



**ISEMAR**

INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME  
NANTES - SAINT NAZAIRE

## **Les ports de l'Inde, reflets de l'émergence**

---

*La participation de l'Inde aux échanges internationaux croît avec les besoins en matières premières et les échanges manufacturés dans un contexte d'évolution du cadre économique. Les ports sont confrontés à ces deux problématiques, répondre à des développements très importants et s'inscrire dans un champ nouveau de réglementation, de modèle de gestion de volonté politique. La mutation du système portuaire indien est l'un des grands enjeux du système maritime mondial et une des clés de l'avenir du pays.*

---

### **Le changement de modèle économique**

En 1947, au lendemain de son indépendance, l'Inde fait le choix de s'engager dans une planification hautement centralisée de son économie, avec un premier Plan quinquennal lancé en 1950. La période de construction de l'économie indienne s'étend jusqu'aux années 1980, marquant ainsi le début des réformes économiques. En 1991, devant les risques d'une faillite imminente, le gouvernement indien se lance dans une nouvelle stratégie économique qui consiste en l'adoption d'un programme de réformes structurelles, financé et élaboré par le FMI et la Banque mondiale. Surviennent alors deux étapes majeures de l'histoire de l'économie indienne, à savoir la dérégulation interne de l'économie et son ouverture progressive sur l'extérieur, ainsi que l'intégrale restructuration de la Commission au Plan, toutes deux œuvres du "modèle nehruvien"<sup>1</sup>. On assiste au démantèlement du *Licence Raj* notifiant la fin de la soumission du secteur privé au régime des permis et à la suppression de nombreux des licences à l'importation. L'amorce de l'ouverture de l'économie indienne sur l'extérieur se traduit par un certain nombre de mesures, dont le choix d'investir dans le développement des infrastructures. En effet, le pays ayant longtemps imposé de considérables barrières tarifaires aux importations, les échanges commerciaux se révèlent relativement faibles et les infrastructures indispensables à leur efficacité s'avèrent délaissées.

Lorsque le pays fait le choix de l'intégration de son économie dans la mondialisation en 1991, ses ports font état d'un bilan, somme toute, médiocre de leurs infrastructures vétustes et obsolètes, devenues une entrave majeure à toute percée significative des échanges commerciaux. En effet, ils sont inadaptés aux échanges internationaux, les tirants d'eau ne sont guère suffisants à l'accueil des navires de dernière génération, et aucun d'entre eux n'est pourvu de terminal moderne.

En 1995, la Banque mondiale soumet des lignes directrices plus explicites dans un rapport qui attire l'attention sur les inefficacités prévalant dans le secteur portuaire indien, tout en mettant l'accent sur la nature

des réformes requises. Ce rapport énonce les modalités d'implication du secteur privé dans les ports indiens, sous la forme de partenariats public-privé (PPP), incluant des capitaux privés, locaux et étrangers. Par la suite, l'annonce en 1996 du *Policy Guidelines*, défini comme la structure légale des nouvelles orientations portuaires, signifie la fin de l'exclusivité du développement portuaire par le secteur public conduisant à un bouleversement des structures de gouvernance des ports indiens. De nouvelles trajectoires sont prises dans le sens d'une mutation libérale de la gouvernance de ces ports qui passent d'une gestion publique à une gestion mixte, accompagnée de l'émergence de nouveaux acteurs.

Désormais, les ports indiens sont des entités appréhendées selon le modèle des entreprises, et sur lesquelles reposent des objectifs de performance ainsi qu'un certain degré de rigueur, à l'instar des pratiques en cours dans le secteur privé. Dès lors, le gouvernement indien prend des mesures en direction du développement du puissant potentiel de ses ports, qui sont un instrument incontournable de sa croissance économique.

### **Un système portuaire spécifique**

Sur un littoral long de 7 517 km, le secteur portuaire indien est composé d'environ 176 *Minor Ports* et de 13 *Major Ports* gérés, respectivement, par les états et des *Port Trusts*. La distinction entre ces ports n'est aucunement liée à l'importance de leur trafic, il s'agit d'une classification purement administrative. L'Union indienne est composée d'une structure fédérale, et selon sa Constitution, le transport maritime est administré par le gouvernement central et les états. La distinction, dans la typologie de ces ports, est établie selon un principe constitutionnel de partage des ressources et des revenus entre le gouvernement central et les gouvernements des états. Les *Major Ports* sont sous la responsabilité du ministère du Transport maritime, ils sont administrés par le *Major Port Trusts Act, 1963*, et gérés par les *Port Trusts*. En ce qui concerne les *Minor Ports* ou "intermédiaires", ils relèvent des états auxquels ils appartiennent, pour certains par l'intermédiaire de

---

<sup>1</sup> Modèle mis en place par Nehru (parti du Congrès), à partir de 1947, qui s'appuie sur des idéaux du socialisme (planification, étatsisme, etc).

*State Maritime Boards* (conseils maritimes), et sont administrés par l'*Indian Ports Act, 1908* qui précise la juridiction du gouvernement central et des gouvernements des états, sur ces ports, en définissant les règles de sécurité de la navigation, les droits de ports, les honoraires de pilotage et autres charges.

Au niveau des états, le département en charge des ports ou le Conseil d'état maritime est responsable de la mise en œuvre des politiques concernant la valorisation des fronts d'eau, la réglementation et le contrôle de la gestion des ports d'états. Il doit être en mesure de créer un cadre favorable à la captation des investissements privés dans le développement de ses ports par la mise en application d'un certain nombre de normes (environnementales, etc.). Toutefois, le gouvernement central conserve un certain pouvoir décisionnel par la centralisation de lois spécifiques concernant l'environnement. En effet, il est en mesure de sanctionner les états qui, dans le choix de développement de leur côté, ne respectent pas les lois de protection de l'environnement qu'il aura édictées. En 2012, ces Conseils existent dans les états du Gujarat, du Maharashtra, du Tamil Nadu, de l'Orissa, du Karnataka, et du Kerala. En 1982, le gouvernement du Gujarat fut le premier à avoir ordonné une législation visant la création d'un *State Maritime Board*, par le biais du *Gujarat Maritime Board*.

Historiquement, le secteur portuaire indien s'est structuré autour de *Major Ports*, qui connaissent aujourd'hui, pour la plupart d'entre eux, des difficultés majeures dans leur développement. Les *Minor Ports*, quant à eux, sont de plus en plus nombreux sur les côtes indiennes dans le but de pallier les insuffisances des *Major Ports*, grâce aux partenariats public-privé. Ces ports « mineurs » s'affirment de plus en plus dans le secteur portuaire indien qui sollicite modernisation et augmentation de ses capacités. N'étant pas soumis à la même autorité régulatrice des tarifs que les *Major Ports*, le *TAMP (Tariff Authority for Major Ports)*<sup>2</sup>, les *Minor Ports*, le plus souvent sous gestion privée, jouissent d'investissements de grandes ampleurs, d'équipements modernes et d'une entière liberté tarifaire avec des investissements en provenance de l'étranger qui sont autorisés à hauteur de 100%.

### Un tissu portuaire en expansion

Les *Minor Ports* sont localisés dans les états maritimes du Gujarat (41), de l'Andhra Pradesh (12), du Maharashtra (48), du Karnataka (10), de Lakshadweep (10), de Goa (5), de Pondichéry (2), de Daman et Diu (2), du Kerala (17), du Tamil Nadu (15), de l'Orissa (13), et du Bengale occidental (1). Pour l'année 2009-10, les

*Minor Ports* enregistrent un trafic total de 289 Mt contre 87 Mt pour l'année fiscale 2000-01. Leur part dans le trafic total des marchandises est passée de 11% en 2000-01 à 34% en 2009-10. En 2009-10, le trafic des *Minor Ports* se compose, pour une grande majorité, des carburants et lubrifiants, ainsi que du minerai de fer, du ciment, du charbon, d'engrais et de matières premières, et de conteneurs. La part relative des matières premières, dans le trafic total de ces ports, n'a pas beaucoup évolué au cours de ces dix dernières années. Toutefois, on peut noter une nette augmentation du trafic des produits carburants et lubrifiants.

Évolution du trafic des *Minor Ports* (2000-10, Mt)

Année	Vr. Liq	Fer	Cim.	Charb	Engr.	Cont.	Total
00-01	46	6	8	10	3	14	87
01-02	70	29	13	14	6	19	150
06-07	81	34	14	14	7	35	185
07-08	91	34	16	15	7	42	206
08-09	98	36	13	21	9	36	213
09-10	145	49	15	41	6	32	289

Sources : Autorités portuaires

Près d'un *Minor Port* sur quatre (41 sur 176) est enregistré dans l'état très industrialisé du Gujarat (pétrochimie, chimie, pharmacie), réputé pour l'esprit d'entreprise de sa population. Si le gouvernement central a initié la politique de privatisation de ses ports, le *Gujarat Maritime Board* est l'un des premiers corps gouvernementaux à avoir sollicité des investissements en provenance du secteur privé, destinés au développement des jetées et des quais de plusieurs ports du Gujarat. En 1997, le gouvernement de cet état fut également l'un des pionniers dans la formulation d'une politique build-own-operate-transfer (B.O.O.T)<sup>3</sup> et son succès l'a hissée au rang de modèle pour d'autres états maritimes indiens.

Les ports de Pipavav et de Mundra, dans le Gujarat, sont les deux premiers ports de secteur privé développés dans le pays à partir de 1998. En 2010, ce dernier se classe devant bien des *Major Ports* avec un trafic de 30 Mt composé essentiellement de charbon, de blé, d'engrais, d'acier, d'huile, de produits chimiques, de conteneurs, de produits pétroliers et de voitures.

Les *Major Ports* les plus anciens, Calcutta, Chennai et Mumbai, sont opérationnels depuis plus d'un siècle. Cochin et Visakhapatnam ont, en moyenne, plus de 80 ans, quant à Kandla, Mormugao, Paradip, Haldia, New Mangalore et Tuticorin, ils ont été mis en service après l'Indépendance. Le port de Jawaharlal Nehru date de 1989, *Ennore Port Limited* devient le premier port indien corporatisé en 2001 et Port Blair (îles Nicobar) accède au rang de 13<sup>ème</sup> et dernier *Major Port* en juin 2010.

<sup>2</sup> Cette autorité de réglementation des tarifs, créée en 1997, exclusivement pour les *Major Ports*, définit les plafonds des tarifs de frets dans ces ports, sur la base du coût majoré. Le *TAMP* a pour fonction la fixation des tarifs sans aucun autre pouvoir ou fonction régulatrice.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un mode de concession octroyée par le gouvernement à une société privée pour le financement, la construction, l'exploitation, la maintenance et le transfert gratuit à terme (généralement au bout de 30 ans) à ce dernier, des projets d'infrastructures. Pendant la période de concession, le promoteur possède l'infrastructure et y opère.

Le port de Calcutta (photo : S. Nekrouf)



En 2009-10, le trafic total des *Major Ports* qui s'élève à 561 Mt est divisé, à parts sensiblement égales, entre les ports des deux façades. Au début des années 2000, le trafic total de ces ports s'élevait à 281 Mt. Il a doublé en une décennie avec un enregistrement de 570 Mt pour 2010-11. Sur la côte ouest, le port de Kandla, dans le Gujarat, est aujourd'hui en tête de podium des *Major Ports*, avec un trafic qui est passé de 37 Mt au début des années 2000 à 82 Mt une décennie plus tard. Son succès peut s'expliquer par la volonté politique de cet état de promouvoir les contrats de privatisation dans son secteur portuaire avec l'objectif d'amener ses ports aux standards internationaux et dans le but de créer sur ses côtes un *hub* portuaire incontournable pour les navires des plus grandes compagnies maritimes mondiales.

La côte est, quant à elle, profite aussi de l'augmentation générale du trafic dans les *Major Ports* grâce, notamment, à l'activité du port de Visakhapatnam, dont le trafic qui totalise 68 Mt, lui permet d'occuper le rang de second *Major Port*. Il est suivi par le port de Jawaharlal Nehru au succès fulgurant, avec un trafic de 64 Mt, grâce au développement de la conteneurisation dans le secteur portuaire indien.

Le trafic des conteneurs des *Major Ports* est passé de 2,4 M d'evp à 7,5 M d'evp entre les années fiscales 2000-01 et 2010-11. Il était de 4,6 M d'evp au cours de l'année 2005-06, on peut donc noter qu'un doublement quinquennal s'est opéré depuis 10 ans. Néanmoins, en dépit des efforts du gouvernement indien, le développement de la conteneurisation est freiné par le retard chronique des ports indiens en matière de modernisation de leurs infrastructures. En effet, le trafic des conteneurs ne représente que 52% du trafic général des ports indiens, alors qu'il est à hauteur de 70 à 80% pour les pays industrialisés.

Contrairement au trafic général des marchandises, le trafic des conteneurs dans les *Major Ports* n'est pas distribué équitablement entre les deux côtes du pays. En 2010-11, les *Major Ports* de la côte ouest assurent 64% du trafic des conteneurs, alors que ceux de la côte est ne garantissent que 36% de ce trafic, essentiellement assumé par le port de Chennai (20% du total national) qui bénéficie d'équipements modernes favorisant son bon fonctionnement. Le port de Jawaharlal Nehru, sur la

côte ouest, enregistre, à lui seul, 57% du trafic total des conteneurs des *Major Ports*.

Ce port fut mis en service lors du Septième plan quinquennal (1985-1990), en tant que « port satellite » pour décongestionner le port de Mumbai. Aujourd'hui, il est le *Major port* le plus moderne et le premier port indien pour le trafic des conteneurs, avec 4,28 M d'evp pour l'année fiscale 2010-11, c'est-à-dire environ 60% du trafic conteneurisé national (le port se classe au rang de 30e port sur les 100 premiers ports mondiaux) pour le trafic de conteneurs.

En outre, le processus de réforme portuaire dans le secteur public des *Major Ports* a permis l'émergence d'un port au modèle unique en Inde. Ennore Port Limited est un exemple singulier de la privatisation dans le secteur portuaire indien, où le port est *corporatisé*. Le port d'Ennore (24 km au nord du port de Chennai), est le douzième *Major Port* indien, mis en service en février 2001, indépendamment du *Major Port Trust Act, 1963*, mais sous la juridiction de l'*Indian Ports Act, 1908*, et il n'est pas soumis au *TAMP*. Initialement, il a été conçu pour être un port satellite de Chennai pour le trafic du charbon et du minerai de fer afin de répondre aux besoins de la compagnie d'électricité Tamil Nadu Electricity Board. Ce port a été créé suivant les principes d'une entreprise, conformément à la loi de 1956, *Companies Act*, et contrairement aux autres *Major Ports*, en tant qu'entreprise entièrement publique. Le port d'Ennore est un exemple de succès pour les autres *Major Ports*, et le gouvernement indien entend étendre ce statut, dans un premier temps aux ports de Jawaharlal Nehru et de Haldia (Haldia Dock Complex – HDC), puis à l'ensemble des *Major Ports*.

En 1997, le port de Jawaharlal Nehru est le premier port indien à avoir mis en place les réformes concernant l'introduction de la privatisation dans les ports, avec la signature d'un contrat *Build-Operate-Transfer* (BOT) d'une durée de trente ans, sous la forme d'un consortium mené par P&O Ports Australia, qui est le premier acteur international présent dans un *Major Port*. Il s'agit de la construction du terminal à conteneurs Nhava Sheva International Container Terminal (NSICT), mis en service en 1999, et entièrement opérationnel depuis juillet 2000.

### Les acteurs portuaires

En introduisant la privatisation dans ses ports, le gouvernement indien autorise l'arrivée de nouveaux acteurs dans ce secteur où il détenait le monopole. Afin de soutenir la croissance des échanges, il a essentiellement concentré les apports de capitaux privés dans la modernisation des équipements. L'action des ports se manifeste par des sollicitations auprès des grands opérateurs internationaux pour la modernisation, l'agrandissement et la gestion des terminaux, tout particulièrement des terminaux à conteneurs.

L'arrivée d'internationaux tels que le groupe (public) singapourien PSA, ou le groupe danois (privé) AP Møller, révèle l'inéluctabilité du processus de présence et de rayonnement de ces opérateurs dans les ports mondiaux. Ces acteurs ont le potentiel financier d'investir dans la construction de nouveaux terminaux, contrairement aux états seuls, ce qui leur permet d'affirmer une certaine puissance financière qui les rend incontournables dans la stratégie portuaire du gouvernement indien.

À l'instar du phénomène de fusion-acquisition que l'on observe à l'échelle globale, les opérateurs internationaux sont de moins en moins nombreux dans les ports indiens. P&O a été racheté par DPW (filiale de *Dubai World*, fonds souverain de Dubaï) qui opère aujourd'hui cinq terminaux en Inde (Chennai, Mundra, Visakhapatnam, Cochin et Jawaharlal Nehru).

Les opérateurs internationaux de terminaux en Inde

Opérateurs	Major Ports	Minor Ports
APM T.	Jawaharlal Nehru	Pipanaev
PSA	Tuticorin Chennai Calcutta Kandla	
DPW	Cochin Chennai Visakhapatnam Jew. Nehru (BOT 2012)	Mundra (Kulpi (projet 2006))

Le gouvernement indien a multiplié les efforts en vue de promouvoir la privatisation dans son secteur portuaire et a œuvré pour une large diffusion du modèle *Landlord Port* grâce, notamment, aux PPP privilégiés pour l'élaboration de nouveaux projets relatifs à la construction et à la maintenance des installations portuaires.

### Les projets portuaires actuels

L'objectif du 12<sup>e</sup> Plan quinquennal (2012-2017) vise à pallier les lacunes des plans précédents et à atteindre une croissance pérenne de 9% par an. Pour cela, il propose une stratégie fondée sur une plus grande promotion du secteur privé, local et étranger, ainsi que sur la multiplication des partenariats public-privé, tout particulièrement dans le secteur des infrastructures, qui demeure le talon d'Achille de l'économie indienne, malgré tous les efforts du gouvernement pour rattraper ses retards, notamment dans le secteur portuaire. En outre, la conduite du projet de développement des infrastructures de ce Plan est freinée par le retard de 318 projets d'une valeur de 72 Mds de dollars qui ont conduit à un surcoût de 8 Mds de dollars.

Les ports indiens ne parviennent pas à suivre le rythme d'une croissance économique et des échanges commerciaux du pays qui, ces dix dernières années, ont crû sur un taux annuel de 19%. Le manque chronique d'investissements en capitaux financiers a conduit le

gouvernement indien à proposer, dans le Plan actuel, un programme de sauvetage pour le secteur portuaire et maritime : le *Maritime Agenda 2010-2020* qui se substitue en 2011 au *National Maritime Development Programme*. Celui-ci prévoit un investissement total de 100 Mds de dollars destinés à la modernisation de la flotte et des ports indiens afin de tripler leur capacité, grâce à l'appui des PPP. Il envisage, entre autres, l'essor des zones économiques spéciales autour des ports, le déploiement de deux *hubs* sur chacune des deux façades (à la place du traitement par feeder actuel) : Mumbai /Jawaharlal et Cochin sur la côte ouest, et Chennai et Visakhapatnam sur la côte est, pour la réception des grands porte-conteneurs. Il prévoit également la *corporatisation* de tous les *Major Ports*.

En même temps, le gouvernement indien ambitionne de créer son propre opérateur mondial: l'*Indian Ports Global (IP Global)*, renommé en 2012 l'*Indian Ports Ltd (IPL)*, à l'image des puissants opérateurs mondiaux présents dans ses ports. Il envisage d'investir massivement dans les ports et les terminaux à conteneurs à l'étranger, sur la base d'une coentreprise entre des ports administrés par le gouvernement et des institutions financières. Ce nouvel agenda maritime prévoit, également, la mise en place de lois par un Conseil maritime (*Maritime Board Acts*) dans chaque état doté de ports. De plus, il propose la modification de l'*Indian Ports Act, 1908* et du *Major Port Trusts Act, 1963*, la révision du *TAMP*, ainsi qu'un cadre de coopération entre les ports indiens et les ports de la région, une collaboration entre les institutions académiques, qui seraient un nouvel acteur, et le secteur maritime.

À l'heure actuelle, l'Inde est un géant économique émergent, mais un "géant boiteux", car les ports indiens ne sont pas de niveau mondial. Afin de rattraper leur retard sur la scène mondiale, il semble incontournable, pour ces ports, de développer leur capacité, les tirants d'eau, l'automatisation, le stockage, la connectivité avec l'arrière-pays et l'efficacité des coûts.

D'après les prévisions de l'Agenda maritime 2010-2020, les *Minor Ports* sont en passe de dominer les *Major Ports* en termes de trafic total des marchandises pour 2019-2020 estimé à 1 280 Mt, en ce qui concerne ces premiers contre 1 215 Mt pour ces derniers. Avec l'introduction de la privatisation dans le secteur portuaire, les *Major Ports* administrés par l'État central prennent du retard par rapport aux ports des états où le pouvoir des gouvernements s'est considérablement renforcé dans ce domaine.

Salima NEKROUF, Géographe  
Université de Perpignan (UPVD), UMR 5281 ART-DEV