

Réforme agraire et propriété rurale : le cas de la Syrie

Ayoub A.

Agriculture et développement

Paris : CIHEAM
Options Méditerranéennes; n. 8

1971
pages 55-61

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010397>

To cite this article / Pour citer cet article

Ayoub A. **Réforme agraire et propriété rurale : le cas de la Syrie.** *Agriculture et développement.* Paris : CIHEAM, 1971. p. 55-61 (Options Méditerranéennes; n. 8)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Antoine AYOUB

Professeur au Département
d'Économique, Université Laval
Directeur de la Revue
« Études Internationales »
Québec (Canada)

Réforme agraire et propriété rurale: le cas de la Syrie

Un des problèmes les plus importants et, paraît-il, le moins bien étudié, est celui des relations entre les changements des structures institutionnelles et les objectifs, surtout économiques, du développement (1).

On s'est contenté, jusqu'ici, de dire que le développement ne va pas sans changements institutionnels en omettant de pousser l'analyse plus en avant afin de répondre aux quatre questions suivantes qui relèvent, en fin de compte, de la logique la plus simple : Quels changements ? Comment ? Quand et pour qui ?

L'absence d'un cadre théorique bien tracé dans ce domaine a autorisé et autorise, toujours, toutes les audaces sur le plan de la stratégie appliquée du développement.

Pour l'homme politique, talonné qu'il est par ses promesses et par l'urgence et la gravité des problèmes à résoudre, il lui est difficile de résister longuement à l'attrait des solutions par décrets. Oubliant ou ignorant les liens qui doivent exister entre les décisions législatives qu'il promulgue et la fonction-objectif qu'il poursuit, il entraîne, assez souvent, l'économie et le pays vers des « expériences » qui ne tardent pas, parfois, à se révéler malheureuses. Cette situation est d'autant plus fréquente quand le « décideur » est obnubilé par une idéologie qui, la plupart du temps dans les pays sous-développés, est vague, hésitante et changeante.

La motivation principale de cet article procède directement de ce problème de décalage et de distorsions qui vient d'être mentionné. Nous avons cru bon de l'aborder par le biais d'une étude de cas — la réforme agraire en Syrie — étant pleinement conscient des difficultés qui présentent sa formulation théorique pure. Il faut, néanmoins, espérer que la multiplication de ce genre d'études descriptives puissent, éventuellement, servir de base à des constructions théoriques élaborées.

(1) Des tentatives d'étude systématique commencent à voir le jour, surtout : ADELMAN (I.) et TAFT MORRIS (C.). — An Econometric model of socio-economic and political change in underdeveloped countries. *American Economic Review*, vol. LVIII, n° 5, décembre 1968, pp. 1184-1218 ; des mêmes auteurs : *Society, Politics and Economic Developments*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967 ; BERTALANFFY (L. V.). — *General System theory*. George Braziller ed., New York, 1968.

Notre exposé sera consacré à l'examen de la réforme agraire en tant que mesure institutionnelle et aux modifications qu'elle a fait subir, dix ans environ après son application, à la structure de la propriété rurale. Dans une première étape, nous nous attacherons à analyser les concepts et modalités de la réforme ; dans la seconde, nous tenterons une analyse statistique des résultats de cette réforme sur la structure de la propriété et nous terminerons, enfin, par quelques conclusions sur le problème réforme agraire - propriété rurale. Nous avons, par ailleurs, procédé à l'analyse de la relation entre les structures agraires et le développement économique (2).

I. — RÉFORME AGRAIRE : CONCEPTS, MODALITÉS ET CONTEXTE

A) Concepts.

Diverses causes poussent les pays sous-développés d'aujourd'hui à réformer leurs structures agraires (3). Mais la cause principale et fondamentale semble être que la croissance économique générale suppose, au préalable, une transformation de ces structures dans le sens du développement et du progrès (4). Cela s'est avéré exact pour les économies aujourd'hui industrialisées et cela demeure vrai pour les économies en voie de développement à l'heure actuelle (5).

Vouloir que la propagation du progrès se fasse de l'industrie vers l'agriculture n'est concevable que si les structures agraires sont réceptives à cette propagation. Cela n'est pas le cas des pays sous-développés. Si l'agriculture reste

(2) AYOUB. — *Structure Agraire et Développement Économique*, Paris, 1961.

(3) O.N.U. — *La Réforme Agraire*, New York, 1951.

O.N.U. — *Progrès de la Réforme Agraire*, New York, 1956.

O.N.U., F.A.O., B.I.T. — *La Réforme Agraire*. Conférence mondiale tenue à Rome du 20 juin au 2 juillet 1966. Compte rendu des travaux dans *Notes et Etudes Documentaires*, N° 3439-3440, La Documentation Française, 1967.

(4) GENDARME (René). — *La Pauvreté des Nations*. Ed. Cujas, Paris, 1963, p. 439.

(5) FERROUX (Fr.). — *La coexistence pacifique*. P.U.F., 1958, t. III, p. 482.

stagnante quand l'industrie se développe « nous assistons à la formation de corps dissymétriques, corps mal grandis dont les extrémités sont restées atrophiées » (6). Sans « itinéraires » ou « canaux de transmission » reliant les secteurs à l'intérieur de l'économie, la croissance de l'un peut demeurer localisée et finir par décliner.

A ces considérations économiques s'en ajoutent, naturellement, plusieurs autres d'ordre sociologique, politique, technologique, etc... Réunies, ces considérations font de la réforme agraire une nécessité et un préalable à toute politique générale de développement. Ceci est encore plus vrai dans les économies sous-développées où le secteur agricole occupe une position dominante et où la majorité de la population est rurale. Il faut donc que l'effort soit exercé sinon simplement du moins principalement sur l'agriculture.

Mais comment réformer ces structures et qu'est-ce qu'une réforme agraire ?

En général, un réforme agraire peut s'exercer séparément ou simultanément sur trois fronts : le régime de la propriété agricole, l'organisation de la production agricole et la commercialisation des produits agricoles. Par conséquent, trois sortes de réforme sont possibles :

a) Dans la perspective d'un pays sous-développé non engagé doctrinalement le Pouvoir essaie, en la limitant, de rendre la propriété privée compatible avec la justice sociale. Tâche difficile et combien ardue. Il s'agit, alors, de transférer la propriété du sol aux paysans cultivateurs et d'abolir ou d'améliorer le système de métayage, de remembrer les petites exploitations agricoles afin d'en permettre la mécanisation et la modernisation (système coopératif), bref, de créer la propriété paysanne. C'est une réforme agraire *distributive*. Elle transfère d'un des groupes de la communauté à un autre la propriété, le pouvoir et les avantages sociaux. Elle élimine la classe « féodale » et contribue à la création de la classe moyenne paysanne qui, à son tour, donnera naissance plus tard à une classe moyenne urbaine.

b) Par contre, quand une réforme agraire découle d'une position idéologique (Marxisme, par exemple) en matière de

(6) BYÉ (Maurice). — *Agriculture et Développement*. *Bull. Chambres d'Agriculture de Paris*, 15 mars 1960, p. 5.

propriété privée, de production et de distribution, elle peut être comprise tout autrement (7).

Dans ce cas, le pouvoir abolit purement et simplement la propriété privée ou, plutôt, crée la propriété individuelle pour l'abolir ensuite (l'exemple soviétique) en déclarant que la terre appartient à l'État ou à toute la communauté. Les paysans sont considérés, alors, comme des ouvriers agricoles travaillant dans des Kolkhoz ou des Sovkhoz. En matière d'organisation de la production, l'État élabore des plans détaillés, supervise leur exécution et contrôle l'activité du secteur tout entier. C'est la réforme agraire dite « révolutionnaire ».

c) Une troisième forme de réforme agraire nous est fournie par les réformes d'ordre administratif : réglementation des titres de propriété, du droit de captation de l'eau, des modalités du contrat de fermage ou de métayage, etc... Les effets de ces réformes sur les structures sont plutôt des incidences que des objectifs recherchés au préalable par le pouvoir. C'est la réforme agraire administrative.

On constate donc, qu'une réforme agraire peut signifier une transformation radicale de l'économie et de la société comme elle peut faire l'objet d'une simple loi parmi d'autres. Trois facteurs déterminent le choix d'un de ces trois modes de réformes : l'option doctrinale, la nature du régime politique et les conditions économiques et démographiques prévalent, à un moment donné, dans la société.

D'aucuns pensent que la « réorganisation révolutionnaire » de l'agriculture implique en premier lieu et essentiellement « la confiscation des terres des grands propriétaires et la redistribution du sol aux paysans » (8). Pour notre part, nous croyons que cette méthode introduit un facteur permanent de trouble et de déséquilibre dans l'organisation de la production agricole même si, ou plutôt parce qu'elle « est conçue comme une étape dans l'édification de la société socialiste dont le but suprême demeure la collectivisation des moyens de production » (9). L'exemple de la Russie est suffisamment éloquent à cet égard : la collectivisation obligatoire survenant après une réforme agraire distributive avait entraîné des sacrifices, des pertes et un gaspillage dont les effets se font sentir jusqu'à présent. Le paysan ne fournit le meilleur effort que lorsqu'il est assuré de la continuité et de la sécurité de sa propriété.

De plus, distribuer les terres dans un premier temps, pour les collectiviser ensuite conduit à une seconde contradiction : la création d'une nouvelle classe sociale qui rentrera très tôt en contradic-

tion avec la société sans classes « promise » par le socialisme.

Quant à la réforme agraire qui s'inspire de l'idée de rendre la propriété compatible avec la justice sociale, elle pose encore davantage de problèmes. Qui peut, en effet, déterminer d'une façon précise quelle est la limite de la propriété en-deçà de laquelle elle est « inoffensive » et au-delà de laquelle elle est « exploiteuse » ? L'imprécision de cette limite et sa remise en cause perpétuelle ne poussent-elles pas l'ancien propriétaire exproprié d'une partie de ses terres à limiter ses investissements sur la partie qui lui reste et le nouveau propriétaire bénéficiaire à marchander ses efforts de peur, l'un d'une extension des limites expropriées, l'autre d'une collectivisation éventuelle ?

En définitive, le risque mortel qui guette toute réforme agraire nous semble être l'instabilité de son cadre juridique. Le changement chronique de ce cadre est le résultat inéluctable de la trop grande politisation (dans le mauvais sens) de cette réforme qui fait oublier le rôle que celle-ci doit jouer dans une véritable stratégie de développement qui s'accommode très mal de la discontinuité.

Nous sommes persuadés que toutes ces considérations n'ont pas retenu longtemps l'attention des promoteurs de la réforme agraire en Syrie dans la hâte où ils étaient de promulguer cette loi pour recueillir au plus vite ses résultats politiques immédiats. Cette hâte explique, d'ailleurs, dans une large mesure, les changements et les amendements successifs qu'a connus celle-ci depuis dix ans.

B) Modalités.

Les dispositions essentielles, qui nous intéressent, ici, de la loi 161 du 27 septembre 1958, d'après ces récentes modifications peuvent se résumer ainsi (10) :

a) Les limites de la propriété rurale sont fixées à :

— 15 à 50 hectares dans les terres irriguées, selon les régions, la fertilité du sol, l'abondance de l'eau et la facilité de l'irrigation ;

— 80 à 300 hectares dans les terres non-irriguées, selon la pluviométrie moyenne de la région dans laquelle se trouvent ces terres ;

— 35 à 40 hectares dans les terres irriguées plantées d'oliviers et de pistachiers ;

— en plus de ces limites, le propriétaire excédentaire a le droit de se « désister en faveur de chaque conjoint et

(10) La Loi N° 161 sur la Réforme agraire en Syrie fut promulguée le 27 septembre 1958 et plusieurs fois amendée depuis :

— En 1958 par la Loi N° 139 du 8-11-1958.
— En 1959 par l'arrêté-loi N° 226 du 19-12-1959.

— En 1963 par le Décret-Loi N° 88 du 25-6-1963.

— En 1964 par le Décret-loi N° 125 du 6-12-1964.

— En 1966 par le Décret-loi N° 145 du 3-12-1966.

Voir le texte unifié et définitif de cette loi dans la revue : *Economie et Finances des Pays Arabes (EFPA)*, Damas, N° 110, février 1967, pp. 110-133.

de chaque enfant d'une superficie équivalente à 8 % seulement de la superficie qu'il a le droit de conserver ».

b) La personne expropriée a droit à une indemnité ne dépassant pas dix fois la moyenne du montant du loyer de la terre pour un cycle agricole ne dépassant pas trois années. Cette indemnité est versée en titres nominatifs publics portant un intérêt annuel de 1,5 % et amortissables en quarante ans.

c) Les terres expropriées dans chaque village sont distribuées aux paysans par petites propriétés ne dépassant pas 8 hectares dans les terres irriguées ou boisées et 30 à 45 hectares dans les terres non irriguées selon la pluviométrie de chaque région.

Les bénéficiaires de cette distribution ont le devoir de se grouper en coopératives agricoles garanties par l'Institution de la Réforme Agraire auprès des Banques Agricoles.

d) L'Institution de la Réforme Agraire a le droit d'appliquer le système de fermes collectives ou d'État dans certaines régions où les conditions exigent une telle organisation.

e) La Loi de 1958 prévoyait une période de cinq ans pour terminer les travaux d'expropriation et de distribution. Ce délai a été porté à dix ans à partir de 1963 par le Décret-Loi N° 88 du 23-6-1966.

Parmi ces directives, seule la réalisation de l'expropriation est, en réalité, en bonne voie ou même sur le point d'être terminée. La distribution, comme nous allons le voir, piétine et est largement en retard sur l'expropriation. Quant à l'article sur l'indemnisation, il est plutôt une clause de style que personne n'a jamais pensé appliquer. On se demande, d'ailleurs, pourquoi il est toujours en vigueur alors que la volonté de ne pas l'appliquer est tellement manifeste. Enfin, la même distance qui sépare le mouvement des expropriations de celui de la distribution sépare ce dernier du mouvement pour la formation des coopératives agricoles.

Mais avant d'analyser plus en détail les conséquences de cette réforme agraire sur la propriété rurale, il nous paraît nécessaire, sans évoquer les multiples raisons de son application, de présenter le contexte économique et social qui existait à la veille de la promulgation de la Loi 161.

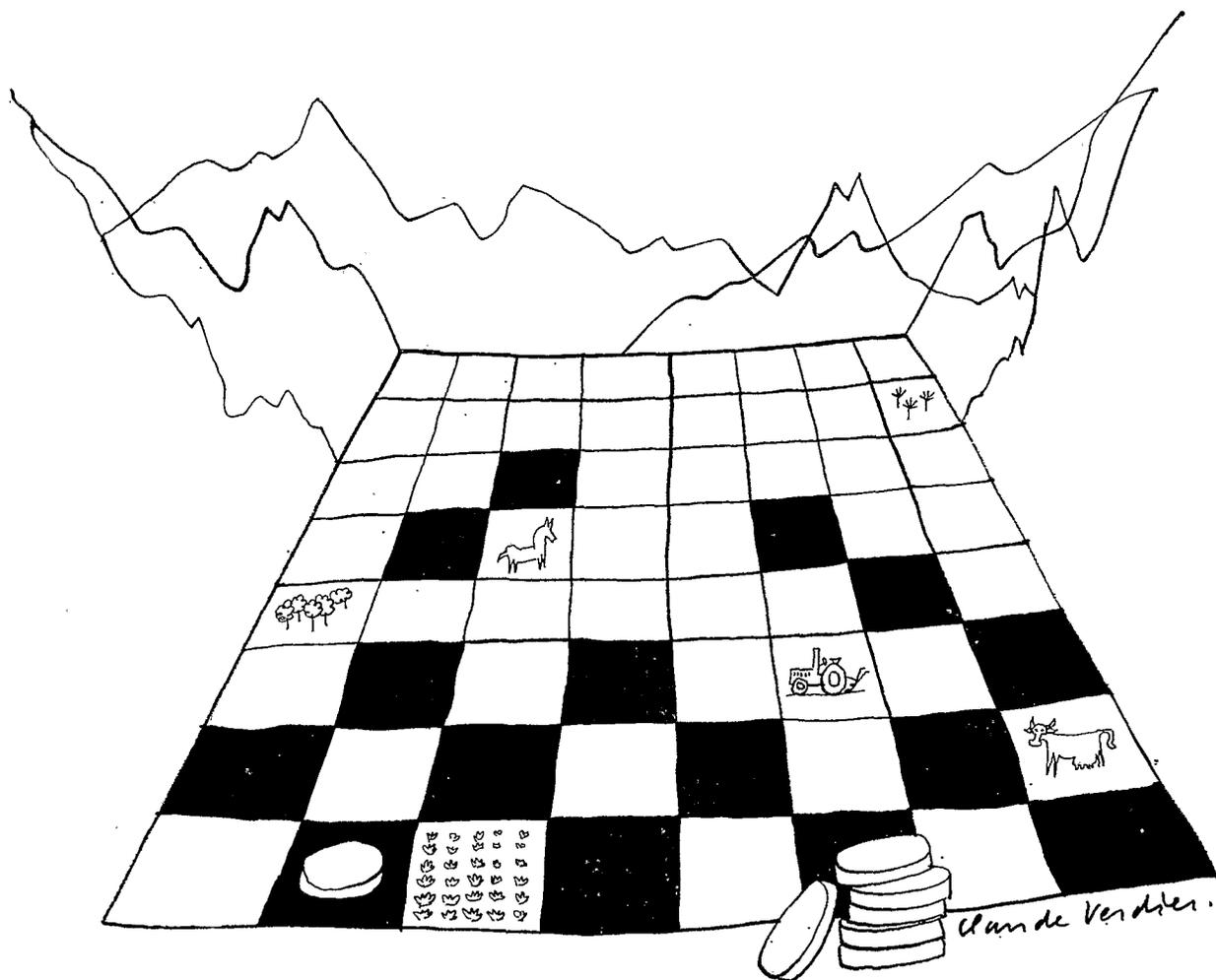
C) Le contexte.

En 1958, la répartition des terres en Syrie était la suivante : sur une superficie totale de 18,448 millions d'hectares, 44 % de ces terres étaient cultivables, dont 67 % effectivement cultivées, le reste (33 %) était cultivable mais pratiquement non cultivé ; le restant de la superficie totale, soit 56 %, était incultivable ou non disponible pour la culture, constitué principalement par le désert, les pâturages, les forêts, etc... Moins de 10 % de la superficie effectivement cultivée étaient irrigués, le restant (90 %) était directement subordonné à

(7) BOUVIER (Charles). — *La collectivisation de l'agriculture en URSS ; la Chine et les Démocraties Populaires*. A. Collin, Paris, 1958. Pour une analyse récente de la politique agraire Soviétique depuis 1917 en passant par la période de la NEP et jusqu'à la collectivisation... voir : ROSIER (Bernard). — *Structures agricoles et Développement économique*, éd. Mouton, 1968, pp. 151-224.

(8) GENDARME (R.). — *Op. cit.*, p. 445.

(9) GENDARME (R.). — *Ibid.*



La redistribution des terres.

un facteur incontrôlable et aléatoire : la pluie. Si, enfin, nous notons que 10 % seulement de la superficie non irriguée reçoit une moyenne annuelle de précipitations suffisante pour une culture sèche (500-1 000 mm) nous aurons alors un tableau global des conditions de la terre en Syrie (11).

Sur le plan de la répartition de la propriété rurale, la situation en 1955 était la suivante : sur un total de 7 931 688 hectares appropriés, 13 % appartenaient à la petite propriété (moins de 10 hectares), 36 % à la propriété moyenne (de 10 à 100 hectares), 29 % à la grande propriété (100 hectares et plus) et, enfin, 22 % appartenaient à l'Etat (12).

Le nombre des propriétaires excédentaires touchés par la Loi de 1958 s'élevait à 3 240 personnes sur un nombre total de propriétaires détenant plus d'un hectare évalué à 258 681 personnes. Le pourcentage des propriétaires touchés par cette Loi, sur l'ensemble des propriétaires, ne dépassait pas 1,25 %.

La superficie de la propriété excédentaire par rapport à la superficie globale ne dépassait pas 16,42 %. Elle a augmenté, depuis, à la suite des modifications apportées aux limites de la propriété. L'écart dans le pourcentage entre la grande propriété (29 %) et la propriété touchée (16,42 %) provient du fait que

la limite fixée par la Loi 161 était supérieure à 100 hectares — plus précisément, de 300 hectares pour les terres non-irriguées et de 80 hectares pour les terres irriguées (13).

Sur le plan général, trois traits caractérisaient l'économie syrienne : domination du secteur agricole, désarticulation et dépendance.

En effet, en 1957, l'agriculture était la source de 43,53 % du revenu national, 67 % environ de la population globale étaient agricoles et fournissaient 80 % du total des exportations du pays. Cette agriculture était, elle-même, dominée par la monoculture (principalement le coton et secondairement le blé et l'orge) et souffrait directement de la rareté de l'eau.

La désarticulation de l'économie se manifestait sur les deux plans de la production et de la consommation. Sur le plan de la production l'agriculture était scindée en deux secteurs bien distincts : celui de la production pour l'exportation dirigée par un capitalisme agricole intégré (la même firme cultivait le coton, le faisait égrener et l'exportait) et celui de la production pour la consommation intérieure ou même l'auto-consommation. Des liens très lâches unissaient ces deux secteurs de l'activité économique : l'un moderne et l'autre archaïque. De cette « dualité » à l'intérieur de l'économie, résultaient deux niveaux de vie, deux

types de consommation, bref deux mondes opposés : celui du village traditionnel et celui de la ville. Encore que cette différence se manifestât entre les fermes capitalistes modernes et les villages traditionnels.

Quant à la dépendance, elle se vérifiait dans l'agriculture, par rapport aux facteurs climatiques (aléatoires), dans le commerce extérieur par rapport au marché international des matières premières (instables), et dans l'industrie par rapport au marché interne (étroit) (14).

Face à ces conditions, le problème reste de savoir dans quelle mesure la réforme agraire est parvenue à modifier les structures de la propriété rurale.

II. — RÉFORME AGRAIRE ET STRUCTURES DE LA PROPRIÉTÉ RURALE

Dix ans environ après la mise en application de la Loi sur la Réforme agraire, quels en sont les résultats sur les structures de la propriété rurale ? Quelle est la portée réelle de cette réforme dans les quatre domaines de l'expropriation, de la distribution, du nombre de bénéficiaires et du mouvement des coopératives agricoles ?

(11) Statistical abstract of Syria-Damas, 1957.

(12) Bureau de Documentation Syrienne et Arabe : *Etude sur l'agriculture syrienne*, Damas, 1955, p. 245.

(13) Ministère de la Réforme Agraire : *Deux ans de Réforme Agraire* (En Arabe), Damas, 1960.

(14) AYOUB (A.). — *L'Economie arabe entre le sous-développement et le développement* (en arabe). Presses Universitaires d'Alep, 1966, pp. 191-250.

Pour répondre à ces questions, nous croyons qu'il faut d'une part lier le mouvement de l'expropriation à celui de la distribution et d'autre part, analyser la création et l'évolution des coopératives agricoles en tenant compte du nombre des bénéficiaires de la réforme.

A) Exposition — Distribution.

A la fin de l'année 1967, le total des superficies expropriées et distribuées — par rapport à la superficie agricole totale — ne représentait que des pourcentages vraiment modestes, comme il ressort du tableau suivant (tableau 1).

Le tableau 2 relate l'évolution, dans le temps, de l'expropriation, de la distribution et de l'écart entre elles. Ces deux tableaux appellent les commentaires suivants :

a) D'après les déclarations officielles faites par le Ministre de la Réforme Agraire, en septembre 1965, la superficie expropriée d'alors correspondait à 86,6 % de la superficie totale à exproprier d'après les amendements faits à la loi initiale par le décret N° 88 du 23-6-1963 (15).

(15) Déclaration publiée par la Revue EFPA, N° 93, septembre 1965, pp. 69-70.

TABLEAU 1

Réalisation de la Réforme agraire jusqu'en 1967 (en hectares)

	Terres cultivées (1)			Terres non cultivées (2)	Total général (1 + 2) (3)
	Irriguées	Non irriguées	Total		
1. Total de la superficie agricole	507 552	2 619 843	3 127 395	3 003 482	6 130 877
2. Total de la superficie expropriée	71 207	1 006 328	1 077 535	238 399	1 315 934
3. Rapport en % de 2/1	14,03	38	34	7,95	21,5
4. Total de la superficie distribuée.	22 471	362 265	384 736	—	384 736
5. Rapport en % de 4/2	31,55	36	35,7	—	29,2
6. Rapport en % de 4/1	4,4	13,8	12,3	—	6,27

TABLEAU 2

Réforme agraire : Expropriation, Distribution (1959-1967) (en hectares)

An- née	A. — Expropriation					B. — Distribution					C = (A - B)	
	Terres cultivées (1)			Terres non cultivées (2)	Total (1c + 2) (3)	Terres cultivées (4)			Terres non cultivées (5)	Total (4f + 5) (6)	(1c - 4f) (7)	Superficie non distribuée cumulée (8)
	Irriguées (a)	Non-irriguées (b)	Total (c)			Irriguées (d)	Non-irriguées (e)	Total (f)				
1959	11 577	326 042	337 619	179 211	516 830	3 504	33 230	36 734	—	36 734	+ 300 885	300 885
1960	8 680	146 375	155 055	12 513	167 568	2 445	20 903	23 348	—	23 348	+ 131 707	432 592
1961	9 219	118 249	127 468	5 730	133 198	7	3 523	3 530	—	3 530	+ 123 938	556 530
1962	2 347	43 664	46 011	3 817	49 828	4 379	88 006	92 385	—	92 385	- 46 374	510 156
1963	3 970	44 142	48 112	2 333	50 445	840	64 170	65 010	—	65 010	- 16 898	493 258
1964	8 210	65 565	73 775	2 414	76 189	262	10 791	11 053	—	11 053	+ 62 722	555 980
1965	13 344	181 435	194 779	25 957	220 736	159	20 317	20 476	—	20 476	+ 174 303	730 283
1966	6 467	40 929	47 396	1 545	45 941	8 196	67 162	75 358	—	75 358	- 27 962	702 321
1967	7 393	39 927	47 320	4 879	52 199	2 679	54 163	56 842	—	56 842	- 4 643	697 678
Total 1968	71 207	1 006 328	1 077 535	238 399	1 315 934	22 471	362 256	384 736	—	384 736	697 678	
	5 397	19 631		397		22 963	166 392					

Notes: (*) Les terres non cultivées sont des terres laissées en friche mais qui peuvent être cultivables.
(**) Il n'y a pas eu, effectivement de distribution de terres non cultivées.

Sources : 1. Ministry of Planning: Statistical abstract of Syria - Demassens, 1967.

2. Ministère de la Réforme agraire : Statistique sur la Réforme agraire - Cité dans la Revue (EFPA), Damas, n° 100 - Avril 1966.

3. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire : Statistique sur la réforme agraire - Cité dans la Revue (EFPA), Beyrouth, n° 11-137, mai 1969.

Comme depuis 1966, aucune modification n'a été apportée aux limites de la propriété rurale évoquées précédemment et que les opérations d'expropriation ne sont pas arrêtées durant les années 1966, 1967, 1968 et 1969, il est donc permis de conclure que le mouvement d'expropriation touche à sa fin.

b) En nous limitant uniquement à l'évolution du mouvement jusqu'en 1967 (16) nous remarquons que le pourcentage de la superficie touchée par rapport à la superficie agricole globale ne dépasse pas 21,5 %, pourcentage modeste si on le compare à celui des pays « socialistes » et même à celui d'autres pays sous-développés qui ont adopté une réforme agraire distributive. La superficie irriguée — la plus rentable — est à peine touchée (14,03 %).

c) Si l'exportation tire à sa fin, la distribution, par contre, accuse un retard considérable : 29,2 % de la superficie expropriée est effectivement distribuée jusqu'à fin 1967. Par rapport à la superficie totale 6,27 % des terres ont changé de mains et 4,4 % seulement pour la superficie irriguée globale. Autrement dit, la structure de la propriété — surtout celle des terres irriguées — n'a pratiquement pas été modifiée.

Si l'on exclut les 238 399 hectares des terres non cultivées — expropriées mais non distribuées jusqu'à présent — l'écart total entre la superficie expropriée et celle distribuée est de 697 678 hectares, soit environ les deux tiers de la superficie cultivée expropriée. La distribution a connu un début de résorption en 1961 avec 92 385 hectares — distribution record pour toute la période envisagée — et atteint à nouveau, en 1964 et surtout en 1965 des chiffres assez élevés : 62 722 hectares et 174 303 hectares respectivement. L'année 1966 annonçait un revirement de la situation laissant apparaître, à nouveau, des écarts entre expropriation et distribution.

Il n'est d'ailleurs pas inutile de noter, au passage, que l'année 1962, qui fut considérée comme une année de remise en cause des principes socialistes annoncés pendant la période de l'Union avec l'Égypte est, paradoxalement, l'année où la distribution a été la plus importante de toute la période.

e) Sur les 697 678 hectares expropriés mais non distribués, environ 308 087 hectares — soit presque la moitié — sont loués par l'État aux particuliers (généralement, à l'ancien propriétaire) à des prix dépassant de loin les possibilités financières du paysan pauvre.

L'exemple de la location des terres irriguées est, à cet égard, concluant. En effet, en 1965-1966 environ 34 085 hectares irrigués (sur un total de 44 022 hectares irrigués expropriés mais non distribués) furent loués à un prix évalué à \$ 19 US l'hectare par an. Pour une superficie égale à celle distribuée par l'État selon la loi de la réforme (8 hectares) le

paysan devait donc déboursier annuellement \$ 152 US uniquement pour le loyer de sa terre sans compter les dépenses en engrais, en insecticides, en canaux d'irrigation, en installations fixes, etc.

Si l'on compare le montant de ce loyer au revenu par tête d'habitant (environ \$ 150 US) que la majorité des paysans pauvres n'atteint d'ailleurs pas, il en résulte une impossibilité évidente pour celui-ci de se présenter en locataire éventuel. Il en résulte aussi que la grande majorité des locataires des terres expropriées sont ou bien les anciens propriétaires dépossédés, ou bien la couche moyenne de la paysannerie.

Pour l'ancien propriétaire, cette location ne peut présenter que des avantages : elle lui permet d'abord de se maintenir sur ses terres en attendant un revirement politique toujours possible, elle lui garantit ensuite le temps nécessaire pour amortir son capital fixé engagé dans l'exploitation et elle lui assure, enfin, presque le même revenu que précédemment jusqu'à la date de l'expropriation définitive. Le surplus dégagé par le secteur agricole (surtout par la production du coton) ne s'introduit plus dans le circuit économique national productif. Une des raisons de cet état de chose est, là aussi, d'ordre institutionnel : radicalisation excessive des nationalisations dans les deux secteurs industriel et commercial et modération de la réforme dans le secteur agricole.

Nous développons cette idée dans notre article : « Réforme agraire et stratégie économique globale » à paraître prochainement dans la Revue Civilisations et développement — Université de Louvain (Belgique).

Pour l'économie nationale, cette solution présente au moins un désavantage puisqu'elle freine les investissements en capitaux fixes et le renouvellement de ces mêmes capitaux. Le vieillissement de l'appareil de production dans le secteur agricole fut le premier résultat de cette situation.

Les statistiques concernant le parc des tracteurs confirment pleinement notre conclusion. En effet, sur 12 793 tracteurs enregistrés jusqu'à fin 1966, plus de 5 026 remontent, pour leur fabrication, à 1957 et au-delà, 657 à 1958, 918 à 1960 et 12 tracteurs seulement en 1966. Le même phénomène est observable pour les moissonneuses-batteuses, les pompes, etc.

f) Notons enfin, que la Réforme agraire n'a pas encore pénétré la région de Hassaka dans le Nord du pays malgré l'importance de cette région pour la production céréalière et l'étendue énorme de sa superficie rurale (600 340 hectares de terres cultivées dont 43 783 hectares irrigués et 1 023 822 hectares de terres cultivables mais non cultivées.

B) Bénéficiaires — Coopératives agricoles

Le problème central de la réforme agraire est, peut-être, moins celui de l'expropriation et de la distribution des terres que celui du regroupement des

(16) Cette limitation est motivée par l'absence, à notre connaissance, de chiffres officiels et définitifs concernant les années 1968, 1969 et 1970.

TABLEAU 3

Nombre des bénéficiaires de la réforme agraire

Année	Nombre de villages distribués	Nouveaux propriétaires		Superficie distribuée			Moyenne de superficie par chef de famille (**) (hect.)
		Chefs de famille	Individus (*)	Non irriguée	Irriguée	Total	
1959.	32	2 636	14 319	33 230	3 504	36 734	13
1960.	52	1 632	8 897	20 903	2 445	23 348	14
1961.	8	249	1 355	3 523	7	3 530	14
1962.	197	6 507	34 921	88 006	4 379	92 385	14
1963.	90	3 548	20 096	64 170	840	65 010	18
1964.	24	820	4 921	10 791	262	11 053	13
1965.	45	924	5 707	20 317	159	20 476	22
1966.	233	7 081	44 790	67 162	8 196	75 358	10
1967.	160	3 614	22 195	54 163	2 679	56 842	15
Total . .	841	27 011	157 201	362 265	22 471	384 736	14
1968.	577	12 639	72 235	166 392	22 963		

Notes: (*) Le nombre d'individus dont le chef est bénéficiaire.

(**) Cette moyenne est le résultat de la division de la totalité de la superficie distribuée par le nombre des chefs de famille bénéficiaires.

Sources: — Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire - Damas, 1967.

— EFPA, No. 125, mai 1968.

bénéficiaires de cette réforme dans des coopératives agricoles de production et de commercialisation. Cet impératif est encore plus sensible dans les pays sous-développés où le paysan bénéficiaire de la réforme est, généralement, d'une telle pauvreté qu'il lui est difficile de mener à lui tout seul et à l'aide de ses faibles moyens techniques et financiers les opérations de production et de commercialisation.

En second lieu, la productivité et la rentabilité optimum dans une exploitation agricole ne peuvent être atteints qu'avec une certaine dimension de cette exploitation. Il est donc important, dans le cas d'une réforme agraire distributive, de procéder immédiatement à un regroupement de la terre morcelée pour pouvoir assurer la rentabilité du secteur agricole tout entier.

Ces impératifs n'ont pas échappé aux promoteurs de la Loi sur la Réforme Agraire qui ont fait de l'adhésion des nouveaux bénéficiaires aux coopératives agricoles un devoir et une obligation. Les amendements et modifications de cette loi n'ont fait qu'insister sur cet aspect important de la réforme. C'est ainsi que le décret 125 du 6 décembre 1964 stipulait qu'une société coopérative agricole doit, en principe, être créée dans chaque village touché par le mouvement de la distribution.

Mais un long chemin sépare la réalité vivante des désirs exprimés par les Lois. Car, bien que nous ne disposions pas de statistiques relativement exactes concernant la superficie et le nombre d'adhé-

rents aux coopératives agricoles en Syrie nous pouvons avancer, sans risque d'erreur, que cet objectif de la réforme n'a pas été, lui non plus, pratiquement atteint. Un décalage aussi important que celui qui existe entre l'expropriation et la distribution se manifeste entre le nombre de bénéficiaires et la création des coopératives agricoles.

Cette constatation ressort directement du tableau suivant (tableau 3).

Les remarques suivantes peuvent être faites à la lecture de ces chiffres :

a) Par rapport à la population agricole totale et à la population active dans l'agriculture qui étaient en 1966 de 3 368 256 et 837 000 personnes, respectivement, les nouveaux propriétaires ne représentaient que 4,66 % et 3,22 % (17); pourcentages infimes et sans aucune mesure avec les objectifs « grandioses » proclamés.

b) Sur le plan de la création des coopératives agricoles, la situation n'est guère plus satisfaisante. Elle est, en outre, obscurcie par la carence systématique de

(17) Pour le pourcentage de la population agricole totale :

$$\frac{\text{Nombre des propriétaires-individus}}{\text{Population agricole totale}} = \frac{157\,201}{3\,368\,256} = 4,66 \%$$

Pour le pourcentage de la population agricole active :

$$\frac{\text{Nombre des propriétaires-chef de famille}}{\text{Population agricole active}} = \frac{27\,011}{837\,000} = 3,22 \%$$

statistiques et les déclarations officielles contradictoires.

En partant des dispositifs de la loi sur la réforme agraire, le nombre des coopératives agricoles doit, en principe, correspondre au nombre de villages distribués. D'après le tableau précédent, ce nombre devrait être d'environ 841 coopératives agricoles. Or, dans un article du Ministère de l'Agriculture lui-même, en date d'avril 1965, ce nombre était indiqué comme étant de 330 coopératives groupant 27 000 adhérents et couvrant une superficie de 140 000 hectares non irrigués et 30 000 hectares irrigués (18). Il suffit de comparer ces chiffres avec ceux de la distribution et du nombre de bénéficiaires pour découvrir l'optimisme hâtif du responsable. D'ailleurs, un autre article publié dans une revue gouvernementale mentionne, deux ans après l'article précité, que le nombre de coopératives de la réforme agraire est de 351 au printemps de 1967 (19) et que l'objectif du deuxième Plan quinquennal (fin 1970) est de faire monter ce nombre à 500 (20).

C) L'évolution de la situation en 1968 et 1969.

Nous nous sommes abstenus d'inclure les chiffres relatifs à la distribution pour les années 1968 et 1969, étant donné leur caractère non-officiel et contradictoire. Ni le Bureau Central de Statistique ni le Ministère de la Réforme Agraire n'ont fait paraître jusqu'à cette date et à notre connaissance un récapitulatif chiffré sur les travaux de la distribution couvrant les années en cause. Il serait donc prématuré de conclure que 95 % des terres expropriées sont déjà distribuées (21).

Dire cela, c'est dire que près de 600 000 hectares ont été distribués en 1968, ce qui nous semble improbable, au moins pour une raison technique et sans vouloir mettre en doute l'ardeur qui anime les dirigeants de la réforme. En effet, les deux tiers environ de la superficie totale de la Syrie n'étaient pas encore entièrement cadastrés jusqu'à fin 1965, bien que les travaux du cadastre aient été commencés dès les premières années du mandat français. Les travaux de distribution étant étroitement liés aux travaux cadastraux et aux enquêtes socio-économiques qui devraient, en principe, être conduites dans chaque village, il serait donc légitime de mettre en doute l'achèvement de la distribution.

Il en va de même pour les coopératives agricoles qui ont vu leur nombre se gon-

(18) TARABEIN (Adel). — L'Année Agricole, Revue EFPA, Damas, N° 88, p. 32.

(19) JEMAA (Naim). — La réalité sur la coopération, dans la revue arabe *La Révolution Agraire*, cité par EL ZAIM (I.). — Le problème agraire syrien, *Développement et Civilisation*, n° 31, 1967, Paris, p. 77.

(20) Direction générale du Ministère de la Réforme Agraire : « Achèvement du Ministère en un an (1-10-64 à 1-10-65) » (en arabe), Damas, p. 5.

(21) SANAN (Fernand). — Les réalisations du secteur agricole. Revue EFPA, n° 11/137, 1969, p. 30.

fler, pour l'année 1968 seulement, de 538 nouvelles coopératives (22).

**

En résumé, les résultats de la réforme agraire peuvent être caractérisés, sur le plan de la propriété rurale, par les traits suivants :

1° La réforme est une évolution et non une « révolution ».

Dépouillée de la phraséologie révolutionnaire, la réforme nous paraît plutôt une mesure timide. La structure de la propriété rurale n'a été modifiée que très superficiellement après dix ans d'application de cette réforme. La raison profonde de cette situation est, à notre avis, que la réforme n'a pas été, à l'origine, revendiquée par la base pour être adoptée, ensuite, par le sommet. Les quelques jacqueries ou manifestations paysannes démontraient, certes, l'impatience du monde rural à sortir de sa léthargie mais n'étaient ni assez fortes, ni, surtout, assez organisées. La Syrie, pays agricole, a toujours manqué d'un parti politique à base rurale. Le Ba'th essentiellement citadin — avant sa prise du pouvoir au moins — et regroupant des intellectuels et des militaires de la moyenne et petite bourgeoisie n'avait que très peu d'emprise sur les campagnes. L'aile rurale de ce parti (issue du Parti Socialiste Arabe de M.A. Hourani) aurait pu jouer un rôle important dans ce domaine si les événements politiques n'y avaient pas fait obstacle. Implanté à la campagne, surtout dans la région de Hama, il aurait pu éveiller et canaliser la conscience paysanne pour une revendication vraiment profonde en matière de propriété rurale.

Mais en l'absence de cette conscience, la loi de la réforme agraire et ses amendements successifs ne furent que des mesures édictées par des soucis politiques à court terme. C'est, en bref, une réforme agraire « apposée » à la réalité rurale du pays ; une réforme que la paysannerie ne défend pas en sachant qu'elle n'est pas son œuvre ; enfin une réforme agraire sans relation directe avec le développement économique du pays.

De plus, l'hésitation et l'imprécision doctrinales, concernant le sort final réservé à la propriété privée, ont multiplié les modifications et les amendements relatifs à la limite permise de cette propriété. Ces changements n'ont fait qu'augmenter le degré de déséquilibre du secteur agricole sur deux plans : d'une part, l'ancien propriétaire exproprié a limité ses investissements sur les terres qui lui restaient de peur d'une nouvelle modification de la loi, et d'autre part, le nouveau propriétaire ne croyait pas et ne croit pas encore que la terre qu'on lui a allouée est sa propriété définitive.

2° Une réforme sans contenu constructif.

Les responsables de la réforme donnaient l'impression de vouloir terminer les travaux de la réforme dès que les grands propriétaires seraient expropriés, ce qui explique, d'ailleurs la célérité relative avec laquelle ceux-ci ont été déposés.

Mais est-il besoin de rappeler que ce n'est là qu'une étape — relativement la plus facile — ? L'étape qui devait suivre — et qui n'a pas été sérieusement amorcée jusqu'ici — est la création des coopératives agricoles. De cette création seule dépend la réalisation des objectifs économiques et politiques d'une réforme agraire. La nécessité de ces coopératives et même de fermes d'État se fait principalement sentir dans le cas des anciennes fermes capitalistes de la Haute Djézireh qui présentaient, sur beaucoup de plans, des avantages indéniables. Par l'importance des capitaux engagés, l'introduction massive des machines, l'intégration des opérations agricoles, industrielles et commerciales et grâce à l'esprit d'innovation qui les animaient, ces fermes représentaient sans doute un visage moderne et dynamique de l'agriculture syrienne. Leur activité, depuis la réforme est malheureusement en déclin par la dispersion des responsabilités et le manque d'initiative.

3° L'État : le plus gros propriétaire « féodal ».

On ne peut faire grief à l'État d'être le plus grand propriétaire rural. Au contraire, la réforme agraire la plus « révolutionnaire » ne vise-t-elle pas à la suppression de la propriété du sol et à la création des coopératives de production étatiques ?

Mais la propriété rurale de l'État, en Syrie, est de tout autre origine et a une tout autre signification. Nous ne pouvons nous empêcher, dans ce domaine, de penser à la célèbre théorie du « Mode de production Asiatique » enterré depuis 1931 et qui reprend vie ces derniers temps. Avant la réforme, 30 % des terres cultivables étaient la propriété de l'État. Elles le sont toujours. Louées à celui qui peut payer un loyer — c'est-à-dire à l'agriculteur riche ou moyen — ces domaines sont gérés exactement de la même façon que les domaines de type « féodal » avec, en moins, le contrôle efficace et les profits importants que le « féodal » tirait de sa terre. D'ailleurs, les contrats de location se confondaient tellement avec le droit de disposer de la terre que le locataire de l'État sous-louait la terre à son tour et encaissait des bénéfices sans autre contre-partie que ses bonnes relations avec les dirigeants et les politiciens.

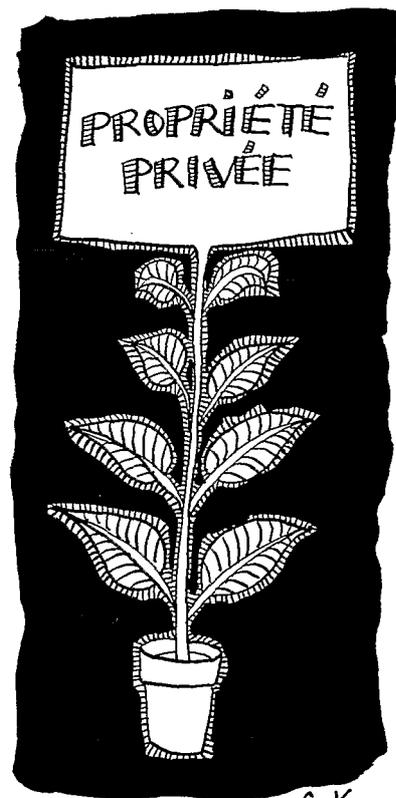
La perpétuation de cette situation diminuait beaucoup le sérieux et le bien fondé de la réforme et donnait, de plus, un argument majeur aux propriétaires

dépossédés qui enjoignaient à l'État de distribuer ses terres mal gérées avant de s'attaquer à leurs propriétés.

Cet argument eut tant de poids et de résonance que le gouvernement semble vouloir régler au plus vite cette situation anachronique. Un décret législatif approuvé par le Conseil des ministres à la fin de 1968 autorise la distribution des terres domaniales d'après les limites fixées par la loi sur la réforme agraire et ses amendements. Il s'agit, dans une première estimation très approximative, de distribuer environ 600 000 hectares non-irrigués et près de 60 000 hectares irrigués (23).

La structure de la propriété rurale ne sera vraiment modifiée qu'au moment où d'une part le programme initial de la distribution majoré des terres domaniales sera intégralement exécuté et d'autre part, où la politique des coopératives agricoles sera revisitée et correctement élaborée.

(23) D'après une dépêche de Damas publiée par le Journal Libanais *Al-Nahar*, n° 10189 du 15 décembre 1968.



C. V.