

Convergence entre les Systèmes Participatifs de Garantie et les Systèmes de Contrôle Interne dans un projet pilote européen d'IFOAM¹

J. van den Akker

Fédération Internationale Nature & Progrès, 30100 Alès, France

Correspondance : petiteterre@tele2.fr

Un fort développement et une conceptualisation des SPG depuis le début des années 2000 suggèrent des limites à la certification par tiers dans le secteur de l'agriculture biologique. Une analyse et une comparaison de plusieurs organisations de producteurs en Europe dans le cadre d'un projet pilote européen sur les Systèmes de Contrôle Interne ont permis d'étudier les atouts et les contraintes des Systèmes Participatifs de Garantie. Ceux-ci proposent des solutions aux limites de la certification par tiers. La complémentarité des deux systèmes pourrait se formaliser par la reconnaissance des Systèmes Participatifs de Garantie par les pouvoirs publics.

Résumé :

L'organisation en Systèmes Participatifs de Garantie (SPG) était le principal modèle pour le respect des cahiers des charges de l'agriculture biologique jusqu'au début des années 1990, même s'ils n'étaient pas nommés de la sorte. Le contrôle et la certification par organisme tiers ont été imposés par la suite (norme EN NF 45011). Ce projet européen, initié par IFOAM en 2005, a, entre autres, montré qu'un SPG peut fournir une garantie équivalente à celle de la certification par tiers mais avec des outils différents qui sont : la transparence du réseau local, l'amélioration collective des pratiques et l'implication des consommateurs. Par conséquent, une reconnaissance des Systèmes Participatifs de Garantie par les pouvoirs publics renforcerait la confiance des consommateurs tout en relocalisant la production, enjeux largement partagés dans le secteur.

Mots clés : Système Participatif de Garantie, Système de Contrôle Interne, agriculture biologique, organisation des acteurs, méthode des quatre « E »

Abstract: Convergence of Participatory Guarantee Systems and Internal Control Systems in an IFOAM European pilot project

Organisation into Participatory Guarantee Systems was the main model for compliance with organic farming specifications until the beginning of the 1990s, even if it was not officially recognised as such. Control and certification by an independent body then became a requirement (standard EN NF 45011). This European project, initiated by IFOAM in 2005, showed that, among other things, an Internal Control System can provide a guarantee equivalent to that of a certification by an independent body, but on the basis of different tools: the transparency of local networks, the improvement of practices at the group level and the involvement of consumers. As a result, recognition of the Participatory Guarantee Systems by public authorities would reinforce consumer confidence while relocating production, issues of concern to a majority of the stakeholders in the sector.

Keywords: Participatory Guarantee Systems; Internal Control System, organic farming; stakeholder organisation; the "four E's" of environmental improvement.

¹ IFOAM : International Federation of Organic Agriculture Movements ou Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique

Introduction

La construction de la confiance du consommateur pour les produits biologiques a été une préoccupation du secteur d'agriculture biologique depuis les années 1970. Les Systèmes Participatifs de Garantie (SPG) ont joué un rôle majeur même si le modèle imposé depuis 1991 est celui de la certification par tiers. Le travail des Organismes Certificateurs semble pertinent pour les filières longues de commercialisation, où les lieux de production et de commercialisation sont déconnectés. Des outils de collecte et d'analyse des données des opérateurs ont été développés pour appréhender cette complexité (questionnaires et logiciels de contrôle, analyse par points critiques, grille de sanction, formation des salariés, séparation du contrôle et de la certification). En revanche, pour les circuits courts de commercialisation, où les producteurs sont généralement diversifiés, l'approche des organismes certificateurs semble rencontrer certaines limites. L'important développement des SPG au niveau mondial depuis les années 2000 est un signe de recherche et de développement d'alternatives. Les SPG sont ancrés dans un territoire et stimulent la proximité entre producteurs et consommateurs, au même titre que les AMAP (Aide au Maintien de l'Agriculture Paysanne). Il semble que la certification par tiers défavorise les producteurs diversifiés par un coût de contrôle élevé, un impact négatif sur la biodiversité qu'ils cultivent et une surcharge administrative.

Dans le présent article, les notions des Systèmes Participatifs de Garantie (SPG) et celle des Systèmes de Contrôle Interne (ou certification de groupe) seront clarifiées. Leur définition et leur développement respectif seront abordés. La méthodologie de projet permet de situer les rôles respectifs des différents acteurs et de voir les outils utilisés en terme de recueil et d'analyse des données. La restitution des résultats permettra de répondre à la problématique : « Quels sont les atouts et les contraintes des SPG et des SCI pour la construction de la garantie en agriculture biologique? ». La problématique sera ensuite replacée dans un contexte plus large vis à vis des formes d'organisation des acteurs et des valeurs écologiques et sociales véhiculées par l'agriculture et les produits biologiques.

Les Systèmes Participatifs de Garantie (SPG)

Les SPG sont des systèmes d'assurance-qualité ancrés localement pour certifier des producteurs, participant eux-mêmes activement à cette démarche. Les SPG impliquent une construction de confiance, un réseau social et des échanges de connaissances

Concrètement, les SPG sont conçus et mis en œuvre par les citoyens : producteurs, transformateurs et consommateurs. La conception d'un SPG permet de réfléchir à la nature et au contenu des cahiers des charges de référence et de décider collectivement de leur évolution. La transparence, le contrôle et l'évaluation par paire (producteur-consommateur), les formations, les capacités d'organisation et la motivation sont des éléments majeurs pour la mise en œuvre de cette méthode de garantie.

Aujourd'hui, des dizaines de SPG existent dans le monde. IFOAM a, par exemple, publié le document « Les Systèmes Participatifs de Garantie : 4 études de cas » (IFOAM, 2007). Il semble qu'une dizaine de pays en Amérique Latine aient mis en place ce genre de systèmes dont certains ont été intégrés dans la réglementation officielle de l'agriculture biologique (ex : Brésil, Chili, Bolivie, Costa Rica). Un programme national de développement d'un SPG a été initié en Inde par une Organisation Non Gouvernementale (Keystone Foundation), le Gouvernement Indien et la Food and Alimentation Organization (FAO). Une intégration récente dans la réglementation biologique d'Afrique de l'Ouest (cinq pays concernés) permet d'allier le développement de l'agriculture biologique pour les marchés locaux et pour l'exportation. Des pays économiquement développés ont également vu la mise en place de ces alternatives, notamment la Nouvelle-Zélande (OFNZ), les Etats-Unis (Certified Naturally Grown), l'Espagne (Red Andaluza de SPG) et la France (Nature & Progrès). Afin de clarifier le concept, sa mise en œuvre, le démarrage de nouveaux groupes et les éléments indispensables pour répondre à la démarche, IFOAM a publié trois documents : les questions fréquemment posées (IFOAM, 2007), un

outil d'auto évaluation (IFOAM, 2008a) et un Guide de mise en place des SPG (IFOAM, 2008b).

Pour résumer, les motivations principales des acteurs pour la mise en place des Systèmes Participatifs de Garantie sont les suivantes :

- ✓ Les adaptations aux contextes socioculturels
- ✓ Les échanges de connaissances et de savoir faire
- ✓ La réduction des coûts de certification par l'organisation associative (but non lucratif) et l'implication bénévole
- ✓ Les dynamiques collectives engendrées (outils de communication, mises en marchés et supports techniques)
- ✓ Le renforcement de l'approche territoriale et le rapprochement des consommateurs avec les producteurs
- ✓ L'encouragement de la solidarité et de l'entraide.

Les Systèmes de Contrôles Interne (ou certification de groupe)

Depuis la reconnaissance officielle de l'agriculture biologique par les pouvoirs publics, le règlement 2092/91 impose un contrôle et une certification des opérateurs par un Organisme Certificateur (OC). Ces OC doivent répondre à la norme européenne 45011 ou ISO 65 au niveau international. Parmi les critères imposés, il y a l'indépendance, l'impartialité, la compétence et par extension une part de confidentialité vis-à-vis de la société civile. Les OC, répondant à une logique commerciale, ne peuvent concilier contrôle et conseil aux opérateurs privés. Les OC sont sous la surveillance du COFRAC au niveau français.

Dans les années 1980, les OC ayant des activités internationales ont été confrontés aux coûts de contrôle dans les pays émergents. En effet, le contrôle de tous les opérateurs par des contrôleurs du pays d'origine de l'OC était beaucoup trop onéreux par rapport à l'opération commerciale. Des adaptations sur le terrain se sont mises en place et, courant des années 1990 puis 2000, IFOAM a réalisé un important travail d'harmonisation des pratiques et de clarification de « l'autorisé » et de « l'interdit ». Les notions de Certification de Groupe ou SCI en sont sorties.

Un SCI est un système d'assurance-qualité documenté qui autorise un OC à déléguer le contrôle annuel des membres d'un groupe d'individus à une unité/un organisme identifié(e) au sein de l'opérateur certifié (ex : coopérative). L'OC évalue principalement si le SCI travaille bien et efficacement, en vérifiant la documentation du SCI et la qualification de l'équipe, ainsi qu'en effectuant une ré-inspection d'un échantillon de fermes individuelles. Par cette certification de groupe basée sur les SCI, les producteurs sont certifiés collectivement. C'est par exemple leur coopérative qui est propriétaire du certificat de production biologique et non le producteur individuellement. A ce jour, les réglementations officielles des trois principaux marchés de produits bio (Etats-Unis, Europe, Japon), reconnaissent les SCI mis en œuvre dans les pays émergents pour l'exportation vers les pays développés.

A ce jour, une très grande partie des importations sont issues des Certifications de Groupes (Katto-Andrighetto, 2006). De nombreux produits sont concernés tels que café, thé, banane, chocolat, etc.

Les motivations premières sont donc la réduction du coût de contrôle et de certification afin de fournir le marché européen en pleine croissance depuis plus de 15 ans.

Atouts et contraintes des SPG et SCI en Europe

Matériel et Méthode

Fin 2005, IFOAM lance un programme sur les SCI dans les pays du Nord (Europe, Etats Unis et Japon), dont l'objectif est de faire reconnaître ces systèmes par la réglementation européenne

d'agriculture biologique. Il s'agit de donner la possibilité à des organisations de petits producteurs qui font - ou souhaitent faire - un contrôle interne, de voir leur système reconnu officiellement par un audit et une certification externes. Ces organisations obtiendraient ainsi un certificat collectif, gage d'une vigilance et du sérieux de la dynamique collective.

Nature & Progrès s'est impliquée dès la première rencontre à Bonn (Allemagne). C'est le groupe local Nature & Progrès Tarn, qui fait partie des quatre projets pilotes européens. Les 3 autres sont Consorzio Biogargano (Italie), Rapunzel (Turquie) et Sierra de Segura (Espagne).

Le projet pilote du groupe Nature & Progrès Tarn se fait en partenariat avec Ecocert France (audit externe, évaluation du système), Ecocert International (consultant local pour la formation au Système de Contrôle Interne) et Agro Eco Consultancy (consultant hollandais qui coordonne les quatre projets pilotes européens). La comparaison et l'analyse des quatre projets pilotes ont été réalisées par Agro Eco Consultancy.

Contrairement à la réflexion initiale qui correspondait à la transposition d'une logique d'intégration verticale, c'est à dire une commercialisation en filière longue pour un produit et un opérateur unique, le projet « SCI dans le nord » a élargi la réflexion à des opérateurs diversifiés en productions et commercialisation, les groupes de Sierra de Segura (Espagne) et de Nature & Progrès (France) étant déjà organisés en Systèmes Participatifs de Garantie. L'enjeu a alors été d'identifier les atouts et les contraintes des SPG par rapport aux SCI.

La méthodologie du projet a suivi les quatre « E » : Existence, Exhaustivité, Efficience et Efficacité. Les critères suivants ont été étudiés : la production et l'existence de la documentation, les inspections internes, les non conformités observées, l'analyse de risques ainsi que les taux de ré-inspections recommandés. Une analyse des bénéfices autres que la garantie a été abordée. L'efficience a été étudiée pour évaluer le temps passé, le coût de revient et la comparaison avec la certification individuelle. La maîtrise des flux de matières a été approchée ainsi que les critères des producteurs et les critères des groupements de producteurs potentiellement éligibles à la certification de groupe en Europe.

Résultats et discussion

Les résultats sont focalisés ici sur le Système Participatif de Garantie de Nature & Progrès Tarn. L'ensemble des résultats est disponible dans le rapport final « Pilot Project, Group certification in Europe » (AgroEcoConsultancy et IFOAM, 2008).

Le projet a notamment montré que la certification de groupe en Europe, organisé en SPG, peut :

- être effective (Nature & Progrès dispose d'un Manuel Producteur, réalise les enquêtes, complète les documents, examine les dossiers en commission, etc) ;
- être efficiente (le processus participatif de garantie conduit au respect des cahiers des charges) et efficace (le coût du processus de garantie est moins cher en SPG qu'en certification par tiers mais il y a une implication bénévole importante) ;
- servir d'autres buts au-delà de la certification « agriculture biologique » (améliorer les pratiques, structurer les réseaux locaux, servir de support à d'autres dynamiques collectives tel que foires et marchés, chantiers solidaires etc.) ;
- inclure des productions et des circuits de commercialisations diversifiés.

En revanche, des non-conformités ont été relevées par l'audit externe au niveau du groupe Nature & Progrès Tarn. Celles-ci étaient uniquement au niveau des procédures administratives imposées par la norme européenne EN NF 45011. Les producteurs organisés en SPG revendiquent justement un allègement des procédures administratives lorsque celles-ci ne sont pas pertinentes dans le contexte

donné (ex : obligation du certificat d'un producteur Nature & Progrès fournissant un autre producteur Nature & Progrès). Ceci est induit par l'organisation territoriale du groupe (commission, enquêtes) et la transparence du réseau social.

Les SPG ne mettent pas en œuvre un contrôle des flux de matières centralisé pour l'ensemble des produits du groupe local (comme imposé dans les Systèmes de Contrôle Interne des pays émergents). Pour Nature & Progrès Tarn, par exemple, 30 producteurs fabriquent et vendent plus de 300 produits différents. Les enregistrements centralisés représentent un coût très important pour un résultat approximatif au vu de la diversification des réseaux de distribution.

Par conséquent, ce projet a permis de montrer qu'un SPG peut fournir une garantie équivalente à celle de la certification par tiers mais avec des outils différents, qui sont :

- la transparence du réseau social (les rencontres et discussions sur les marchés, les coopératives, les réunions, les journées portes ouvertes, etc...) est un moyen d'anticipation des non conformités et une source d'information supplémentaire par rapport à l'enquête annuelle
- une amélioration collective des pratiques (échanges de connaissances et savoir-faire qui permettent de ne pas reproduire la même non conformité l'année n+1)
- l'implication des consommateurs et l'organisation de la transparence qui induisent une grande rigueur des personnes impliquées, ainsi qu'une diffusion publique potentielle lorsque les cahiers des charges ne sont pas respectés.

Perspectives

Ces résultats nourrissent la réflexion entre la certification individuelle, les Systèmes de Contrôle Interne et les Systèmes Participatifs de Garantie. Les méthodes utilisées dans les années 70 et 80 étaient des formes d'organisation similaires aux SPG. L'agriculture biologique était basée sur des marchés locaux et des circuits courts de distribution. La France était alors pionnière en matière d'agriculture biologique. Ce leadership n'a jamais été retrouvé depuis, malgré une politique favorable lors du premier Plan Pluriannuel de Développement de l'Agriculture Biologique (PPDAB) lancé par Riquois en 1997.

Actuellement, l'augmentation du prix du pétrole, le réchauffement climatique, une fragilisation de la sécurité alimentaire mondiale par la réduction des jours de réserves céréalières et une demande croissante des consommateurs pour des produits locaux ou régionaux sont des arguments en faveur d'une relocalisation de l'économie.

Les divers scandales et la mondialisation des filières agroalimentaires incitent certaines catégories de consommateurs à vouloir plus de transparence et un rapprochement avec les producteurs.

Dans ce contexte, une reconnaissance des Systèmes Participatifs de Garantie par les pouvoirs publics permettrait une cohabitation entre une organisation verticale et une organisation horizontale du secteur. Le développement rural a besoin d'une organisation horizontale dans un territoire donné. Les Systèmes Participatifs de Garantie en sont un outil. Pour cette raison, la certification par tiers et les SPG peuvent être complémentaires.

Enfin, il semble opportun de commencer une recherche-action pour analyser et approfondir les atouts et les contraintes des SPG. L'attitude des consommateurs et leur confiance dans cette certification alternative seraient à étudier. Une telle recherche pourrait être élargie au contexte européen pour voir les adaptations sociales et culturelles des Systèmes Participatifs de Garantie. Des dynamiques existent et se développent en Europe, au delà de la France en Espagne, Italie, Belgique et Grande Bretagne.

Références bibliographiques

AgroEcoConsultancy et IFOAM, 2008. Pilot Project Group certification in Europe – End Report, 33p.

IFOAM, 2005. Les Systèmes de Garantie Participatifs : vision idéale, page web : <http://www.ifoam.org>, 4 p.

IFOAM, 2007. Les Systèmes de Garantie Participatifs : 4 études de cas, Sur Site : <http://www.ifoam.org>, 61 p.

IFOAM, 2007. PGS, Frequently Asked Questions, <http://www.ifoam.org>, 12 p.

IFOAM, 2008 a. Participatory Guarantee System Self Evaluation. en cours de publication, 5 p.

IFOAM, 2008 b. PGS Guidelines. en cours de publication, 25 p.

Katto-Andrighetto J, 2006. Internal Control Systems for group certification, definition and historical background. *Ecology & Farming* 39, 28-36.

Sylvander B., 1997. Le rôle de la certification dans les changements de régimes de coordination : l'Agriculture Biologique, du réseau à l'industrie. *Revue d'Economie Industrielle* 80, 47-66.