



HAL
open science

Le détournement des instruments de politiques publiques de développement rural au Chili

Didier Bazile, Eduardo Chia, Henri Hocdé, Jean Laurent

► To cite this version:

Didier Bazile, Eduardo Chia, Henri Hocdé, Jean Laurent. Le détournement des instruments de politiques publiques de développement rural au Chili : Que nous apprend le quinoa ?. 48. Colloque de l'ASRDLF : Migrations et Territoires, Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). Labo/service de l'auteur, Ville service, FRA., Jul 2011, Schoelcher, France. 14 p. hal-02810570

HAL Id: hal-02810570

<https://hal.inrae.fr/hal-02810570>

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Association
de Science Régionale
de Langue Française

48^{ème}
colloque

ASRDLF 2011

6, 7 et 8 Juillet, Schoelcher - Martinique

Migrations et Territoires



<http://asrdlf2011.com/>

LE DETOURNEMENT DES INSTRUMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL AU CHILI.

QUE NOUS APPREND LE CAS DU QUINOA?

Didier Bazile¹, Eduardo Chia², Henri Hocde³ & Jean Laurent⁴

¹ CIRAD, UPR GREEN & PUCV, Instituto de Geografía, Chili, Avenida Brasil 2241, Valparaíso, Chili
et CIRAD, UPR GREEN, F-34398 Montpellier, France, didier.bazile@cirad.fr, Tel +56.32.227.40.86 / Fax
+56.32.227.40.90

² INRA/CIRAD, UMR Innovation, 2 place Viala, Montpellier, eduardo.chia@cirad.fr Tél : 06 71 82 25 88

³ CIRAD, UMR ARTDEV, F-34398 Montpellier, France, henri.hocde@cirad.fr

⁴ AFD, Agence de N'Djaména – Route de Farcha, BP 478, N'Djaména, Tchad. laurentj@afd.fr

Résumé

Les politiques publiques en faveur du développement rural se matérialisent au travers d'instruments incitatifs, de règlements particulier, ou encore par l'accompagnement des initiatives particulières. Ceux-ci répondent en général à la mise en place d'une stratégie nationale d'appui à une filière agricole.

Dans le cas du quinoa cultivé au Chili depuis plus de 5000 ans. Chaque région de production observe un développement propre selon la diversité des populations agricoles impliquées dans sa culture que ce soient les populations *Aymara* de l'Altiplano (Ière région de Tarapaca), mais aussi celles des régions côtières du Centre-Sud principalement dans les régions du *Libertador General Bernardo O'Higgins* (VIème) ou encore les communautés *Mapuche* d'Araucanie (IXème). Dans ces situations particulières, les instruments des politiques publiques peuvent être détournés par les acteurs locaux au profit de la mise en oeuvre de leurs stratégies et objectifs spécifiques.

Cela semble être le cas pour le quinoa, dont la production de quinoa reste trop marginale pour prétendre bénéficier d'une politique nationale spécifique au sein du modèle agroexportateur soutenu par l'Etat. La filière bénéficie des fonds publics destinés au développement rural en général, et de l'appui à la petite agriculture familiale. Pourtant, depuis le « boom du quinoa » dans les années 90', quelques acteurs locaux s'y intéressent et montent différents projets depuis sa production, sa transformation jusqu'à sa commercialisation. Le quinoa est alors perçu comme un potentiel du développement rural local.

C'est dans ce contexte, que la présente recherche a questionné comment le quinoa pouvait porter des innovations de manière durable en intégrant une dimension territoriale qui dépend de l'assise et du pouvoir locaux des promoteurs de projets. Avec trois régions de production apparaissent trois situations distinctes où nous avons pu noter un ancrage territorial vraiment différent suivant les actions portées par les projets soutenus par les politiques publiques. Que l'on parle de semences et techniques au Nord, d'exportation de quinoa

biologique au Centre ou de produit alimentaire avec une identité Mapuche au Sud, chaque demande de financement est synonyme d'un projet particulier dont l'innovation portée par le quinoa a servi d'objet intermédiaire entre les acteurs en jeu.

En centrant sur la place du quinoa comme innovation dans le système technique et dans le système d'acteurs, les porteurs de ont pu accéder à des fonds des politiques publiques pour avancer vers des objectifs non affichés quitte à contourner, ou détourner les politiques publiques en leur faveur.

Il en ressort que derrière ces projets élaborés autour du quinoa, les porteurs, de chaque région, ont développé la capacité d'organiser des plateformes régionales de discussion et de réflexion sur le développement local où le quinoa peut apparaître comme un des axes structurant d'un projet de territorial pour le futur. Néanmoins, la réalité de la construction des innovations montre qu'il sera nécessaire de développer d'autres formes de coordination pour associer et faire participer la diversité des acteurs, puis les mobiliser pour une nouvelle gouvernance des territoires.

Mots-clés

Quinoa, Chili, Politiques Publiques, Développement Rural

Introduction

L'intervention de l'Etat en faveur du développement rural se fait d'une façon générale au travers d'instruments incitatifs, règlements, accompagnement des initiatives mais dans certaines situations particulières ces instruments peuvent être détournés par les acteurs locaux au profit de la mise en oeuvre de leurs objectifs spécifiques. Cela semble être le cas du quinoa au Chili. Cette plante est cultivée depuis très longtemps, bien avant l'arrivée des conquistadors espagnols, par les populations de l'Altiplano (lère région de Tarapaca), mais aussi dans les régions côtières du Centre-Sud principalement dans les régions du *Libertador General Bernardo O'Higgins* (VIème) et d'Araucanie (IXème). Les politiques agricoles chiliennes, influencées par la contre-réforme agraire de Pinochet et le modèle économique libéral, visent les productions agricoles destinées à l'exportation. Or la production de quinoa est trop marginale pour prétendre bénéficier d'une politique nationale spécifique au sein de ce modèle agroexportateur. La filière bénéficie néanmoins des ressources publiques destinées au développement rural en général, au même titre que les autres cultures produites par des petits agriculteurs. Il s'agit de politiques de soutien, que nous qualifierons de généralistes, destinées aux communautés rurales au sens large et dont l'appui reste souvent centré sur les aspects techniques et de commercialisation.

Pourtant, du fait de l'explosion de la demande de quinoa dans l'hémisphère nord depuis les années 90' quelques acteurs locaux s'intéressent aujourd'hui à sa production au Chili et montent différents projets visant à organiser et développer la filière chilienne d'exportation tout en essayant de développer, dans une moindre mesure, la consommation nationale. Le quinoa est perçu par ces porteurs de projets comme un moteur potentiel du développement rural local. On peut se demander dans quelle mesure cette culture, mineure pour l'agriculture chilienne, peut réellement participer au développement territorial et faire l'objet d'actions publiques spécifiques.

Les politiques agricoles au Chili ont privilégié, depuis 30 ans, l'appui aux producteurs tournés vers l'exportation, qui globalement coïncide avec un appui aux exploitations de taille moyenne à grande et des investissements conséquents. Les petits agriculteurs, dont les producteurs de quinoa, bénéficient seulement des politiques générales de développement rural. Dans ce contexte, les initiatives des promoteurs publics ou privés, vont d'abord structurer la production de quinoa au niveau local sans nécessairement s'intéresser à définir une stratégie nationale passant par une concertation avec les acteurs d'autres régions pour définir une visibilité et des objectifs communs nécessaires à l'établissement d'une politique publique agricole spécifique pour cette culture. Ce constat initial nous permet de postuler que le quinoa possède la capacité actuelle à servir de levier au développement local, de manière durable en intégrant une dimension territoriale qui dépend de l'assise et du pouvoir locaux des promoteurs de projets. Cette différenciation par les stratégies d'acteurs localisées nous sert de cadre méthodologique pour comparer les trois principales zones géographiques de production du quinoa au Chili et pour étudier comment dispositifs et instruments structurent (ou pas) les innovations pour changer d'échelle et se projeter vers une coordination nationale d'acteurs.

L'objectif de cette communication est d'analyser comment les conditions de mise en oeuvre et d'application des politiques publiques peuvent être à l'origine et accompagner l'innovation à travers les instruments mis en place et la façon dont les acteurs locaux se les approprient, les détournent ou les contournent. Nous nous appuyerons sur les travaux que nous conduisons au Chili dans le cadre du projet IMAS, ANR-AAP Biodiversité 2007 (Impact des Modalités d'Accès aux Semences sur la diversité des ressources génétiques en agriculture) sur les régions Nord (Tarapaca), Centre (O'Higgins) et Sud (Araucania).

1. Problématique

La production de quinoa chilienne a connu une croissance importante entre 1997 et 2007. En effet, les superficies cultivées [recensées] sont passées, en dix ans, de 176 ha (*VI Censo Agropecuario. INE, 1997*) à 1428 ha (*VII Censo Agropecuario. INE, 2007*), soit une augmentation de 700%. Sur la même période, la production a connu un accroissement exponentiel passant de 41 à 868 tonnes (2100%) grâce à une augmentation significative du rendement multiplié par trois passant de 0,23 à 0,61 T/ha.

Si certes, en pourcentage, cette augmentation est impressionnante, il est nécessaire de garder à l'esprit qu'en valeur absolue, il ne s'agit seulement que de 827 tonnes à l'échelle du pays. Sur la même période, le Pérou a augmenté sa production de 8136 tonnes et la Bolivie de 6310 tonnes entre 1998 et 2007 (1997 étant une année

exceptionnelle) (FAOSTAT, 2010). Certes, il ne s'agit que d'augmentations de l'ordre de 30%, mais elles sont considérablement plus importantes, par les volumes concernés, que les huit cents tonnes chiliennes.

Dans la littérature scientifique et/ou technique concernant le quinoa chilien, on retrouve régulièrement l'assertion selon laquelle le marché est en pleine croissance. Mais il est extrêmement difficile de trouver des justifications étayant cette affirmation. A défaut de preuve, l'assimilation est souvent faite entre augmentation de l'offre et croissance du marché. Or, il est toujours coutume de dire que l'autoconsommation de quinoa occupe toujours une place très importante, avec une vente qui passe très souvent par des marchés informels. La justification d'un marché à différentes échelles est difficilement compatible avec les données statistiques officielles. De fait, on peut difficilement parler de filière quinoa au Chili. Pourtant, nos enquêtes ont montré qu'une part de plus en plus importante de la production est vendue par les agriculteurs malgré des différences régionales marquées : >25% au Sud, >50% au Nord et >85% au Centre. On ne peut donc plus seulement penser au travers du schéma d'un petit nombre de producteurs, qui produisent de petites quantités sur de petites surfaces et vendent d'infimes volumes sur des marchés intangibles. C'est dans ce contexte, que l'appui public se définit et donc, ne se fait pas directement en faveur sur une production si faible et considérée comme peu organisée. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'aucune forme d'aide ne soit disponible les producteurs.

Le quinoa est une pseudo-céréale cultivée depuis environ cinq mille ans dans les Andes (Bazile et Negrete, 2009). L'essor international, qu'il connaît aujourd'hui, grâce à la diffusion des connaissances sur ses propriétés nutritives et à la croissance de la demande en produits alimentaires biologiques dans les pays du Nord a surtout des retombées pour les pays voisins, la Bolivie, le Pérou et l'Equateur, qui sont les premiers exportateurs mondiaux de quinoa. Depuis 1999, les quelques projets concernant le quinoa qui ont été réalisés ou sont en cours de réalisation au Chili suivent ce « boom » mondial du quinoa et s'y rattachent d'une façon ou d'une autre pour s'y identifier et s'en démarquer. Ils sont financés en grande partie sur des fonds publics même s'ils ne représentent qu'une part faible du budget des bailleurs.

L'originalité de la communication est de traiter de la question des politiques publiques de promotion des produits agricoles à vocation alimentaire, au sein d'un modèle économique libéral tourné vers les exportations, quand celles-ci peuvent inclure un caractère de patrimoine culturel lié aux peuples autochtones, ceci à partir de l'étude de cas du quinoa au Chili. Cette question est abordée au travers de l'analyse de la façon dont les acteurs, porteurs des projets financés par l'Etat au cours des dix dernières années, ont mis en œuvre ou organisé au niveau local, régional ou national un appui à la filière quinoa. Cette analyse nous permet de déterminer dans quelle mesure une étude de cas sur cette culture marginale, pour le Chili, peut devenir un outil adéquat pour le développement territorial intégré et permet de s'interroger sur le rapport entre les acteurs à différentes échelles.

2. Méthode

Une première étape a consisté à cartographier les instruments de politiques publiques pour le développement agricole et rural au Chili utilisés par les acteurs pour développer la culture de quinoa, puis à caractériser les différentes institutions publiques qui soutiennent les producteurs agricoles et à dresser une liste de projets "quinoa" soutenus par l'Etat chilien entre 1999 et 2012.

Une première liste détaillée de tous les projets quinoa financés depuis 1999 a été établie à partir des bases de données en ligne de la *Fundación para la Innovación Agraria* (FIA, Ministère de l'Agriculture), puis soumise à vérification auprès des différents acteurs de la filière. Le FIA a mis en place deux bases de données en lignes, l'une réservée à ses financements propres, et l'autre centralisant les informations sur les projets sylvo-agro-pastoraux financés par d'autres fonds publics. Ces informations ont constitué le matériau de base de notre analyse pour réaliser les tableaux et graphiques présentés ici.

Entre 1999 et 2012, vingt projets quinoa (tous types confondus : programmes, projets, études, tournées, événements, etc.) ont été ou sont toujours en cours de réalisation au Chili. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations détaillées sur tous ces projets. C'est pourquoi, nous appuierons l'argumentaire sur ceux dont les rapports les plus complets étaient disponibles. Les informations de ces rapports ont été croisées avec celles recueillies auprès d'autres acteurs de la filière.

Le tableau 1 récapitule les principales informations de ces projets.

Tableau 1 : Liste des projets financés sur le quinoa au Chili entre 1999 et 2012.

Région	Porteur	Projet	Bailleur de fonds	Instrument	Dates
I	Université Arturo Pratt	Congrès international sur le quinoa	FIA	Consultants qualifiés	21/10/2007 02/11/2007
I	Université Arturo Pratt	Innovation technologique, création d'une unité de commercialisation de quinoa de qualité dans la communauté d'Ancovinto, (Altiplano, province d'Iquique)	FIA	Projets	2004 - 5 ans
I	Université Arturo Pratt	"Tournée technologique" : Pérou, Equateur, Bolivie.	FIA	Tournées technologiques	19/03/200731/03/2007
I	Université Arturo Pratt	Fabrication d'aliments pour régimes spéciaux à base de quinoa.	CORFO : InnovaChile	Capital Semillas Etudes de préinvestissement	2009 - 1 an
I	Université De Tarapaca	Elaboration d'aliments "fonctionnels" à base de Quinoa (Entreprise Muxsa Quinoa).	CORFO : InnovaChile	Capital Semillas Etudes de préinvestissement	2008 - 1 an
IV	Centre de Estudios y Análisis en Zonas Áridas (CEAZA)	Relation entre diversité génétique, qualité et quantité de saponines et impact du photopériodisme sur les variétés chiliennes de <i>Chenopodium quinoa</i> Willd.	CONICYT : FONDECYT	Proyecto regular	mars 2006 -mars 2010
IV	CEAZA	Culture de quinoa dans la région de Coquimbo dans un double objectif : Variété pour la consommation humaine et le fourrage d'élevage caprin.	CORFO	Innovacion Precompetitiva	2005-2008
IV	CEAZA	Influence des paramètres génétiques et environnementaux sur les propriétés nutritionnelles, physicochimiques et antioxydantes de six écotypes de quinoa chilien (<i>Chenopodium quinoa</i> Willd).	CONICYT : FONDECYT	Proyecto regular	2010-2012
VI	Las Nieves Ltda	Développement territorial du quinoa dans le Secano Costero de la région Libertador O'Higgins, positionnant le produit comme une culture rentable sans perdre de qualité de production ou de transformation (biologique et propre), afin d'augmenter la capacité de transformation et les volumes de vente.	FIA	Programmes d'innovation territoriale	01/12/200930/11/2012
VI	Las Nieves Ltda.	Mise en place d'une stratégie qualité pour le quinoa du Secano dans la VIème région.	FIA	Projets	2005 - 3 ans
VI	Las Nieves Ltda.	Captación de Posibilidades Comerciales en Europa a Través del Apoyo a la Difusión y Desarrollo Comercial de la Quinoa del Secano Costero de la VI Región	FIA	Consultants qualifiés	01/05/200305/12/2003
VI	Université du Chili	Développement d'une farine de quinoa biologique de haute qualité comme alternative de consommation et de production durables.	FIA	Etudes	2004 - 2 ans
VI	-	Bière artisanale à base de quinoa	CORFO : InnovaChile	(Projets)	2009 - 2 ans
IX	CET Sur	Consolidation territoriale d'un modèle de production de qualité fondé sur les protocoles paysans pour la commercialisation de quinoa Mapuche comme aliment clé (pour la souveraineté alimentaire) du Sud Chili.	FIA	Projets	2005 - 4 ans
IX	CET Sur	Evaluation et validation d'un modèle de certification pour le quinoa Mapuche comme "produit avec identité locale".	FIA	Etudes	2004 - 2 ans
IX	CET Sur	Echange d'expériences dans la gestion technique et commerciale du quinoa entre communautés Mapuche et de l'Atacama et organisations paysannes des zones Nord, Centre et Centre-Sud.	FIA	Tournées technologiques	13/01/200317/01/2003
IX	CET Sur	Développement et adaptation d'une proposition de gestion agronomique et biologique para el Escalamiento Productivo de quinoa pour les zones Valle Central et Secano Interior de la IXème région	FIA	Projets	1999 - 5 ans
IX	Erik Von Baer von Lochow	Participation au congrès international de ISF et recorrido de plusieurs centres de recherche en Europe.	FIA	Tournées technologiques	21/05/200921/06/2009
IX	Golden Play Ltda.	Santé et diététique gourmet.	FIA	Innovation marketing agroalimentaire	01/08/200930/06/2010
IX	Communauté Indigène Coligüe Mapu	Récupération de la culture de quinoa Mapuche et utilisation pour le développement d'initiatives gastronomiques dans les communautés Mapuche-Williche de la commune de Purranque.	-	(Tournées technologiques)	07/01/200925/03/2009

Source : Laurent J., 2010

Dans la deuxième partie de cette recherche, nous avons conduit des entretiens ciblés auprès des personnes impliquées directement ou indirectement dans ces projets à vocation de développement rural. Nous avons pour

cela interrogé trois types d'acteurs: les acteurs des institutions gouvernementales responsables (bailleurs), les exécutants porteurs des projets (coordinateurs) et, les producteurs de quinoa (population cible ou bénéficiaires).

Avec les responsables des institutions publiques, les entretiens avaient pour but d'étudier les stratégies des institutions ou de l'Etat via la mise en place de financements orientés vers le quinoa et quels étaient les facteurs qui influençaient ces stratégies y compris, par le biais de la coordination des actions des institutions publiques. Au niveau des porteurs de projets, l'entretien servait à déterminer comment se prenait la décision de travailler sur le quinoa et comment se déroulait la communication, dans et autour du projet, au cours de son exécution aux niveaux local, régional ou national. Enfin, les entretiens avec les producteurs visaient à mieux comprendre le niveau d'implication des communautés locales dans le montage des projets, leur déroulement et, l'évaluation de ceux-ci afin d'avoir un feedback pour les actions futures à mener avec eux sur le territoire concerné.

3. Peu de guichet et forte concentration et diversité d'utilisateurs

Le nombre de bailleurs de fonds ayant financé des projets concernant le quinoa depuis 1999 est relativement réduit. On peut citer en premier lieu la *Fundación para la Innovación Agraria* (FIA), principal bailleur, qui dépend du Ministère de l'Agriculture puis, la *Corporación de Fomento de la Producción de Chile* (CORFO) qui dépend du Ministère de l'Economie et enfin, la *Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (CONICYT) qui dépend du Ministère de l'Education. Comme le montre la figure 1, ces trois institutions rassemblent à elles seules 97% des fonds publics alloués aux projets « quinoa » entre 1999 et 2012, les 3% restants étant non renseignés.

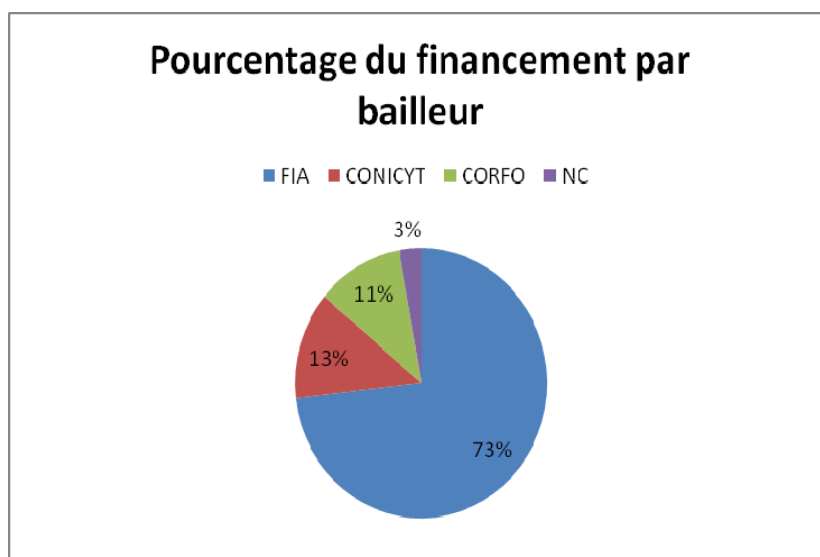


Figure 1 : Répartition des financements sur quinoa entre bailleurs publics depuis 1999 (Source : Laurent J., 2010)

3.1. Une lecture des porteurs de projets selon les régions géographiques

3.1.1. Au Nord (région I) : le quinoa, la culture par excellence pour vivre sur l'altiplano

Les montants utilisés pour les actions de développement de la production de quinoa dans la région sont mobilisés par deux principaux acteurs : l'Université Arturo Prat, institution académique représentant une université étatique et, les organisations de producteurs de quinoa. Les principales actions soutenues par le spolitiques publiques ont été techniques (sélection de variétés plus adaptées ou plus productives) et organisationnelles (appui à la constitution de deux organisations paysannes : une association et une coopérative), comme le signale le tableau 1 (Arar, 2009).

La production de quinoa au Nord se concentre géographiquement au sein de la commune de Colchane. L'altiplano de Tarapaca est la 1^{ère} région productrice avec plus de 90% des superficies semées et un accroissement des emblavures significatif (augmentation de 1,6 à 4,9 ha en moyenne par agriculteur en 10 ans). Sur cet espace marqué par des contraintes agro-climatiques extrêmes (sécheresse et gel, radiation solaire), le quinoa est la principale culture. Les agriculteurs ont développé des techniques spécifiques de culture,

particulièrement le choix de la date, emplacement des parcelles, travail du sol, pratiques de semis, destinées à mieux gérer les risques liés à la production sous de telles contraintes. La transformation (pour éliminer la saponine) vient au second plan et incite les producteurs à s'organiser pour faire face à cette contrainte. Les exploitations agricoles se diversifient selon l'importance donnée à la production agricole et l'élevage. En outre, l'activité agricole n'est pas la seule source de revenu, le commerce ou le travail salarié la complètent. L'avenir des exploitations est entre les mains de producteurs âgés qui ont souvent plus de 60 ans ! Le quinoa est en grande partie autoconsommé au sein de la famille éclatée (entre l'altiplano et Iquique) et la partie vendue est le plus souvent commercialisée en Bolivie.

La demande en quinoa des marchés européen et nord-américain est forte et la production de la Bolivie insuffisante lors d'années à forts aléas climatiques (gelées ou insuffisance des précipitations). Les entreprises d'exportation boliviennes font de plus en plus appel aux producteurs chiliens de l'altiplano pour remplir leurs quotas d'exportation dès lors que ces aléas climatiques mettent en péril leurs contrats. Les producteurs chiliens sont séduits par les conditions offertes : proximité géographique, proximité culturelle et paiement immédiat. Les petits producteurs sont attirés par cet « *eden* » pour écouler dans de bonnes conditions leur quinoa. De ce fait, ils cherchent à accroître leurs surfaces cultivées en mécanisant de plus en plus la culture (travail du sol, semis, récolte) ; ils ne sèment dans ces conditions d'intensification que les 2 ou 3 variétés considérées comme les plus demandées sur le marché intermédiaire bolivien pour exportation vers le marché occidental.

L'organisation des acteurs commence au sein des communautés traditionnelles aymaras pour questionner la nouvelle gestion du travail collectif et l'acquisition en commun de matériel. Le changement de modèle technique peut être plus ou moins rapide, et endogène ou exogène suivant les alliances. Deux organisations se mettent en place et s'organisent peu à peu pour se positionner sur le marché. La première, Jaira Marka est née en 2000, avec une volonté de rassembler et d'organiser les différents producteurs de quinoa de plus de 20 communautés aymaras de la commune de Colchane afin de se réunir et de s'unir pour affronter ensemble les changements technico-économiques nécessaires pour se positionner sur le marché mondial. La réalité de ces 136 sociétaires a démontré la difficulté de se rassembler sur cet objectif compte tenu des conflits existants entre communautés. Malgré le lien de cette organisation avec la Municipalité de Colchane, après un bon démarrage cette institution a du mal à survivre et donc à construire et porter des innovations à l'échelle du territoire. La seconde, QuinoaCoop, a été créée en 2007 au sein d'une seule communauté aymara, celle d'Anconvinto. L'échelle réduite de cette structure coopérative n'est pas sa seule caractéristique en opposition à la première. L'acteur académique nouveau (UNAP) renforce le modèle technique auquel aspire Quinuacoop et s'installe sur le territoire tissant des liens avec une communauté en particulier, la communauté Aymara d'Anconvinto. Le dynamisme d'un jeune leader, actuel président de la Coopérative, justifie cette alliance stratégique car porteuse d'un avenir dans ce paysage surtout marqué par l'exode des jeunes et la migration vers Iquique, étape possible du détachement d'une partie de la population de sa culture aymara (Bazile *et al.*, 2011).

Le premier schéma alliant les communautés et la municipalité trouve un appui ponctuel auprès de l'INDAP (*Instituto de Desarrollo Agropecuario*, dépendant du Ministère de l'Agriculture). Il affecte de jeunes ingénieurs agronomes dans la municipalité et attribue des financements publics via PRODESAL (*Programa de Desarrollo Local*). Ces ingénieurs sont alors en lien avec les petits producteurs pour leur apporter des appuis à la production sous forme de subventions qui représentent, malgré tout, des moyens financiers très limités. L'action a une portée très réduite et non porteuse d'un modèle socio-technique réellement innovateur qui nécessite un vrai accompagnement.

A l'opposé, l'UNAP apparaît aujourd'hui comme le porteur principal de projets quinoa dans cette zone, et son département d'Agriculture du Désert s'affiche comme regroupant des experts du quinoa dans différentes disciplines : agronomie, agro-climatologie, sélection, génétique, économie et anthropologie. Pour les financeurs publics, dont le FIA, il s'agit du seul acteur fort, capable de mettre en place sur l'altiplano, le modèle d'agriculture conventionnel soutenu par l'Etat avec sélection de nouvelles variétés, rationalisation technique des choix de semis, mécanisation et irrigation de la culture, transformation et commercialisation des produits. Cette orientation est très détachée du territoire du quinoa altiplanique en niant en particulier son contenu social. Cette alliance privé-public est extrêmement limitée, dans son envergure uniquement technique et sa projection temporelle, car produite seulement sur le mode entrepreneurial pour répondre à la « mode » du quinoa à l'exportation. C'est le débouché du produit qui définit l'innovation et justifie sa construction. Le point de vue des organisations locales est écarté pour mieux mettre en place les moyens qui permettent l'application de cette stratégie. Ce qui fait la

particularité du lien social au sein et entre communautés est mis de côté, tout comme la réalité socio-technique qui en découle.

La réalité des conflits locaux pourrait obliger à revisiter ces alliances. En effet, le poids du traditionnel porté par la culture du quinoa sur l'altiplano ne peut se gommer aussi vite. D'autres acteurs, d'autres secteurs d'activités, peuvent entrer dans le débat : c'est ce que nous verrons dans le point 3.2.1 où nous aborderons les stratégies qui définissent les scénarios futurs. L'implication du CONADI (*Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*) et des institutions liées au tourisme comme le SERNATUR (*Servicio Nacional de Turismo*) pourraient obliger à reconsidérer les alliances en cours pour aborder une autre gouvernance des territoires.

3.1.2. Au centre (région VI). Un acteur et un objectif : produire pour l'exportation.

L'agriculture de vallée des régions au centre du Chili caractérise bien le type d'agriculture d'exportation que soutiennent les politiques publiques du pays depuis le début des années 80'. Il concerne surtout sur des monocultures d'exportation (vigne et arbres fruitiers) installées sur les sols les plus riches reposant sur une haute technicité et d'un apport de capital conséquent. Côté «*secano costero*», micro-région agricole isolée (difficulté d'accès et communication), les sols pauvres et dégradés constituent un handicap pour l'agriculture familiale qui y réside. Le développement est limité, la pauvreté installée. C'est là qu'on trouve, sur des surfaces marginales, le quinoa, dans des exploitations où la recherche de revenus extérieurs est indispensable. De surcroît, les petits producteurs louent leurs terres dans des conditions souvent drastiques (fermage ou métayage au tiers). Eux aussi, dans l'ensemble sont âgés (plus de 60 ans). L'ensemble de ces caractéristiques pénalisent le quinoa (déjà) considéré comme la «*nourriture des pauvres*». Les variétés cultivées sont résistantes et rustiques, avec un seul type variétal de couleur blanc-crème. L'isolement géographique combiné à des pratiques de sélections propres à chaque exploitation a contribué à la création d'une forte diversité génétique (Fuentes, 2009), notamment avec des écotypes très tolérants au sel (dans les zones d'estuaires) et à la sécheresse .

De par l'histoire sociale de ces paysans pauvres le quinoa a une valeur identitaire forte et constitue le vecteur d'une gastronomie particulière porteuse de savoirs socio-techniques. La pérennité de cette forme d'agriculture du quinoa est soumise à la transmission de ces savoirs aux générations futures.

Le coopérativisme a été un mouvement social fort dans ces zones d'agriculture à fortes contraintes environnementales. La *Cooperativa Las Nieves* est née à la fin des années 60' en pleine réforme agraire au Chili. Le passage au modèle économique néolibéral pendant la dictature du général Pinochet a quasi démantelé tous ces réseaux sociaux liés aux Coopératives Agricoles au Chili. L'histoire récente du Chili montre que l'histoire ne se réinvente ou ne se ré-écrit pas et les coopératives qui naissent ou survivent doivent rentrer dans le cadre de la nouvelle logique économique. C'est pourquoi l'évolution de la Coopérative Las Nieves repose elle aussi sur ce constat. La recherche dans les années 90' de moyens pour sauver la coopérative à amené les acteurs économiques du moment à proposer le quinoa comme levier du développement rural local. Deux projets (FIA et CORFO) se sont succédés pour consolider cet objectif et mettre en place les moyens nécessaires pour réaliser cette stratégie. En 2004, l'entreprise *Agrícola Las Nieves* naissait avec sept sociétaires, dont la *Cooperativa Las Nieves* qui cédait en même temps son nom aux plus grands producteurs de la zone qui s'associaient dans le but d'exporter le quinoa vers les marchés d'Amérique du Nord et d'Europe. D'un produit d'autoconsommation (à plus de 80%), on est passé à un produit de l'économie marchande (vendu à plus de 90%).

Les producteurs de la sixième région sont concentrés dans les communes de Paredones, Pichilemu et Pumanque. Si très peu de producteurs sont membres de la Coopérative Las Nieves (25 sociétaires dont seulement 8 producteurs de quinoa), la grande majorité d'entre-eux vend néanmoins sa production à l'entreprise via les réseaux sociaux qui l'ont fait naître. La réalité sociale locale oblige ainsi à bien considérer les liens tissés entre un acteur aujourd'hui fort sur la place, l'entreprise *Agrícola Las Nieves*, et tous les autres acteurs de ce territoire rural.

Parmi les acteurs publics, SERCOTEC, INDAP et CORFO jouent un rôle important dans le devenir du quinoa de la région centrale autour de ce scénario d'exportation. Mais d'autres alternatives existent et peuvent devenir possibles suivant le jeu que vont jouer les ingénieurs PRODESAL, les municipalités et les acteurs locaux du secteur touristique. Avant de pouvoir étudier la possibilité de partager un projet commun de territoire, il convient d'analyser plus en profondeur ce qui unit ou oppose les acteurs, les conflits au sein de la coopérative Las Nieves, qui rassemble de nombreux producteurs bénéficiaires des projets, et entre elle et l'entreprise Agrícola las Nieves qui s'est positionnée comme unique entreprise de transformation et de commercialisation à grande échelle et est aujourd'hui le porteur des projets appuyés par les fonds publics. Dans le paragraphe suivant (2.2.2), nous

verrons la nécessaire mise en place d'un mécanisme de concertation pour favoriser la médiation sur les besoins des bénéficiaires et les orientations des projets (et les finalités de leurs porteurs). Comme dans le cas du Nord Chili, nous revenons à la question centrale : en quoi les acteurs locaux sont concernés et impliqués dans les choix futurs de leur territoire que soutiennent les politiques publiques portées par des acteurs particuliers hors d'un consensus tant sur l'objet territoire, sa finalité pour le développement et sa gouvernance.

3.1.3. Au Sud (région IX) : Forte présence d'une ONG et de projets de défense de la culture Mapuche

Dans les environs de Temuco, le quinoa est cultivé dans des zones à plus de 2000 mm de pluviométrie annuelle, contrastant ainsi avec les 300 mm de l'Altiplano et les 600 mm de la zone centrale.

Le Quinoa ou *dawe* (dans la langue Mapuche o *mapudungún*, «el hablar de la tierra») était un produit d'usage commun au XVI^e siècle à l'arrivée des espagnols. Cultivé dans les jardins potagers des femmes, près des lieux d'habitation, il reste associé et intégré dans un système agroécologique aux autres cultures maraîchères locales (Alfonso 2008). Les femmes cultivent en moyenne 3 variétés, dont le quinoa noir typiquement Mapuche et reconnu en ce sens par *Slow Food International*.

L'association Cet-Sur (ONG) travaille depuis plus de quinze ans à des programmes de récupération de semences et à leur ré-introduction chez des agriculteurs souhaitant maintenir les pratiques agricoles traditionnelles autour de produits locaux ; ceci dans une logique de promotion des cultures typiquement Mapuche. Les échanges des savoirs et techniques, la récupération des pratiques anciennes et la recherche de références sur les usages traditionnels font partie de la relance au Sud de la culture de quinoa pour un marché local voire régional. Un protocole de certification paysanne a été élaboré de façon participative par les communautés Mapuche ; il garantit l'authenticité de leurs produits sur les marchés (ferias et marchés régionaux) sans afficher de particularité variétale mais reconnaît un ensemble de valeurs et pratiques tant agricoles que culturelles autour du Dawe.

La pratique des *trafkintu* (foires de semences locales) au niveau des communautés est relancée et les « *curadoras* » (conservatrices) auparavant anonymes deviennent publiques, s'organisent en réseaux, sensibilisent et transmettent aujourd'hui aux plus jeunes leurs connaissances sur l'intérêt de la conservation de la diversité variétale et les pratiques semencières (Aleman, 2009).

La configuration du territoire de production de quinoa de la neuvième région est plus dispersée et disjointe que dans les autres régions étudiées. Cependant, l'action du CET Sur permet grâce à de nombreux rassemblements (ferias, ateliers techniques de formation et/ou d'échanges de savoirs, etc.) de faire communiquer les producteurs de communes comme par exemple Villarica et Pucon qui ont des vision très différentes de leurs futurs respectifs.

Il peut alors sembler cohérent de vouloir prolonger ces actions par une communauté de pratiques qui relierait les lieux et espaces de production non pas sur un projet commun mais sur des valeurs à rassembler pour mener un projet de développement territorial. C'est ce que nous développerons au paragraphe 2.2.3 afin d'étudier comment plusieurs organisations de producteurs de quinoa, telles que Nankuqueo, à Lumaco, et Kom Kelluhayin à Villarica peuvent s'appuyer par un travail en réseau. De l'émergence de la question « quel territoire pour quels acteurs ? » découlera celle de l'accompagnement de ces communautés et de la forme qu'il doit prendre.

3.2. Une analyse de l'appropriation des instruments de politique publique par les acteurs.

La demande de fonds par les porteurs de projet couvre trois domaines : investissements productifs, captation d'expériences et accompagnement technique. On identifie trois principales raisons dans l'utilisation des instruments de politiques publiques par les acteurs du développement de la culture de quinoa au Chili, qui ne leur sont pas spécifiquement destinés. Une première raison est celle de la défense d'une culture ancestrale et de sa place dans les représentations du peuple Mapuche. Une deuxième est celle de consolider et pérenniser les exploitations agricoles familiales en leur offrant une perspective de débouché international pour une de ces productions jusqu'ici restée marginale voire clandestine (pendant la période de la dictature !) et enfin une troisième raison, à la fois technique et d'opportunité, avec le cas du Nord. Les acteurs attirés par la possibilité d'exportation (prix intéressant) et désireux de développer des activités agricoles suffisamment attractives pour enclencher une relève générationnelle essayent de mettre en place des systèmes techniques de production plus « performants » (rendement principalement) adaptés aux conditions de forte mobilité circulaire de main d'œuvre qui combine campagne et ville, activités agricoles et non agricoles, jeunes et vieux. Tout en refusant d'examiner l'inquiétante évolution de ce qui se passe juste de l'autre côté de la frontière et qui préoccupe

fortement les boliviens (Equecco 2011 Rapport scientifique final). Dans ces trois situations on retrouve des acteurs aux logiques différentes, qui vont prendre en compte de façon très différente le territoire comme niveau d'organisation de la production et la commercialisation.

Les conséquences sur la biodiversité et sa gestion sont donc différentes. Dans les cas les plus liés à l'exportation, le risque de voir diminuer la biodiversité est très important car le modèle d'exportation, tel que perçu et transmis aux producteurs, contraint à une certaine homogénéité tant dans les grains que dans la façon de le produire. Dans le cas où la production de quinoa ferait partie d'une stratégie plus globale ou territoriale, la gestion de cette biodiversité particulière serait alors partagée par les acteurs territoriaux et extra territoriaux. Dans ce cas la biodiversité serait aussi plus importante.

Signalons également, et nous donnerons certains éléments dans les paragraphes suivants, que les modes de gouvernance seront également différents. Dans certaines situations, on serait dans une gestion classique des affaires avec une forte présence et encadrement par l'Etat et, une forte présence également de l'expertise avec une faible participation des producteurs et de ses organisations. Mais un élément important dans cette situation est l'absence d'une véritable réflexion territoriale : c'est-à-dire un projet commun dans et pour le territoire, des dispositifs et instruments facilitant la participation des acteurs à la définition de ce qu'il convient de faire et comment le faire. A l'opposé, dans la situation où la production (la façon de produire et du pourquoi produire) ferait partie d'une stratégie territoriale, la question de la participation des acteurs se poserait plus à travers des outils de coordination et de négociation avec les autres acteurs du développement territorial.

Signalons également, et nous donnerons certains éléments dans les paragraphes suivants, que les modes de gouvernance seront également différents. Dans certaines situations, on serait dans une gestion classique des affaires avec une forte présence et encadrement par l'Etat et, une forte présence également de l'expertise avec une faible participation des producteurs et de ses organisations. Mais un élément important dans cette situation est l'absence d'une véritable réflexion territoriale : c'est-à-dire un projet commun dans et pour le territoire, des dispositifs et instruments facilitant la participation des acteurs à la définition de ce qu'il convient de faire et comment le faire. A l'opposé, dans la situation où la production (la façon de produire et du pourquoi produire) ferait partie d'une stratégie territoriale, la question de la participation des acteurs se poserait plus à travers des outils de coordination et de négociation avec les autres acteurs du développement territorial.

3.2.1. UNAP : le territoire au service d'une stratégie

La réalité géographique du Nord pose le problème d'une zone de production de quinoa sur l'altiplano coupée des centres décisionnels dans la ville d'Iquique, capitale de la première région du Chili. Ainsi, le territoire du quinoa de la zone de Colchane n'est pas le lieu où se prennent les décisions pour son avenir. Reconsidérer l'importance de la municipalité pourrait avoir un effet stimulant pour tous les agriculteurs, en émettant un signal fort d'implication de la part des acteurs publics.

L'implication d'autres acteurs que ceux directement liés à la production agricole comme la CONADI (*Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*) et le SERNATUR (*Servicio Nacional de Turismo*) seront sans doute importants à considérer pour redéfinir les objectifs assignés à ce territoire et innover par une autre gouvernance.

Le tableau 2 ci dessous montre trois voies pour analyser l'innovation et la gouvernance du territoire.

Innovation	Porteur principal	Communautés Aymara associées	Municipalité	INDAP/Prodesal	Coopératives	SERNATUR et acteurs du tourisme
Production quinoa d'exportation	UNAP	1 seule Ancovinto	Non	Non	QuinoaCoop	
Agrotourisme	Communauté de Cancosa	toutes	Oui	Oui	Non	Oui
Equipement collectif	Municipalité	toutes	-	Non	Juira Marka	Non

La lecture de ce tableau est surtout inquiétante sous l'angle des producteurs qui sont les premiers absents. L'exemple du projet Agrotouristique de la communauté de Cancosa est le seul qui soit porté par eux et pour cela un bureau a été installé près de ceux des institutions publiques basés à Iquique. Dans les autres cas, l'organisation nécessaire au débat sur un projet de territoire n'a pas trouvé un espace propre apte à définir une autre gouvernance. Il en ressort que l'innovation de ces deux autres projets est plus conventionnelle et moins reliée au territoire proprement dit. On voit donc que lorsque le territoire n'est pas un construit, l'innovation ne s'y inscrit pas. De ce fait, tous les projets qui peuvent s'y développer, même s'ils ne visent pas les mêmes domaines de la filière quinoa (création variétale, diffusion de variétés, production agricole, transformation, commercialisation) se heurte à cet ancrage spatial des activités et social des autres acteurs de la région agricole. Faute de cette reconnaissance territoriale, aucune gouvernance ne soutient l'innovation au contraire, la gestion des décisions est portée par un petit collectif et devient génératrice de tensions et de possibles nouveaux conflits.

C'est pourquoi lorsque, comme dans le cas de l'UNAP, le projet de territoire repose sur une maîtrise et une artificialisation des conditions agri-environnementales pour augmenter la productivité physique (création variétale, irrigation, etc.), il est impossible d'asseoir les différents acteurs autour d'une table car la compétence des producteurs est d'emblée questionnée et il leur est seulement demandé d'appliquer le package technique des « savants ».

3.2.2. Agrícola Las Nieves : le quinoa au secours d'un territoire

Le programme d'innovation agricole porté par l'entreprise *Agrícola Las Nieves*, dans la sixième région, fournit un bon exemple de la diversité des objectifs et de couverture de l'ensemble des capitaux des producteurs qu'il a fallu mettre en œuvre pour rassembler derrière ce projet éclaté en plus de treize sous projets (tous coordonnés par le gérant de l'entreprise). Les sous projets concernent la dimension technique (recyclage et lavage de la saponine, systématisation des pratiques et variétés, etc.), le capital humain mais aussi le capital social (organisation, réseaux de producteurs, promotion et ancrage dans les fêtes locales).

A priori, l'entreprise apparaît comme soucieuse du développement de l'ensemble des petits producteurs. Mais une lecture plus approfondie laisse rapidement entrevoir que l'objectif d'accroissement des revenus des producteurs passe d'abord par la capitalisation de l'entreprise.

La question qui se pose est comment un projet « *exporter du quinoa biologique* », pouvait, ou pourrait, devenir une innovation capable de rassembler les différents acteurs d'un projet territorial. La stratégie de construction des alliances particulières vise plus à donner à l'entreprise les moyens de ses objectifs:

- la nécessité d'acquérir un volume suffisant de quinoa pour être reconnu comme exportateur oblige à « ratisser large » et à acheter aux petits producteurs indépendants tout en ne leur assurant guère la rentabilité de leurs cultures (1/3 du prix payé aux sociétaires). La relation de l'entreprise au PRODESAL doit alors être prise sous les deux angles : qu'apporte Agrícola Las Nieves aux petits producteurs qu'ils ne peuvent trouver ailleurs ? comment les petits producteurs servent l'entreprise ?
- la municipalité de Paredones souhaite voir s'implanter sur sa commune des entreprises qui donnent une image dynamique de son territoire. Le quinoa, entre la tradition religieuse de la Vierge de las Nieves et le développement économique communal, trouve alors un espace au travers de sa Fête du premier week-end du mois d'août où l'on retrouve les trois grands pouvoirs classiques : le clergé, le politique et l'économique. Les producteurs ont-ils un espace de parole pour construire leur image du futur ?

3.2.3. DAWÉ : pour un projet d'innovation territoriale

Les projets portés par le CET Sur, l'ONG de la neuvième région, couvrent aussi de vastes pans de la filière avec des objectifs co-construits avec les acteurs de cette filière depuis le producteur au consommateur en passant par tous les appuis à la filière.

Dès le départ, dans la composante technico-agronomique, on trouve l'identification des variétés locales avec ensuite une phase de re-diffusion des variétés aux acteurs intéressés par le développement de la filière : reconnaissance du produit et des pratiques puis partage des ces savoirs contribuent à améliorer le capital naturel et social des producteurs de la région.

Le développement de connaissances sur le quinoa devient par la suite le moteur des échanges entre communautés. Il ne s'agit pas d'une diffusion-vulgarisation mais d'expérimentations productives et collectives en milieu paysan. Les limites traditionnelles des zones géographiques sont éclatées ce qui permet aussi de renforcer le capital humain de tous les producteurs mais aussi des agents de développement de la zone via une implication de ceux-ci dès que possible.

Compte tenu de la réussite des premières étapes, l'innovation apparaît comme logique alors qu'elle s'attache à une expérience commerciale réellement alternative pour un pays comme le Chili enclin à ne servir que du modèle néolibéral. La mise en place d'un protocole d'autocertification paysanne de la production de quinoa (entre autres) correspond à une réflexion sur l'innovation au delà d'une référence technique toute prête à être transmise et utilisée.

La question du territoire de production étant, comme on l'a dit auparavant, plus « éclaté », fait surgir d'autres questionnements autour de ce qu'est réellement l'innovation co-construite entre ces communautés Mapuche. La distance des zones de production de Villarica-Pucon avec celles de Traiguen-Lumaco font que ce n'est pas le territoire qui a porté l'innovation. Dans ce cadre précis, c'est plus la gouvernance et l'accompagnement de l'innovation qui passe devant le territoire. L'innovation pouvant s'appliquer différemment selon les territoires. La coordination avec d'autres acteurs publics comme les Municipalités, les acteurs locaux du tourisme (hôtels et restaurants, etc), permet de consolider des choix portés différents acteurs locaux mais toujours en accord avec les producteurs.

4. Eléments de discussions pour de nouvelles perspectives : l'innovation, comme moteur du dialogue territorial

Trois régions, trois situations où nous avons pu noter un ancrage territorial vraiment différent suivant les actions portées par les projets soutenus par les politiques publiques. Que l'on parle de semences et techniques au Nord, d'exportation de qualité biologique au Centre ou de produit avec une identité Mapuche au Sud, chaque demande de financement est synonyme d'un projet particulier dont l'innovation portée par le quinoa a servi d'objet intermédiaire entre les acteurs en jeu. Il est donc possible de changer notre angle d'analyse, au delà du discours des coordinateurs de projet, pour questionner la participation des acteurs (pourquoi ? comment ?) afin d'évaluer ce que réellement le projet réalisé a mis en place comme innovation dans le système technique et dans le système d'acteurs. Il s'agit ici de s'éloigner du risque de brouillage des discours en restant sur le projet déposé pour accéder à des fonds des politiques publiques pour avancer vers les objectifs non affichés qui ont obligé les porteurs de projets à contourner, détourner les politiques publiques en leur faveur.

Il en ressort que derrière ces projets élaborés autour du quinoa, les porteurs, dans chaque région, ont développé la capacité d'organiser des plateformes régionales de discussion et de réflexion sur le développement local où le quinoa peut apparaître comme un des axes structurants d'un projet territorial. Néanmoins, la réalité de la construction des innovations montre qu'il sera nécessaire de développer d'autres formes de coordination pour associer et faire participer la diversité des acteurs. Le lien des porteurs de projets aux bailleurs et institutions publiques doit aussi être discuté et re-visité pour évaluer le formel et l'informel qu'il est possible de mobiliser pour une nouvelle gouvernance des territoires.

Pour le quinoa : de multiples objectifs envisageables

Nous avons vu quelles pouvaient être les modalités d'organisation de la filière quinoa à l'échelle de chaque région. Mais pour une meilleure visibilité politique et l'optimisation (économies d'échelle) de certains effets de cette organisation sur le développement des bénéficiaires, il faut envisager une étape suivante : la fédération de ces coordinations locales à l'échelle nationale. Afin de rassembler la pluralité des acteurs pour construire le territoire, il apparaît que les innovations développées dans les projets quinoa peuvent être porteuses de sens en soi mais surtout être reconsidérées comme objet intermédiaire pour définir le chapeau qui réunirait les différentes actions entreprises sous ou hors des politiques publiques et ainsi donner un nouveau sens partagé pour construire les territoires avec leurs spécificités.

Le dialogue territorial peut prendre plusieurs formes, concertation, médiation, négociation, débat ou consultation, selon les besoins et problèmes rencontrés dans chaque situation particulière.

La multiplicité et la diversité des actions quinoa peut vraiment accompagner le dialogue territorial dès lors où il sera possible de fédérer les initiatives autour de communautés de pratiques pour échanger sur ces apprentissages territoriaux : passer du stade de la compétition aux réponses aux appels d'offres de politiques

publiques au stade de partage d'idées, d'échange d'expériences pour la consolidation des stratégies individuelles sur chacun des territoires.

Une perspective : « La RED I+ » ou le réseau IMAS étendu

En développant une coordination d'acteurs à l'échelle nationale qui reconnaîtrait les spécificités régionales, il deviendra possible d'éviter l'éclatement des acteurs et projets jusque là pris dans une compétition pour la recherche des fonds. La dimension pluridisciplinaire (inexistante au Chili) du projet IMAS prendrait alors tout son sens pour réfléchir ensemble à des projets intégrés et dont les objectifs seraient construits en réponse à un diagnostic partagé du territoire et avec la participation de tous les acteurs en présence. L'idée de la RED I+ est de formaliser ce groupe, né autour du partenariat au sein d'IMAS, pour fédérer les initiatives existantes afin d'apporter à l'avenir cette expérience par l'apprentissage organisationnel croisé entre producteurs de régions différentes et institutions qui pourraient se mettre à échanger autour du montage de nouveaux projets.

Une table ronde où des acteurs du privé et du public, de l'échelle locale à l'échelle nationale, se retrouveraient pour partager et construire de nouvelles innovations localisées sur des territoires bien délimités par les acteurs permettraient de consolider une filière quinoa socialement efficiente et spatialement intégrée et intégratrice.

L'étape suivante du projet IMAS correspond à cet accompagnement des producteurs pour qu'ils retrouvent une place plus centrale dans la construction de leur territoire. Le défi de la « RED I+ » est de faire émerger ce réseau d'échanges et de partage non pas des partenaires du projet IMAS, ou des autres projets régionaux, mais des producteurs de quinoa des trois régions qui ont beaucoup plus de choses à se dire entre eux que n'en ont les porteurs des projets actuels. Accompagner les producteurs passera par formaliser cette demande d'animation nationale qui peut être appuyée par les personnes du Ministère de l'Agriculture travaillant sur le système d'information et les politiques publiques (ODEPA). La forme et les objectifs d'une table ronde regroupant les acteurs privés et publics de la filière quinoa serait alors débattue, validée ou infirmée et, le cas échéant définie lors d'un atelier final du projet IMAS en décembre 2012.

Conclusion

En conclusion, les instruments des politiques publiques au Chili lorsqu'ils soutiennent des productions agricoles visent principalement à l'exportation de la production. Partie des acteurs chiliens mobilisés autour du quinoa, se sont pourtant emparés des instruments existants pour faire un peu d'exportation mais surtout beaucoup d'autres choses innovantes et participant au développement rural au sens large : dans ce cas précis, on peut dire qu'ils s'approprient et détournent une partie des fonds des politiques publiques pour soutenir les innovations portées par la culture du quinoa au Chili.

Une vision plus intégrée du développement rural gagnerait maintenant à être prise en compte par les politiques publiques pour considérer les dimensions multiscalaires du développement agricole, notamment dans le cas d'un Chili très différencié sur les plans géographiques, économiques, sociaux et culturels. Le développement rural en général et, les processus de production agricole en particulier, devraient être considérés comme les composantes au service d'un projet collectif de co-construction du territoire, que Boisier (1996) définit comme la construction sociale de l'espace. De cette façon, les petits agriculteurs ne sont pas laissés seuls face aux défis du développement local mais parties prenantes d'un mécanisme de concertation territoriale qui associe acteurs publics - privés, tels que les artisans, commerçants, industriels, fonctionnaires, hommes politiques aux différentes échelles.

Cela implique des recherches liées aux processus d'apprentissages en particulier sur le type de dispositifs et d'instruments qui facilitent cette nouvelle façon de co-construire les territoires avec une approche globale. Il devient alors nécessaire de réviser la fonctionnalité des instruments de planification territoriale, en particulier ceux qui sont de caractère intercommunal et qui vont fixer les normes et conditions d'usage des sols. De la même façon, une analyse de la pertinence des instruments de politiques publiques dans les stratégies de développement régional, provincial et local permettrait de fixer les priorités pour les investissements pour les territoires.

Bibliographie

- Aleman J., 2009. *Caractérisation de la diversité des variétés et des modes de culture du Quinoa dans les communautés Mapuche du Sud du Chili*. Mémoire d'Ingénieur Agronome. U. Montpellier SupAgro. 60p.
- Arar, 2009. *Analyse des stratégies de coopératives Aymara et gestion de la biodiversité du Quinoa. Etude sur la commune de Colchane dans l'Altiplano Chilien*. Mémoire d'Ingénieur Agronome. ISARA-Lyon.
- Bazile D., Carrié C., Vidal A. & Negrete J., (sous presse, à paraître en juillet 2011). *Modélisation des dynamiques spatiales liées à la culture du quinoa dans le Nord chilien*, MappedMonde, 103 : XX pp.
- Bazile D. & Negrete J. (Coord.) 2009. Quinoa y biodiversidad, *Revista Geográfica de Valparaíso*, 42: 1-141.
- Boisier, S., 1996. *Modernidad y Territorio*. 3. ed. Santiago deChile, ILPES.
- Chia E., Hocdé H., Alfonso D., Bazile D., Nunez L. & Martinez E., 2009. Gouvernance de la biodiversité du quinoa au Chili. Entre logique de marché et logique domestique. Communication au Colloque international, UNESCO « Localiser les produits: une voie durable au service de la diversité naturelle et culturelle des Sud?», Paris, 9-11 juin.
- FAOSTAT. [On-line]. <URL : <http://faostat.fao.org/> >
- Fuentes F.F., Martinez E.A., Hinrichsen P.V., Jellen E.N., Maughan P.J. 2009. Assessment of genetic diversity patterns in Chilean quinoa (*Chenopodium quinoa* Willd.) germplasm using multiplex fluorescent microsatellite markers. *Conservation Genetics*, 10 (2): 369-377.
- INE. 1997. VI Censo Agropecuario.
- INE. 2007a. VII Censo Agropecuario.
- INE. 2007b. VII Censo Nacional Agropecuario. Informe metodologico.
- Lardon S., Chia E., Rey-Valette H., 2008. « Dispositifs et outils de gouvernance territoriale ». Norois, n°209, 2008-4.
- Laurent Jean, 2010. *La filière quinoa chilienne comme instrument de développement territorial*. Mémoire de Master II, Université Montpellier I, UFR Sciences économiques « Ingénierie des projets et des politiques publiques », 52p.
- MINAGRI. 2006. Memoria Ministerio de Agricultura 2000-2006.
- Nguyen G., Gafsi M., B. Legagneux B. 2004. Exploitation agricole et développement territorial: quelles relations les exploitations entretiennent-elles avec leurs territoires ? Communication au colloque SFER. Paris (FRA). 21p.
- Sen A. 1987. *Commodities and Capabilities*. Oxford India Paperbacks. Oxford University Press. 89p.