La gouvernance de l'axe MeRS

Rapport remis au Premier ministre
par M. Augustin de ROMANET

Janvier 2026

SYNTHESE

Le corridor Méditerranée–Rhône–Saône (MeRS) constitue un axe économique, industriel et énergétique majeur reliant la façade méditerranéenne (Marseille-Fos, Sète, Toulon) à l'hinterland industriel du Rhône et de la Saône jusqu'à la Bourgogne. Il concentre plus du tiers du PIB français (chimie, métallurgie, agroalimentaire, énergie) et 25 % de la production électrique nationale, tout en représentant un potentiel logistique essentiel à la souveraineté économique et à la transition énergétique du pays. Pourtant, malgré ces atouts, **l'axe ne dispose pas aujourd'hui d'un mode de gouvernance intégré qui donne satisfaction aux parties prenantes pour en optimiser le potentiel économique.**

Depuis près de dix ans, au moins quatre rapports (Lambert-Lamure (2016), Baudouin (2017), Mailhos (2021) et Baudouin/Rivoallon Pustoc'h/Le Brun/Pithon en (2024)) ont souligné le morcellement institutionnel et l'absence de leadership sur le corridor. Les structures existantes — le Conseil de coordination interportuaire et logistique (CCIL) Méditerranée-Rhône-Saône et l'association Medlink — ont permis des avancées ponctuelles (schéma directeur, outil numérique commun, projets fluviaux), mais **ne disposent ni de pouvoir de décision ni de leviers financiers**.

L'expérience des dernières années illustre les limites d'une gouvernance fondée sur la coopération volontaire : **aucune autorité n'est aujourd'hui clairement responsable de la mise en œuvre des stratégies industrielles, logistiques et foncières de l'axe**. Cette absence de redevabilité ne permet pas de promouvoir la massification du fret fluvial et ferroviaire, la coordination entre acteurs publics et privés, et la valorisation cohérente du foncier économique.

Aussi, afin d'engager une mise en synergie des forces de l'axe, il est urgent de créer une **structure garante de la pérennité du projet qui associe État, autorités politiques et acteurs économiques** et qui mette en œuvre la stratégie d'ensemble définie par l'État et endossée par les préfets. Ce comité, que nous proposons de créer, n'est que la réincarnation du comité directeur pour le développement de l'axe portuaire et logistique MeRS, prévu par le décret du 21 avril 2017. Cette structure aurait vocation à :

- **Mettre en œuvre la stratégie d'ensemble** de l'axe par l'État, et endossée par les préfets et les autorités locales ;
- **Assumer une responsabilité claire sur les résultats**, avec des objectifs et des indicateurs suivis ;
- **Assurer la coordination entre les politiques régionales**, notamment dans les domaines du transport, de l'industrie et de la transition énergétique ;
- **Incarner une autorité reconnue**, légitime aux yeux des acteurs économiques et institutionnels.

Cette instance devrait prendre la forme d'un directoire restreint associant les préfets de région PACA et AURA, les présidents des régions PACA et AURA, le directeur général de la CNR et le président du conseil de surveillance du GPMM, tout en s'appuyant sur le CCIL comme espace de concertation élargi et rebaptisé « comité des parties prenantes ».

Un délégué interministériel chargé du développement de l'axe devrait être à nouveau désigné et nommé secrétaire du directoire. Cheville ouvrière du projet, il sera chargé de faire l'interface entre le directoire et les administrations centrales.

L'objectif est de **donner au directoire la responsabilité politique qui manque pour assurer** le développement de l'axe, aujourd'hui diluée entre les multiples tutelles et acteurs publics. Courroie de transmission de la volonté concertée des pouvoirs publics, le directoire serait responsable de la dynamique du projet. Le directoire fixerait aux acteurs opérationnels existants des objectifs précis de développement et de coopération dans le cadre d'un contrat de performance pluriannuel.

La réussite du projet dépend également d'un engagement explicite des **administrations centrales**.

Sommaire

INTRODUCTION 6

1. L'AXE MEDITERRANEE-RHONE-SAONE (MERS) EST UN CORRIDOR ECONOMIQUE MAJEUR POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LA REINDUSTRIALISATION DU PAYS EN RISQUE DE DECLASSEMENT 8

1.1. L'axe MeRS constitue un actif stratégique unique dont la compétitivité est menacée 8

1.1.1. L'axe et sa géographie 9

1.1.2. L'axe MeRS est une base industrielle et énergétique majeure pour la France 12

1.1.3. Les acteurs intervenant le long de l'axe fluvial sont nombreux et de nature juridique hétérogène 12

1.2. Face à une concurrence internationale qui ne va que s'accentuer avec l'ouverture du tunnel Lyon-Turin, il est urgent d'agir car l'inaction a un coût 14

1.2.1. L'axe MeRS doit relever trois défis pour renforcer sa compétitivité menacée 14

1.2.2. L'attractivité de l'axe pourrait être remise en cause par la concurrence étrangère 16

2. DIX ANS DE RAPPORTS N'ONT PAS PERMIS DE FAIRE EMERGER UNE GOUVERNANCE SATISFAISANTE POUR LES PARTIES PRENANTES ET PERMETTANT DE TRAITER LES SUJETS STRATEGIQUES DU FONCIER ET DU DEVELOPPEMENT DU FRET FLUVIAL 16

2.1. Le foncier est un facteur clé de compétitivité et de souveraineté logistique : il faut passer d'une logique locale à une logique d'axe 19

2.2. Le renforcement de la place de l'axe et son rôle dans la décarbonation dépendent de la l'amélioration de la compétitivité du fret fluvial 20

3. UNE GOUVERNANCE CLAIRE ET EFFICACE DOIT FAIRE VIVRE LA NOTION D'INTERET GENERAL DU PROJET ET ETRE PLEINEMENT RESPONSABLE 23

3.1. Des solutions reposant sur de nouvelles structures ont déjà été écartées à plusieurs reprises, et le sont également par notre mission, car créant plus de difficultés que n'apportent de solutions 26

3.1.1. L'établissement public : une solution difficile à mettre en œuvre à court terme 27

3.1.2. La société anonyme à capitaux publics : une solution trop complexe 27

3.2. Une gouvernance claire et efficace doit faire vivre la notion d'intérêt général du projet et être pleinement responsable 28

CONCLUSION 35

INTRODUCTION

Lors du discours prononcé au Pharo en septembre 2021, dans le cadre du programme « Marseille en Grand », le Président de la République a annoncé la constitution d'un grand port fluvio-maritime reliant la Méditerranée au sillon Rhône–Saône, de Marseille à Lyon.

Cette ambition répondait à un **double objectif** : d'une part, accélérer la transformation économique et logistique du territoire méditerranéen, et d'autre part, tirer pleinement parti du potentiel stratégique que représente l'axe Méditerranée–Rhône–Saône (MeRS), lequel concentre plus du tiers du PIB français et un bassin de population de plus de 16 millions d'habitants adossé à une façade maritime de 500 kilomètres.

Depuis ce discours, plusieurs initiatives ont été engagées pour améliorer la coordination entre les opérateurs portuaires et fluviaux – notamment le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM), la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) et Voies Navigables de France (VNF). Une feuille de route a également été élaborée début 2024 en lien étroit avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques afin d'accompagner la transformation industrielle du bassin de Fos-Berre et d'accélérer les mutations logistiques de l'axe. Pour autant, malgré ces avancées, la gouvernance de l'axe demeure insuffisamment lisible et structurée, et **les synergies opérationnelles entre opérateurs restent limitées**. Le potentiel logistique, énergétique et industriel de l'axe MeRS n'est ainsi pas pleinement exploité, en particulier au regard de l'enjeu majeur que constitue la réindustrialisation du pays et sa décarbonation.

C'est dans ce contexte qu'une mission m'a été confiée par le Premier ministre, par lettre du 17 juin 2025, afin de proposer un schéma d'ensemble de gouvernance de l'axe Méditerranée–Rhône–Saône.

Conformément à la lettre de mission, les travaux engagés ont poursuivi trois objectifs.

Premièrement, dresser un état des lieux économique, énergétique et logistique du corridor MeRS, en analysant les dynamiques sectorielles, les enjeux industriels, les flux de marchandises, la performance logistique, les infrastructures disponibles, ainsi que l'évolution du foncier économique. Cette analyse s'est appuyée sur les données des opérateurs, les travaux menés par les administrations centrales et déconcentrées, les études existantes et plusieurs comparaisons européennes.

Deuxièmement, identifier les blocages structurels qui entravent aujourd'hui l'émergence de l'axe comme une véritable dorsale industrielle et logistique nationale : limites de gouvernance, absence de pilotage unifié, fragmentation des stratégies industrielles et énergétiques, fluidité insuffisante de la liaison fluviale, perte de parts de marché sur les trafics conteneurisés, faible articulation entre Marseille-Fos et la vallée du Rhône, complexité des régimes d'intervention sur le foncier, et faible visibilité économique et commerciale de l'axe à l'échelle européenne.

Troisièmement, sur la base de ces constats, proposer plusieurs scénarii d'intégration et de gouvernance, du plus souple au plus unifié. Ces scénarii visent à créer les conditions d'un pilotage opérationnel renforcé, d'une plus grande cohérence stratégique entre les opérateurs, d'une mobilisation optimale du foncier économique, d'une attractivité accrue de l'axe auprès des industriels et logisticiens, et d'une gouvernance consolidée permettant à l'État de mieux défendre ses intérêts patrimoniaux et industriels sur le long terme.

Pour conduire ses analyses, la mission a réalisé un important travail de terrain et de consultation. Au total, plus de 90 personnalités, responsables publics, opérateurs, industriels, logisticiens, élus et experts ont été auditionnés. Leurs contributions ont permis de tester les diagnostics, d'enrichir les scénarii et de confronter les propositions au réalisme économique et opérationnel du terrain. Qu'ils soient tous chaleureusement remerciés pour la qualité de nos échanges, la précision de leurs analyses et la disponibilité qu'ils ont accordée à la mission.

L'axe Méditerranée–Rhône–Saône est un actif stratégique majeur pour la France. Il concentre les principaux sites de production hydro-électrique du pays, un des plus grands bassins industrialo-portuaires européens, des gisements fonciers stratégiques, un réseau fluvial dont la valeur logistique est unique en Europe occidentale, et un potentiel exceptionnel pour accompagner les transitions énergétique et industrielle. Pourtant, son fonctionnement actuel reste marqué par une gouvernance dispersée, par l'insuffisante articulation entre les opérateurs et par une perte progressive de compétitivité logistique au profit de ports étrangers mieux organisés et mieux intégrés à leur hinterland.

Le présent rapport répond à la demande formulée par la lettre de mission du Premier ministre du 17 juin 2025 : proposer une vision intégrée de l'axe et les modalités de gouvernance permettant de le transformer en levier majeur de réindustrialisation, de souveraineté énergétique et de compétitivité logistique pour la France.

Il est structuré comme suit :

- Une première partie présente l'état des lieux économique, énergétique, logistique et institutionnel de l'axe ;
- Une deuxième partie met en lumière les points de blocage structurels qui freinent son développement ;
- Une troisième partie propose plusieurs scénarii d'intégration et de gouvernance, argumentés et gradués, destinés à éclairer la décision publique.

1. L'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS) est un corridor économique majeur pour le développement économique et la réindustrialisation du pays, en risque de déclassement

1.1. L'axe MeRS constitue un actif stratégique unique dont la compétitivité est menacée

L'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS) constitue une infrastructure stratégique pour la France, articulant la façade maritime méditerranéenne (Marseille-Fos, Sète, Toulon) à l'hinterland industriel et logistique de la vallée du Rhône et de la Saône jusqu'à la Bourgogne-Franche-Comté. Cet axe forme un corridor multimodal majeur, à la fois portuaire, fluvial, ferroviaire et énergétique, qui relie les zones industrielles et logistiques du sud au nord du territoire et irrigue un bassin économique essentiel pour la réindustrialisation du territoire. Principale porte d'entrée de l'axe MeRS, le trafic de conteneurs du grand port maritime de Marseille (GPMM) a été de 1,41 million d'équivalent vingt pieds (EVP) par an en moyenne depuis 2020 et 1,45 million d'EVP en 2024 soit 70,5 millions de tonnes de marchandises. Le trafic de conteneurs dans le port de Sète a été de 27 500 EVP par an en moyenne depuis 2020 (cf. tableau 1).

Tableau 1 - Trafic conteneur au GPMM et Sète (en EVP)

Port	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne/an
GPMM	1 317 670	1 421 019	1 520 721	1 336 664	1 454 818	1 410 178
Sète	17 317	27 766	39 057	27 086	26 163	27 478

Source : SDES

Le territoire bénéficie d'un héritage industriel dense – chimie, métallurgie, bâtiment travaux-publics (BTP), agro-industrie, pétrochimie – mais très dépendant des filières hydrocarbures et pétrochimiques qui représentent encore environ 30 % de la valeur industrielle régionale[1].

De ce point de vue, l'enjeu logistique du développement de l'axe est double :

- d'une part renforcer la compétitivité du débouché maritime, menacé de déclassement, face aux ports de la rangée Nord et du Sud de l'Europe ;
- d'autre part massifier les flux ferroviaires et fluviaux pour réduire la part du transport routier et décarboner le fret de marchandises.

1 Rapport de M. Hervé Martel intitulé « Projet de coordination logistique, industrielle et foncière pour le corridor Méditerranée-Rhône-Saône », dans sa version du 4 mars 2022.

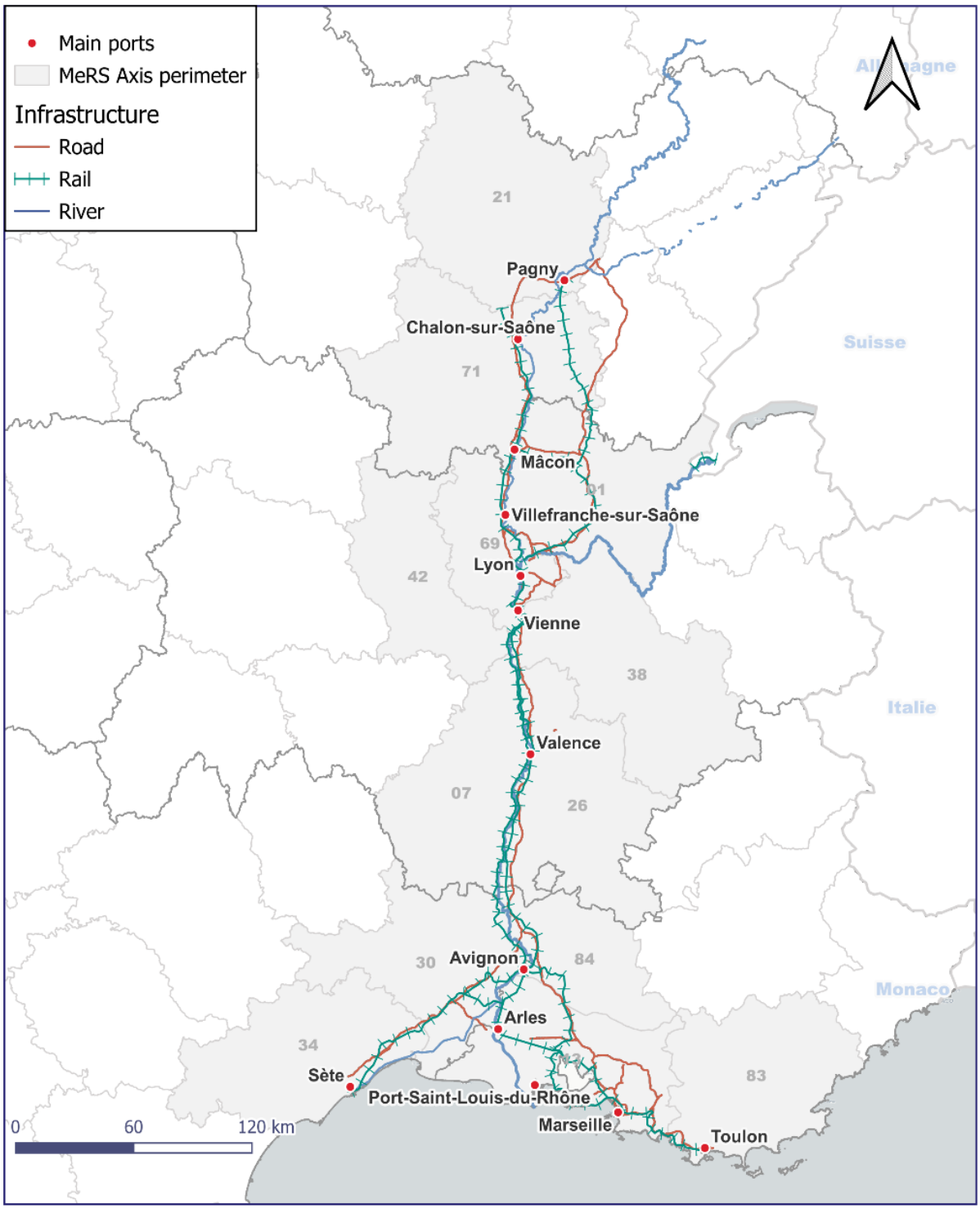
1.1.1. L'axe et sa géographie

Le GPMM est le débouché principal de l'axe et le premier port français en tonnage. Il structure un hinterland de plus de 20 millions d'habitants qui s'étend jusqu'en Bourgogne grâce à la densité de connexions ferroviaires et fluviales[2]. Le port de Sète, positionné sur des trafics agro-industriels, et celui de Toulon, orienté sur le transport maritime de courte distance, complètent la façade méditerranéenne.

Le réseau fluvial, organisé autour du Rhône et de la Saône, compte une vingtaine de ports publics dont les principaux sont Arles, Avignon, Valence, Salaise-Roussillon, Lyon-Édouard-Herriot, Mâcon, Chalon-sur-Saône et Pagny. Le port de Lyon capte près de 90 % du trafic conteneurisé fluvial du bassin. L'ensemble du bassin génère environ six millions de tonnes de fret fluvial, dont la moitié en intra-bassin, principalement dans le secteur du BTP, et l'autre moitié en connexion maritime.

2 Ibid.

Figure 1 : Le territoire de l'axe



Source : Observatoire des flux de l'axe MeRS, 2025.

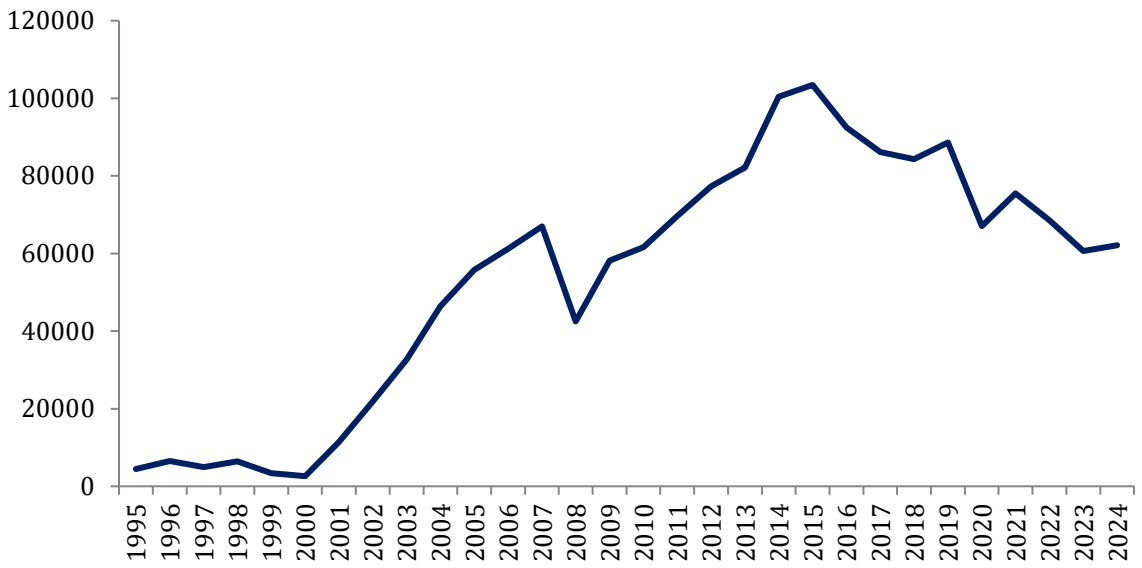
Le trafic cumulé de conteneurs sur l'axe Rhône-Saône est de 334 000 EVP depuis 2020 sur 5 ans, avec une moyenne annuelle de 67 000 EVP. Le trafic fluvial est en baisse de 40 % depuis 2015, passant de 103 000 EVP à 62 000 EVP en 2024, et ce malgré un rebond post-Covid en 2021 (75 000 EVP). Les niveaux des années pré-covid n'ont jamais été retrouvés, traduisant en cela une modification en profondeur des chaines logistiques.

Tableau 2 - Trafic conteneur sur le bassin Rhône-Saône (en EVP)

Axe	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne/an
Rhône-Saône	67 104	75 483	68 454	60 620	62 086	66 749

Source : Bulletin mensuel réalisé par VNF Rhône-Saône

Figure 2 - Trafic de conteneurs en EVP sur le bassin Rhône-Saône entre 1995 et 2024



Source : DGITM, 2025.

Le réseau logistique de l'axe repose sur des zones concentrées :

- Plaine de l'Ain (1000 ha et 200 entreprises) ;
- Chesnes-Saint-Quentin-Fallavier (1000 ha et 300 entreprises) ;
- Lyon Sud-Est (500 ha)[3] ;

S'y ajoutent notamment les zones de Valence, Miramas, Fos-Distriport et Saint-Martin-de-Crau. Ces pôles, dotés d'accès autoroutiers et parfois ferroviaires, forment une dorsale logistique puissante mais encore insuffisamment connectée aux modes massifiés.

3 Ibid.

1.1.2. L'axe MeRS est une base industrielle et énergétique majeure pour la France

L'axe MeRS concentre une forte densité industrielle : chimie (Vallée de la Chimie, plateforme OSIRIS à Salaise-Roussillon), métallurgie, plasturgie, agroalimentaire, matériaux de construction. Certaines zones bénéficient d'une véritable plateformisation industrielle (mutualisation des utilités, interconnexions logistiques, économie circulaire), mais d'autres demeurent fragmentées. La Vallée de la Chimie, au sud de Lyon, illustre ce paradoxe : puissance industrielle mais faible intégration logistique.

La région Auvergne-Rhône-Alpes est la première région industrielle de France en nombre d'emplois (plus de 500 000 emplois industriels selon les estimations pour 61 000 sites) et génère une valeur ajoutée industrielle de 17,9 % contre 13,2 % au niveau national[4]. De son côté, la région PACA présente une industrie diversifiée, et selon un rapport régional le secteur industriel y contribue à hauteur de 16 % de la valeur ajoutée de l'industrie régionale. Par ailleurs, en PACA, on relève une consommation brute d'énergie industrielle (tous usages) de 5,6 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) en 2019, soit 16 % de la consommation nationale de l'industrie[5].

L'axe est également une artère énergétique stratégique. Il existe un réseau de pipelines reliant Fos aux dépôts et raffineries de l'est de la France, cinq trains entiers de produits pétroliers partant chaque jour de Fos, et un potentiel électrique considérable. Le corridor produit près de 18,4 tWh d'électricité[6]) grâce aux aménagements de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Cet atout énergétique, principalement décarboné, positionne l'axe comme un pilier de la transition énergétique nationale.

1.1.3. Les acteurs intervenant le long de l'axe fluvial sont nombreux et de nature juridique hétérogène

Les acteurs intervenant sur l'axe sont nombreux et de statuts divers :

- **Les opérateurs portuaires et logistiques** : GPMM, Ports de Sète et Toulon, Aproport (Mâcon-Chalon-Pagny), VNF (Voies Navigables de France), CNR, SNCF Réseau ;
- **Les acteurs industriels et économiques** : CMA-CGM, Eurofos, GIE OSIRIS (Salaise-Roussillon), Vallée de la Chimie, clusters énergétiques et métallurgiques, entreprises pétrochimiques (TotalEnergies, BASF, Air Liquide, Suez, Arkema, etc.) ;

[4] Source : données publiques ouvertes en Auvergne-Rhône-Alpes.

[5] Insee Flash n° 95, septembre 2023.

[6] Rapport intégré de la compagnie nationale du Rhône, 2025 ; 18 ,4 TwH de production totale. En 2024, l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire ont généré 27 % de la production totale d'électricité française

- **Les collectivités territoriales et aménageurs** : métropoles (Lyon, Marseille, Valence, etc.), régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté), chambres de commerce et d'industrie.

La coopération entre ces différents acteurs s'opère au sein de **structures de coordination** qui disposent aujourd'hui de faibles moyens d'intervention opérationnels :

- le **Conseil de coordination interportuaire et logistique** (CCIL) Méditerranée-Rhône-Saône (depuis 2017), placé sous l'autorité de la préfète de la région AURA qui associe collectivités, opérateurs, gestionnaires d'infrastructures et représentants économiques. D'après son décret de création[7], il a pour mission de coordonner les stratégies des différents opérateurs de l'axe à travers un document de coordination qui porte « *sur la stratégie d'aménagement et de développement du transport de marchandises et de la logistique* » et « *la coordination des grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion* » des opérateurs[8]. Un projet de schéma directeur a été engagé dès 2020 et a notamment conduit à l'identification de 35 sites fonciers dits prioritaires. Ce document n'a toutefois jamais été formellement adopté par le CCIL et aucun engagement n'a été pris dans ce cadre ni par les autorités nationales ni par les autorités et collectivités locales ;
- **l'association Medlink Ports** (créée en 2008), qui regroupe les ports maritimes et fluviaux de l'axe et qui a pour mission d'en faire la promotion commerciale et porte les initiatives de nature à développer les modes massifiés et les offres logistiques et multimodales.

[7] Décret n° 2017-953 du 10 mai 2017 créant le conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône.

[8] Décret n° 2017-953 du 10 mai 2017 créant le conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône.

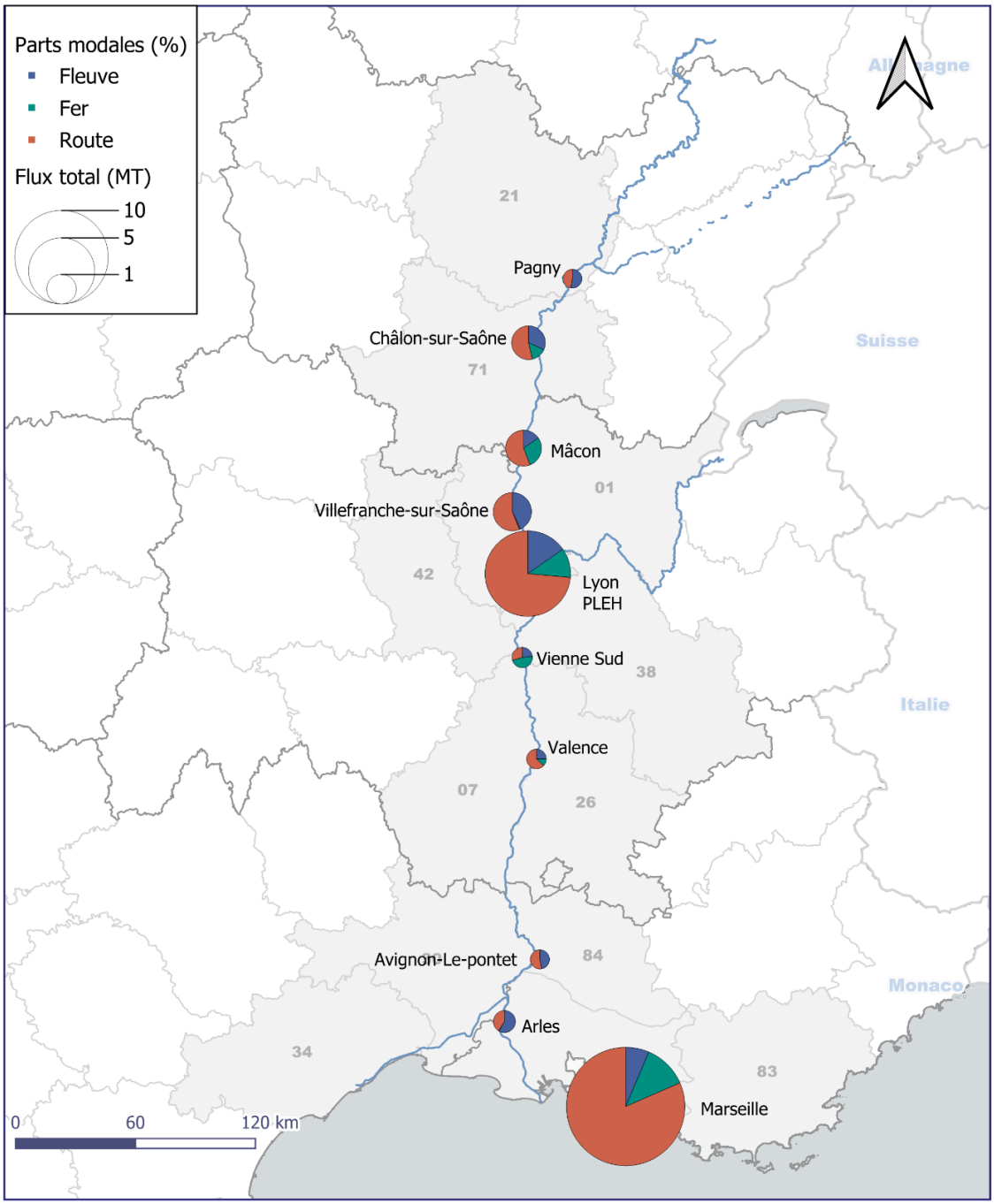
1.2. Face à une concurrence internationale qui ne va que s'accentuer avec l'ouverture du tunnel Lyon-Turin, il est urgent d'agir car l'inaction a un coût

1.2.1. L'axe MeRS doit relever trois défis pour renforcer sa compétitivité menacée

Ces trois défis sont :

- **Sous-intégration logistique** : la part modale du fluvial reste faible (≈ 5 %) et celle du rail avoisine 15 %, contre 70 % pour la route. D'une part la fréquence des barges sur le Rhône est aujourd'hui trop faible pour réellement encourager le report modal. D'autre part, les infrastructures ferroviaires, notamment autour de Lyon, vont atteindre des limites de capacité et nécessitent une sanctuarisation des sillons fret et des investissements lourds pour les trains longs au gabarit européen LGP400. De ce point de vue, une décision trop longtemps retardée sur l'engagement du volet sud du projet de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) est urgente pour l'avenir de l'axe.
- **Manque de coordination foncière** : de nombreux terrains publics en bord de voie d'eau demeurent sous-utilisés tandis que les collectivités privilégient parfois des implantations routières à court terme. Une politique foncière concertée, intégrant la logique de zéro artificialisation nette et la reconversion des friches, doit être pilotée de façon volontariste.
- **Transition industrielle et énergétique** : la dépendance aux filières fossiles doit laisser place à des projets de décarbonation, de capture du CO_2, de production d'hydrogène vert et de méthanation. Le corridor doit devenir un hub de valorisation du carbone, articulant recherche, production et logistique énergétique.

Figure 3 : Parts modales des ports en 2023



Source : Observatoire des flux de l'axe MeRS, 2025.

1.2.2. L'attractivité de l'axe pourrait être remise en cause par la concurrence étrangère

Prendre en compte ces faiblesses et anticiper leurs conséquences est essentiel dans la mesure où l'axe fait face à des risques de détournement de trafic importants. Les deux principales menaces sont :

- **Les stratégies offensives des ports de Barcelone et Gênes** qui attirent une partie des flux de marchandises maritimes ;
- **L'ouverture, à l'horizon 2035, de la ligne Lyon-Turin** qui va démultiplier l'efficacité de ces stratégies en offrant la possibilité de faire transiter directement par ce tunnel, sans emprunter l'axe MeRS, les marchandises de la Méditerranée vers le Nord de l'Europe.

Ce risque est d'autant plus susceptible de se matérialiser que le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) sud n'est pas engagé. Pour être opérationnel concomitamment à la mise en service de la ligne Lyon-Turin, des arbitrages sont nécessaires dès aujourd'hui. Le coût du scénario identifié à ce jour par SNCF réseau pour ce contournement est estimé à 1,3 Md€.

La réalisation du contournement ferroviaire de Lyon Sud est un prérequis indispensable pour assurer l'attractivité, la performance et la crédibilité du corridor Méditerranée–Rhône–Saône. Aujourd'hui, le passage par la métropole lyonnaise représente **le principal goulet d'étranglement du système logistique national** : la section Ambérieu–Grenay–Givors, saturée, concentre l'essentiel des flux ferroviaires voyageurs et fret, limitant drastiquement la capacité d'acheminer des trains longs, massifiés et fiables depuis Marseille-Fos vers l'hinterland rhodanien et européen.

Sans une capacité supplémentaire de contournement, le report modal depuis la route et depuis les ports nord-européens restera structurellement impossible, empêchant le GPMM et l'ensemble du MeRS de capter les volumes industriels et conteneurisés nécessaires à la réindustrialisation du pays.

En outre, il conditionne la cohérence des investissements déjà engagés sur l'axe – modernisation du fluvial, revitalisation foncière, développement des terminaux multimodaux – en assurant un débouché ferroviaire performant et prévisible. Sans CFAL, l'axe MeRS resterait un corridor incomplet, prisonnier d'un verrou structurel, incapable de rivaliser avec les corridors Rhin–Alpin.

C'est typiquement à cause d'une gouvernance insuffisamment forte de l'axe MeRS que ce projet si essentiel n'a pas encore été, selon nous, décidé par le gouvernement.

2. Dix ans de rapports n'ont pas permis de faire émerger une gouvernance satisfaisante pour les parties prenantes et permettant de traiter les sujets stratégiques du foncier et du développement du fret fluvial

L'axe MeRS a fait l'objet d'une littérature abondante depuis 10 ans et de décisions contradictoires voire d'allers-retours sans qu'une gouvernance qui satisfasse les parties prenantes ait pu voir le jour. Les principales étapes ont été les suivantes :

1) le rapport Lambert-Lamure en 2016 qui a conduit à la création du CCIL et d'un délégué interministériel à l'axe ;

Ce rapport a conduit à la nomination, en 2017, d'un délégué interministériel, Jean-Christophe Baudouin et à la création par le décret n° 2017-575 du 21 avril 2017 d'un comité directeur pour le développement de l'axe réunissant le préfet coordinateur et les présidents de régions concernées. Ce comité ne s'est réuni que trois fois en 2021.

2) le rapport de Jean-Christophe Baudouin, délégué interministériel en 2018 fait le constat des limites de la coopération volontaire permise par le CCIL et a proposé la création d'un GIE ou d'un GIP regroupant les acteurs publics de l'axe ;
3) la suppression du poste de délégué interministériel en 2020. Par courrier du 7 septembre 2020, le Ministre chargé des transports, Monsieur Jean-Baptiste Djebbari indiquait au vice-président du CGEDD, Monsieur Daniel Bursaux, sa volonté de confier au CGEDD une mission visant à reprendre le dossier en mains et en assurer un suivi au niveau de l'administration centrale. Aucune action concrète n'a ensuite été mise en œuvre pour assurer la continuité du travail engagé par le délégué interministériel ;
4) le rapport Mailhos (auquel sont annexés les rapports Martel et Ayrault en 2022 qui élargissent le sujet aux enjeux industriels et énergétiques) souligne l'importance du CFAL Sud et expertise différents modèles de gouvernance pour proposer finalement la création d'une société publique ;
5) le rapport du CGEDD/CeGFI (Baudouin, Le Brun, Pithon et Rivoallon Pustoc'h) en 2024 discrédite et disqualifie les montages juridiques proposés par tous les rapports précédents et renvoie la balle au gouvernement…

Il est, par conséquent, nécessaire de mettre fin à cette palinodie et de mettre en place une structure pérenne qui porte le projet indépendamment des personnes et sans recourir à la création de structures non consensuelles et qui prendraient un temps très long à être mises en place. **Le présent rapport n'aura servi à rien s'il est nécessaire de produire un nouveau rapport dans deux ans.**

La plupart des acteurs ont exprimé une grande lassitude et une perte de confiance dans la capacité des pouvoirs publics à porter un projet d'intérêt général sur l'axe.

Dans ce contexte, la gouvernance de l'axe doit être une locomotive globale qui obéirait aux principes suivants :

1) établir une structure de haut niveau politique et administratif qui partage une stratégie commune au service de l'intérêt général de l'axe ;
2) association de chaque territoire ;
3) séparation de la stratégie et de l'opérationnel ;
4) disposer d'un outil pour coordonner la stratégie foncière le long de l'axe ;
5) fixer des points de rendez-vous réguliers afin que les acteurs rendent compte de leurs avancées.

* * *

Deux enjeux opérationnels sont centraux dans le développement économique des territoires situés le long de l'axe : la gestion foncière et le développement du fret de marchandises sur le fleuve.

2.1. Le foncier est un facteur clé de compétitivité et de souveraineté logistique : il faut passer d'une logique locale à une logique d'axe

Le développement du corridor Méditerranée-Rhône-Saône ne saurait se concevoir sans une approche stratégique du foncier. La disponibilité de foncier logistique, industriel et portuaire est en effet la condition première de l'implantation d'activités économiques et, par conséquent, de la massification des flux. Il représente le lien concret entre la planification territoriale, la politique de transport, la réindustrialisation et la transition écologique.

La compétitivité du corridor dépend de la capacité des acteurs de l'axe à mobiliser les réserves foncières stratégiques[9][10]. Les réserves disponibles le long du Rhône et de la Saône sont significatives – plusieurs centaines d'hectares identifiés à Fos, dans la plaine de l'Ain, à Salaise-Sablons (zone INSPIRA), à Pagny, Mâcon, Chalon ou Miramas – mais leur aménagement demeure dispersé et parfois soumis à des logiques locales de développement peu coordonnées. Cette fragmentation empêche la constitution d'une chaîne logistique fluvio-maritime intégrée. Une planification foncière coordonnée, à l'échelle du corridor, permettrait de rationaliser les implantations, d'éviter la concurrence entre territoires et d'orienter les investisseurs vers des sites massifiés, directement connectés à la voie d'eau ou au rail.

L'un des constats centraux du rapport Mailhos est le déficit d'intégration entre les sites logistiques et les infrastructures fluviales et ferroviaires. Beaucoup de zones d'activités se sont développées autour d'échanges routiers sans accès direct aux quais ou aux terminaux multimodaux. Ce découplage freine la massification et enferme les flux dans le mode le plus carboné à savoir le routier (cf. *supra*). Le

9 Ibis, p.2.
10 Cerema, Analyse du système logistique sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, 2018.

développement industriel et logistique doit au contraire s'appuyer sur une logique de localisation multimodale : prioriser l'installation des entreprises sur des fonciers connectés au fleuve ou à la voie ferrée, garantir l'accès public aux quais, mutualiser les dessertes ferroviaires et fluviales. Le modèle de la zone INSPIRA à Salaise-Sablons illustre cette logique : adossée à la CNR et au réseau fluvial, elle intègre d'emblée les raccordements ferroviaires et la mutualisation énergétique, offrant un modèle de parc industriel et logistique bas-carbone.

L'une des faiblesses structurelles du corridor tient à la multiplicité des acteurs fonciers : régions, métropoles, ports autonomes, établissements publics fonciers, CNR, VNF, SNCF Réseau, voire opérateurs privés. Cette dispersion entraîne des politiques parfois concurrentes. Certaines collectivités favorisent encore des implantations routières par facilité ou par souci de rentabilité foncière immédiate, alors que ces choix nuisent à long terme à la transition logistique.

Le rapport Mailhos souligne l'absence d'outil de coordination global capable d'arbitrer les priorités d'aménagement à l'échelle de l'axe. La finalisation d'un cadre foncier concerté, par exemple sous la forme d'un « schéma foncier de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône », dont la mise en œuvre serait confiée à un organisme dédié, apparaît indispensable. Il permettrait :

(1) d'identifier les zones stratégiques de massification préalable nécessaire au développement du fret de marchandise ;
(2) d'harmoniser les critères d'aménagement (connexion, environnement, usages industriels) ;
(3) de planifier les réserves foncières dans une logique d'équilibre entre développement et sobriété.

Une démarche d'identification, sous l'égide du CCIL, des fonciers stratégiques a été engagée par le GPMM, la CNR et VNF permettant de prioriser 35 sites à valoriser dans le cadre du développement de l'axe. Toutefois, à ce stade, il n'existe aucune structure commune susceptible de porter et valoriser ce foncier. Les modalités d'intervention demeurent éclatées entre les acteurs.

2.2. Le renforcement de la place de l'axe et son rôle dans la décarbonation dépendent de l'amélioration de la compétitivité du fret fluvial

Le bassin Rhône–Saône transporte environ 6 millions de tonnes par an. Près de la moitié de ces flux sont intra-bassin, sans débouché maritime, essentiellement liés au BTP ; l'autre moitié s'inscrit dans des chaînes logistiques connectées aux ports maritimes. Cette structure explique à la fois la relative stabilité des volumes et la faible dynamique de croissance du fret fluvial. La flotte, majoritairement composée de bateaux de 1 000 à 3 000 tonnes, est adaptée aux gabarits du Rhône et de la Saône. Si le Rhône dispose pourtant d'un gabarit supérieur à celui de la plupart des voies françaises – permettant la circulation de convois poussés et de barges de

grande capacité – le trafic demeure fortement concentré sur quelques tronçons clés, notamment entre Fos, Arles, Valence et Lyon. En dépit de ce potentiel, le fluvial reste marginal dans la répartition modale du fret : il ne représente qu'environ 5 % des flux, contre près de 80 % pour la route et 15 % pour le rail (cf. supra).

Cette situation est d'autant plus regrettable que le fret fluvial présente des performances énergétiques et environnementales nettement supérieures au fret routier. Selon la CNR, il émet de trois à cinq fois moins de CO_2 par tonne-kilomètre que la route, ce qui en fait un levier particulièrement pertinent au regard des objectifs de transition écologique. Cette performance reste toutefois insuffisamment valorisée dans les chaînes de valeur logistiques, en l'absence d'incitations économiques directes et de dispositifs de traçabilité carbone harmonisés. Confrontés à des exigences élevées de flexibilité et de délais, les donneurs d'ordre industriels continuent ainsi de privilégier le transport routier, malgré un différentiel carbone défavorable. Le fluvial demeure dès lors perçu comme un mode d'appoint, réservé aux flux massifiés, peu urgents ou de longue durée, et non comme un facteur structurant de compétitivité logistique.

Sur le plan économique, la filière fluviale est un modèle à faibles marges, atomisé, dominé par de petites entreprises souvent familiales. Cette fragmentation limite la capacité d'investissement et freine la modernisation de la flotte. Les opérateurs sont fréquemment dépendants de contrats de long terme avec un nombre restreint de grands chargeurs industriels (BTP, chimie, énergie), ce qui sécurise les volumes mais réduit les possibilités de diversification. Les coûts fixes – maintenance, assurance, équipages – pèsent lourdement sur la rentabilité, dans un contexte de demande cyclique et sensible à la conjoncture économique.

La compétitivité du fluvial dépend en outre étroitement de la performance de la logistique d'accompagnement. Le mode fluvial n'est économiquement pertinent que si les interfaces portuaires sont fluides et les ruptures de charge maîtrisées. Chaque transfert vers la route ou le rail génère des coûts additionnels et une complexité opérationnelle, notamment lorsque des équipements spécifiques doivent être mobilisés (grues portiques, installations roll-on/roll-off, plateformes de stockage). Si la navigation entre Marseille et Lyon requiert environ 24 à 36 heures, le délai global de porte à porte peut atteindre quatre à cinq jours, selon la disponibilité des quais, des manutentions et des connexions terrestres. Ce différentiel de temps reste un handicap majeur face au transport routier, capable d'assurer la même relation en quelques heures.

La filière souffre également d'un déficit de visibilité commerciale. La promotion du fret fluvial repose principalement sur des structures interprofessionnelles telles que Medlink, dont les moyens demeurent limités, en particulier du fait de leur statut associatif. À cela s'ajoutent des fragilités structurelles liées au vieillissement de la flotte : l'âge moyen des bateaux dépasse 40 ans, et les contraintes financières freinent leur renouvellement et leur modernisation.

Depuis 2024, plusieurs initiatives structurantes ont toutefois été engagées, sans encore produire d'effet systémique : modernisation du terminal de Lyon, investissements de la CNR dans les outillages fluviaux, et surtout prise en sous-concession du terminal conteneurs de Lyon par CMA CGM, assortie d'un programme d'investissement ambitieux visant un doublement des volumes à l'horizon 2030. Ces évolutions traduisent une volonté croissante d'intégrer le Rhône dans la chaîne logistique maritime de la façade méditerranéenne. Parallèlement, le GPMM, la CNR et VNF ont déployé, sous l'égide du CCIL, un système commun de suivi des flux, permettant une meilleure coordination des dessertes fluviales de conteneurs grâce à un logiciel fondé sur le partage d'informations numérisées appelé « cargo community system » (CCS).

Ces avancées demeurent insuffisantes au regard des enjeux. Une inflexion suppose désormais des choix structurants, en particulier sur le traitement des charges de handling (THC, voir encadré) et de l'aide à la pince, qui conditionnent directement la compétitivité économique du fret fluvial sur l'axe Rhône–Saône (cf. partie III).

Tableau 3 : Principales données relatifs au fret fluvial

Indicateur	France (2023)	Axe Rhône–Saône (2022)	Axe Seine (2023)
Volume total (Mt)	43,4 Mt	4,9 Mt	≈ 8 Mt
Trafic conteneurs (EVP)	≈ 650 000 EVP (tous axes)	68 000 EVP	190 000 EVP
Tendance 2015–2023	+3 % national	–34 %	+20 %
Part des vracs	≈ 75 %	≈ 85 %	≈ 60 %
Principaux opérateurs	Sogestran, Greenmodal, CFT, Combronde	Sogestran, Greenmodal, CMA CGM	Sogestran, Fluviofeeder, Greenmodal

Source : Service des données et études statistiques du Ministère de la transition écologique, Le transport de marchandises en 2023, février 2024 ; Voies navigables de France, bilan de l'activité fluviale Rhône-Saône 2022 et 2023 ; Haropa port, rapport d'activité 2023.

Encadré 1 : La THC

L'harmonisation des terminal handling charges (THC) constitue un enjeu logistique, économique et concurrentiel important pour le développement du transport fluvial à l'échelle de l'axe MeRS. Le rapport Legrigeois (2025)[11], commandité par la préfète coordonnatrice de l'axe, rappelle que le modèle actuel de facturation des opérations portuaires crée une distorsion entre modes de transport et fragilise la compétitivité du fleuve. En effet, à Fos-sur-Mer, contrairement à la pratique des ports du Range Nord (Anvers, Rotterdam, Dunkerque), les compagnies maritimes et manutentionnaires n'intègrent pas dans le périmètre des THC le coût spécifique de la manutention des barges. Cette prestation, facturée directement aux opérateurs fluviaux sous la forme d'une Container Service Charge (CSC), représente un surcoût d'environ 50 € par conteneur, contre 20 € pour le rail et aucun coût supplémentaire pour la route. **Ce différentiel crée une situation de déséquilibre structurel** : les opérateurs fluviaux, soumis à des marges faibles et à une forte concurrence intermodale ne peuvent répercuter ces coûts à leurs clients, ce qui freine le report modal vers la voie d'eau. **L'harmonisation de la THC vise à intégrer la manutention fluviale dans le périmètre global des frais portuaires facturés par les compagnies maritimes**, de sorte que tous les modes — route, rail, fleuve — soient traités sur un pied d'égalité.

Source : Mission.

Concernant la THC, la facturation directe par les manutentionnaires aux opérateurs fluviaux du coût de manutention des barges, souvent libellée « CSC » (Container Service Charge), pratique propre à Fos, crée un handicap économique significatif pour la voie d'eau et fragilise son modèle économique dans un contexte où le mode routier reste largement dominant et très réactif en matière de prix.

Face à cette situation, une réforme simple, lisible et immédiatement opérationnelle consiste à **intégrer obligatoirement la manutention fluviale dans le périmètre des Terminal Handling Charges (THC)**. Cette évolution mettrait fin à la facturation directe aux opérateurs fluviaux, rétablirait l'équité entre les modes terrestres, et rendrait mécaniquement la voie d'eau plus attractive. Des engagements ont été pris par le cabinet du ministre des transports d'harmoniser la THC entre les différents modes de fret afin de renforcer la compétitivité du fluvial. **Il reviendra au directoire et au délégué interministériel de s'assurer de la tenue de ces engagements.**

11 Rapport remis par M. Eric Legrigeois, juillet 2025, Propositions visant à encourager le report modal vers le fleuve à l'échelle de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS).

3. Une gouvernance claire et efficace doit faire vivre la notion d'intérêt général du projet et être pleinement responsable

Le constat opéré par la mission est celui d'une situation dans laquelle chacun fait de son mieux sans qu'aucune dynamique globale s'enclenche. Les actions des acteurs sont dispersées et aucune responsabilité claire n'est identifiée entre l'État, les régions, la CNR, VNF, le GPMM ou Medlink. L'administration centrale apparaît, de fait, peu en prise avec la gouvernance de l'axe.

La mission souligne l'urgence d'une mise en mouvement rapide et de mesures concrètes à court terme au regard des enjeux de décarbonation de l'économie et des évolutions qui résulteront de l'ouverture de la ligne Lyon-Turin à l'horizon 2035. Sans décision rapide le déclin de l'axe MeRS sera inévitable.

Quelle que soit la forme de gouvernance retenue, elle ne peut être envisagée sans une intégration fine des équilibres politiques et économiques des territoires constituant l'axe. À la différence du modèle de la Seine, où la centralisation autour du Grand Port fluvio-maritime HAROPA (Le Havre–Rouen–Paris) a été rendue possible par la place de l'État dans chacun des ports de l'axe Seine, le bassin méditerranéen et rhodanien présente une diversité d'autorités et de tutelles :

- l'État (Grand Port Maritime de Marseille-Fos) ;
- les régions (Occitanie pour Sète, Auvergne–Rhône-Alpes pour certains ports intérieurs, la Bourgogne-Franche-Comté) ;
- les métropoles (Lyon, Marseille, Toulon) ;
- les opérateurs nationaux (VNF, CNR, SNCF Réseau).

Aucune réforme ne peut réussir sans tenir compte de cette pluralité institutionnelle. Le corridor doit concilier la compétitivité économique et l'équilibre entre territoires, notamment entre amont et aval, entre façade maritime et hinterland industriel. Les collectivités locales, notamment les régions doivent trouver leur place dans la gouvernance de l'axe dès lors que les décisions prises touchent leurs zones portuaires et logistiques, tandis que l'État et ses opérateurs ont un rôle central dans la cohérence d'ensemble et l'atteinte des objectifs de transition énergétique et de massification du fret.

De ce point de vue, il est impératif pour la réussite du projet que les administrations centrales se saisissent pleinement de ce sujet et ne considèrent pas les opérateurs de l'État (GPMM et VNF) comme seuls chargés de la définition de la stratégie de développement de l'axe.

Dans ce contexte, le principal défi est de trouver une incarnation institutionnelle du projet d'axe. L'expérience des dernières années démontre les limites de la coopération volontaire. Le Conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée–Rhône–Saône (CCIL MRS), créé par décret en 2017[12] et qui constitue un lieu de coordination nécessaire, est dépourvu de moyens opérationnels et sans capacité décisionnelle réelle. Il a toutefois permis de déclencher quelques projets : schéma directeur, mise en place du *cargo community system,* etc. L'association Medlink, malgré une utilité reconnue dans la promotion commerciale du fluvial, reste un outil de communication sans leviers financiers notamment dans la perspective de la mobilisation de foncier le long de l'axe. **Il convient de souligner l'énergie déployée à leur niveau par ces acteurs pour faire avancer le projet de développement de l'axe.**

Toute gouvernance devra par ailleurs respecter **quatre principes fondamentaux** :

- **l'équilibre entre les territoires** : aucun pôle ne doit être hégémonique ; la coordination doit préserver la complémentarité entre les façades maritimes (Marseille–Fos, Sète, Toulon) et les plateformes fluviales (Arles, Valence, Lyon, Pagny, Chalon) ;
- **la coordination interinstitutionnelle** : l'État, les Régions, les établissements publics et la CNR doivent co-piloter la mise en œuvre de la stratégie, en s'appuyant sur les outils de la planification écologique et industrielle ;
- **l'incarnation opérationnelle et la redevabilité** : une entité identifiable doit disposer d'un mandat pour agir sur le foncier et la promotion de l'axe, faute de quoi le corridor restera un concept sans traduction concrète ;
- **l'association étroite des professionnels concernés**.

3.1. Des solutions reposant sur de nouvelles structures ont déjà été écartées à plusieurs reprises, et le sont également par notre mission, car créant plus de difficultés que n'apportant de solutions

Plusieurs formes de gouvernance institutionnelles, qui se traduiraient par la création de nouvelles structures juridiques, ont été envisagées. La mission a étudié, en ce sens, et dans la continuité du rapport Ayrault, la création d'un établissement public d'une part et d'autre part, celle d'une société anonyme à capitaux publics.

D'emblée, il faut souligner que ces deux schémas nécessiteraient un mécano institutionnel, qui réinterrogerait les compétences des différents acteurs le long de l'axe, la concession de la CNR et supposerait, pour être pleinement efficace, d'aligner les périmètres d'intervention du GPMM, de la CNR et de VNF. Aussi, si, à terme, de tels schémas, qui constitueraient le mode de gouvernance le plus intégré, pourraient être envisagés, **ils nécessiteraient une maturité des acteurs et un consensus politique qui n'est pas acquis aujourd'hui.**

12 Décret n° 2017-953 du 10 mai 2017 créant le conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône.

3.1.1. L'établissement public : une solution difficile à mettre en œuvre à court terme

La première option envisagée consiste en la création d'un établissement public, sur le modèle du grand port fluvio-maritime HAROPA.

Un établissement public est doté de la personnalité morale de droit public, de prérogatives de puissance publique et d'une autonomie financière. Ce statut confère une visibilité institutionnelle forte, mais suppose une tutelle étatique lourde et une gouvernance centralisée. L'exemple d'HAROPA, créé en 2021 par fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris, illustre la cohérence stratégique que ce modèle peut apporter, mais aussi sa complexité politique et administrative : le décret de création de HAROPA a nécessité plus de deux ans de négociation et une réécriture du code des ports maritimes.

Or, le contexte du corridor Méditerranée–Rhône–Saône est radicalement différent de celui de l'axe Seine :

- le port de Marseille-Fos est un GPM relevant de l'État ;
- le port de Sète est propriété de la Région Occitanie sous forme de régie régionale ;
- le port de Toulon relève de la métropole TPM ;
- la CNR détient la concession du Rhône, incluant la gestion des infrastructures fluviales et hydroélectriques jusqu'en 2041.

Une fusion en un seul établissement public impliquerait un travail de délimitation des champs de compétences entre les acteurs (et, par voie de conséquence, de transférer des biens, compétences et personnels entre des entités relevant de régimes juridiques, de conventions collectives et de tutelles distinctes), ce qui supposerait une loi spécifique et une compensation financière complexe.

En particulier, la création d'un EP à l'échelle de l'axe crée une difficulté juridique majeure, car le périmètre du Rhône est déjà couvert par la concession de la CNR, ce qui créerait un chevauchement de compétences entre deux établissements publics et nécessiterait de revoir en profondeur le champ de la concession de la CNR au moment où elle vient d'être renouvelée.

Une telle démarche ne pourrait aboutir à court terme.

3.1.2. La société anonyme à capitaux publics : une solution trop complexe

Le deuxième scénario consiste à créer une entreprise publique nationale, de type société anonyme à capitaux publics. Cette société pourrait être détenue majoritairement par l'État, avec la participation du GPMM, de la CNR, de VNF, de SNCF Réseau et des régions concernées.

Le principal avantage de ce modèle est sa souplesse d'action : il permet d'intervenir sur des opérations de droit privé (foncier, immobilier, commercialisation) tout en conservant un contrôle public majoritaire sous réserve de penser l'actionnariat en cohérence avec la législation européenne.

Toutefois, la création d'une société anonyme présente également des limites. D'une part, la position de l'État serait diluée à hauteur de sa participation au capital alors qu'il doit demeurer un acteur central au regard de la dimension d'intérêt général de l'axe. D'autre part, elle suppose de définir des modalités d'intervention opérationnelle et des équilibres économiques dans un ensemble institutionnel déjà éclaté entre de nombreux acteurs.

* * *

En synthèse, les formes de gouvernance institutionnelles envisagées par le rapport Ayrault ne permettent pas d'aboutir dans un délai raisonnable alors que le pays n'a pas le temps d'attendre de nouveaux textes législatifs et réglementaires. Chacun de ces modèles nécessite qu'un consensus se forme entre l'État et les acteurs au niveau local. **Or ce consensus n'existe aujourd'hui autour d'aucun des schémas évoqués *supra* ne s'imposant naturellement.**

3.2. Une gouvernance claire et efficace doit faire vivre la notion d'intérêt général du projet et être pleinement responsable

L'objectif premier du schéma de gouvernance proposé par la mission doit être de mettre en place une autorité permettant de transformer une stratégie en actions concrètes et mesurables. Chaque niveau d'intervention doit disposer d'objectifs précis, cohérents avec la vision globale et assortis d'indicateurs de performance sur lesquels il doit rendre des comptes.

Ceci doit permettre d'éviter la confusion entre pilotage politique, mise en œuvre technique et contrôle. Cela permet d'assurer que chaque acteur sait ce qu'il doit faire, pourquoi il le fait et à qui il rend compte.

Cette organisation doit permettre de disposer des instances permettant de surveiller la déclinaison opérationnelle au niveau local de la stratégie définie par l'État.

La mission recommande (1), par conséquent, la création, par décret, d'un directoire associant État, élus et grands acteurs locaux, qui serait garant de la mise en œuvre d'une stratégie commune et chargé de surveiller sa mise en œuvre. Ce directoire associerait :

- les préfets de PACA, AURA et de BFC ;
- les présidents de PACA et AURA ;
- le directeur général de la CNR ;
- le président du conseil de surveillance du GPMM.

Pourrait naturellement y être invité le préfet d'Occitanie et VNF dont les missions de régulateur fluvial sont au centre des enjeux de développement de l'axe. Les représentants des acteurs économiques notamment l'union maritime et portuaire de France (UMPF) pourraient également être invités en tant que membres associés.

Le directoire serait co-présidé par les préfets PACA et AURA.

Afin d'assurer l'articulation entre le directoire et les administrations centrales, **la mission recommande (2) de recréer le poste de délégué interministériel** au développement de l'axe MeRS qui a été supprimé sans raison en 2020, rattaché au Premier ministre. Véritable chef de projet, ce délégué interministériel serait secrétaire du directoire et assurerait l'interface entre ce dernier et les administrations centrales, notamment avec les tutelles du GPMM et de la CNR.

Il faut noter que le décret n° 2017-575 du 21 avril 2017 prévoit déjà la nomination d'un délégué interministériel à l'axe ainsi qu'un comité directeur pour le développement de l'axe portuaire et logistique. Il est donc possible de mettre rapidement en œuvre cette proposition.

Le CCIL serait placé au centre du schéma de gouvernance et serait rebaptisé comités des parties prenantes (3). Il constituerait une instance de concertation élargie nécessaire pour associer l'ensemble des acteurs concernés notamment les acteurs économiques dont le rôle dans le développement de l'axe est central. Il sera coprésidé par les préfets d'AURA et de PACA.

Enfin, afin de traiter la gestion foncière de façon coordonnée, le directoire pourrait s'appuyer sur les établissements publics fonciers existants ou, si cela ne s'avérait pas suffisant, sur la **création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) qui réunirait les organisations ou structures représentées au directoire (4)**. Les modalités de création de ce GIE sont précisées dans l'annexe technique n° 5.

Trois principales fonctions seraient à assurer par ce GIE :

- la stratégie pour définir un schéma cohérent de développement de l'axe, sur la base du travail d'analyse réalisé dans le cadre du CCIL, autour de l'identification de 35 sites majeurs de développement ;
- l'expertise et l'ingénierie foncière pour définir les modalités de mise en valeur de tel ou tel site, avec l'établissement des ressources juridiques et financières à déployer en vue des opérations d'aménagement ;
- la communication enfin pour faire la promotion des projets envisageables à court moyen et plus long terme.

La constitution du groupement pourrait se structurer par rapport à ces objectifs. En premier lieu, le GPMM, la CNR et VNF constitueraient le noyau dur présent sur chacun des volets. Ensuite les trois établissements publics fonciers d'État (EPORA, Occitanie et PACA) apporteraient leur expertise et savoir-faire en matière de traitement des fonciers. Leur apport pourrait dans un premier temps se réaliser par la mise en commun d'experts. L'association Medlink apporterait son rayonnement pour communiquer sur les projets en cours de développement.

Enfin, car le développement de l'axe MeRS est un projet d'intérêt général qui doit réunir l'ensemble des acteurs portuaires de l'axe, il serait symboliquement fort de **créer une marque commune (5)** permettant de réunir sous une même bannière, vis-à-vis de l'extérieur, les ports de l'axe.

Encadré 2 : Le groupement d'intérêt économique

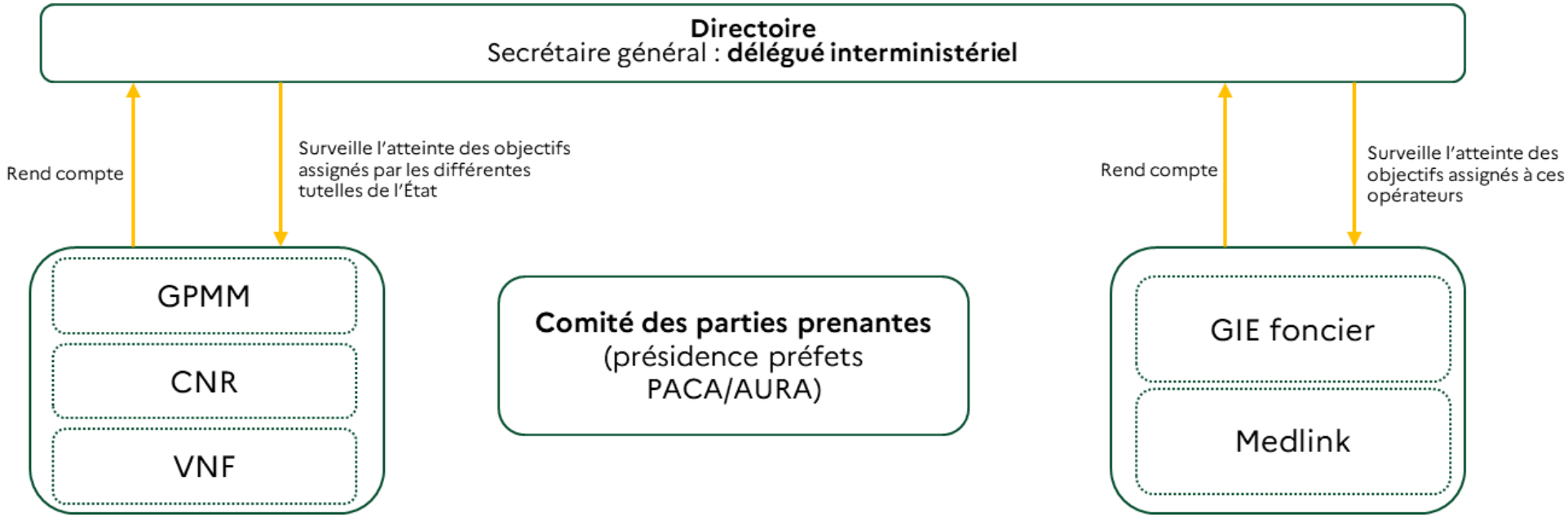
Le GIE peut être constitué pour tout objet économique dès lors qu'il contribue à soutenir ou à valoriser les activités de ses membres. Il peut, selon les cas, mutualiser des achats, gérer des équipements collectifs, fournir des services administratifs ou logistiques communs, réaliser des études de marché, promouvoir une marque collective, développer un système d'information partagé ou assurer des opérations de représentation et de communication.

Le choix du GIE, structure dont les statuts sont libres, ouvre la possibilité d'organiser une gouvernance qui pourrait confier au GPMM un rôle de leader, tout en conservant une représentation équilibrée des intérêts des différents partenaires du projet :

- l'assemblée générale, organe délibérant, rassemblerait l'ensemble des partenaires actifs du projet de regroupement du foncier. Il serait possible d'organiser la répartition des droits de vote dans cette assemblée, de manière, par exemple, à donner une voix prépondérante au GPMM et à la CNR tout en permettant aux autres parties prenantes de participer activement au projet ;
- le bureau, organe exécutif, composé uniquement des acteurs centraux du projet, préparerait et exécuterait les décisions de l'assemblée générale. L'intérêt d'un bureau de taille réduite serait de représenter les acteurs pour lesquels le développement d'un axe MeRS serait central ;
- l'administrateur serait issu du bureau ;
- plusieurs comités pourraient aussi préparer les votes de l'assemblée générale, rassemblant les acteurs selon des thématiques spécifiques telles que la coopération des territoires, l'exploitation des infrastructures portuaires et l'intermodalité du transport.

Source : Latournerie wofrom avocats, 2025 ; mission.

Figure 1 : Schéma de gouvernance proposé

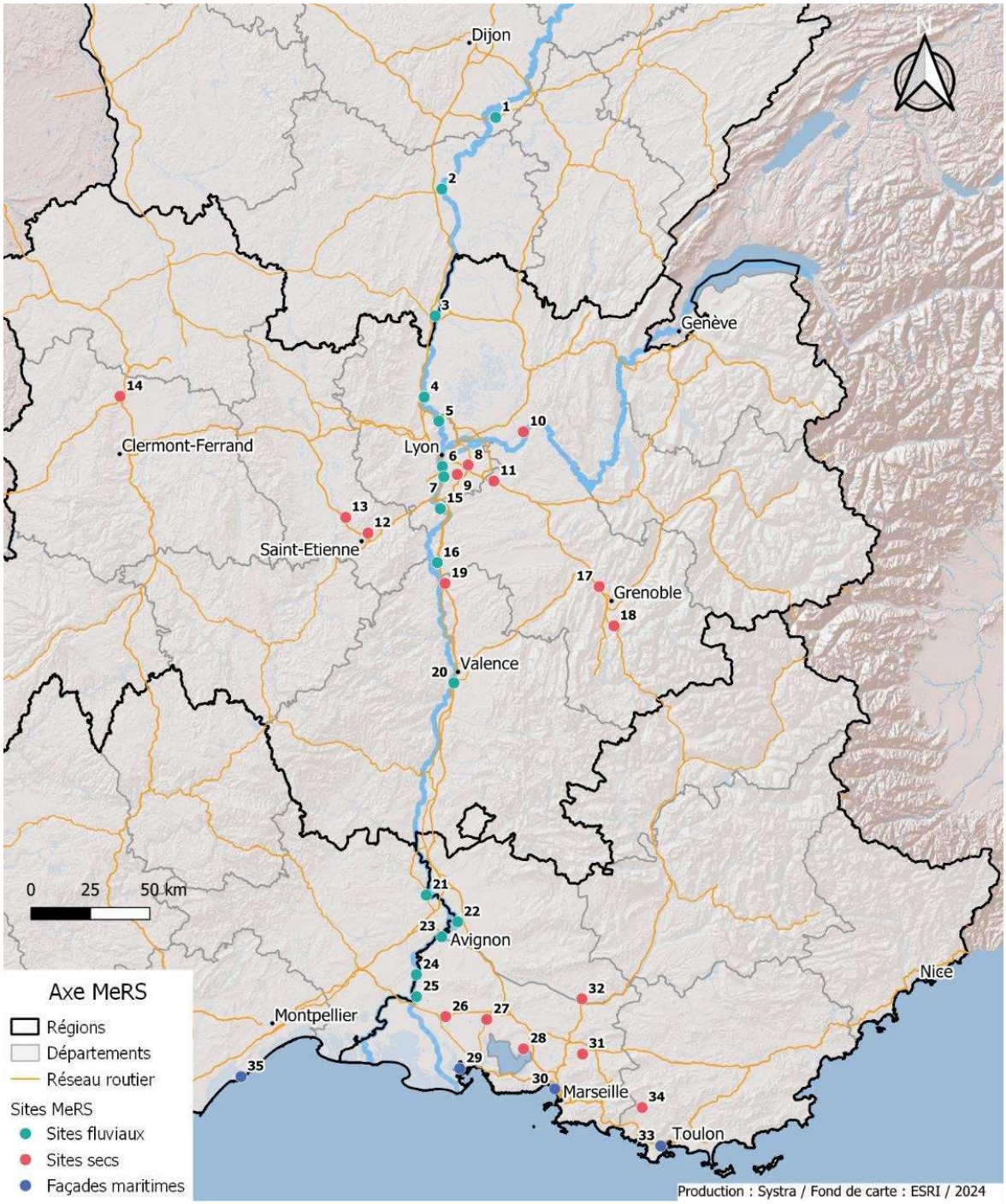


Source : Mission.

Concrètement, la mise en place du schéma de gouvernance proposé nécessite les dix actions prioritaires présentées dans ci-dessous. Par ailleurs, des mesures très opérationnelles et de court terme doivent être mises en œuvre rapidement pour renforcer le fret fluvial et constituerait des « *quick wins* » susceptibles de créer une dynamique positive :

1) harmoniser la THC (en cours) ;
2) maintenir l'aide à la pince en renforçant l'avantage compétitif qu'il procure pour le fret fluvial ;
3) identifier trois projets prioritaires au sein de l'atlas foncier pour expérimenter concrètement la construction d'un projet industriel le long de l'axe.

Figure 4 : Les 35 sites fonciers à potentiel identifiés dans le cadre du CCIL



Source : CCIL.

Tableau 4 : Liste des 10 actions prioritaires

N°	Actions	Responsable	Calendrier
1	Créer et réunir le directoire	Invitation par les préfets AURA et PACA	1er semestre 2026
2	Nommer un délégué interministériel	Services du Premier ministre	1er semestre 2026
3	Valider le schéma directeur de l'axe définissant la stratégie commerciale et foncière[13]	Directoire	1er semestre 2026
4	Renommer le CCIL en comité des parties prenantes	Directoire	1er semestre 2026
5	Arbitrer sur la création d'un GIE foncier et prendre l'acte institutif	Directoire puis membres du directoire	2ème semestre 2026
6	Prioriser les 35 sites stratégiques et identifier 3 projets très prioritaires	Délégué interministériel	2ème semestre 2026
7	Harmoniser les politiques foncières locales	Directoire/collectivités locales	2ème semestre 2026
8	Accélérer la massification fluviale et ferroviaire (THC, aide à la pince, fréquences des barges)	Directoire / armateurs	1er semestre 2026
9	Mettre en place des indicateurs trimestriels	Délégué interministériel	1er semestre 2026
10	Engager les investissements critiques en particulier le CFAL sud et la THT	État / opérateurs	Dès 2026

Source : Mission.

[13] Ce projet de schéma existe mais n'a jamais été formellement validé.

CONCLUSION

Cette mission intervient après dix années de diagnostics, de rapports, de constats convergents. Tous ont décrit avec précision les atouts et les blocages de l'axe Méditerranée–Rhône–Saône. Tous ont souligné les mêmes obstacles : une gouvernance éclatée, une stratégie foncière fragmentée, une compétitivité logistique insuffisante. Et pourtant, malgré la lucidité des analyses successives, aucune transformation structurelle n'a vu le jour. On a, au contraire, assisté à des allers-retours, en témoigne la suppression du délégué interministériel en 2020 qui a cassé une dynamique qui se mettait en place.

La mission souhaite le dire sans ambiguïté : le temps des observations et des rapports est achevé ; celui des décisions doit commencer. L'axe MeRS ne peut plus attendre. Sa réussite conditionne la souveraineté logistique de la France, sa capacité à se réindustrialiser, son positionnement dans la Méditerranée, et la cohérence de ses engagements climatiques.

Les mesures proposées sont réalistes, opérationnelles et entièrement activables à court terme. Elles reposent sur une conviction simple : une gouvernance claire, incarnée et responsable peut changer immédiatement la trajectoire de l'axe. La création d'un Directoire, la nomination d'un délégué interministériel, la coordination foncière renforcée et les actions rapides pour rendre le fluvial compétitif constituent les fondations d'une dynamique nouvelle.

Il appartient désormais aux pouvoirs publics de donner l'impulsion, de fixer un cap, et de créer les conditions d'une mise en œuvre rapide. Car l'inaction aurait un coût considérable : celui d'un corridor qui se délite, d'opportunités industrielles perdues, et d'un risque réel de déclassement face aux ports concurrents.

À l'inverse, une mobilisation immédiate peut transformer l'axe Méditerranée–Rhône–Saône en un véritable corridor stratégique, capable de relier durablement la mer, l'industrie et la nation.

Ce rapport n'aura servi que s'il ouvre la voie à l'action. Il est désormais temps d'agir.

A Paris, le

Augustin de Romanet

Fiche technique n° 1 : Historique des rapports depuis 10 ans

Les prémisses : le débat public sur les transports dans la vallée du Rhône

Chacun étant conscient du caractère stratégique de l'axe MeRS, les réflexions sur sa gouvernance ont fait l'objet de nombreux travaux depuis 2006 mais n'ont pas permis de mettre en place les instances permettant de créer des synergies entre acteurs et de lever les freins à l'augmentation du transport de marchandises sur le fleuve.

Le débat public[14] conduit en 2006, sous l'égide de la commission nationale du débat public (CNDP) est la première démarche structurante engagée à l'échelle de l'axe. Impulsé par le ministère de l'Équipement, ce débat visait à éclairer les choix à venir en matière d'infrastructures sur l'axe. Par-delà les éléments sur la saturation autoroutière et les nuisances concomitantes, ou le développement de la grande vitesse vers l'Espagne et l'Italie, les conclusions du débat mettaient en évidence l'importance pour la France du transport de marchandises sur l'axe et sur les enjeux de performance et soulignaient la nécessité de conforter la compétitivité du fret fluvial de marchandise, ainsi que pour le port de Marseille la nécessité de renforcer son hinterland.

À la suite de ce débat public, un schéma portuaire du bassin Rhône-Saône-Méditerranée a été adopté en 2010, un comité des ports est créé en 2011 sous le pilotage du préfet de bassin, préfet de la région Rhône-Alpes.

Préoccupé par la perte relative de rayonnement de sa façade portuaire l'État, par la voie de son premier ministre mandate alors, en 2016, des binômes de parlementaires pour travailler sur chacune des situations françaises majeures : Dunkerque-le Havre-Nantes et Marseille.

Le rapport Lambert-Lamure : attractivité et compétitivité de l'axe Rhône-Saône-Méditerranée de 2016

Le rapport Lambert-Lamure de 2016 jettait les bases d'une réflexion globale portant sur :

1) l'offre foncière, en partenariat avec les collectivités locales, pour apporter de la cohérence à la multiplicité des sites logistiques, portuaires et industriels en vallée du Rhône, et à l'action de la multiplicité des acteurs en responsabilité ;
2) la simplification de l'environnement administratif et réglementaire, pour aboutir à une réelle compétitivité réglementaire face à la concurrence, notamment d'Europe du nord ;
3) la nécessité pour le port de Marseille de travailler l'ouverture de partenariats avec son environnement local notamment les collectivités, en mettant l'accent sur l'affichage et la mise en œuvre de bonnes pratiques ;

[14] Débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et de l'arc languedocien, 2006.

4) l'importance du contournement fret ferroviaire de Lyon (CFAL) pour la compétitivité logistique de l'axe, vis-à-vis de l'Europe du nord et à moyen terme de l'Italie, par l'ouverture du tunnel Lyon-Turin, qui offrira un champ concurrentiel inédit pour le port de Gênes-Savone.

Trois recommandations principales concluaient ce rapport :

1) la création d'un conseil de coordination interportuaire et logistique (CCIL) ;
2) la nomination d'un délégué interministériel au développement de l'axe Rhône-Saône-Méditerranée ;
3) l'extension des compétences de l'association Medlink.

Validée lors d'un comité interministériel de la mer les propositions se sont concrétisées avec la nomination en 2017 d'un délégué interministériel, Jean-Christophe Baudouin, sans que la question de la gouvernance d'ensemble soit traitée.

Le rapport Baudouin : propositions pour le renforcement de l'intégration de la gouvernance de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône en 2017

Nommé délégué interministériel au développement de l'axe, Jean-Christophe Baudouin établissait dans ce rapport un diagnostic sur l'état de fonctionnement de l'axe avec sa structure portuaire dominée par Marseille et sur le fleuve par Lyon et mettait en avant l'importance de l'activité industrielle sur le corridor, notamment dans le Rhône, l'Isère et les Bouches-du-Rhône et l'impératif de travailler le lien industrie-logistique.

Était également décrite la forte dispersion des acteurs dont les initiatives sont peu coordonnées et qui se traduisait par un empilement de stratégies parfois contradictoires, sans vision d'ensemble et ne permettant pas de traiter les sujets d'enjeux suprarégionaux.

Le rapport concluait sur les constats suivants :

1) la logique de développement d'axe était diluée dans une gouvernance répartie sur cinq niveaux territoriaux ;
2) VNF et CNR étaient invitées à déployer un schéma portuaire fluvial ;
3) le port de Marseille était incité à prendre une fonction de commandement du projet global.

Le discours du Président de la République a redonné une impulsion qui s'est traduit par la remise du rapport Mailhos en 2022

Le Président de la République, à l'occasion de son intervention sur le programme « Marseille en grand » en septembre 2021 a permis de relancer la dynamique de projet pour l'axe MeRS en annonçant notamment la création d'un grand port fluvio-maritime.

Mandaté par le Premier ministre, M. Pascal Mailhos, préfet coordonnateur de bassin, a été chargé de piloter et de coordonner les rapports annexés au rapport général de M. Hervé Martel, président du directoire du GPMM sur la coordination logistique industrielle et foncière pour le corridor Méditerranée-Rhône-Saône et de Mme Elisabeth Ayrault, vice-présidente du conseil de surveillance du GPMM sur les propositions de schéma de gouvernance pour le développement du bassin Méditerranée- Rhône-Saône.

Ainsi, le rapport Mailhos soulignait qu'aux dimensions transport et logistique du dossier s'ajoutait désormais la dimension industrielle. Pour un axe dont le développement économique et industriel s'est construit autour des énergies fossiles, la décarbonation constitue un défi d'ampleur et une formidable opportunité de recomposition des tissus industriels, dans le respect et la maîtrise de l'artificialisation foncière.

Ainsi, deux ambitions techniques guident les propositions :

1) mobiliser les énergies en faveur du report modal par la reconnexion des chaines logistiques maritimes, fluviales et ferroviaires ;
2) apporter des opportunités d'investissements industriels et logistiques, embranchés fer et voie d'eau, par la création d'une offre foncière pertinente tout au long de l'axe.

Cependant le constat était dressé d'une difficulté du passage à l'acte pour ce qui relève de la stratégie.

Le CCIL, présidé par le préfet ou la préfète de bassin a été reconfiguré par décret d'avril 2022, et élargi notamment à VNF, SNCF réseau, Medlink et surtout aux collectivités locales de l'axe.

Aussi, si le CCIL est désormais reconnu par l'ensemble des partenaires comme un lieu de concertation, ses travaux se heurtent à l'absence de décisions et arbitrages nationaux qui seuls peuvent permettre de donner corps à l'ambition exprimée par le Président de la République.

Par exemple, le travail de préparation d'un schéma directeur d'axe, qui a permis d'identifier 35 sites à développer en priorité, n'a pas donné lieu à ce jour à un processus de validation notamment au niveau des collectivités locales concernées, en premier lieu des Régions, échelon territorial de la planification stratégique. De plus, le sujet de sa portée juridique et ou opérationnelle n'est pas abordé, tout comme d'ailleurs le sujet des mécanismes financiers de réalisation des investissements.

Ces constats sont pleinement explicités par les travaux de Mme Ayrault, en 2022, portant sur les propositions de gouvernance :

1) chaque acteur du bassin MeRS a une vision en silo ;
2) les travaux menés ces dernières années ne sont pas reliés entre eux ;
3) les actions proposées dans ces rapports sont nombreuses et non hiérarchisées ;

4) les rapports établis ces dernières années sont très centrés sur les acteurs publics ;
5) une grande lassitude et un manque de confiance entre tous les acteurs.

La création d'un établissement public, sur le modèle d'HAROPA est écartée par le rapport en raison de la multiplicité des situations portuaires, de l'opposition des collectivités locales de l'axe et du « détourage » législatif de la concession de la CNR.

La structure associative de coopération a également été écartée, malgré le dynamisme de Medlink, en raison des limites du statut associatif, qui ne peut permettre d'investir pour le compte de ses membres.

C'est le scénario de création d'une société anonyme entre l'État, le GPMM, VNF, SNCF réseau et les Régions et autres collectivités avec l'entrée de la Caisse des dépôts (par l'intermédiaire de la banque des territoires) et la participation d'actionnaires privés qui a finalement été mise en avant tout en soulignant les nombreux préalables devant être menés sur le plan juridique, social et politique. En outre se pose la question de ses éventuelles capacités d'intervention sur les sujets fonciers indispensables pour la concrétisation de projets. Une solide expertise des possibilités ouvertes par le code de l'urbanisme à cette fin est incontournable, tout en sachant que la voie législative en la matière est fort complexe.

Fiche technique n° 2 : Le corridor MeRS pourrait jouer un rôle beaucoup plus important pour la réindustrialisation et la décarbonation de l'économie

Des enjeux au cœur de la souveraineté économique et de développement durable

Le corridor Méditerranée-Rhône-Saône occupe une position stratégique pour la souveraineté économique et logistique de la France, en ce qu'il permet de :

- disposer d'opportunités de réindustrialisation stratégique ;
- structurer une chaîne logistique nationale résiliente ;
- constituer une ouverture sur la Méditerranée et l'Asie.

Dans un contexte géopolitique incertain (tensions sur les voies maritimes, contraintes portuaires à l'échelle européenne), disposer d'un débouché portuaire à l'échelle nationale, verticalement relié à l'intérieur des terres *via* rail et fleuve, est un levier de puissance. Le couloir MeRS permet d'orienter les importations et exportations directement vers le port français de Marseille-Fos (et Sète), ce qui réduit le recours à des *hubs* étrangers (Anvers, Rotterdam, Hambourg) et les coûts annexes (transbordements, détours).

Pour y parvenir, il convient de renforcer une organisation logistique aujourd'hui sous-optimale. Ainsi, le coût de la sous-performance logistique en France est estimé entre 20 et 60 milliards d'euros pour une activité correspondant à environ 10 % du PIB national[15].

Par ailleurs, ce corridor est central dans la stratégie nationale de réindustrialisation : il réunit des sites industriels existants (chimie, pétrochimie, métallurgie, agroalimentaire) et des réserves foncières logistiques importantes (plateformes fluvio-portuaires, zones intermodales) alors que les besoins en foncier industriels ont été évalués entre 23 000 et 30 000 hectares dans un scénario de réindustrialisation dans lequel la part de l'industrie dans la valeur ajoutée atteindrait 12 % auxquels s'ajoutent les besoins liés à la logistique de l'industrie qui pourraient représenter 10 à 15 % de ses surfaces occupées[16].

La réindustrialisation ne peut être pensée sans une logistique compétitive, verte et intégrée — le corridor MeRS est alors le socle naturel de cette structuration : les industries le long du fleuve ou du rail peuvent s'appuyer sur un accès direct au port, sans dépendre d'un maillon routier dominant, ce qui réduit les goulets d'étranglement, les externalités négatives (pollution, congestion) et augmente la résilience. De ce point de vue, la massification du fret peut générer de véritables gains économiques dès lors que les flux sont optimisés.

Ainsi, pour le transport d'un conteneur de 40 pieds (correspondant ainsi à 2 EVP) entre le GPMM et la plateforme logistique de Saint-Quentin-Fallavier en région lyonnaise, le volume d'émission de CO_2 est :

15 Rapport d'information n° 580 déposé le 1er juillet 2020 par M. Michel Vaspart, « réarmer nos ports dans la compétition internationale ».

16 France stratégie, réindustrialisation de la France à l'horizon 2035 : besoins, contraintes et effets potentiels, février 2024.

1) **pour le transport combiné fluvial** (comprenant un trajet de pré et post-acheminement par la route), de 0,27 tonne de CO_2 par voyage ;
2) **pour le transport combiné ferroviaire** (comprenant une trajet de pré et post-acheminement par la route), de 0,1 tonne de CO_2 par voyage ;
3) **pour le transport intégralement par la route**, d'1,13 tonne de CO_2 par voyage.

Figure 5 - Transport d'un 40 pieds (2 EVP) entre Fos et Saint Quentin Fallavier : comparaison des 3 solutions du point de vue du chargeur

		Fluvial (+ route)	Ferroviaire (+ route)	Route
Prix (en 2021)		=	=	=
Délai de livraison *stationnement à Fos* *Transit time*		**6 à 7 jours** *3 – 4 jours* *+ 2 jours*	**4 à 5 jours** *3 – 4 jours* *+ 1 jour*	**3 à 4 jours** *3 – 4 jours* *+ 0,5 jour*
Impacts du transport environnemental[1] sociétal[2]		~270 kg CO2 61 €	~100 kg CO2 nd	~1130 kg CO2 124 €
Qualité de service	Fiabilité	Faible *(pb traitement barges à FOS)*	Forte	Forte
	Flexibilité	Faible *+ 2 jours si on manque le service*	Bonne *+ 0,5 - 1 jour si on manque le service*	Très bonne
Autres avantages pour le chargeur		.Stock flottant permettant de lisser les approvisionnements .économie des frais de stationnement sur terminal FOS .Sureté et sécurité du transport .Diversification des solutions de transport	.Sureté et sécurité du transport	.Pas de risque lié à la rupture de charge .Les grands transporteurs proposent un stockage gratuit hors terminaux
Autres inconvénients				Disponibilité limitante des chauffeurs

sources : ITW & analyses See'Up
1 : sources : Eco calculateur EVE de VNF pour les modes fluvial et routier, ratio ADEME 2012 pour ferroviaire
2 : couts externes causés par les émissions de GES et particules, la congestion, insécurité, bruit (source EVE)

ctif sur le BRS, janvier 2022

Source : Rapport final du 4 janvier 2022 de VNF sur « l'Évaluation des impacts d'un mode fluvial plus compétitif sur le report modal du BRS, et sur l'attractivité du GPMM. (VNF, 2022)

Il convient toutefois de noter qu'aujourd'hui le fret ferroviaire et fluvial représentent une part faible du transport de marchandises alors que le report modal vers le fret fluvial est un levier d'efficacité majeur souligné par la stratégie nationale bas carbone (SNBC)[17]. En effet, alors que L'article 131 de la loi climat et résilience du 22 août 2021 prévoit que "*la France se fixe pour objectif de tendre vers le doublement de la part modale du fret ferroviaire et l'augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés*", le fret axe Méditerranée Rhône-Saône est principalement acheminé par transport routier (environ 80 % du trafic). En prenant uniquement en compte le trafic de conteneurs, les parts modales du GPMM toutes filières confondues sont présentées dans le tableau 5 :

[17] Stratégie nationale bas carbone, 2020.

Tableau 5 : Parts modales du GPM de Marseille pour le trafic conteneur

Mode de transport	2023 (en Mt)	2023 (en %)	2024 (en kEVP)	2024 (en %)
Route	6,4	75 %	1 006	79,5 %
Ferroviaire	1,7	19 %	195	15,5 %
Fluvial	0,5	6 %	62	5 %
Total	8,6	100 %	1 263[18]	100 %

Source : (GPM de Marseille, 2025)

Ainsi, en conjuguant les dimensions de **souveraineté**, **réindustrialisation** et **durabilité**, le corridor MeRS peut devenir un pilier du modèle de relance productive verte de la France. Il n'est pas seulement un couloir de transit, mais un système stratégique capable de structurer la souveraineté économique territoriale, de sécuriser les flux critiques en période de crise et de répondre aux objectifs climatiques par l'accroissement du fret bas-carbone.

La zone de Fos pourrait bénéficier de la dynamisation de l'axe MeRS

La zone industrialo-portuaire de Fos-Berre constitue l'un des pôles industriels majeurs de France, avec une forte concentration d'industries électro-intensives, pétrochimiques, sidérurgiques, et de projets de transition énergétique (hydrogène, électrification, réindustrialisation bas carbone). Toutefois, pour accompagner cette mutation, un renfort structurel du réseau électrique est indispensable : c'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de ligne très haute tension (THT) 400 000 volts à deux circuits entre Joncquières-Saint-Vincent (Gard) et Fos-sur-Mer (poste de Feuillane) sur environ 65 km, porté par RTE[19].

Ainsi, la première condition de développement de la zone de Fos-Berre porte sur l'alimentation en énergie. En effet, les besoins électriques de la région PACA et de la zone de Fos sont appelés à croître fortement dans les prochaines années, du fait de l'essor de nouveaux usages (hydrogène, électrification, *data centers*, raccordement navires à quai, mobilité électrique). Le projet estime une demande de raccordement supplémentaire de l'ordre de 6 000 MW à l'horizon 2030, ce qui équivaudrait à la consommation actuelle du territoire[20]. Cet investissement est nécessaire car le réseau actuel, issu de développements anciens (années 1970 notamment), n'est plus adapté à ces efforts ; il présente des limites de capacité et de résilience face aux variations de charge ou aux aléas climatiques. La nouvelle ligne permettrait de créer un axe structurant de transport d'énergie depuis le nord (vallée du Rhône, grands sites de production) vers le sud-est, sécurisant l'alimentation électrique de Fos et de ses industries.

[18] Le trafic total acheminé dans l'hinterland (1,3 MEVP) diffère du trafic total du port (1,4 MEVP) en raison des activités de transbordement (transfert de marchandises du quai de réception vers le quai d'expédition, sans passage par une zone de stockage).

[19] Le projet est, à la date de remise du rapport, en attente d'une décision de l'autorité préfectorale.

[20] Source : Réseau de transport d'électricité, stratégie d'aménagement électrique du territoire du sud-est, 2024.

La ligne THT est envisagée comme un support à la réindustrialisation bas carbone de la ZIP de Fos. Des projets massifs sont déjà annoncés : électrification, hydrogène vert, fer bas carbone, production de carburants de synthèse, etc. Pour attirer ces filières, la garantie d'une puissance électrique suffisante, d'un accès stable et d'un coût compétitif est essentielle.

En outre, la ligne contribue à renforcer la souveraineté énergétique et la sécurité du territoire : limiter les contraintes d'importation d'énergie ou les risques de blackout, assurer une alimentation continue en phase de transition renouvelable, et permettre le développement de capacités de stockage ou de production décentralisée (énergies renouvelables, batteries, centrales locales).

D'un point de vue territorial, la ligne peut aider à relier les zones de production (au nord) aux zones de consommation industrielle (au sud), densifier le maillage électrique régional, et renforcer la résilience collective du réseau face aux pics de demande ou aux aléas climatiques (canicules, sécheresse, submersions).

Le coût estimé de la ligne est d'environ 300 millions d'euros[21] selon les dossiers RTE et les documents de concertation. La mise en service est prévue vers 2028. Le projet est intégré dans les programmations de renforcement du réseau électrique du Sud-Est.

La deuxième condition de développement de la zone est son raccordement à l'hinterland afin d'exploiter au mieux les opportunités foncières. Le couloir Rhône–Saône est le prolongement naturel de Fos dans l'arrière-pays industriel (Lyon, Valence, Chalon, Mâcon, Bourgogne). Les études Medlink Ports et VNF soulignent un **potentiel de montée en puissance** du conteneur fluvial si l'offre est fiabilisée notamment à travers le renforcement de la fréquence des barges entre Fos et Lyon. La ZIP de Fos et le pourtour de l'Étang de Berre disposent d'un réservoir foncier rare en Europe occidentale, mais complexe (dépollution, raccordements, contraintes E&I). Aussi, il sera nécessaire d'aligner les décisions :

1) de l'État sur l'accès à une électricité compétitive (THT + PPA/ENR) ;
2) du GPMM et la CNR sur la création de plateformes portuaires électrifiées (CENAQ) et intermodale ;
3) le GPMM, la CNR et les collectivités locales sur un pipeline de foncier prêt à l'emploi, au fil de l'eau, pour accueillir des projets lourds : hydrogène, e-carburants, recyclage/CCU, chimie de spécialité, sidérurgie bas carbone, bases logistiques "*near-port*".

[21] RTE, concertation préalable, 2024.

Fiche technique n° 3 : Infrastructures et services de transport – modèles de coopération

Nom de la structure	Forme juridique	Membres	Fonctions déléguées	Gouvernance
Haropa	GIE (avant établissement public)	Le Grand Port Maritime de Rouen ; Le grand Port Maritime du Havre ; Le Port Autonome de Paris.	Stratégie, développement, communication, logistique, prospection foncière des trois ports du Havre, de Rouen et de Paris	Conseil d'administration (3 ports), assemblée générale, président, vice-président
Syndicat mixte pour la gestion des ports du Sud Alsace	Syndicat mixte/SEMOP	• Groupements adhérents : CA Saint-Louis Agglomération ; CA Mulhouse Alsace Agglomération • Autres personnes morales de droit public : Voies navigables de France ; Région Grand-Est ; Chambre de commerce et d'industrie de région Alsace	Gestion foncière des ports du Sud Alsace	Non transposable
Comutitres	GIE	RD Saclay ; RD Bièvre ; Keolis Val d'Essonne 2 Vallées ; Francilité Ouest Essonne ; Keolis Val d'Yerres Val de Seine ; Régie Autonome des Transports Parisiens ; Keolis Vélizy Vallée de la Bièvre ; Transdev Brie et Deux Morin ; Transdev Boucle des Lys ; Transdev Marne-et-Ourcq ; Keolis Argenteuil Boucles de Seine ; Transdev Valmy ; Transdev Vexin ; Transdev Melun Val de Seine ; Keolis Seine et Oise Est ; RD Mantois ; Transdev Sénart ; Transdev Marne la Vallée ; Keolis Ouest Val de Marne ; SNCF Voyageurs ; Losay Voyages ; Keolis Yvelines ; Keolis Versailles ; Transdev Ile de France ; Société d'Exploitation de Transports et de	Gestion commune de la billetterie transport (services mutualisés)	Assemblée générale, Bureau, Administrateur

		Réparations Automobiles (S.E.T.R.A.) ; Les Cars Perrier ; Procars ; Autocars Tourneux ; Lacroix Val des Seine.		
Nord Ports Shuttle	SA à conseil d'administration	Le Grand Port Maritime de Dunkerque ; la Société Terminal des Flandres ; la Chambre de Commerce et d'Industrie Grand Lille ; la société Compagnie Fluviale de Transport	Transport fluvial de conteneurs entre Dunkerque et la région Nord	Président, Directeur général, Comité de direction
Euro Rhein Ports	SEMOP	Syndicat mixte pour la gestion des ports du Sud Alsace ; Alsaceteam ; Caisse des dépôts et consignation	Gestion et aménagement de plateformes industrialo-portuaires, mutualisation foncière	Conseil d'administration (13 membres), Direction générale, Assemblée générale
TELT	SAS à capitaux publics	Etat Français ; Chemin de fer Italien	Construction et exploitation du tunnel Lyon-Turin	Conseil d'administration paritaire, Président (FR), DG (IT), commissions paritaires
GIE foncier HLM22	GIE	SA	Mutualisation foncière, aménagement, prospection, promotion	Assemblée générale, Conseil d'administration, comités techniques, présidence tournante

[22] Rapport *La coopération inter organismes en matière de foncier et d'aménagement à travers les Groupements d'Intérêt Economique*, Mai 2014

Norlink	Fédération d'associations	Fédération d'associations, dont Norlink Fluvial et Norlink Ferroviaire	Coordination et promotion portuaire et logistique dans les Hauts-de-France	Comité de direction, membres publics/privés (CCI, ports, VNF)
MedlinkPorts	Association	Membres permanents : Port de Sète Sud de France ; Marseille Fos ; Ports Rade de Toulon ; Port d'Arles ; Port de Commerce Avignon-Le Pontet ; Port de Vienne Sud ; Lyon Terminal ; Port du Beaujolais PK4 ; Aprapori ; Techno Port de Pagny ; CNR ; SNCF Réseau ; VNF ; Port de Commerce Drôme.	Promotion et coordination logistique fluvio-maritime sur l'axe Rhône-Saône	Bureau, Assemblée générale, membres publics et privés

Source : Latournerie wolfrom avocats, 2025.

Fiche technique n° 4 : Le secteur de la batellerie en France

Le transport fluvial en France représente aujourd'hui un segment modeste mais structurant du marché du fret. En 2023, le transport fluvial a atteint 43,4 millions de tonnes, pour un total de 15,6 milliards de tonnes-kilomètres, selon les données du Service des Données et Études Statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique.

Ce mode demeure minoritaire dans le transport intérieur français, mais il constitue un levier essentiel de la politique de décarbonation et du report modal voulu par l'État, avec un impact environnemental très favorable : les émissions de CO_2 par tonne transportée sont près de quatre fois inférieures à celles du transport routier.

L'activité fluviale française est fortement polarisée autour de trois grands bassins :

1) L'axe Seine, qui relie les ports maritimes du Havre et de Rouen à la région parisienne, concentre environ 40 % des trafics fluviaux nationaux ;
2) L'axe Nord–Pas-de-Calais, connecté aux ports de Dunkerque et d'Anvers, représente près de 30 % des volumes ;
3) L'axe Rhône–Saône, pivot entre la Méditerranée et la façade Est, regroupe environ 10 à 12 % des trafics.

Le secteur de la batellerie française est marqué par une double structure :

1) d'une part, un tissu dense mais vieillissant de petites entreprises artisanales, souvent familiales, opérant un ou deux bateaux sur les segments traditionnels (vracs, chantiers, transport de céréales) ;
2) d'autre part, quelques groupes intégrés ou armements fluviaux de dimension nationale ou européenne, capables de gérer des flottes importantes et d'offrir des services logistiques complets (multimodalité, entreposage, manutention, affrètement).

Les petits transporteurs indépendants représentent encore environ 60 % des unités en exploitation, mais leur poids économique diminue. Leur modèle, fondé sur une grande flexibilité et une faible intensité capitalistique, reste fragile face aux exigences logistiques contemporaines (traçabilité, régularité, digitalisation).

À l'inverse, les grands opérateurs intégrés — tels que Sogestran, CFT (Compagnie Fluviale de Transport), Greenmodal Logistics (groupe CMA CGM), CFNR (Compagnie Française de Navigation Rhénane) ou encore Combronde — assurent une part croissante des flux sur les grands axes.

Ces acteurs ont développé des offres combinant le transport fluvial, ferroviaire et routier, souvent adossées à des grands ports maritimes (Le Havre, Dunkerque, Marseille-Fos) ou à des plateformes intérieures (Gennevilliers, Lyon, Lille). Cette intégration logistique leur permet de proposer des services porte-à-porte et d'attirer une clientèle industrielle exigeante sur la fiabilité et les délais.

Historiquement, la batellerie française repose sur les vracs solides et liquides, qui représentent encore près de 75 % des volumes transportés. Les trafics de granulats, produits pétroliers, céréales, matériaux de construction ou déchets dominent l'activité. Cependant, la logistique conteneurisée s'impose progressivement comme un levier de croissance stratégique, notamment sur les axes Seine et Rhône–Saône.

Le transport fluvial de conteneurs a progressé de manière régulière sur l'axe Seine, atteignant près de 190 000 EVP en 2023 (soit +20 % par rapport à 2015), tandis qu'il demeure plus modeste sur le Rhône (68 000 EVP en 2022, –34 % sur la même période).

Ces chiffres traduisent la maturité inégale des marchés fluviaux en France : l'Île-de-France bénéficie d'un hinterland dense et d'une gouvernance intégrée (HAROPA Port), alors que le couloir rhodanien souffre encore d'une segmentation institutionnelle entre les acteurs maritimes, fluviaux et portuaires.

Le principal défi du secteur reste celui de la massification. Le fluvial souffre d'un manque chronique de volumes réguliers, qui freine la rentabilité des lignes et empêche d'assurer des fréquences attractives. Ce « cercle vicieux » — peu de volumes donc peu de services, et inversement — constitue le principal frein à l'essor du conteneur fluvial et du fret de proximité.

Fiche technique n° 5 : le modèle du groupement d'intérêt économique pour gérer le foncier de l'axe MeRS

Principes généraux

Le GIE est une forme de coopération juridique intermédiaire entre la société et l'association. Le code de commerce le définit dans ses articles L. 251-1 à L. 251-23, ainsi que R. 251-1 à R. 251-3. Personne morale de droit privé, la structure a comme objet le développement de l'activité économique de ses membres, et l'amélioration ou l'accroissement des résultats de cette activité. Elle ne réalise pas de bénéfice pour elle-même.

Reposant sur le principe d'une mise en commun de moyens, l'organisation d'un GIE dispose d'une grande souplesse et d'une forte liberté de fonctionnement et doit porter sur un objet clairement défini. La loi n'imposant que peu de contraintes, les statuts doivent décrire avec précision les modalités de coopération des membres du GIE, dont les règles de répartition des financements.

La constitution d'un capital n'est pas obligatoire et les apports des membres peuvent être en numéraire, en industrie ou en nature.

La qualité des membres est ouverte : sociétés anonymes, établissements publics, personnes morales ou physiques, associations et collectivités.

Il en résulte une extrême variété des types de GIE. De « Arte » à « Axa », les exemples ne manquent pas, chacun mettant bien en évidence le potentiel de cette forme juridique.

Les perspectives temporelles peuvent être fort différentes selon l'objet du groupement. La coopération peut être une étape vers une autre forme d'association, comme dans le cas, par exemple, d'HAROPA où le GIE constitué autour de fonctions de développement de commercialisation et de communication était clairement la première marche vers une fusion des ports de Paris, de Rouen et du Havre. La coopération peut revêtir l'accès pérenne à une prestation ou un usage. La coopération peut également se concevoir autour de la réalisation d'un objectif commun. Tel pourrait être le cas d'un GIE foncier centré sur le développement de l'axe MeRS.

Le GIE de l'axe MeRS

Pour avancer concrètement sur le sujet du développement de l'axe MeRS, avec le triple objectif de soutenir l'intermodalité des transports le long de l'axe Saône Rhône, de passer à un développement industriel décarboné et d'aménager l'axe en optimisant ses ressources foncières, la création d'un GIE est une forme juridique à même de progresser significativement et sans les délais administratifs ou législatifs qu'imposerait une forme plus intégrée de coopération.

Trois principales fonctions seraient à assurer :

1) la stratégie pour définir un schéma cohérent de développement de l'axe, sur la base du travail d'analyse réalisé dans le cadre du CCIL, autour de l'identification de 35 sites majeurs de développement ;
2) l'expertise et l'ingénierie foncière pour définir les modalités de mise en valeur de tel ou tel site, avec l'établissement des ressources juridiques et financières à déployer en vue des opérations d'aménagement ;
3) la communication enfin pour faire la promotion des projets envisageables à court moyen et plus long terme.

La constitution du groupement pourrait se structurer par rapport à ces objectifs. En premier lieu, le GPMM, la CNR et VNF constitueraient le noyau dur présent sur chacun des volets. Ensuite les trois établissements publics fonciers d'État (EPORA, Occitanie et PACA) apporteraient leur expertise et savoir-faire en matière de traitement des fonciers. Leur apport pourrait dans un premier temps constituer en la mise en commun d'experts. Enfin, l'association Medlink apporterait son rayonnement pour communiquer sur les projets en cours de développement.

Ces acteurs formeraient le socle de départ du GIE, pour préparer les statuts et notamment la répartition et la nature des apports de chacun sous le pilotage de l'État.

En parallèle il serait nécessaire de travailler sur le rôle et la place des collectivités locales dans ce dispositif. La question de la participation des régions est à interroger, notamment Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur, par ailleurs membres du directoire de gouvernance de la démarche.

Enfin, le GIE est dirigé par un conseil d'administration formé des représentants de ses membres et géré par une structure administrative, dont la géométrie peut être d'une grande variabilité.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1. Cabinets

1.1. Cabinet du Président de la République

- M. Nicolas Clausset, Conseiller énergie, climat et transports

1.2. Cabinet du Premier ministre

- M. Vivien Chbicheb, conseiller transports auprès du Premier ministre

2. Premier ministre

- M. Serge Castel, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine

3. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

3.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

- M. Rodolphe Gintz, directeur général
- Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports
- Mme Stéphanie Cubier, sous-directrice des ports

3.2. Direction générale de l'environnement et du climat

- M. Jean Sevestre-Giraud, directeur adjoint de l'énergie

3.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- M. Philippe Mazenc, directeur général
- M. Damien Lamotte, adjoint à la directrice de l'eau et de la biodiversité
- M. Boris Tron, adjoint au chef de bureau chargé de l'aménagement durable
- M. Tristan Barres, chargé de mission auprès du directeur général

4. Ministère de l'économie et des finances

4.1. Direction générale des entreprises

- Mme Constance Maréchal-Dereu, cheffe du service de l'industrie

4.2. Direction générale des douanes et droits indirects

- M. Gil Lorenzo, directeur général adjoint
- M. Guillaume Vanderheyden, sous-directeur du commerce international
- M. Franck Testanière, directeur interrégional Provence-Alpes-Cote-d'Azur
- M. Lionel Galy, directeur interregional Auverne-Rhône-Alpes

4.3. Direction du budget

- M. Thomas Espeillac, sous-directeur écologie, logement et transports
- M. Cédric Peignat, chef du bureau des transports
- M. Alexandre Larroque, adjoint au chef du bureau des transports

4.4. Agence des participations de l'État

- M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État
- Mme Auréliane Labourdette, directrice de participations adjointe chargée des transports
- M. Victor Tissandier, chargé de participations énergie

5. Préfectures

5.1. Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes

- Mme Fabienne Buccio, préfète

5.2. Préfecture de Bourgogne-Franche-Comté

- M. Paul Mourier, préfet
- Mme Perrine Serre, secrétaire générale pour les affaires régionales
- M. Jacques Corbet, chargé de mission politiques territoriales

5.3. Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

- M. Georges-François Leclerc, préfet
- M. Jacques Witkowski, préfet

5.4. Préfecture de la région Occitanie

- Mme Sarah Netter, chargée de mission mer-littoral
- M. Hervé Ditchi, adjoint au chef du département de la mobilité et de la sécurité routière

6. Collectivités locales[23]

6.1. Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

- M. Fabrice Pannekouche, président
- M. Julien Langlet, directeur général adjoint chargé des mobilités

6.2. Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur

- M. Renaud Muselier, président

6.3. Conseil régional d'Occitanie

- Mme Marie Tchakerian, directrice de la mer

6.4. Mairie de Lyon

- M. Gregory Doucet, maire
- Mme Laurence Berne, directrice de cabinet

6.5. Métropole d'Aix-Marseille-Provence

- Mme Barbara Frugier, conseillère coordinatrice du pôle attractivité et développement économique, numérique et innovation technologique
- Mme Hélène Barrau, conseillère industrie et décarbonation auprès de la directrice générale déléguée
- M. Alexandre Munoz, conseiller technique auprès du directeur du développement économique

[23] Le Conseil régional de Bourgogne n'a pas répondu aux sollicitations de la mission.

6.6. Métropole de Toulon

- M. Alexis Villemin, directeur général adjoint en charge de l'aménagement, des ports, des transports et de l'énergie

7. Établissements publics

7.1. Grand port maritime de Marseille-Fos (GPMM)

- M. Hervé Martel, président du directoire

7.2. Haropa port

- M. Benoît Rochet, président du directoire
- M. Christophe Berthelin, directeur général adjoint

7.3. Voies navigables de France

- Mme Cécile Avezard, directrice générale
- M. Christophe Wendling, directeur territorial pour le bassin Rhône-Saône

7.4. Port de Sète

- M. Olivier Carmes, directeur général

7.5. Chambre de commerce et d'industrie d'Auvergne-Rhône-Alpes

- M. Philippe Guerand, président de la CCIR
- M. Philippe Valentin, président de la CCI Lyon métropole Saint-Etienne Roanne
- M. Denis Garnier, président de la CCI Beaujolais
- M. Pierre-Olivier Boyer, vice-président de la CCI Nord-Isère
- M. Serge Boscher, directeur général de la CCIR
- M. Pierre Vulin, directeur général de la CCI Drôme
- Mme Virginie Novotny, directrice générale de la CCI Nord Isère
- M. Marc Pérennès, directeur général délégué de la CCI Beaujolais
- M. Olivier Jurquet, directeur des relations institutionnelles à la CCIR

7.6. Chambre de commerce et d'industrie de Bourgogne-Franche-Comté

- M. Thierry Buatois, président de la chambre de commerce et d'industrie régionale
- M. Pascal Gautheron, président de la chambre de commerce et d'industrie de Côte-d'Or
- M. Arnaud Guillemin, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie régionale
- M. Pascal Leyes, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de la métropole de Bourgogne
- M. Jean-Luc Bernadet, responsable du développement territorial

7.7. Chambre de commerce et d'industrie d'Occitanie

- M. Michel Colombie, secrétaire de la chambre de commerce et d'industrie du Tarn
- M. Jean-Marc Guillemet, directeur délégué développement des territoires et gestion des programmes européens

7.8. Chambre de commerce et d'industrie de Provence-Alpes-Côte-D'azur

- Mme Géraldine Zana, référente à l'axe Méditerranée-Rhône-Saône à la chambre de commerce et d'industrie régionale
- M. Eric Brassart, membre élu de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles
- M. Nicolas Maccioni, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie d'Aix-Marseille-Provence
- M. Sébastien Philibert, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Arles
- Mme Françoise Comte, responsable solutions intermodales de la chambre de commerce et d'industrie du Var

8. Entreprises et syndicats

8.1. Compagnie nationale du Rhône

- M. Emmanuel Legrand, président du conseil de surveillance
- Mme Laurence Borie-Bancel, directrice générale
- M. Pierre Meffre, directeur des territoires
- M. Thomas San Marco, directeur exécutif des affaires publiques, de la communication et des ressources en eau

8.2. Medlink

- M. Thomas San Marco, président

8.3. Compagnie maritime d'affrêtement – compagnie générale maritime (CMA-CGM)

- Mme Christine Cabau, vice-présidente exécutive en charge des actifs et des opérations
- Mme Jessica Groupierre, directrice de cabinet

8.4. Société nationale des chemins de fer français (SNCF) réseaux

- M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF réseaux
- M. Vincent Téton, directeur général adjoint de SNCF réseaux chargé de la zone sud-est

8.5. Électricité de France (EDF)

- M. Frédéric Busin, directeur action régionale Provence-Alpes-Côtes-d'Azur
- Mme Caroline Ritzenthaler, directrice de la transition écologique et des grands projets

8.6. Union maritime et fluvial de Marseille-Fos (UMF)

- M. Martin Feraud, président
- Mme Audray Delbreilh, responsable des affaires publiques

8.7. Entreprises fluviales de France

- M. Didier Léandri, président
- M. Matthieu Blanc, vice-président

8.8. Eurofos

- M. Claus Ellemann-Jensen, président-directeur-général

8.9. Ceva Logistics

- Mme Camille Contamine, responsable des affaires institutionnelles et solutions multimodales

8.10. France Logistique

- M. Maxime Forest, directeur général

8.11. Prologis

- M. Vincent Sadé, vice-président chargé du déploiement en France
- M. Guillaume Chiche, directeur du développement territorial

8.12. Captrain

- M. Stéphane Derlincourt, président
- M. Thierry Le Goff, directeur commercial

8.13. Goodman

- M. Philippe Arfi, directeur France

9. Personnalités qualifiées

- M. Christophe Castaner, président du conseil de surveillance du GPMM
- M. Jean-Christophe Baudouin, ancien délégué interministériel au développement de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône
- M. Geoffroy Caudé, membre associé à l'IGEDD

Le Premier Ministre

Paris, le 17 JUIN 2025

à

Monsieur Augustin de ROMANET
Président de Paris EUROPLACE

Objet : Lettre de mission portant sur l'axe Méditerranée Rhône-Saône (MeRS)

L'axe Méditerranée Rhône-Saône (MeRS) constitue un territoire économique de premier plan. Il représente plus du tiers du produit intérieur brut français et bénéficie d'un bassin de population de plus de 16 millions d'habitants adossé à une façade maritime de 500 kilomètres.

Plusieurs opérateurs portuaires sont situés le long de cet axe : le grand port maritime de Marseille (GPMM), les ports fluviaux sur le Rhône sous gestion de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) et les ports sur la Saône gérés par Voies navigables de France (VNF).

Lors de son discours en septembre 2021 à Marseille, le président de la République a souhaité la constitution d'un grand port fluvio-maritime allant de Marseille à Lyon. Cette volonté, réaffirmée à plusieurs reprises, a conduit l'État à rechercher une meilleure intégration des opérateurs actuels dans le cadre d'une gouvernance unifiée, renforcée et équilibrée.

Une mission avait été confiée en novembre 2021 à la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfète coordonnatrice de l'axe, puis complétée par deux autres missions spécifiques sur le volet industriel, logistique et économique et sur le volet gouvernance. Ces travaux ont permis de fédérer l'ensemble des acteurs du corridor autour d'une ambition commune : renforcer la compétitivité du GPMM en le raccordant plus fortement à la vallée du Rhône. Pour concrétiser cette ambition, le conseil de coopération interportuaire et logistique (CCIL) Méditerranée Rhône-Saône, piloté par la préfète coordinatrice d'axe, mène plusieurs actions concrètes pour développer l'axe, en particulier en matière de stratégie foncière.

Le GPMM et sa zone industrialo-portuaire constituent la tête de pont et le principal générateur de flux de marchandises de l'axe. Des travaux importants sont réalisés pour accompagner le développement et la transformation industrielle du bassin de Fos-Berre, en lien étroit avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques. Une feuille de route a été élaborée avec le concours de l'ensemble des parties prenantes en ce début d'année pour accompagner cette évolution majeure. Des réflexions sont aussi menées pour doter le territoire d'outils opérationnels afin de conduire les opérations foncières et d'aménagement induites.

Malgré ces avancées récentes, les potentialités de l'axe, tant en matière logistique que foncière, ne sont aujourd'hui pas pleinement exploitées. En dépit d'un léger rebond en 2024, les volumes transportés sur le Rhône diminuent de manière régulière et représentent toujours une faible part du trafic de conteneurs en provenance du GPMM. Les raisons sont multiples et certaines sont exogènes. Néanmoins, le GPMM souffre aussi d'un manque de synergie opérationnelle avec les autres opérateurs de l'axe.

.../..

Pour ces raisons, je souhaite vous confier une mission de préfiguration pour faire avancer concrètement le projet de grand port fluvio-maritime le long de l'axe. Il s'agit de répondre à un objectif fort de gouvernance unifiée, au service de la compétitivité et du développement de l'hinterland du GPMM.

La mission devra pleinement intégrer les enjeux liés au renouvellement récent du contrat de concession de la CNR et l'acceptabilité des parties prenantes, trois ans après l'adoption de la loi relative à l'aménagement du Rhône. Vous pourrez proposer un schéma de gouvernance décisif et matérialisant des avancées concrètes dès l'année 2026.

La mission devra notamment expertiser les formes juridiques et les modèles économiques des structures de gouvernance unifiées proposées. Une attention particulière devra être accordée aux enjeux de soutenabilité financière, ainsi qu'à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État, dont le rôle dans la gouvernance d'ensemble devra être conforté. Elle identifiera également les modalités d'intervention et de financement permettant de proposer des offres foncières intégrées au profit d'industries ou de logisticiens susceptibles d'engendrer de la demande en faveur du report modal. Il s'agit d'un objectif-clé au regard de l'enjeu que revêt le foncier économique sur l'axe. Le développement de la promotion commerciale et le renforcement de l'image du corridor devront être pleinement intégrés à cette mission.

Vous me rendrez compte de l'avancement de cette mission en associant étroitement la préfète coordinatrice d'axe, le préfet de la région Provence-Alpes Côtes d'Azur et les ministères concernés. Vous informerez régulièrement mon cabinet à qui vous signalerez toute difficulté.

Votre mission débutera au mois de juin 2025 pour une durée de 6 mois. Elle s'achèvera par la remise d'un rapport de préfiguration que vous m'adresserez d'ici la fin de l'année 2025.

Dans un souci de cohérence avec la démarche animée par la préfète coordonnatrice d'axe, vous vous appuierez sur la délégation au développement de l'axe, ainsi que sur le secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour mener à bien vos travaux. Vous disposerez également de l'appui de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) pour réaliser cette mission. Pour ce qui relève des prérogatives de votre mission, et dans la limite des décisions relevant de leurs instances de gouvernance, les exécutifs de VNF et du GPMM vous apporteront leur plein concours.

Vous remerciant de votre engagement pour ce projet majeur, je sais pouvoir compter sur votre pleine mobilisation.

F. Bayrou

François BAYROU

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGefi
CONTRÔLE GÉNÉRAL économique et financier

Note de transmission et de clôture

Analyse du modèle économique d'un nouvel ensemble fluvio-maritime sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône

-rapport intermédiaire-

Numéro d'enregistrement :

Les ministres trouveront ci-joint le rapport intermédiaire sur le modèle économique d'un grand port fluvio-maritime sur l'axe MeRS.

Bilan de réalisation :

	Prévision	Réalisation	Commentaires
Début effectif des travaux		**19/01/2024**	**Validation tardive de l'équipe**
Note d'étape		**05/03/2024**	**Note blanche/rapport intermédiaire**
Note consolidée DGITM-APE-DGEC		**18/03/2024**	
Fin de mission			
Total mission (h x j)			

Par lettre du 14 décembre 2023, les directeurs des cabinets des ministres délégués chargés des transports et des comptes publics ont demandé à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)et au CGefi d'étudier le modèle économique d'un établissement public unique sur le modèle d'un grand port fluvio-maritime intégrant le GPM de Marseille-Fos, les ports intérieurs sous-concession de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) ainsi que les ports intérieurs de Voies Navigables de France (VNF) situés sur la Saône.

Constituée le 5 janvier 2024, l'équipe de mission comprenait quatre membres :

- Pour le CGefi : M. Jean-Baptiste Le Brun et M. Alain Pithon ;
- Pour l'IGEDD : M. Jean-Christophe Baudouin et Mme Catherine Rivoallon Pustoc'h (coordinatrice du binôme IGEDD)

Le rapport précisait un délai d'un mois pour le rapport final mais ce délai a été revu en raison d'une première discussion entre les services centraux sur le contenu et périmètre de la mission ainsi que sur la constitution de l'équipe. Un second arrêt s'en est ensuite suivi en raison de la mise en place du nouveau gouvernement.

La mission a auditionné 10 personnes issues :

- du GPMM ;
- de la CNR ;
- de VNF ;
- de la DGITM.

Difficultés de mise en œuvre des procédures qualité :

La mission s'est effectuée dans de bonnes conditions eu égard à la difficulté de récupération de données, aux interruptions successives ayant eu un impact sur la consolidation et l'organisation de l'équipe, puis dans le courant de la mission face aux objectifs clairement affichés par les cabinets, en particulier PM et Transport, pour répondre à la volonté du PR de privilégier la mise en œuvre opérationnelle d'un modèle intégré sur l'axe MeRS de type « Haropa du sud ».

Points d'attention

La mission souhaite insister particulièrement sur les points suivants :

- le nouvel ensemble fluvio-maritime regroupant les GPMM, les ports intérieurs du Rhône actuellement sous-concédés par la CNR et les ports intérieurs de la Saône concédés par VNF serait viable économiquement, compte tenu du poids du GPMM dans le nouvel ensemble ;
- face au manque d'enthousiasme des acteurs, la mobilisation des opérateurs privés sera importante pour assurer le succès de l'opération ;
- le risque majeur consiste dans les conséquences juridiques et financières de la sortie des ports du Rhône de la concession CNR. S'il s'avérait qu'une

dénonciation de la concession était nécessaire, le coût pour l'Etat serait de nature à remettre en cause le bien-fondé du projet.

- Enfin, la mission a pris connaissance de l'avancement des scénarios alternatifs (dits B et C dans les travaux du CCIL) : malgré l'existence de premiers contacts entre le GPMM et la CNR, aucune réalité concrète n'a pu être présentée et de très nombreuses incertitudes demeurent.

Dans ce contexte, la mission propose la mise en place d'une préfiguration pour répondre aux objectifs opérationnels visant à fiabiliser le scénario d'intégration. Elle a pu noter par ailleurs que des travaux étaient en cours de réflexion au sein du CCIL et en interservices sur les questions de gouvernance, de modélisation de trafics et d'optimisation foncière et que les sujets d'ordre juridique portant sur le champ des contrats (concessions et sous-concessions) et des modifications éventuelles des textes de loi étaient en discussion au sein de la DAJ, de la DGITM et des cabinets.

Les travaux à l'origine du rapport intermédiaire ont été repris et complétés par la DGITM, l'APE et la DGEC dans la synthèse que ces directions ont établie à l'attention des cabinets en suite de RIM.

En l'absence de retour d'informations de la part des cabinets et des services centraux, la mission estime que les informations qu'elle a fournies semblent suffire à les éclairer. Pour autant, elle se tient toujours à l'écoute pour tout approfondissement qui apparaitrait nécessaire.

Date et visa des membres de la mission

Le 4 Avril 2024

Les membres de la mission

Jean-Christophe Baudouin

Catherine Rivoallon Pustoc'h

Jean-Baptiste Le Brun

Alain Pithon

LE BRUN JEAN-BAPTISTE

Signature numérique de LE BRUN JEAN-BAPTISTE
Date : 2024.04.05 18:12:51 +02'00'

155/1620

MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS
Liberté
Égalité
Fraternité

CGEDD n° 013559-01

07 SEP. 2020

Le ministre

Monsieur Daniel BURSEAUX
Vice-président du CGEDD
Tour Séquoïa
92055 LA DEFENSE

OBJET : Développement portuaire et logistique de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône

La logistique, qui représente 10% du PIB et des emplois, constitue un enjeu fort pour le développement économique de notre pays dans un contexte de concurrence mondiale très marqué.

C'est pourquoi, en lien avec les dispositifs de cohésion des territoires, une des priorités gouvernementales concerne la promotion et l'amélioration de l'activité logistique sous ses différentes formes dans un cadre de respect des principes de transition écologique (non artificialisation des sols, évolution des modes de propulsion, encouragement à la massification…).

Afin de favoriser des analyses conçues sur des périmètres de flux de fret et d'entreposages pertinents, une approche par axes a été privilégiée depuis plusieurs années. Ceux-ci correspondent aux hinterlands de nos grands ports maritimes qui sont les principales portes d'entrées et de sorties des marchandises sur les routes du commerce mondial. Des délégations interministérielles ont été créées sur ces périmètres économiques pour animer les réflexions et proposer les plans d'actions afférents à la levée des obstacles à l'optimisation de la chaine logistique et, partant, de sa valorisation sur les territoires.

Ces délégations ont défini, avec l'ensemble des acteurs des chaines logistiques, des schémas et des propositions opérationnelles et d'expérimentations qui constituent un cadre structurant pour l'action.
Si cette approche par axes logistiques doit être poursuivie et approfondie, son animation par des structures dédiées n'est plus justifiée : elle est progressivement reprise en compte dans le cadre administratif territorial de droit commun incarné par l'organisation de l'Etat en régions.

C'est ainsi qu'il sera mis fin prochainement à la mission du délégué interministériel en charge du développement portuaire et logistique de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, qui rejoindra alors le conseil général de l'environnement et du développement durable. La transmission des dossiers initiés et pilotés par la délégation interministérielle, mais aussi l'accompagnement des nombreux interlocuteurs, acteurs publics et privés qui se sont engagés dans la démarche entreprise par l'Etat pour créer une dynamique de projet, revêtent à cet égard une importance tout particulière. Je souhaite confier au CGEDD une mission d'accompagnement afin de garantir la réussite de cette transmission.

Hôtel Le Play
40 rue du Bac – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

Cette mission se déroulera *a priori* jusqu'à la signature des contrats de plans régionaux et interrégional susceptibles de servir de support à la mise en œuvre de cette politique et n'excédera pas en tout état de cause une durée de six prochains mois. Elle s'attachera à mettre au point les méthodes les plus adaptées pour faciliter la tâche des préfets concernés - et tout particulièrement celle du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes coordinateur du bassin Rhône-Saône. Elle définira également des propositions d'actions qui pourraient être engagées dans la suite des travaux entrepris et pourra participer en tant que de besoin, à la demande des préfets, aux négociations des contrats.

Les moyens nécessaires à l'exercice de cette mission lui seront apportés par le préfet coordonnateur de bassin et les directions générales concernées, notamment la DGITM, lui apporteront leur appui.

Jean-Baptiste DJEBBARI

Copie à Monsieur Marc PAPINUTTI, Directeur général - DGITM