

Ciudad Guyana : croissance industrielle ou développement régional?

Romain Gagnard

Volume 15, Number 35, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/020969ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/020969ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Gagnard, R. (1971). Ciudad Guyana : croissance industrielle ou développement régional? *Cahiers de géographie du Québec*, 15(35), 389–395.
<https://doi.org/10.7202/020969ar>

CIUDAD GUAYANA : CROISSANCE INDUSTRIELLE OU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ?

Le nom et la signification de Ciudad Guayana, volontiers qualifiée de nouveau « pôle de développement industriel » du Vénézuéla, sont devenus familiers au plus grand nombre.

L'éclatante réussite de la C.V.G. (Corporation Vénézuélienne de Guyane), créant en moins d'une douzaine d'années dans les parages désertés du Bas Orénoque un puissant complexe industriel appuyé sur un centre urbain de desserte, n'est plus à présenter, moins encore à vanter. Aussi nous permettra-t-on de n'apporter ici que quelques réflexions critiques. Écrite sur le vif, au terme d'une courte mission¹, cette note vise simplement à décrire quelques éléments de situation et à poser quelques questions au moment où la mise en valeur atteint un seuil au delà duquel elle pourrait s'effriter, si elle continuait à dépendre d'une politique de développement qui néglige de s'inscrire dans l'espace régional.

1. *Une extraordinaire réussite : l'équipement industriel et la croissance urbaine*

On connaît le remarquable mécanisme de croissance élaboré par les maîtres d'oeuvre de la C.V.G. et leurs conseillers. Élément après élément, rouage après rouage, la construction a réussi, le pari a été tenu. Le point de départ se situait dans l'extraordinaire potentiel énergétique que représentait le Caroni, potentiel négligé non seulement à cause du pactole pétrolier, mais aussi de l'éloignement du Vénézuéla utile. Il fallut la mise en chantier en 1958, après bien des avatars, de l'ouvrage très simple de Macagua sur les chutes du Caroni peu avant la confluence, pour que le problème de l'utilisation de l'énergie soit posé en ses termes réels par la Commission d'études pour l'électrification du Caroni.

Les géologues américains avaient repéré depuis une trentaine d'années l'abondance et la facilité d'extraction des minerais de fer du massif guyanais que draine le Caroni. Dans les années 50, les compagnies *U.S. Steel* et *Bethleem Steel* avaient décidé de mettre en valeur leurs concessions de Cerro Bolivar et El Pao. L'Orénoque fut dragué sur 340 km jusqu'à la confluence du Caroni et les deux môles d'embarquement construits de part et d'autre de celle-ci. Les minéraliers vinrent ainsi charger à P^{to} Ordaz et Palua les minerais acheminés par chemins de fer. En 1958, le circuit extérieur du fer, sans retombées pour le Vénézuéla, est donc bien en place.

¹ Mission de coopération technique française auprès de la C.V.G. assumée par le B.D.P.A. en mai 1971. Nous avons réalisé de brèves enquêtes sur le terrain, de même qu'en novembre 1970, et analysé une abondante documentation dont nous n'avons pas cru devoir faire état dans ces notes volontairement subjectives.

C'est alors que s'élabore le tryptique qui est à la base du développement du Bas Orénoque : production massive de l'énergie, utilisation du minerai de fer pour une sidérurgie nationale, construction d'une ville à vocation industrielle reliant les môles d'embarquement. Un organisme, original dans sa conception, prend en charge la coordination et l'impulsion de la mise en valeur : la C.V.G., créée le 29 décembre 1960, hérite des attributions des Commissions relatives à l'énergie et à la sidérurgie, mais acquiert plus de compétence pour agir directement en vue du développement dans toute la région guyanaise. À la fois organisme du Président de la République et holding de sociétés industrielles et commerciales, la C.V.G. réunit en son sein, cas presque unique, le pouvoir politico-administratif et le pouvoir financier. Dans ce cadre très largement tracé s'inscrivent les réalisations industrielles : construction de Guri et, partant, d'une usine d'aluminium (Reynolds) avec cependant exportation de l'énergie disponible vers les régions orientales et centrales et Caracas, construction de l'usine sidérurgique vénézuélienne (S.I.D.O.R.), construction d'une cimenterie, d'une usine de réduction au gaz naturel, mise en chantier d'une usine de cellulose et pâte à papier. C'est ainsi que sont créées, Cementos Guayana (1967), Hôtel Guayana (en 1967, avec Intercontinental), ALCASA (en 1966, avec Reynolds), Puerto de Hierro S.A. (pour l'exploitation des installations portuaires), Pulpa Guayana (1968), autant de sociétés mixtes à participation majoritaire ou minoritaire de la C.V.G., tandis que SIDOR et EDELCA (Electrification del Caroni) sont les sociétés d'État, l'ensemble étant contrôlé par le holding C.V.G.

Parallèlement, la Corporation a dessiné, construit, équipé et laissé peupler la ville de Santo Tomé de Guayana, créée officiellement le 2 juillet 1961 à partir des noyaux isolés de P^{to} Ordaz et San Felix. Elle compte aujourd'hui plus de 160 000 habitants répartis en une série de quartiers (« urbanisations ») sur les deux rives du Caroni que relie le pont de l'avenida Guayana. On en connaît l'allure et la structure qu'il faudrait se garder de vouloir trop comparer à Brasilia. La différence entre la vocation tertiaire et politique de la « Nova Capital » et celle industrielle de Guayana, s'inscrit jusque dans la morphologie urbaine : le quartier administratif de Alta Vista n'est même pas construit, à l'exception du curieux édifice (aztèque ?) de la C.V.G., les « urbanisations » bourgeoises (plutôt à P^{to} Ordaz, Chilemex par exemple) se juxtaposent aux cités prolétaires, cependant que les savanes arbustives de la rive droite sont envahies par de vastes nappes de constructions précaires qui entourent l'espace urbain constitué. Les autorités s'emploient à institutionnaliser cette urbanisation sauvage en assignant aux occupants un lot en propriété gratuite, en réalisant les équipements collectifs, en construisant même des ensembles provisoires de maisons individuelles en parpaings et en tôle. Cette ville qui frappe l'arrivant, car elle a grande allure, ouverte à l'Orénoque, tranchée par le Caroni, ample, immense presque, elle se révèle à l'observateur plus attentif privée de vie collective, par son éclatement et son inachèvement, déjà dégradée dans le détail au niveau de chaque « urbanisation » et surtout débordée par son succès. Pas plus que

Brasilia, Guayana n'est contrôlable, et ici l'on n'a même pas la ressource de déporter les arrivants vers des villes dortoirs dites « satellites ». L'ampleur de l'habitat précaire abritant une foule désœuvrée l'atteste. Et ce n'est pas, pensons-nous, un problème de politique municipale, mais bien de politique régionale et nationale.

Cette simple observation nous conduit, en effet, à reposer le problème du lien entre croissance économique (ici industrielle) et développement régional. Il faut reconnaître, pensons-nous, que la mise en place d'un équipement industriel valorisant d'abondantes ressources énergétiques et minières concentrées aux abords d'une voie d'eau accessible à la navigation maritime, cette première étape était en définitive la plus aisée à réaliser . . . , dès lors qu'étaient réunies les conditions favorables exceptionnelles qui furent et sont encore celles de la C.V.G. Et c'est tout à l'honneur du Vénézuéla d'avoir su maintenir au cours d'une douzaine d'années passablement agitées, la remarquable continuité et l'unité de commandement politique, administratif, technique et financier dont bénéficie la C.V.G. Ajoutons à son avoir, d'abondantes disponibilités en capitaux d'origine publique et aussi privée, et des rapports d'étroite confiance avec les centres internationaux de décision de l'économie capitaliste, eux mêmes directement intéressés à la mise en valeur de ressources d'importance mondiale.

Ces conditions assurées, le reste, c'est-à-dire la réalisation effective, était affaire de technique et d'imagination. La réussite a sanctionné cette politique au plan économique immédiat : le Vénézuéla dispose enfin d'une solide base industrielle nationale, même si c'est au prix d'importants prélèvements par les sociétés internationales. Mais en est-il de même du second volet de l'entreprise : l'ouverture au développement d'une région neuve grâce à une ville qui devait devenir le pôle d'attraction et d'incitation de la moitié orientale et méridionale du pays ?

2. *Ciudad Guayana – pôle de développement ?*

On y éprouve plutôt une impression de ville minière, de ville industrielle en quelque sorte « parachutée » au coeur d'immensités désespérément vides. Et ce vide commence aux portes de la ville. On se heurte au fleuve, à la savane ou à la forêt, nulle part à un espace qui s'organise, se peuple et s'exploite pour et par ce centre urbain, pourtant si dynamique. Et celui-ci dépend pour sa vie quotidienne du cordon ombilical routier qui le relie au Vénézuéla utile traditionnel, de Caracas au piémont andin et à Maracaïbo. Loin de devoir jouer un rôle régional créateur, aménageant et « développant » l'espace qui l'entoure, Ciudad Guayana semble avoir été conçue en fait comme le centre industriel neuf au service duquel devait se mettre le Vénézuéla anciennement peuplé et équipé. En retour, celui-ci recevait alors sa part du flux de richesses que devait dispenser cette ville active et dynamique. Était-ce une volonté délibérée, planifiée ou tout simplement l'effet imparable d'une politique purement industrialisante qui accaparait toutes les énergies des responsables de la C.V.G., au risque de leur faire négliger la dimension régionale et la recherche plus complexe de l'effet de dévelop-

pement ? Toujours est-il qu'aujourd'hui les tensions que devait logiquement générer une telle pratique, obligent à une remise en question de cette conception, d'ailleurs à notre connaissance jamais formulée avec la netteté que nous lui prêtons.

3. *Une remarquable situation de ville carrefour*

La ville est remarquablement située au contact des trois grands ensembles naturels : le massif guyanais auquel elle s'adosse, la plaine des Llanos, face à elle de l'autre côté de l'Orénoque, et le delta qui s'ouvre vers le nord-est à une cinquantaine de km en aval. Trois types d'espaces foncièrement distincts, certes, mais tous trois aujourd'hui encore vides d'hommes, — mis à part quelques faibles noyaux — et dépourvus d'activités productives associées ou non à Ciudad Guayana. C'est assez souligner la faiblesse de l'inscription de la ville dans sa région.

À vrai dire, une observation rapide de la carte pourrait faire illusion car la C.V.G. a su tracer très vite un réseau de communications centré sur la ville nouvelle. Elle a assumé les liaisons routières extérieures vers les gisements pétroliers de l'*Oriente*, vers Barcelona, vers Caracas et aussi vers Maturin. Si l'on excepte cette dernière liaison, la route traverse l'Orénoque en amont, à Ciudad Bolivar, maintenant ainsi en survie l'ancien centre d'approvisionnement et d'exploitation des Guyanes. C'est d'ailleurs de Bolivar, autant que de Ciudad Guayana, que part la route qui s'enfonce dans le Massif vers la frontière brésilienne². De son côté, Maturin a été raccordée directement au delta, à Temblador et à Barrancas, d'où part une route vers Tucupita la capitale du Delta Amacuro. Cette infrastructure routière est complétée localement par les chaussées qui conduisent, de part et d'autre du Caroni, aux mines de Cerro Bolivar (Ciudad Piar) et de El Pao (et à la ville de Upata). Ce maillage, qui reste encore lâche et surtout tourné vers le Vénézuéla « utile », n'innervent nul espace productif régional, n'organise aucun flux entre des centres secondaires consistants et actifs qui se rattacheraient à Ciudad Guayana.

4. *Un espace régional vide, improductif, désarticulé*

Au nord, les Llanos conservent leur sous exploitation pastorale bien connue. Cet élevage bovin extrêmement extensif, s'associe aux îles du delta où le bétail se réfugie durant la saison sèche. De sorte que ce système traditionnel a marqué de son empreinte les isliens et particulièrement ceux des îles de Manamito et de Guara, face à Tucupita, habitués à considérer le coeur de leur île comme une sorte de réserve fourragère collective pour les mois de basses eaux. Fondamentalement, les isliens peu nombreux vivent de la pêche et du verger tropical semi-spontané qui entoure leurs huttes.

² Déjà goudronnée jusqu'à El Dorado, elle est en cours d'achèvement à travers la Grande Savane, en direction de Sta Elena de Uairem. Les planificateurs de la C.V.G. accordent à Bolivar une fonction administrative (avec conservation du rôle de capitale d'État mais toutes les décisions — quand elles ne sont pas prises à Caracas — sont préparées, prises et mises en oeuvre à Ciudad Guayana par la force des choses . . .

Ciudad Guayana comme la C.V.G. ont ignoré les Llanos, restés vides et sous-exploités. Sur cette population d'éleveurs rares et dispersés, la ville neuve n'a eu aucune influence et la Corporation ne savait comment intervenir pour entreprendre une politique de mise en valeur aux effets rapides. Elle a donc opté pour l'opération chirurgicale : se réservant un vaste territoire entre le cours supérieur de l'Uracoa et l'Orénoque, elle y établit depuis 3 ans une plantation de pins Caribe qui atteindra, à raison de 4 000 ha/an, près de 50 000 hectares en 1980 et approvisionnera l'usine de pâte à papier prévue à Ciudad Guayana.

Le delta offrait, lui, l'attrait d'un vaste espace inexploité, approprié en partie seulement, abondamment pourvu en eau dans une région marquée par l'intensité de la saison sèche. Techniquement, il suffisait d'en protéger un secteur de l'inondation annuelle et d'en assurer ensuite la mise en exploitation. La première étape est acquise, un système de digues à l'entrée du Caño Manamo protège le tiers nord du delta (environ 140 000 ha). Dans cette zone hors-eau la C.V.G. a reçu la responsabilité spécifique de la mise en valeur de l'île de Guara, pour en faire un champ d'expérience et le noyau moteur du développement du delta. Une analyse de cette entreprise mériterait à elle seule une étude approfondie. Disons, très sommairement, que l'on se heurte à un faisceau de contradictions entre, d'une part, l'ambition des moyens techniques et le volume des ressources financières disponibles, et, d'autre part, le morcellement de la structure agraire préexistante, l'archaïsme des modes d'exploitation et le nécessaire ajustement technologique à un milieu deltaïque complexe et nuancé. Toujours est-il que l'île de Guara ne constitue pas encore un modèle à suivre et que la mise en valeur du delta n'a pas encore trouvé sa voie. Les responsables hésitent entre plusieurs options : face aux choix politiques et agraires fixés à l'échelle nationale et aux réalités au milieu local, tant humain que physique, leurs ambitions originelles tendant à la mise en place d'un complexe agro-industriel centré sur un ou deux produits (riz, canne à sucre, bananes ?) doivent s'effacer au profit de la recherche patiente d'un nouvel équilibre productif. Il s'agit, au fond, d'associer progressivement ces populations marginales à une économie commerciale animée par le marché de Ciudad Guayana, peut-être aussi au travers d'une liaison nouvelle, de forme supérieure, avec un élevage modernisé dans les Llanos. Malgré la réussite technique de la mise hors-eau, l'on n'est donc pas parvenu à mettre en oeuvre un programme cohérent de développement. Le passage n'est pas aisé en effet, d'une voie que l'on croyait rapide et dynamique, à une quête soutenue de solutions concrètes, définies au niveau local et régional. Surtout lorsque celles-ci sous-entendent un effort d'encadrement et de formation des isliens tels qu'ils sont, alors que l'on avait songé un moment à la possibilité de les substituer ou de les « coiffer » par des exploitants riches en capitaux et en techniques, importés de l'ouest.

Il s'ensuit que, pour l'heure, Ciudad Guayana, n'a pratiquement aucune relation économique avec Tucupita et le delta septentrional. Les liaisons sont plus aisées avec Maturin, modernisant la tradition de complémentarité

du delta et de la savane, et ces deux régions restent profondément étrangères à l'influence et à l'action de Ciudad Guayana, située de l'autre côté du fleuve, malgré le rôle spécifique que joue, à Guara et à Tucupita, la C.V.G.

Il n'en est pas de même apparemment du massif guyanais auquel s'adosse la ville nouvelle et que pénètrent, nous l'avons vu, plusieurs routes. Sur les rebords de ce massif, aux abords de la confluence, dans le système de vallée de El Pao et de Yocoima, s'est effectivement installé un important peuplement rural : 2 500 familles se regroupent dans une douzaine d'*asentamientos* (villages de colonisation) plus ou moins fragmentés à cause d'un modelé vigoureusement incisé. Il s'agit cependant d'une colonisation précaire, où chacun défriche quelques hectares de forêt sèche — sur un lot de 20 ha octroyé par l'IAN³ — pour y planter son manioc et quelques bananiers ou papayers, sans que se soit constitué un circuit commercial pour l'approvisionnement d'une ville de 16 000 habitants à laquelle conduisent d'excellentes routes ! Au delà de la Sierra, les savanes arbustives des plateaux internes que traverse la route du sud constituent le domaine d'un élevage à viande desservi par le centre local de Upata. Fort rémunérateur pour les grands propriétaires à cause de la proximité de marchés de consommation peu exigeants et riches, le système paraît si remarquablement extensif et déprédateur dans ses méthodes, qu'il est condamné à terme par l'érosion des sols et la dégradation, voire la disparition, du tapis herbacé envahi par la formation arbustive xérophile. Au total, dans cet espace directement dépendant de Ciudad Guayana, se juxtaposent une zone mise en valeur à son usage, mais relativement vide et déjà condamnée par des structures et des techniques d'exploitation négatives, et une zone fortement peuplée, mais que sa non insertion dans les circuits commerciaux urbains maintient au niveau d'une agriculture de subsistance dont l'effet dégradant est évident sur un milieu naturel difficile à contrôler. Dans ces conditions, l'exode rural et l'entassement dans les urbanisations précaires de Ciudad Guayana, paraissent représenter l'unique effet du développement de la ville nouvelle . . .

5. *Pas de croissance industrielle réussie sans une politique de développement régional*

Ainsi donc, si le pari industriel a été gagné, l'effet de développement régional que l'on attendait de ce pôle urbain particulièrement riche et dynamique, ne s'est pas produit jusqu'ici. La ville elle-même, enclavée dans un espace qui l'ignore et qui reste soit vide, soit au moins improductif, souffre de cet isolement et subit des tensions provoquées par l'absence d'une économie agricole commercialisée associée au développement industriel à travers un centre urbain organisateur. Même en acceptant de se limiter à la seule option de la croissance industrielle et urbaine, il s'agit en premier lieu d'assurer un approvisionnement régulier et à moindre coût, notamment

³ Instituto Agrario Nacional — Organisme chargé de la mise en oeuvre de la Réforme Agraire.

en produits frais. La cherté du coût de la vie (légèrement supérieur à celui de Caracas), provoque des tensions sociales qui s'accroissent actuellement et depuis un an les grèves se multiplient et se prolongent dans les industries d'accompagnement. Les conséquences d'ordre économique commencent à se faire ressentir : la hausse du coût de la main-d'oeuvre et l'accentuation de son esprit revendicatif n'encouragent pas les petites et moyennes entreprises, déjà pénalisées par la distance des marchés de consommation, à s'implanter auprès de la grande industrie, malgré cet avantage de situation et les incitations officielles.

Il s'agit aussi de freiner, autant que possible, le flux migratoire qui entraîne les Vénézuéliens du nord ouest et notamment les ruraux, vers la ville nouvelle. La mise en valeur de l'espace rural, le développement d'une économie agricole productive, devraient retenir une partie de cette population flottante, d'autant plus que la ville risque de ne pouvoir absorber dans son tissu urbain, à la vitesse requise, ces masses humaines qui la défigurent et plus tard l'asphyxieront. Il se trouve que la C.V.G. dispose aujourd'hui des moyens légaux et réglementaires pour coordonner et impulser l'action de tous les services administratifs et techniques existants dans la région des Guyanes en même temps qu'elle assume officiellement cette mission de développement régional. Comme elle détient toujours de nombreux leviers financiers et contrôle directement de vastes espaces dont elle a la charge au long du Caroni et de l'Orénoque, elle est donc parfaitement armée pour développer de solides complexes agro-industriels. Ceux-ci devraient servir de bases de départ et de points d'appui pour la mise en place de circuits économiques propres à Ciudad Guayana, de champs d'expérience et surtout de formation en grandeur réelle, et de centres organisateurs capables d'insérer les paysannats existants dans des activités productives associées et, par extension, de promouvoir l'occupation du sol et la mise en valeur généralisée des différents milieux régionaux.

Le succès de la première phase d'implantation industrielle est tel qu'il exige aujourd'hui de concevoir un ensemble d'actions coordonnées au niveau régional, si l'on veut assurer l'élargissement au plan du développement et, par là-même, la continuité et la réussite à long terme de cette remarquable entreprise. Il faut en conséquence accepter de consacrer efforts d'imagination et investissements à des opérations probablement longues et complexes, où les facteurs humains pèseront dès le départ et dont les effets ne se mesureront qu'à moyen terme. Cette action d'ensemble, conduite à travers une chaîne de projets, devrait permettre l'affermissement d'une véritable région de développement autour d'un centre de niveau national . . . puisqu'il semble une nouvelle fois démontré qu'un pôle de croissance industrielle n'est pas par lui-même créateur de développement régional.

Romain GAINARD
*Université de
Toulouse le Mirail*