Le système participatif de garantie, une solution pertinente au Burkina Faso ?

IDRISSA **NACAMBO**

Vidéo de présentation vimeo.com/432416230

MOTS-CLÉS : AGRICULTURE BIOLOGIQUE, CERTIFICATION, LABEL SPG, APPROCHES PARTICIPATIVES

Au Burkina Faso, depuis 2013, un nombre croissant de producteurs en agriculture biologique s'intéressent au système participatif de garantie (SPG) promu par le Conseil national de l'agriculture biologique (CNABio). Il s'agit d'un système de certification biologique alternatif, adapté au contexte local et peu coûteux. Dans cette synthèse, nous présentons le processus qui a permis au SPG d'émerger au Burkina Faso, son fonctionnement, ses principaux enjeux ainsi que quelques suggestions susceptibles d'améliorer le dispositif.

CONTEXTE DU PROJET

Le Burkina Faso figure parmi les pays les plus pauvres au monde avec une incidence de la pauvreté s'établissant à 43,9 %. La pauvreté touche près de 45 % de la population en milieu rural et plus de 50 % des pauvres exercent dans le domaine de l'agriculture (Institut national de la statistique et de la démographie, 2017). Il s'agit en général d'une agriculture de subsistance, de type extensif, utilisant des moyens rudimentaires de production et relativement peu d'intrants chimiques. Depuis une vingtaine d'années, un nombre croissant d'agriculteurs s'intéressent à l'agriculture biologique. Cette démarche remporte l'adhésion de consommateurs urbains en quête de signes de qualité pour guider leurs achats (Martin, 2017). Comment donner à ces derniers une garantie crédible de la qualité des produits qu'ils achètent ? En l'absence de label public dédié à l'agriculture biologique, la certification tierce partie de cahiers des charges étrangers (notamment européens) est d'abord apparue comme une solution possible. Elle s'est très vite révélée inadaptée pour les petits producteurs,

FIGURE 1. LOCALISATION DU PROJET



(Source : https://www.universalis.fr/atlas/afrique/burkina-faso/)

puisqu'elle représente un coût important et exige une certaine éducation pour pouvoir respecter les normes et standards requis. De plus, la commercialisation des produits est difficile pour ces producteurs, dont le faible volume de produits est rejeté au profit des produits provenant des grandes exploitations biologiques. Face à ces problèmes, certains acteurs ont choisi de se tourner vers un système participatif de garantie. Le SPG est un « *système d'assurance qualité ancré localement. Il certifie les producteurs sur la base d'une participation active des acteurs concernés et est construit sur une base de confiance, de réseaux et d'échanges de connaissances* » (May, 2008). Depuis 2015, le CNABio, un réseau d'acteurs engagés dans l'agroécologie, pilote un SPG

au Burkina Faso (Figure 1). Celui-ci est en phase de développement, vingt-sept sites sont actuellement certifiés BioSPG dans sept régions du pays, réunissant trois cent quarante-quatre producteurs. Le succès et la pérennité de ce système de certification dépendent toutefois de sa légitimité et de sa pertinence telles que perçues par tous les participants. C'est la question centrale de notre étude : le SPG est-il légitime et pertinent au Burkina Faso ? Consacrer une synthèse au SPG au Burkina Faso revêt plusieurs intérêts : d'une part cela permet de comprendre son fonctionnement et d'en faire une analyse critique, d'autre part cette étude vise à faire quelques suggestions susceptibles de contribuer au développement du SPG au Burkina Faso.

LE LABEL SPG : DE QUOI PARLE-T-ON ?

D'où viennent les systèmes participatifs de garantie ?

Les systèmes participatifs de garantie, parfois appelés « certification participative », sont des systèmes de certification des productions qui mettent au cœur du processus la participation de tous les acteurs concernés. À partir des années 1980, la certification des produits d'origine agricole commence à se développer dans le monde avec différents types de processus. C'est rapidement la certification par tiers qui devient dominante. Il s'agit d'un système de garantie établi sur la base d'un contrôle du produit confié à un organisme de certification indépendant du producteur et de l'acheteur. Mais la certification par tiers se confronte très vite à des difficultés : prestation marchande au coût élevé pour le producteur, manque d'adaptation aux producteurs locaux, absence de cadre d'accompagnement des producteurs, forte bureaucratie parfois, des questions possibles sur l'éthique des auditeurs, etc. C'est en réponse à ces besoins locaux que producteurs et consommateurs ont continué à développer et renforcer une approche différente, avec les systèmes participatifs de garantie. La Fédération Nature & Progrès en France a été à l'origine du premier système participatif de garantie appliqué mais aussi du premier cahier des charges de la production biologique homologué par l'administration en 1986. Ce n'est qu'en 2004, à l'occasion du premier atelier international sur la certification alternative organisé par la Fédération internationale des acteurs de l'agriculture biologique (IFOAM) au Brésil que le concept de « *Participatory Guarantee Systems* » a été adopté[1].

Qu'apportent les SPG par rapport à la certification par tiers ?

La certification par tiers et les SPG partagent la même volonté d'offrir aux consommateurs une garantie sur l'origine et la production des produits qu'ils achètent. Cependant, à la différence de la certification par tiers, les SPG offrent également une dimension sociale et locale très forte. En effet, la première spécificité fondamentale du SPG réside dans la cogestion de la certification. Ce sont les acteurs eux-mêmes (consommateurs, producteurs, autres acteurs du territoire) qui décident de l'attribution de la mention. Une autre caractéristique importante des SPG est l'incitation au perfectionnement. En effet, l'objectif n'est pas seulement d'évaluer les performances du producteur mais aussi d'améliorer ses pratiques. Les producteurs font donc l'objet d'un accompagnement durant tout le processus. Enfin, généralement moins coûteux que la certification par tiers, le SPG est habituellement mis en œuvre avec le concours d'ONG ou d'associations (Lemeilleur, 2019).

LE CNABIO : UN ACTEUR RELATIVEMENT RÉCENT ET DÉCISIF PILOTANT LE SPG AU BURKINA FASO

Le CNABio constitue une coalition d'acteurs (ONG, associations) de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Burkina Faso. Son origine date des années 2000, lorsque plusieurs structures engagées dans le développement agricole (ARFA, INADES, CEAS)[2] ont été à l'initiative de la création du Collectif citoyen pour l'agroécologie et l'environnement. Le CNABio naît officiellement en 2011. Il regroupe aujourd'hui quarante-trois organisations membres et a pour objectif de contribuer au développement de l'agroécologie

1. www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/150215_vp21-systemes-participatifs-garantie.pdf

2. L'Association pour la recherche et la formation en agroécologie (ARFA), l'institut national de développement économique et social (INADES) et le Centre écologique Albert Schweitzer (CEAS) sont des associations spécialisées dans la recherche et la formation agricole au Burkina Faso.

et de l'agriculture biologique au Burkina Faso. Sur le plan pratique, le CNABio travaille au renforcement des capacités des acteurs et à la création d'un cadre législatif et réglementaire favorable au développement de l'agriculture biologique. En 2013, le label BioSPG (Figure 2) est alors officiellement créé, se positionnant ainsi comme le 73e SPG du monde, le CNABio étant propriétaire du label. Depuis, le label BioSPG est protégé par l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle.

Les référentiels du SPG du CNABio (label BioSPG)

Le label BioSPG se base sur des référentiels ou principes que tous les adhérents partagent. Il s'agit de la norme de l'agriculture biologique et du guide de certification, les deux textes fondateurs du SPG burkinabè. La norme a été élaborée sur la base des expériences de divers acteurs burkinabè en s'inspirant aussi des normes de l'Afrique de l'Est, de l'IFOAM, des réglementations européennes en agriculture biologique et des lignes directrices du Codex alimentarius. Elle donne les préconisations à suivre à tous les maillons de la filière (production, manipulation, stockage, transformation, étiquetage, conditionnement, transport, commercialisation, communication). Les produits autorisés ainsi que ceux qui sont interdits d'utilisation sont précisés. Quant au guide de certification, il a pour rôle de structurer l'organisation de la certification. Il s'agit d'un ensemble de lignes directrices permettant de définir le fonctionnement du SPG. L'organisation des contrôles et les rôles de chaque organe de contrôle y sont énoncés.

FIGURE 2. LABEL BIOSPG DU CNABIO

CNABio
Conseil National de l'Agriculture Biologique

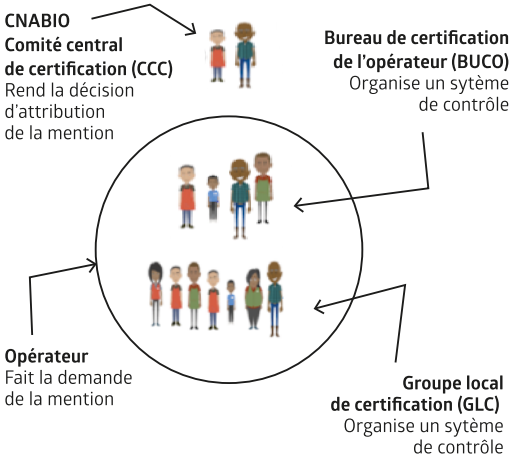
(Source : https://www.cnabio.net/qui-sommes-nous/actualit%C3%A9-du-cnabio/)

Les instances de gouvernance du SPG au Burkina Faso

Deux types d'acteurs majeurs assurent la gouvernance du SPG du CNABio : l'opérateur et le comité central de certification (Figure 3). L'opérateur peut être un producteur, un groupement de producteurs, un transformateur ou un distributeur. Il s'agit de l'entité qui se soumet à la certification BioSPG. L'opérateur a le devoir d'assurer la qualité biologique de ses produits. Pour cela, il met en place des instances de contrôle qui sont :

- le groupe local de contrôle (GLC), qui est composé de producteurs et éventuellement de techniciens impliqués dans la production,
- le bureau de certification de l'opérateur (BUCO), qui est constitué de représentants d'opérateurs, de consommateurs, de structures d'appui, etc.

FIGURE 3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SPG DU CNABIO



(Source : auteur à partir du dispositif CNABio)

Chaque BUCO dispose d'un coordinateur SPG qui est responsable de la partie administrative et devient l'interlocuteur principal pour le CNABio. Le coordinateur SPG doit de préférence avoir des notions sur la production agroécologique. Au niveau du CNABio, tous les sites / opérateurs sont contrôlés par le comité central de certification (CCC) à qui revient la décision finale concernant la certification. La certification donne droit à l'utilisation de la marque BioSPG pour une durée de trente-six mois. Pendant ce temps, le GLC et le BUCO assurent le contrôle régulier et le CCC

surveille la bonne gestion de la marque par les opérateurs.

LÉGITIMITÉ ET PERTINENCE DU SPG AU BURKINA FASO

Quels sont les avantages du BioSPG au Burkina Faso ?

À partir des entretiens réalisés avec des membres du CNABio, notamment Arsène Savadogo, fondateur de BioProtect et Matthieu Savadogo, Président de ARFA (Savadogo A., 2020 ; Savadogo M., 2020), nous distinguons trois grands avantages de la certification SPG au Burkina Faso : la construction d'une culture commune, l'amélioration collective des pratiques et l'émergence de dynamiques locales (commercialisation groupée par exemple).

La construction d'une culture commune

Les SPG sont connus pour leur capacité à générer de la confiance et à garantir la qualité des produits, mais bien au-delà, ils permettent la participation active d'un groupe de producteurs, de consommateurs et d'acteurs locaux. Cette rencontre avec l'opérateur (BUCO, GLC) que crée le SPG devient très souvent un cadre d'échanges, de réflexions, de partages d'expériences et de savoirs, de liens et d'activités qui vont au-delà du SPG.

Le SPG est surtout un tremplin pour la réalisation d'activités en commun. Il permet donc de construire de manière horizontale et participative une culture partagée au sein des membres constituant l'opérateur.

L'amélioration collective des pratiques

Le SPG en tant que processus de certification va au-delà du contrôle-sanction et devient un outil pour l'amélioration des pratiques. Les visites permettent de comprendre la dynamique des producteurs et les enquêteurs sont plutôt perçus comme des partenaires. Ils jouent au sein du CNABio un rôle d'observateurs neutres dans le sens où ils ne jugent pas les pratiques mais cherchent avec le producteur à creuser ses difficultés pour favoriser des échanges productifs.

Un levier pour des dynamiques locales

Le SPG au Burkina Faso permet de s'extraire progressivement des modes de commercialisation classiques (revendeuses aux champs, marché) qui ne valorisent pas la production biologique à sa juste valeur. Á ce titre, le CNABio a mis en place plusieurs mécanismes (marchés de produits biologiques, paniers livrés directement aux consommateurs, etc.) qui créent un engouement au niveau local.

DES DÉFIS MULTIFORMES ET MULTIFACTORIELS DU SPG AU BURKINA FASO

Il existe de nombreux obstacles au développement du BioSPG au Burkina Faso : d'une part le label est assez récent et n'est pas encore suffisamment ancré territorialement, d'autre part quelques contraintes organisationnelles menacent son déploiement rapide. Enfin, le modèle repose sur des financements extérieurs importants, ce qui pose la question de sa viabilité.

Le BioSPG : un label peu connu

Les producteurs sous label BioSPG pratiquent l'agriculture biologique sans pouvoir la valoriser à juste titre puisque le label est très peu connu des consommateurs urbains. De plus, certains d'entre eux sont obligés de payer une seconde certification, par tiers cette fois (généralement Ecocert pour certifier le label européen) pour pouvoir vendre notamment à l'étranger.

Des contraintes organisationnelles pesantes

L'organisation du SPG qui est prônée par les documents référentiels du CNABio s'avère très cadrée et relativement complexe, surtout pour des producteurs souvent analphabètes. L'imposition d'un tel dispositif, extrêmement normé, à une diversité d'acteurs de terrain aux modes d'organisations différents et fonctionnels depuis de nombreuses années, s'avère forcément difficile. Ainsi assiste-t-on souvent, comme Arsène Savadogo l'explique, à « *un décalage important dans l'application de la norme* » (Savadogo A., 2020). Selon lui, certains acteurs impliqués (BUCO et GLC) ne comprennent parfois pas véritablement leurs rôles ou sont déjà habitués à d'autres modes de collaboration avec d'autres acteurs, qu'ils ont tendance à reproduire.

Une dépendance envers les financements extérieurs

En termes de financement, le CNABio n'est aujourd'hui financé qu'à 10 % par les adhésions et les cotisations annuelles de ses membres. Certains reliquats de projets permettent d'assurer le fonctionnement de quelques activités, mais pour la grande majorité des activités, celles-ci sont financées par des fonds extérieurs de partenaires techniques et financiers. Des ONG prennent parfois en charge les coûts de labellisation et les formations obligatoires pour les producteurs.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LE SPG AU BURKINA FASO ?

Cinq ans après la première expérimentation du BioSPG et au regard de ses résultats (trois cent quarante-quatre producteurs certifiés) et de sa trajectoire de développement, quelques questionnements peuvent être émis sur le dispositif mis en place.

Faut-t-il repenser le modèle économique du BioSPG ?

Les activités du CNABio, comme nous l'avons vu plus haut, dépendent aujourd'hui essentiellement de financements extérieurs. Même les maraîchers (qui a priori vendent quasiment au quotidien) qui demandent la certification sont accompagnés par des structures (ONG, associations) : la question de la viabilité du dispositif se trouve donc posée. Pour faire du label BioSPG un outil autonome et durable, il est plus que nécessaire de repenser le modèle économique. Cela pourrait passer entre autres par la mise en œuvre de mécanismes mobilisant la participation (notamment financière) des adhérents (retenues sur les mises en marché collectives, épargnes, investissements, prestations des adhérents, etc.).

Mieux adapter le BioSPG à son contexte ?

L'expérience montre que le SPG n'est pertinent que s'il est décidé à une échelle locale et non suscité ou poussé (comme c'est le cas avec les ONG). Le défi du label BioSPG au niveau local est de concilier l'exigence de la norme et l'adaptabilité au contexte local. En effet, si relativement peu de producteurs y adhèrent, c'est probablement en raison des contraintes jugées trop fortes (insuffisance de visibilité de la marque, difficultés de commercialisation, contraintes administratives notamment). Le prix même de la certification, s'il est inférieur à la certification tierce partie, reste tout de même une charge annuelle non négligeable pour un producteur (15 à 25 000 FCFA de coûts fixes). Comment davantage adapter le BioSPG au contexte local ? Il serait probablement intéressant de conduire des diagnostics participatifs multi-acteurs avec les producteurs à la base de l'organigramme du SPG, pour mieux comprendre les principaux freins, les points de vigilance et éventuellement déceler les leviers potentiels.

Les consommateurs burkinabè sont-ils aujourd'hui prêts à payer du bio ?

Les producteurs qui s'engagent dans la certification BioSPG le font dans l'espoir de mieux commercialiser. Cependant, les consommateurs burkinabè sont-ils aujourd'hui prêts à payer davantage pour une meilleure qualité ? Si la question ne se pose pas véritablement au niveau de quelques milieux urbains de classe sociale élevée, elle a son utilité au niveau local, rural. Le constat qui semble se dégager est que la plupart des producteurs labellisés BioSPG sont des ruraux ou péri-urbains (dans une moindre proportion) qui vendent sur des marchés urbains. À l'évidence, pour trouver toute sa place au Burkina Faso, le label BioSPG a besoin d'un environnement social, économique mais aussi politique favorable au bio. Le défi du CNABio consisterait probablement à conduire le plaidoyer auprès du ministère en charge de l'Agriculture pour la promotion de l'agriculture biologique au Burkina Faso.

L'EXPÉRIENCE DE NATURE & PROGRÈS EN FRANCE PEUT-ELLE SERVIR AU BIOSPG DU CNABIO ?

Nature & Progrès est un pionnier des SPG. Le SPG de la Fédération Nature & Progrès a plus de vingt ans. Il est reconnu par l'IFOAM comme un système de garantie performant et innovant. Quelles sont donc les caractéristiques propres à ce système ? Comment fonctionne-t-il ? Quelles bonnes pratiques pourraient inspirer celui du CNABio au Burkina Faso ?

Structuration de la Fédération Nature & Progrès

La Fédération Nature & Progrès est structurée par les organes suivants :

- le conseil fédéral (CA) de la Fédération qui se compose de délégués de chaque groupe local et de membres du bureau,
- la gestion de la mention est déléguée à deux commissions :
  - la commission d'agrément et d'accréditation fédérale qui supervise l'attribution de la mention,
  - le comité technique interne qui encadre l'écriture des cahiers des charges à partir des débats des commissions techniques (exemples : commissions élevage, boulangerie, brasserie).

Du conseil fédéral émanent différentes commissions constituées au fur et à mesure des besoins de la Fédération (commissions SPG, communication, relations extérieures, revue, etc.). Les commissions sont ouvertes à tous les adhérents.

Quelles sont les forces du SPG de Nature & Progrès ?

Le SPG de Nature & Progrès tient sur plusieurs socles. Il priorise tout d'abord le marché local et direct. En effet, une bonne partie des produits est autoconsommée à l'intérieur des groupes locaux, ce qui a l'avantage de ne pas engendrer d'énormes coûts de transactions et de garantir une rentabilité. Ensuite, le modèle économique semble adapté, les producteurs sous certification Nature & Progrès ne bénéficiant pas des subventions publiques spécifiques comme leurs homologues producteurs bio de l'Union européenne. Le fait de ne pas être soutenu développe très souvent des capacités de résilience et d'autonomie. Cette hypothèse mérite néanmoins d'être nuancée car l'agriculture de manière globale en Europe est soutenue par les politiques. L'ancrage local du SPG de Nature & Progrès dans les territoires a enfin pour effet d'encourager la cohésion sociale, la protection de l'environnement et le soutien de l'économie locale en général. Il est aussi gage de transparence dans la mesure où les participants se connaissent, ils connaissent exactement les producteurs et les consommateurs des produits.

CONCLUSION

Le système participatif de garantie SPG est un label pour la production biologique au Burkina Faso. Son ambition est de fournir des produits sains aux populations locales à moindre coût, tout en améliorant les revenus des petits producteurs et en protégeant l'environnement. Il reste toutefois confronté à de nombreux obstacles qui ne lui facilitent pas un rapide passage à l'échelle supérieure.

Au regard de l'intérêt que revêt l'agriculture biologique au triple plan sanitaire, économique et écologique, le système participatif de garantie gagnerait à être mieux connu et accompagné par le politique. Cela pourrait être réalisé notamment par l'inscription du SPG dans les documents politiques et stratégiques du ministère en charge de l'Agriculture et de celui en charge de la Recherche comme un levier à même d'apporter une solution durable à la question de la malnutrition et de la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE, 2017. Annuaire statistique national. INSD, 383 p.

LEMEILLEUR S., 2019. Système Participatif de Garantie pour un label agro-écologique au Maroc. *Alternatives rurales*, 7, 1-19. Disponible sur Internet : http://alternatives-rurales.org/numero-7/

MARTIN A., 2017. La commercialisation des produits maraîchers biologiques certifiés SPG sur Ouagadougou : quelles stratégies pour suivre pour pérenniser le système de certification et construire un marché des produits biologiques durable ? Mémoire de Master MOQUAS. Université de Montpellier, 143 p.

MAY C., 2019. Le Guide des SPG : comment développer et gérer les systèmes participatifs de garantie pour l'agriculture biologique ? IFOAM, 47 p. Disponible sur Internet : https://www.ifoam.bio/sites/default/files/page/files/pgs_guidelines_fr_web.pdf

Entretiens

SAVADOGO A., agronome, fondateur de BioProtect, membre du CNABio, entretien le 10/02/2020 à Montpellier.

SAVADOGO M., agronome, président de ARFA, membre du CNABio, entretien le 28/01/2020 à Montpellier.

Cette étude s'est également basée sur les entretiens suivants, dont les contenus sont venus enrichir l'analyse

DELTOUR P., adhérent Nature & Progrès, entretien le 27/02/2020 à Montpellier.

NIKIEMA L., facilitateur de la Situation d'innovation localisée SPG (projet CDAIS), entretien téléphonique le 23/02/2020.

SECONDY C., adhérente Nature &t Progrès, entretien le 02/03/2020 à Valflaunès.

En savoir plus

MUNDLER P., BELLON S., 2011. Les systèmes participatifs de garantie : une alternative à la certification par organismes tiers ? *Pour*, 212, 5, 57-65. Disponible sur Internet : https://www.cairn.info/revue-pour-2011-5-page-57.htm#

SEDOGO M.,1981. Contribution à la valorisation des résidus culturaux en sol ferrugineux et sous climat tropical semi-aride. Thèse de doctorat. Institut national polytechnique de Lorraine (INPL), 195 p.