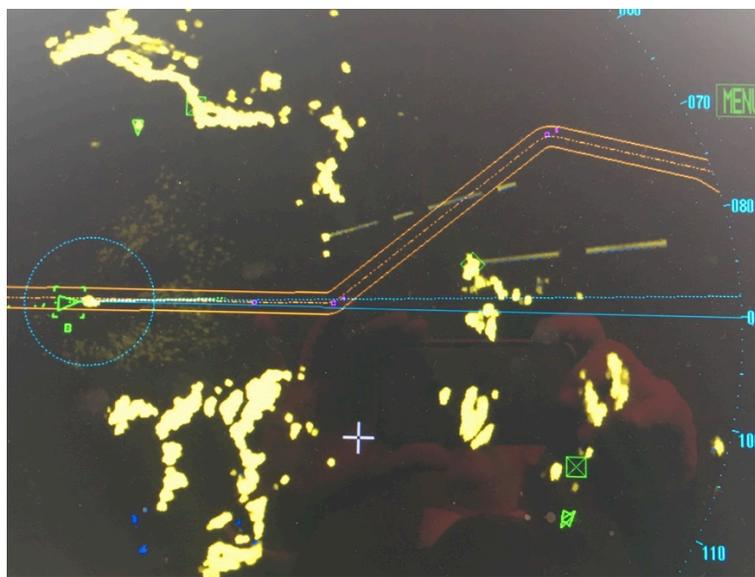
➤ **UN PASSAGE SOUS SURVEILLANCE**

Il fait l'objet d'une attention particulière de la part des populations riveraines, des politiques et des autorités convaincues de la nécessité de protéger cette zone vulnérable contre les pollutions marines accidentelles. La gestion du risque en est particulière, de par une configuration géomorphologique et hydrographique complexe, des conditions météorologiques instables et violentes particulièrement en hiver ainsi que d'un niveau de dangerosité avéré pour la navigation dû à un transit maritime délicat d'un point de vue technique auquel s'ajoute un trafic traversier corso-sarde reliant les ports de Bonifacio et de Santa-Teresa di Gallura. Si l'on se réfère aux derniers accidents : JANUS (1952), MIR FAK (1969), SAIÏJA (1972), minéralier russe (1973), BUCAJOR (1976), VENDEMIA (1993) MONTE STELLO (1994), FENES (1996), on constate que la cause première a toujours été l'erreur de navigation. Les presque-accidents, à quelques exceptions près, ne sont pas toujours identifiés ni diffusés.

Un désastre évité entre corse et Sardaigne

Un cargo de 89 mètres, chargé de blé, a failli s'échouer, samedi soir, dans l'archipel de la Maddalena entre Corse et Sardaigne, en plein parc marin international. Le pilote du bateau d'était endormi.

Les faits se sont produits en début de soirée. L'alerte a été donnée à 18h39. *Le Rhodanus*, un navire qui avait quitté le port d'Arles, chargé de 2 600 tonnes de blé, a été repéré par la station radio des garde-côtes de La Maddalena alors qu'il se dirigeait tout droit vers les îlots de Budelli et Razzoli. Il filait à vive allure, près de 10 nœuds, avec une mer forte et un vent de force 8. Autant dire qu'en cas de naufrage, les conséquences auraient pu être très lourde, tant au niveau des risques pour l'équipage que pour la pollution qu'aurait provoqué le blé et le carburant contenus dans le bateau. Fort heureusement, grâce au système de contrôle VTS (Vessel Traffic Service), les garde-côtes sardes ont été alertées très vite de cette erreur de navigation. Mais les premières tentatives de prise de contact sont restées vaines. Le navire n'a pu être prévenu que 500 m avant l'impact...



Tous trafics confondus, il passe environ 3.800 navires par an, soit une moyenne de 10 par jour transportant globalement en cargaison environ 237.000 tonnes de produits dangereux. Hors ces capacités d'emport, il faut de plus tenir compte des quantités d'hydrocarbures susceptibles d'être stockées à bord (fuel lourd, huiles, graisses, gazole) qui varient selon les dimensions des navires, mesurées en tonneaux de jauge brute (Gross Tonnage). Un porte-conteneurs de nouvelle génération consomme environ 350 à 400 tonnes de carburant par jour en navigant à des vitesses de l'ordre de 22 à 26 nœuds. Il renferme dans ses réservoirs des soutes avoisinant les 20.000 tonnes ⁽¹⁾, ce qui représente 6 fois la capacité d'un petit pétrolier avitaillant la Corse.

Par souci d'une meilleure présentation et lisibilité, les quelques 13.000 navires suivis ont été classés, à partir des données de la Station VTS de La Maddalena ⁽²⁾, en 6 catégories principales. Ceux battant pavillons italien ou français ont été regroupés dans une classe unique ; étant les seuls qui peuvent se voir imposer certaines restrictions (OMI, Résolution A 766). Dans le tableau qui suit, est reporté pour l'année 2014, le nombre de navires transitant enregistrés par catégories, selon les paramètres fournis par l'O.M.I., et classés par niveaux de risques « élevés et très élevés » par rapport à l'environnement selon les critères officiels suivants :

- Risque faible : < 3.500 GRT
- Risque élevé : > 3.500 GRT < 25.000 GRT
- Risque très élevé : > 25.000 GRT

2014		Pavillons		Risques				Totaux
Type de navire	Nombre	FR/IT	Tiers	élevés	%	très élevés	%	
Cargo de divers	1048	92	956	413	39	65	6	46%
Porte-conteneurs	193	2	191	160	83	33	17	100%
Paquebots	492	161	331	56	11	397	81	92%
Tankers	70	16	54	47	67	11	16	83%
Ropax	1202	940	262	69	6	1120	93	99%
Petites unités	34	21	13	9	26	0	0	26%
TOTAUX	3039	1232	1807	754		1626		74%

Si les données répertorient des variations plus ou moins significatives du trafic selon l'année, les pourcentages des navires classés selon les risques encourus par l'environnement demeurent constants. Les moyennes pondérées ne baissant jamais au dessous de 74%. Pour certaines typologies de navires, le pourcentage grimpe pratiquement à 100%. Une autre donnée réside dans le fait que le nombre de navires battant pavillons tiers (hors français et italien) qui transitent dans le détroit de Bonifacio continue à être structurellement majoritaire ($\approx 60\%$). Il est bon de rappeler que le passage, ne représente pas une voie incontournable (comme le canal de Suez ou le canal de Panama). Les navires, en fait, décident d'y transiter pour des seules raisons d'économie limitée de carburant et de temps. Des alternatives naturelles, Nord-Corse ou Sud-Sardaigne, existent avec seulement quelques heures de navigation supplémentaires à accomplir.

➤ **UNE MISE EN PLACE LENTE DE MESURES DE PROTECTION DEPUIS 1993**

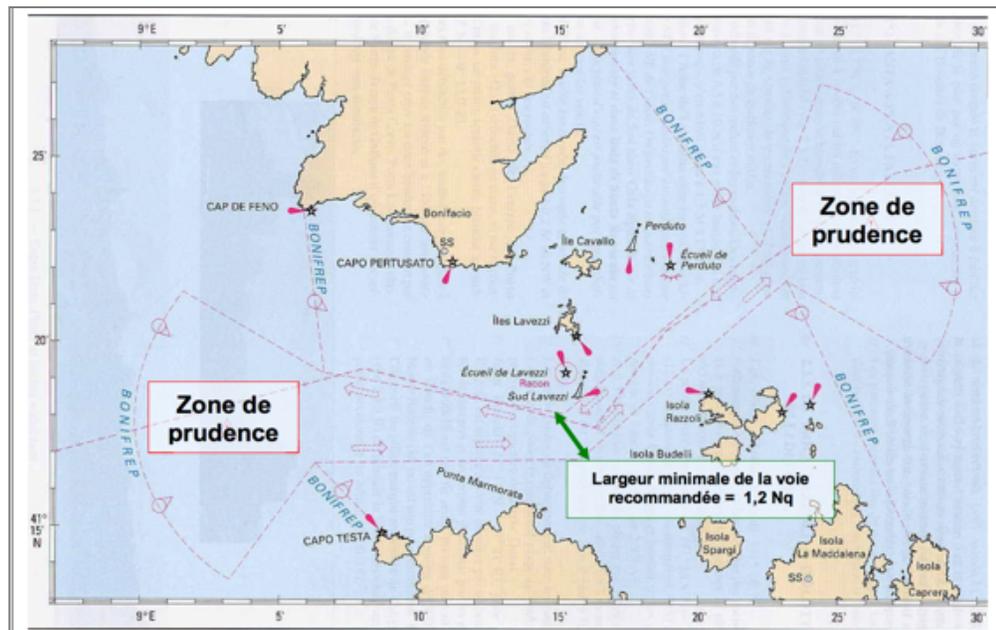
En droit, les Bouches de Bonifacio font partis des « détroits servant à la navigation internationale » ; le régime juridique de la navigation applicable dans ce bras de mer est donc soumis, conformément aux dispositions prévues par la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982 (dite Convention de Montego Bay), à la règle de liberté de transit sans entrave des navires marchands. Toute décision de restriction ou de régulation du trafic doit donc être instruite par l'Organisation Maritime Internationale. La problématique ainsi posée, l'amélioration des moyens de prévention des accidents maritimes ne peut se faire qu'étape après étape en réponse aux besoins de plus en plus impératifs et partagés de protections de l'environnement.

Cette prise de conscience généralisée des enjeux a poussé les assemblées régionales corse et sarde à adopter entre 1990 et 1992 de nombreuses motions demandant officiellement à leurs autorités nationales compétentes l'interdiction totale de tout trafic de navires transportant des hydrocarbures ou autres matières dangereuses dans les Bouches de Bonifacio. Cette revendication inapplicable, car contraire à la doxa libérale internationale existante, a cependant induit une prise de conscience gouvernementale sur la nécessité de mettre en place une liste progressive de mesures visant à la prévention d'une catastrophe écologique et économique pour les îles de Corse et de Sardaigne. Depuis 1993, une série de textes ont ainsi été mis en application :

- L'Arrêté préfectoral n° 1/93 du 15 février 1993 du Préfet Maritime de la Méditerranée interdit la circulation dans les Bouches de Bonifacio de navires citernes transportant des hydrocarbures et de navires transportant des substances dangereuses ou toxiques battant pavillon français ; le Décret du 26 février 1993 du Ministre de la Marine Marchande italien, symétriquement, impose cette interdiction aux navires de son pavillon. On notera que ces textes ne s'appliquent pas aux pavillons tiers.
- La Résolution A.766 (18) du 4 novembre 1993 de l'O.M.I. relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio recommande à chaque État du pavillon d'interdire ou du moins de décourager fortement le transit par certaines catégories de navires (transport de produits chimiques dangereux, diverses substances dangereuses pour l'homme et susceptibles de polluer le milieu marin en cas d'accident) ;
- En 1995, sur la base du protocole de création de ce Parc Marin International, l'Office de l'Environnement de la Corse a engagé une étude relative aux conditions de navigation dans les Bouches de Bonifacio et aux modalités qui permettraient d'en améliorer le contrôle. Les conclusions de l'étude ont permis à la France et à l'Italie de saisir, conjointement, l'O.M.I. afin de mettre en place un dispositif franco-italien d'aide à la

navigation et de surveillance des Bouches de Bonifacio ;

- La Résolution du 19 mai 1998 de l'O.M.I. porte sur la circulation des navires dans les Bouches de Bonifacio. Les Circulaires O.M.I. (SN/Circ. n° 198 et n° 201) du 26 mai 1998, relatives aux « systèmes d'organisation du trafic autres que les dispositifs de séparation » ainsi que les « systèmes de compte-rendu des navires » applicables aux Bouches de Bonifacio, organisent un dispositif de service de trafic maritime (STM) par la création d'une route recommandée à double sens de circulation pour les navires supérieurs à 20 mètres ; de deux zones de prudence aux extrémités de cette route à double sens et par l'obligation, pour tout navire de jauge supérieure ou égale à 300 tonneaux, de transmettre un compte rendu à « Bonifacio Trafic » (indicatif du service de trafic maritime) dès son arrivée en zone de prudence (indiquant son identité, sa position, la route envisagée, la nature de la cargaison...), puis d'assurer une veille permanente sur V.H.F. pendant toute la traversée, selon une procédure précise (communication obligatoire de tout défaut, avarie, altération des capacités de navigation, risque de pollution ou de perte de cargaison...). Ces circulaires ont été mises en application le 1er décembre 1998 à 00h00 U.T.C., côté français, par Arrêté PREMAR n° 84/98 du 3 novembre 1998 ;



- Suite à la parution du décret n° 2001-332 du 10 avril 2001 portant publication du Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, signé à Rome le 5 février 2001, les gouvernements français et italiens ont procédé à une mise en commun des moyens navals disponibles des deux côtés du détroit ;
- Le sémaphore de Pertusato du côté français et la station garde côtière de La Maddalena du côté italien ont été rénovés et équipés en adéquation avec leurs nouvelles missions. Le C.R.O.S.S. Med. en France et M.R.C.C. Roma en Italie ainsi que les deux stations côtières échangent systématiquement leurs informations sur les navires présentant des risques ;

- Par décision PREMAR, un remorqueur de haute-mer est pré-positionné en Corse en cas de mauvaises conditions météorologiques ;

Ces décisions positives n'ont pas été jugées suffisantes pour un classement en P.S.S.A. (Z.M.P.V.). Les gouvernements italien et français ont dû instruire leur dossier en proposant des mesures d'accompagnement complémentaires.

➤ UNE ÉTAPE RECENTE : LE CLASSEMENT EN ZMPV PAR L'OMI

Depuis 2010, cette demande est étudiée par les commissions de l'OMI :

- 1er examen par le comité du MEPC en septembre 2010;
- examen par le comité « sous » NAV en juin 2010 ;
- 2ème examen par le comité MEPC en juillet 2011 ;
- examen par le comité MSC en mai 2012 ;
- attente de la classification définitive par l'OMI en 2013.

Sur le plan juridique, la gouvernance des zones maritimes en Méditerranée est soumise à diverses procédures sectorielles avec la superposition d'un régime juridique international des grands fonds et l'accroissement des espaces relevant des compétences des États. La pratique vise à une approche holistique de la protection des aires marines grâce à la juxtaposition des mécanismes juridiques : la protection du détroit de Bonifacio tend à être organisée grâce à ce processus,

- une réserve naturelle du côté corse, classée S.P.A.M.I (Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne),
- un parc national du côté italien,
- un G.E.C.T. du Parc Maritime International des Bouches de Bonifacio,
- aires marines NATURA 2000,
- une classification P.S.S.A.
- et un Projet de classification des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO.

L'objectif est de reconnaître l'importance écologique d'une zone par rapport aux considérations spécifiques relatives aux transports maritimes et à la mise en place de mesures de protection associées dont la principale est un pilotage hauturier.

Les Bouches de Bonifacio sont devenues en 2013 la première PSSA en Méditerranée et la seconde dans le monde après celle du détroit de Torres (passage en mer de Corail, entre Australie et Papouasie-Nouvelle-Guinée).

Les Bouches de Bonifacio, n'ont pu accéder officiellement et définitivement à cette certification qu'à partir du moment où certaines mesures de protection, actives et passives, à la charge des deux États côtiers, ont été effectives : en particulier un service de pilotage hauturier opérationnel.

➤ LE PILOTAGE HAUTURIER

Dans sa résolution du 15 juillet 2011 concernant le classement des Bouches de Bonifacio en PSSA, le MEPC 62 (Marine Environmental Protection Committee 62th session) avait adopté, en alinéa 3, des recommandations sur la navigation dans le détroit :

« Masters of vessels passing through the Strait are recommended to avail themselves of the services of a qualified pilot »

En anticipant, dès 2000, les pilotes de Corse-du-Sud, conscients des problématiques environnementales liées à la navigation maritime, avaient recensé une série d'accidents et de situations à risques antérieurs (parmi les 175 naufrages contemporains recensés en Corse, 35 ont eu lieu dans les Bouches de Bonifacio, source PIMBB). Après avoir été sollicités directement par certains commandants de navires, ils ont été en mesure, dans un simple cadre contractuel, de proposer des prestations facultatives. En 2008, ils se sont dotés d'un site internet bonifacio-strait-pilots.eu afin de sensibiliser marins et acteurs. En 2011, les pilotes italiens des ports d'Olbia de Porto Torres ont rejoint la démarche. Les autorités des deux nations riveraines ont finalisé leur procédure par annonce de la mise en place d'un service de pilotage recommandé dans leur documentation hydrographique respective en 2015. Un relevé de mouvements depuis cette date est présenté dans le tableau ci-dessous. Le service est assuré alternativement par les pilotes français (semaines paires) et par les pilotes italiens (semaines impaires).

YOUR SAFE ROUTE THOUGH THE STRAIT		Navires	GWT	Date de passage	Origine Pilote
	1	Castor Leader	70 048	14/06/2015	Italie
	2	Graceful Leader	57 692	07/07/2015	France
	3	ER Pusan	67 737	16/09/2015	Italie
	4	Nieuw Amsterdam	86 273	15/10/2015	Italie
	5	Nieuw Amsterdam	86 273	25/10/2015	France
	6	Auriga Leader	60 213	25/11/2015	Italie
	7	HTC Charlie	32 987	20/01/2016	Italie
	8	Tamara	5 286	27/01/2017	France
	9	Capricornus Leader	61 824	18/04/2017	Italie
	10	Livadi	33 232	24/09/2017	France
	11	Rickmers Shangaï	81 670	20/12/2017	Italie
	12	Mediterranean Sea	46 800	13/01/2018	Italie
	13	RV Maria S.Merian	5 573	23/02/2018	Italie
	14	Epic St. Thomas	4 292	10/03/2018	Italie
	15	Saint Dimitrios	23 322	25/10/2018	France
	16	Saga Odyssei	29 758	16/02/2019	France
	17	Saga Frigg	37 499	02/03/2019	France

Faute d'une communication structurée et d'un cadre règlementaire incitatif, l'activité peine à progresser. Certaines commandes ont démontré une prise de conscience particulière ; des commandants informés de l'existence du service ont été satisfaits de l'utiliser dans un souci de respect des normes internationales mais aussi et surtout dans celui de la protection de l'environnement marin dans lequel ils évoluent. Une plus grande campagne d'information et de sensibilisation, dans le cadre des clusters maritimes nationaux et internationaux, serait en mesure de fournir ce service à beaucoup plus de navires. En fait, nombre d'armateurs ou de commandants ne sont pas au courant de cette facilité dans le passage des Bouches.

Points de force

- ✓ Un service de pilotage hauturier qui fonctionne en interaction avec un service VTS a été reconnu, par une étude internationale qui a duré plusieurs années ⁽³⁾, comme étant la mesure de sécurité la plus proche de l'absolu possible. En sorte qu'un système PASSIF, outil de contrôle à distance du Bonifacio Traffic (VTS) situé à terre, se conjugue à un instrument ACTIF embarqué (Pilote hauturier). Travaillant en parfaite synchronisation dans le cadre d'un l'objectif commun, défini par l'Autorité Maritime, ils déterminent un concept global de surveillance des navires transitant dans le détroit de Bonifacio et ce avec la meilleure garantie de performances possible ;
- ✓ Un Service de Pilotage recommandé est essentiel pour que le détroit de

Bonifacio maintienne sa classification en ZMPV. La structuration d'un pilotage hauturier doit pouvoir compter sur l'implication des politiques maritimes des deux États frontaliers (Italie et France) dans le domaine de la prévention de l'environnement et de la sécurité maritime mais aussi, plus globalement, de tous les acteurs politiques et sociaux ;

- ✓ Un contexte qui est favorable : un groupe de travail sera nommé au sein du G.E.C.T. du Parc International Marin des Bouches de Bonifacio pour instruire, auprès de l'UNESCO, le dossier de demande de classement du détroit au patrimoine mondial de l'humanité. De nouveaux moyens maritimes de régulation et de protection devront l'accompagner ;
- ✓ Une possibilité de constituer un G.E.I.E. entre pilotes sardes et corses⁽⁴⁾ ;
- ✓ Un potentiel de synergie avec les personnels du pilotage et du lamanage du port de Bonifacio ;
- ✓ Une motivation unanime au sein des stations de pilotage portuaire des deux îles pour gérer, dans une phase transitoire, sur le temps de repos, les besoins en pilotes hauturiers ; dans les limites de leurs prérogatives et de leurs moyens, avec l'obligation que cette activité nouvelle s'effectue à coûts neutres pour le service public de pilotage portuaire ;
- ✓ Une organisation de pilotage hauturier est à l'étude dans le cadre du «Système Transfrontalier pour la sécurité en mer contre les risques de la navigation et pour la sauvegarde de l'environnement marin « SICOMAR plus » ; programme de coopération européenne transfrontalière «INTERREG VA Italie-France Maritime pour la période 2014-2020.

Points de faiblesse

- ✓ Complexité de traitement du sujet dans les domaines juridique et opérationnel au sein d'un cadre international ;
- ✓ Classification des Bouches en détroit international régi par la convention de Montego Bay ;
- ✓ Nécessité d'un soutien institutionnel pour faire connaître le service proposé et inciter les usagers à l'utiliser. Le but recherché étant de donner une certaine autonomie financière au service rendu. Actuellement, le coût en ressources économiques et humaines échoit totalement et personnellement aux seuls pilotes portuaires ;
- ✓ Besoin en logistique maritime performante et onéreuse. L'achat de moyens nautiques hauturiers ne peut se faire, aux niveaux actuels de recettes, qu'avec des aides à l'investissement européennes, nationales ou régionales. L'objectif recherché serait de pouvoir garantir le service en permanence, en particulier dans des conditions d'urgence, et en toute sécurité grâce à l'achat de deux vedettes adaptées et dédiées. Les conditions météorologiques et de mer dans les Bouches peuvent être quelque fois particulièrement sévères et les distances à parcourir en pleine mer sont significatives.

Prospectives

Le nombre de navires pilotés reste notoirement insuffisant eu égard au trafic général. La simple recommandation, sans mesures véritablement incitatives ou en partie obligatoires, s'avère insuffisante. Trois gradations dans la recherche d'une amélioration de la situation, vers une

véritable efficacité du système, peuvent être identifiées :

- ✓ Intensifier la communication auprès des assurances, des armateurs et des navires en prévision de transit. Inclure dans les procédures de contact, suivies par Bonifacio Traffic, l'information sur l'existence d'un service de pilotage et surtout inciter à suivre la recommandation OMI sur son utilisation ;
- ✓ Requalifier, via l'O.M.I., le pilotage de « recommandé » à « fortement recommandé » ;
- ✓ Rendre le pilotage obligatoire pour les navires identifiés à hauts risques⁽⁵⁾ (> 25000 GRT). Cette mesure représenterait un double avantage : sécuriser de manière optimale les navires désirant transiter tout en détournant une partie du trafic vers d'autres routes pour les navires dont les armateurs n'accepteraient pas le coût de la prestation. Une logistique particulière s'impose en cas d'obligation pour le pilote de se présenter quelles que soient les conditions météorologiques : celle de pouvoir être hélitreuillé.

➤ CONCLUSION

- ✓ Chaque année il est constaté, pour environ une cinquantaine de navires⁽⁶⁾, un manquement patent aux "recommandations" OMI tel que le non-respect des mesures de protection environnementale, ou le non-suivi des routes indiquées et/ou des procédures prévues de communication avec les stations VTS. A ceci s'ajoute la quasi totale inobservance de la dernière des recommandations en date : celle du pilotage ;
- ✓ Dans sa session extraordinaire de 4 et 5 juillet 2013, l'Assemblée territoriale de Corse, par une motion votée à l'unanimité, mandatait son Président afin de saisir l'ensemble des autorités concernées pour mobiliser rapidement des moyens financiers permettant le démarrage de la structure nécessaire à l'accomplissement de la mission des pilotes hauturiers dans les bouches de Bonifacio ;
- ✓ Six ans plus tard, vu le faible nombre d'opérations enregistrées et l'absence de moyens propres, on constate que les résultats ne sont pas probants. Le pilotage recommandé ne joue pas encore concrètement un rôle à part entière dans les moyens de protection environnementaux conditionnant, pour une aire marine, le maintien d'une certification en ZMPV. La mobilisation des seuls pilotes n'a pas suffi ;
- ✓ Au vu de cet état des lieux, il est impératif que tous les acteurs de la vie politique et associative reprennent à cœur l'optimisation de la sécurité maritime dans les Bouches et défendent leur écosystème fragile. Inutile de dire qu'il suffirait, hélas, d'un seul sinistre pour détruire ce site exceptionnel. Toutes les parties prenantes doivent se mobiliser pour tendre vers un grand et noble résultat commun : la préservation de l'unique Zone Maritime Particulièrement Vulnérable de Méditerranée.

*

* *

- (1) Sources : Convention Bunker Oil du 23 mars 2001
- (2) Sources : Analisi traffico 200-2014, Francesco Bandiera, Pilotaggio Olbia
- (3) Cf. Studio UE 2012 - Summary Report on Evaluating VTS and Pilotage as Risk Reduction Measures),
- (4) Un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) est une entité juridique de droit européen instituée par le Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 dans le but de faciliter la coopération transnationale entre entreprises et de leur permettre de rationaliser et développer leurs activités économiques, notamment par la mise en commun de services tels que la recherche et le développement, la production, la vente, la gestion de services spécialisés, la formation... ;
- (5) Conforme à une des conclusions du rapport de l'I.F.M. sur les très grand navires : questions et pistes de réponses, 28 avril 2009.
- (6) Sources : Capitaneria Di Porto La Maddalena

*

* *

Commentaire du Comité

- Cette fiche constitue une présentation exhaustive de la réglementation complexe de la navigation dans les Bouches, mais elle nous apparait surtout comme un plaidoyer pour le pilotage obligatoire. Et sans doute pourrait-on, sans trahir la pensée de l'auteur, l'intituler « Pour un pilotage obligatoire dans les Bouches de Bonifacio ».