

Ruralia

Biorégionalisme, commerce agricole et propagation des insectes nuisibles et des maladies végétales : les conventions internationales phytopathologiques, 1878-1929

Stéphane CASTONGUAY

Résumé

De la convention contre le phylloxéra signée à Berne en 1878 à la convention internationale pour la protection des plantes de 1929, de nombreux pays négocient et ratifient une série d'accords internationaux pour prévenir la propagation à l'échelle mondiale de maladies des plantes et d'insectes nuisibles aux cultures, et soulager ainsi les agricultures nationales. L'adoption de ces conventions paraît être le point culminant de l'intégration de trois processus d'internationalisation. En effet, l'intensification du commerce international, « l'unification microbienne » du monde et l'internationalisme scientifique au cours de la période étudiée suggèrent que les conventions phytopathologiques incarnent la fusion d'une communauté internationale économique, biotique et scientifique. Il nous apparaît toutefois que c'est d'abord et avant tout un ordre bio-géopolitique qui se matérialise, un ordre où des phytopathologistes et des entomologistes de l'Empire britannique et des États-Unis remettent en question « l'internationalisme » des spécificités environnementales et économiques de l'agriculture européenne continentale incarnées dans les conventions internationales. Dans cet article, nous analysons les modalités de mise en forme de ces entités bio-géopolitiques et les controverses et négociations entourant l'élaboration des conventions phytopathologiques internationales sous l'égide de l'Institut international d'agriculture en 1914 et 1929.

Abstract

Stéphane CASTONGUAY, Bioregionalism, Agricultural Trade and the Diffusion of Pest Insects and Plant Diseases: a History of International Phytopathological Conventions (1878-1929)

From the 1878 *Phylloxera International Convention* of Bern to the 1929 *International Convention on Plant Protection* of Rome, a series of international conventions sought to relieve national agricultural industry from "foreign parasites". The succession of phytopathological conventions seemed to epitomize the coalescence of an international economic, biotic and scientific community. What actually coalesced was a bio-geopolitics wherein plant pathologists and economic entomologists from North America and the British Empire questioned the so-called internationality of the environmental and economic specificities of Continental European agriculture, embodied in "international" conventions. This paper analyzes the negotiations and controversies surrounding these conventions. It relates these difficulties to the constitution of exclusive bio-geopolitical spaces based on scientific discourses that defined local crop protection practices and species introduction histories in economic and diplomatic terms. Although an international phenomenon, the dissemination of insects and diseases provided a field of cooperation and standard practices on a strictly regional albeit transnational basis that pitted bio-geopolitical entities against each other.

Table des matières

La protection des cultures comme problème international

La nationalisation et la régionalisation de la phytopathologie internationale

Les fondements commerciaux et diplomatiques de la phytopathologie internationale

De la convention contre le phylloxéra signée à Berne en 1878 à la convention internationale pour la protection des plantes de 1929, de nombreux pays négocient et ratifient une série d'accords internationaux pour prévenir la propagation à l'échelle mondiale de maladies et d'insectes nuisibles aux cultures et soulager les agricultures nationales de deux fardeaux. En définissant les pratiques phytosanitaires que doivent mettre en application les services nationaux de protection des cultures, les signataires de ces conventions cherchent d'abord à prévenir l'introduction de nuisances agricoles sur des territoires où elles sont absentes. Ensuite, en normalisant ces pratiques, particulièrement par la conception d'un certificat d'inspection uniforme, ils tentent de supprimer certaines barrières commerciales freinant l'échange international de denrées et de produits agricoles.

L'adoption de ces conventions paraît être le point culminant de l'intégration de trois processus d'internationalisation. Premièrement, des progrès technologiques dans le secteur des transports contribuent à intensifier l'échange de produits agricoles à l'échelle internationale depuis la deuxième moitié du 19^e siècle¹. Deuxièmement, cette intensification du commerce international accélère l'échange biotique, c'est-à-dire l'introduction délibérée et l'acclimatation d'espèces animales et de végétaux exotiques, ainsi que la répartition accidentelle de microbes, d'insectes et d'autres organismes « nuisibles »². En revanche, comme les denrées et les produits agricoles servent de vecteurs pour la propagation de nuisances agricoles, ils deviennent des cibles faciles

pour les dirigeants qui invoquent des motifs phytosanitaires pour en interdire l'entrée dans leur pays et, ce faisant, protéger leur agriculture nationale. Troisièmement, cette période correspond aussi à un moment-clé dans l'histoire de l'internationalisme scientifique. Des congrès scientifiques internationaux se tiennent sur une base régulière en même temps que l'établissement de bureaux, tels que l'Union des associations internationales ou l'Organisation internationale de coopération intellectuelle, qui en assurent l'organisation et la coordination³. Ceci permet aux scientifiques de différentes disciplines et de différents pays de définir des mesures destinées à la protection phytosanitaire et d'en recommander l'adoption auprès des instances nationales et internationales.

Ces trois phénomènes sont loin d'être nouveaux, mais leur intensification et leur interpénétration au cours de la période étudiée suggèrent que les conventions phytopathologiques incarnent la fusion d'une communauté internationale économique, biotique et scientifique, car elles deviennent de plus en plus inclusives pour les produits végétaux et les denrées agricoles qu'elles couvrent, les nuisances qu'elles ciblent et les participants qui y adhèrent. Il nous apparaît toutefois que c'est d'abord et avant tout un ordre biogéopolitique qui se matérialise, un ordre où l'Empire britannique et les États-Unis remettent en question « l'internationalisme » des spécificités environnementales et économiques de l'agriculture européenne continentale incarnées dans les conventions internationales. Dans cet article, nous analysons les modalités de mise en forme de ces entités biogéopolitiques et les conséquences de leur opposition sur la constitution d'un régime phytopathologique international véhiculé par l'Institut international d'agriculture, l'organisation responsable de l'adoption de conventions internationales pour la protection des cultures entre 1914 et 1929.

La protection des cultures comme problème international

Créé en 1905 en Italie sous le patronage d'un citoyen américain, David Lubin, l'Institut international d'agriculture doit servir de centre d'informations techniques et de statistiques sur les techniques, l'économie et la législation agricoles⁴. Une des motivations sous-tendant la création de l'Institut est que les gouvernements ont rarement donné suite aux résolutions votées lors des congrès internationaux d'agriculture tenus depuis 1891 (tableau 1)⁵. Aux yeux de Lubin, l'aval effectif des gouvernements est nécessaire pour que soient mises en application les mesures et les recommandations émanant de ces congrès, et seul un parlement des nations posséderait l'autorité morale pour garantir l'adhésion des différents pays à ces recommandations. En juin 1905, des délégués d'environ 50 pays se réunissent à Rome pour créer l'Institut international d'agriculture. En reconnaissant l'intensification récente du commerce agricole international et la nécessité d'harmoniser les pratiques commerciales, légales et techniques de production et de distribution des produits et des denrées agricoles, les délégués forment une communauté d'action cohérente. Ils renoncent toutefois à cette solidarité dans la constitution finale de l'Institut international d'agriculture qui donne priorité au contrôle national de l'agriculture sur tout accord international. Cette souveraineté politique se reflète sur le plan écologique lors des discussions sur les problèmes internationaux de phytoprotection.

Selon son texte fondateur, l'Institut peut présenter aux gouvernements adhérents toute mesure pour protéger les intérêts communs des exploitants et améliorer leurs conditions à travers le monde. À cet égard, l'Institut est responsable de l'information technique et des statistiques relatives aux maladies des plantes et aux insectes nuisibles. Dès sa création, l'Institut inclut dans son mandat les problèmes de maladies végétales et des insectes nuisibles car ses États membres y voient un problème réellement international : ces nuisances agricoles se répandent sur le marché mondial par l'entremise de plantes hôtes et les réglementations phytosanitaires nationales entravent le commerce international des denrées et de produits agricoles, surtout lorsque les pays promulguent des lois de quarantaine végétale. À cet égard, l'article 9 de la constitution de l'Institut stipule spécifiquement les devoirs de l'organisation envers les États membres lorsque se déclare une nouvelle épiphytie : elle doit indiquer les territoires infestés, l'ampleur de l'épiphytie et, si possible, les moyens de contrôle.

La prise en charge des problèmes de phytoprotection par un organisme international s'inscrit dans la délocalisation récente des épiphyties, dans la foulée de l'infestation du mildiou de la pomme de terre en Europe dans la deuxième moitié du 19^e siècle⁶. C'est surtout la crise phylloxérique qui mène à la prise de conscience du caractère nécessaire de la coopération internationale en matière de phytoprotection. Dans les années 1860, un puceron américain introduit accidentellement en France ravage le vignoble français et menace l'industrie viticole européenne. L'invasion du phylloxéra génère une réponse d'envergure internationale, même si plusieurs dirigeants politiques et agricoles la présentent comme un fléau national⁷. En 1878, des gouvernements nationaux se réunissent à Berne pour se mettre d'accord sur un plan d'action commun pour limiter l'étendue de l'épidémie de phylloxéra. La « Convention relative aux mesures à prendre contre le *Phylloxera vastatrix* » (devenue la convention internationale phylloxérique le 3 novembre 1881) établit des conditions en vertu desquelles les produits végétaux peuvent accéder et circuler sur le marché international. Cet accord ne touche que certains pays viticoles européens (l'Autriche, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie et la Suisse) et ne présente aucun intérêt pour les pays n'ayant pas ou peu d'industrie viticole. La convention de Berne pose donc intrinsèquement des limites régionales, entomologiques et agricoles, car elle ne concerne que quelques pays, un insecte spécifique, et les seuls produits végétaux de la vigne.

Le fonctionnement de la convention de Berne se fonde sur la délivrance d'un certificat qui garantit la condition

sanitaire des produits végétaux exportés. Cependant, la condition sanitaire se limite à l'absence de phylloxéra et les produits végétaux infestés par tout autre insecte ou maladie végétale peuvent se voir attribuer un certificat⁸. De plus, l'absence de mesures transfrontalières uniformes irrite les pépiniéristes qui font face aux caprices d'inspecteurs zélés de pays concurrents⁹. Par exemple, un pépiniériste qui se plie aux procédures d'inspection et de certification de son pays peut voir sa marchandise rejetée aux douanes si le pays importateur a récemment promulgué une loi sur la quarantaine contre un parasite se trouvant potentiellement dans la marchandise en question.

Idéalement, l'inspection et la délivrance de certificats devraient tenir compte de tout parasite considéré comme dangereux pour l'industrie agricole, indépendamment du pays auquel est destiné le produit exporté¹⁰. Or, la convention de Berne ne cible qu'un seul insecte. Elle ne peut donc offrir les atouts d'une convention phytopathologique internationale que si les pays autres que les pays producteurs de vin y participent et si les mesures phytosanitaires, y compris le processus de certification, s'étendent aux organismes nuisibles à l'agriculture autres que le phylloxéra et à tous les produits végétaux introduits sur le marché mondial¹¹. Ce portrait phytosanitaire idéal possède toutefois ses propres difficultés. Si l'établissement d'un processus uniforme d'inspection et de certification doit s'appuyer sur une définition commune d'un problème phytopathologique, peu de pays redoutent les mêmes nuisances agricoles, et des parasites qui se révèlent nuisibles dans un pays donné peuvent s'avérer inoffensifs dans un autre climat ou en l'absence de leur plante hôte habituelle¹². En outre, la protection phytosanitaire représente un fardeau financier et organisationnel pour les pays qui soutiennent un service phytopathologique dont les activités ne peuvent assurément être efficaces en l'absence de mesures et de moyens similaires dans les pays voisins. Une telle situation est d'autant plus fréquente que tous les pays ne possèdent pas les ressources pour mettre sur pied une organisation destinée à l'inspection et la certification des produits agricoles¹³.

Les limites de la convention de Berne ont vite fait d'attiser les critiques de scientifiques qui, lors de congrès internationaux d'agriculture, d'entomologie et de botanique (tableau 1), cherchent à stimuler la coopération internationale dans la lutte contre les nuisances agricoles. Un phytopathologiste suédois, Jakob Eriksson, propose la création d'un centre international de recherche scientifique. Eriksson regrette que les recherches de divers instituts nationaux soient menées dans un cadre expérimental et écologique spécifique qui ne se prête pas nécessairement à la comparaison¹⁴. Un phytopathologiste hollandais, Ritzema-Bos, reconnaît également que de telles circonstances entravent le développement des connaissances phytopathologiques et des moyens de lutte efficaces, bien qu'il considère que la poursuite des recherches pour la protection des cultures dans un seul institut ne ferait qu'aggraver la situation en prenant place dans un seul environnement. Ritzema-Bos propose plutôt de réunir les laboratoires de différents pays en un seul réseau international où une division du travail encouragerait la conduite d'expériences en fonction d'un programme de recherche commun¹⁵. Le professeur berlinois Paul Sorauer recommande quant à lui la création d'une commission internationale de phytopathologistes « chargée d'établir un plan uniforme de recherches et d'études à suivre par ceux qui s'occupent, dans les divers pays, de pathologie végétale, surtout dans le but d'étudier les conditions particulières de l'atmosphère, de la constitution du sol et de la culture tenant à favoriser le développement des maladies »¹⁶.

Ces propositions de phytopathologistes ont un dénominateur commun : elles critiquent unanimement l'absence d'une réaction uniforme à la menace que représentent les parasites « étrangers ». Elles critiquent aussi les mesures de certification et d'inspection mises en place depuis la promulgation de la convention de Berne. Encore une fois, la possibilité d'une phytopathologie et d'une phytoprotection internationales se heurte à la définition commune du problème phytosanitaire.

C'est au cours du congrès international de pathologie comparée, tenu à Paris en octobre 1912, que Louis Dop, délégué de la France à l'Institut international d'agriculture et vice-président de cette organisation, soumet un projet de coopération internationale dans la lutte contre les maladies des plantes¹⁷. Avec l'appui du gouvernement français, Dop pilote l'organisation d'une conférence à Rome en 1914 pour élaborer une convention internationale phytopathologique¹⁸. Les spécialistes de 32 pays se réunissent pour discuter des aspects commerciaux et scientifiques de la protection des cultures, des modalités de coopération par l'échange scientifique et de la normalisation des pratiques d'inspection. Les négociations réussissent autour des enjeux touchant à la création et au fonctionnement d'un service phytopathologique national dans chacun des pays, aux types de cultures couvertes par la convention et au rôle de l'Institut international d'agriculture dans la collecte et la diffusion de l'information sur les maladies des plantes. Une question est toutefois fortement controversée : le certificat modèle d'inspection phytopathologique¹⁹.

La conception d'un certificat phytosanitaire uniforme s'avère particulièrement délicate puisqu'elle doit s'appuyer sur une définition commune des problèmes phytopathologiques. En effet, définir les pratiques de base en protection des cultures revient à uniformiser les activités des services nationaux de protection des plantes qui doivent travailler ensemble à lutter contre un problème international : les nuisances agricoles. Jusque-là, ce combat a ciblé des maladies et des insectes spécifiques, tels que le phylloxéra sous la convention de Berne en Europe ou la cochenille de San José qui préoccupe une majorité de pays occidentaux depuis son introduction aux

États-Unis²⁰.

Les certificats, que certains considèrent comme la pierre angulaire d'une phytopathologie internationale, doivent être plus englobants que ceux délivrés conformément à la convention de Berne. Cependant, l'augmentation du nombre d'organismes nuisibles à prendre en considération gênerait le commerce international, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de l'Institut d'améliorer la production et la distribution des produits de base agricoles. Les délégués proposent une solution qui permettra la délivrance d'un certificat uniforme assez flexible pour satisfaire aux exigences de sécurité de tous les pays sur le plan de la protection des cultures et répondre à leurs exigences commerciales. Cette solution requiert que chaque pays adhérent établisse une liste des maladies qu'il désire éviter et que les inspecteurs étrangers devront surveiller plus particulièrement sur les produits végétaux qui y seront exportés. La liste doit exclure les organismes nuisibles non spécifiques sur le plan du biotope ou les organismes nuisibles ne pouvant survivre dans l'environnement particulier du pays importateur²¹.

La nationalisation et la régionalisation de la phytopathologie internationale

La convention internationale phytopathologique de Rome de 1914 fournit un cadre pour articuler les exigences d'un commerce agricole mondial exempt d'organismes nuisibles. Toute entente internationale à cet effet doit faire un compromis entre ouvrir les frontières commerciales et assurer une barrière contre les insectes nuisibles et les maladies des plantes. Cependant, la première exigence est plus importante pour la détermination des problèmes phytopathologiques aux yeux des participants à la conférence de 1914. Afin d'arriver à un compromis, la convention internationale phytopathologique de Rome exige des pays qu'ils renoncent à une partie de leur souveraineté et qu'ils introduisent un système de certification international selon lequel des inspecteurs octroient aux végétaux l'équivalent d'un visa pour entrer dans n'importe quel pays. L'efficacité du système se fonde en partie sur la confiance mutuelle entre les partenaires commerciaux et, plus particulièrement, sur la perspective que la « colonisation » d'un nouveau territoire par des organismes nuisibles aura des conséquences négligeables. Ces conditions forment les principes de base d'une phytopathologie internationale selon lesquels les risques d'introduction de parasites « étrangers » sont jugés plus acceptables pour le commerce mondial des produits agricoles que les conséquences d'une mise en quarantaine des végétaux.

En participant à la construction de la phytopathologie en tant que science mondiale et des nuisances agricoles en tant que phénomène international, les scientifiques et les diplomates de différents pays élaborent les caractéristiques et le fonctionnement des organisations nationales de protection des cultures, particulièrement pour ce qui relève du travail d'inspection menant à la délivrance de certificats phytosanitaires. Leur objectif est de mettre en place des pratiques uniformes d'inspection qui garantissent l'absence de parasites et inspirent confiance, deux conditions nécessaires pour que soient éliminées du commerce agricole international les mises en quarantaine des produits végétaux²².

L'établissement de directives uniformes pour enrayer un phénomène écologique transcendant les frontières politiques se heurte toutefois à la nécessité d'aborder en premier lieu les problèmes de phytoprotection à l'échelle locale, nonobstant la dimension internationale de tels problèmes. La difficulté de concilier ces deux dimensions spatiales de la phytoprotection se manifeste à la conférence de 1914 lorsque des délégués contestent avec succès une clause obligeant un service national à déclarer toute épidémie sur son territoire. Ils soutiennent que meilleure est l'organisation d'un service phytopathologique, plus grandes sont ses possibilités de découvrir une telle épidémie et d'alermer la communauté agricole²³. Une telle clause s'avérerait un facteur dissuasif pour le travail d'inspection approfondi nécessaire à l'établissement d'une confiance entre les partenaires commerciaux.

Un autre facteur qui ébranle les fondements de la phytopathologie internationale est la ratification et la mise en application au niveau régional de conventions sur la protection des cultures. En 1913, quatre pays sud-américains (l'Uruguay, le Brésil, le Chili et l'Argentine) créent *Defensa Agrícola*, une organisation intéressée à la délivrance de certificats phytosanitaires et à la mise en application de mesures de contrôle à grande échelle contre les sauterelles²⁴. Puis, peu après la conférence de 1914, la Suède, le Danemark et la Norvège forment une conférence inter-scandinave pour traiter sur une base régulière de problèmes de phytoprotection communs²⁵.

Outre ces quelques accords multilatéraux qui se fondent sur un certain pragmatisme entre partenaires commerciaux, des scientifiques s'élèvent pour saper les efforts visant l'établissement d'un système de phytoprotection à l'échelle internationale. Ces critiques en veulent notamment au parti pris européen du savoir qui aurait instruit la convention internationale phytopathologique de Rome.

La critique la plus sévère provient d'un mycologue de l'Empire britannique affecté en Inde, E.J. Butler. En 1917, Butler publie un long rapport intitulé : « *The Dissemination of Parasitic Fungi and International Legislation* »²⁶. Les objections soulevées par Butler à l'égard de la convention de Rome ont des ressorts variés, mais c'est principalement le manque de considération pour les problèmes phytopathologiques des nations d'outre-mer qui motive ses critiques. Il discute de l'efficacité limitée de la liste des maladies que doit dresser chacun des pays et établit de nouvelles catégories pour illustrer la dissémination des maladies des plantes. Dans une certaine mesure, ces deux critiques minent la possibilité même d'établir une politique phytosanitaire

uniforme à l'échelle internationale. Butler invoque le concept de « virulence variable » pour signifier la difficulté, pour chaque pays, d'établir une liste cohérente de parasites, chaque maladie ayant des conséquences différentes selon le climat et l'environnement agricole. Le problème de la variation écologique de la virulence prend un caractère particulier lorsque appliqué à la biogéographie des partenaires commerciaux de produits agricoles. Pour des pays aux flores et aux climats similaires, il est aisé de prévoir l'étendue des dommages à venir en cas d'introduction accidentelle d'un parasite, sinon de prédire le comportement d'une maladie végétale ou d'un insecte nuisible auparavant absent du territoire national. Une telle situation faciliterait les rapports phytosanitaires entre les pays d'Europe continentale, comparativement à ceux prévalant entre ces mêmes pays et l'Amérique.

Un tel argument prépare le terrain de la seconde critique de Butler. Ce dernier remet en question la pertinence internationale de la convention de Rome en faisant une distinction entre la propagation continue et discontinue de la maladie. Dans les *dominions* et les colonies de l'Empire britannique, les maladies des plantes sont introduites exclusivement par des produits de pépinière importés qui ont traversé des barrières naturelles telles que les océans. En ce qui concerne les pays européens, la situation est complètement différente : la propagation continue des spores par les oiseaux et les vents se révèle plus préoccupante et plus difficile à contrôler. Ces pays sont donc plus enclins à accepter la possibilité d'une introduction minimale, ce que la pratique de certification phytosanitaire tolère de façon informelle.

Le mémoire de Butler nourrit l'argumentaire des phytopathologistes et des entomologistes nord-américains qui s'opposent aux négociations et aux ratifications de conventions internationales phytopathologiques. Ces scientifiques invoquent le fait que de telles conventions ne concernent que des pays aux territoires contigus et réprouvent les tentatives des Européens de formuler une convention sur la protection des cultures qui conviendrait à tous. Pour des motifs semblables, la Grande-Bretagne refuse de considérer la possibilité de conclure une convention internationale²⁷.

Cette opposition ne signifie pas un rejet de toute solidarité internationale dans la lutte contre les ennemis des cultures. Pendant la Grande Guerre, les Américains accueillent des phytopathologistes européens qui diffusent aux États-Unis leur message dans l'espoir d'insuffler une dynamique nouvelle à la phytopathologie internationale²⁸. De même, quand les phytopathologistes néerlandais organisent une conférence internationale à Wagenigen en 1923, les entomologistes et les phytopathologistes d'Amérique du Nord y participent en grand nombre, quoique cette conférence se transforme en un forum pour miner une certaine conception de la phytopathologie internationale. Pour les scientifiques nord-américains, la phytopathologie internationale doit se fonder sur un échange d'idées et de personnel entre pays étrangers pour examiner sur place les conditions sous-jacentes aux épiphyties. Sous aucune condition ils n'abandonneraient leur *biota* continentale à la discrétion des diplomates et des inspecteurs étrangers. La quarantaine pratiquée depuis l'adoption de la loi sur les insectes nuisibles et les parasites au Canada en 1910 et la loi sur la mise en quarantaine des plantes aux États-Unis en 1912 a démontré que la protection de l'agriculture nord-américaine requiert plus que la certification phytosanitaire et la confiance mutuelle entre partenaires commerciaux²⁹. Dans leur désir d'exposer la base tant légitime que scientifique de leurs activités de réglementation, les entomologistes et les phytopathologistes nord-américains confondent phytopathologie internationale et quarantaine végétale, une équivalence que les Européens cherchent précisément à éviter.

À la conférence internationale de phytopathologie et d'entomologie économique à Wageningen de 1923, le botaniste du *dominion* du Canada, Hans Theodor Güssow, présente la question en termes plutôt durs : « Bien que nos conditions puissent sembler similaires aux vôtres, elles sont en réalité essentiellement différentes. Les nôtres sont celles de pays importateurs, alors que les vôtres sont celles de pays exportateurs et les deux intérêts s'opposent nécessairement »³⁰. Güssow naturalise cette caractéristique commerciale en invoquant l'approche de Butler : « Les politiques et méthodes en ce qui concerne la quarantaine des plantes doivent être fondées sur les lois de la nature qui régissent la dispersion des parasites. Les problèmes de propagation discontinue entre les pays séparés par les océans ou autres barrières naturelles sont par conséquent différents de ceux engendrés par la propagation continue à l'intérieur de pays voisins »³¹.

La position de Güssow est en tout point similaire à celle du chef du Conseil horticole fédéral des États-Unis, W.A. Orton, qui affirme, lors d'une réunion conjointe de l'American Phytopathological Society et de l'American Association of Economic Entomologists en 1922, que « les problèmes de limitation des parasites en provenance de l'étranger doivent être groupés séparément des problèmes reliés à la prévention ou au ralentissement de la dispersion des organismes nuisibles déjà établis localement »³². Orton dénonce également le rapport de la conférence internationale phytopathologique tenue à Rome en 1914 qui ne reconnaît pas la distinction entre les pays contigus et non contigus.

Les fondements commerciaux et diplomatiques de la phytopathologie internationale

Issue d'une conférence tenue seulement quelques mois avant le début de la Grande Guerre, la convention internationale phytopathologique de 1914 est ratifiée par seulement trois pays, soit l'Espagne, l'Italie et la France. Après la guerre, certains pays envisagent de la signer (le Brésil, la Bulgarie, le Japon, l'Uruguay), mais

dix entités politiques signifient leur intention de ne pas la ratifier : la Belgique, l'Égypte, les États-Unis, l'Afrique occidentale française, l'Angleterre, l'Écosse, l'Inde britannique, l'Île Maurice, les Unions sud-africaines, la Cyrénaïque et la Somalie italiennes³³.

En 1921, lorsque l'Institut international d'agriculture remet à l'ordre du jour la question phytopathologique, les conditions agricoles mondiales ont considérablement changé. Une crise de surproduction agricole succède à des années de prospérité immédiatement après la guerre. Les difficultés économiques dans le monde rural projettent nombre de gouvernements nationaux dans des pratiques protectionnistes qui ont pour effet d'atténuer les fondements scientifiques des réglementations phytosanitaires internationales. C'est dans ce contexte que prennent place des réunions scientifiques de phytopathologistes et d'entomologistes pour discuter des projets de collaboration internationale ou interrégionale, pour élaborer des réglementations respectueuses de la conjoncture économique internationale et pour rendre incontournable leur expertise.

Compte tenu du sort de la convention de Rome et de l'animosité qu'elle suscite parmi les pays membres, l'Institut international d'agriculture convient d'organiser une autre conférence internationale sur la protection des cultures pour définir les modalités d'un nouvel accord³⁴. Considérant son incapacité à uniformiser la réglementation sur les importations de végétaux à l'intérieur même de l'Empire britannique, la Grande-Bretagne estime toutefois que toute tentative pour modifier la convention de Rome est vouée à l'échec. Elle accepte néanmoins d'envisager une convention limitée aux pays européens qui réglementerait le commerce continental de produits végétaux et promulguerait une réglementation uniforme pour l'importation européenne de produits végétaux en provenance d'outre-mer³⁵. Pour ce qui est des États-Unis, le secrétaire de l'Agriculture, Henry Wallace, annonce que les délégués américains ne peuvent être autorisés à modifier les mesures de contrôle en vigueur conformément à la loi sur la mise en quarantaine des plantes³⁶. Il réitère l'idée que la seule façon de négocier des mesures de contrôle phytosanitaire repose nécessairement sur la seule participation de pays d'un même continent.

En dépit de ces obstacles, l'Institut tient la conférence internationale pour la protection des plantes en 1929 et les délibérations donnent lieu à une autre convention phytopathologique que signent vingt-cinq pays ; treize d'entre eux l'auront ratifiée en 1936, et cinq autres y auront adhéré³⁷.

Lors de la conférence, plusieurs délégués regrettent l'absence de partenaires aussi importants que la Grande-Bretagne et les États-Unis, et ils jugent nécessaire d'obtenir l'adhésion éventuelle de ces pays en promulguant une convention plus rigoureuse³⁸. Par conséquent, les délégués tentent d'éliminer toute restriction relative à l'inspection des végétaux importés et d'élargir la portée et l'étendue d'une convention sur la protection des cultures. Par exemple, la convention étend les mesures phytosanitaires à tous les produits végétaux et élimine un article de la convention de Rome de 1914 limitant les mesures de certification et d'inspection aux produits de pépinière et excluant les céréales, les semences, les tubercules de terre, les fruits, les légumes et les cultures de plein champ³⁹. Dans une autre tentative de rendre la convention intéressante aux yeux du plus grand nombre, les délégués accordent aux États le droit d'inspecter des produits végétaux importés, qu'ils soient dotés ou non d'un certificat. Cette clause irrite toutefois les délégués des Pays-Bas et de la Hongrie qui, considérant leur service phytopathologique irréprochable, y voient une rupture de la confiance. Selon eux, une telle clause remet en question la valeur des certificats phytosanitaires⁴⁰.

Cette question est soulevée à nouveau lorsque certains délégués demandent que la surveillance soit limitée aux cultures destinées à l'exportation, alors que d'autres exigent l'inspection de toutes les cultures. Les Indes néerlandaises et l'Égypte se plaignent de n'avoir pas les moyens d'accomplir cette tâche, alors que d'autres pays mieux organisés comme le Chili, la Norvège et la Suisse considèrent qu'il est pratiquement impossible de contrôler tous les champs et les pépinières d'un pays, particulièrement celles qui approvisionnent les marchés locaux. Mais, pour ceux qui souhaitent éliminer toute exception de la convention, l'inclusion de tous les produits cultivés dans le système d'inspection est la seule façon de limiter la possibilité d'exporter des produits végétaux infestés dans la mesure où s'exercerait alors un plus grand contrôle sur les épiphyties locales susceptibles de se propager aux produits agricoles d'exportation⁴¹.

Dans la même veine, des délégués exigent que les certificats indiquent le moment et le lieu de l'inspection, pendant la période de végétation dans le champ, après la récolte ou immédiatement avant leur exportation. Comme la valeur du certificat dépend de l'inspection, l'inspecteur doit être en mesure de déclarer que le produit est exempt de tout organisme nuisible et qu'il a poussé dans un environnement exempt de tout organisme nuisible. Certaines délégations s'opposent toutefois à une telle clause car les services phytopathologiques ne possèdent pas les moyens appropriés pour inspecter tous les lieux de productions de denrées agricoles et de végétaux destinés à l'exportation⁴².

Au cœur de ces débats réside la valeur du certificat d'inspection phytosanitaire et, pour le maintenir au centre d'un système international de phytoprotection⁴³, la convention internationale pour la protection des plantes de 1929 se trouve amenée à négliger les spécificités locales du pays exportateur et de son service d'inspection. Elle impose plus de contraintes au pays exportateur en établissant des procédures d'inspection et de certification plus

rigoureuses et globales dont pourra faire fi le pays importateur, auquel elle délègue plus d'autonomie.

* * *

En tant qu'outil pour relier diverses biorégions et normaliser les politiques nationales de phytoprotection à l'intérieur d'une sphère internationale, la certification phytosanitaire n'a pas réussi à recueillir l'appui de la vaste majorité des pays participant aux conférences phytopathologiques ou au commerce international de produits agricoles. Néanmoins, les forums qui ont appuyé sa conception ont mené à la formation d'une communauté d'action cherchant à limiter la multiplication des quarantaines végétales, une autre mesure préventive pour la protection des cultures. Le certificat et la loi sur la quarantaine végétale ont fini par devenir des mesures préventives complémentaires pour la phytoprotection, même si les tenants de chaque outil ont toujours insisté sur leur incompatibilité.

La nationalisation de la phytopathologie internationale a peut-être contribué aux difficultés de la ratification d'un cadre unique de phytoprotection à l'échelle mondiale. En exigeant la création d'un service d'inspection national, en insistant sur ses obligations minimales, en procurant une légitimité juridique et diplomatique à une bureaucratie nationale additionnelle, en faisant du respect de l'autorité nationale le principe fondamental de toute convention internationale pour la protection des cultures, les diplomates et les scientifiques qui ont participé aux diverses négociations ont possiblement délégitimé la possibilité même d'une phytopathologie internationale.

Un autre point de vue nous amène toutefois à apprécier différemment la contribution de ces efforts à l'établissement d'une phytopathologie internationale d'un type différent de celle envisagée par les promoteurs des conférences de 1914 et 1929. En effet, chaque pays a créé une institution autonome chargée de mettre en application des mesures phytosanitaires, telles que l'inspection, la certification, le contrôle et la prorogation. Les conventions ont également fourni de l'information sur les épidémies d'insectes et de maladies, sur le contrôle de celles-ci, ainsi que sur l'importation et l'inspection des produits végétaux. Elles ont facilité l'accumulation de données uniformes et comparables provenant de chaque pays, ainsi que l'organisation d'un observatoire international et d'un service de renseignements sur les maladies des végétaux et les insectes nuisibles.

Si les difficultés pour en arriver à une convention phytopathologique internationale résultent des divergences entre des entités biogéopolitiques qui se définissent volontairement en fonction de leurs expériences avec les parasites étrangers, il faut remarquer que les modalités de formation de ces entités débordent le cadre écologique de la production agricole et son interprétation scientifique. Même s'il est souvent évoqué que « les parasites et les maladies des végétaux n'ont aucun respect pour les limites politiques »⁴⁴, il est clair que les limites écologiques ne suffisent pas à circonscrire le mouvement de ces nuisances. Les parasites et les maladies des végétaux doivent respecter des limites géopolitiques que tracent les flux d'échanges commerciaux et l'application de lois sur la quarantaine, puisque leurs plantes hôtes sont accueillies — ou interdites de séjour — dans les pays étrangers. Ici, fonctionnaires, scientifiques et biota se confondent pour constituer des communautés transnationales qui se définissent selon les pratiques gouvernementales de protection des cultures, les antécédents d'introduction d'espèces et les conditions locales de production agricole.

Annexes

Les congrès traitant de phytopathologie internationale

1878	Conférence phylloxérique internationale	Berne
1881	Conférence phylloxérique internationale	Berne
1889	Premier Congrès international d'agriculture	Paris
1890	International Forstwirtschaftlichen Congress	Vienne
1891	2 ^e Congrès international d'agriculture	La Haye
1895	3 ^e Congrès international d'agriculture	Bruxelles
1898	5 ^e Congrès international d'agriculture	Lausanne

1900	6 ^e Congrès international d'agriculture	Paris
1903	7 ^e Congrès international d'agriculture	Rome
1905	Conférence internationale d'agriculture	Rome
1907	8 ^e Congrès international d'agriculture	Vienne
1908	Association internationale des botanistes	Montpellier
1909	Association internationale des Académies	Stockholm
1912	Congrès international de pathologie comparée	Paris
1913	Comité international des phytopathologistes	Stockholm
1914	Conférence internationale de Phytopathologie	Rome
1923	International Conference of Phytopathology and Economic Entomology	Wagenigen
1925	12 ^e Congrès international d'agriculture	Varsovie
1926	International Congress of Plant Sciences	Ithaca
1929	Conférence internationale pour la protection des plantes	Rome

Notes de base de page numériques:

1 Kevin H. O'ROURKE et Jeffrey G. WILLIAMSON, *Globalization and History: the Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, MIT Press, 1999, 343 p. ; Paul BAIROCH, *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au 19^e siècle*, Paris, Mouton, 1976, 355 p. ; Michaël TRACY, *L'État et l'agriculture en Europe occidentale : crises et réponses au cours d'un siècle*, Paris, Economica, 1986, 464 p.

2 Alfred W. CROSBY, *Ecological Imperialism. The Biological Expansion of Europe, 900-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 368 p. ; Lucille BROCKWAY, *Science and Colonial Expansion : the Role of the British Royal Botanic Gardens*, New York, Academic Press, 1979, 215 p. ; Michael A. OSBORNE, *Nature, the Exotic, and the Science of French Colonialism*, Bloomington, Indiana University Press, 1994, 216 p. ; Christophe BONNEUIL, « Le Muséum national d'histoire naturelle et l'expansion coloniale de la Troisième République (1870-1914) », dans *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 322-323, 1999, pp. 143-169.

3 Anne RASMUSSEN, *L'internationale scientifique 1890-1914*, Thèse pour le doctorat en histoire sous la direction de Jacques Julliard, École des hautes études en sciences sociales, 1995, 2 volumes ; Élisabeth CRAWFORD, « The Universe of International Science, 1880-1939 », dans Tore FRÄNGSMYR [dir.], *Solomon's House Revisited. The Organization and Institutionalization of Science*, Canton, Science History Publication, 1990, pp. 251-269 ; J. TAIEB et C. TAPIA, « Conférences et congrès internationaux de 1815 à 1913 », dans *Relations internationales*, volume 5, n° 1, 1976, pp. 11-35.

4 Asher HOBSON, *The International Institute of Agriculture : an Historical and Critical Analysis of its Organization, Activities and Policies of Administration*, Berkeley, University of California Press, 1931, 356 p.

5 Louis DOP, « Le présent et l'avenir de l'Institut international d'agriculture », dans *Annales des sciences agronomiques*, 4^e série, n° 2, 1912, pp. 1-39.

6 Sur le mildiou, voir : Ernest Charles LARGE, *The Advance of the Fungi*, Londres, Jonathan Cape, 1940, pp. 13-43 ; Henry HOBHOUSE, *Seeds of Change: Five Plants that Transformed Mankind*, Londres, Harper & Row, 1985.

7 Sur le phylloxera, voir : Gilbert GARRIER, *Le phylloxéra. Une guerre de trente ans, 1870-1900*, Paris, Albin Michel, 1989, 197 p. ; R. POUGET, *Histoire de la lutte contre le phylloxéra de la vigne en France, 1868-1895*, Paris, INRA, 1990, 156 p.

8 Louis DOP, « Rapport sur la coopération internationale dans la lutte contre les maladies des plantes », dans *Premier Congrès international de pathologie comparée tenu à la Faculté de médecine de Paris du 17 au 23 octobre 1912*, Paris, Secrétariat général et bureaux du congrès, 1912, pp. 235-250.

- 9 Étienne Foëx rapporte ainsi les résolutions adoptées par l'Union horticole professionnelle internationale réunie à Gand le 28 avril 1913. Étienne FOËX, « Institut international d'agriculture. 3^e commission. Renseignements agricoles et maladies des plantes », dans *Revue de phytopathologie appliquée*, tome 1, n° 2, 20 juin 1913, p. 28.
- 10 Giuseppe CUBONI, « Base d'un accord international pour la lutte contre les maladies des plantes », dans *Bulletin mensuel du Bureau de renseignements agricoles et des maladies des plantes*, n° 11, novembre 1912, pp. 2422-2426.
- 11 Giuseppe CUBONI, « Rapport pour l'Assemblée générale de 1913 sur le n° 8 du programme concernant la collaboration internationale pour la lutte contre les maladies des plantes », dans INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Comité permanent. Procès-verbaux. 1913*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1913, pp. 293-300.
- 12 Louis MANGIN, « La défense mondiale contre les ennemis des végétaux », dans *Journal d'agriculture pratique*, tome 1, 1914, pp. 537-539 et 567-569.
- 13 Archives nationales (Arch. nat.), F10, volume 2203, note relative à la question posée par l'Institut international d'agriculture de Rome, Paul Marchal au directeur des services sanitaires et scientifiques et de la répression des fraudes, 9 juillet 1912.
- 14 Jakob ERIKSSON, « La phytopathologie au service de la culture des plantes », dans *Compte rendu des travaux du 6^e Congrès international d'agriculture, tenu à Paris du 1 au 8 juillet 1900, lors de l'Exposition universelle de 1900*, Paris, Masson, 1900, tome 2, p. 744.
- 15 I. RITZEMA-BOS « Protection des animaux utiles, destruction des animaux et cryptogames nuisibles. Mesures de législation internationale à prendre pour atteindre ces buts », dans *Congrès international d'agriculture, tenu à La Haye du 7 au 13 septembre 1891. Compte-rendu*, La Haye, Belinfante Frères, 1892, tome 2, p. 225.
- 16 Louis GRANDEAU, « Compte rendu du 8^e Congrès international d'agriculture de Vienne 21-25 mai 1907 », dans *Annales de la science agronomique*, 3^e série, 1908, pp. 346-371.
- 17 Louis DOP, « Rapport sur la coopération internationale dans la lutte contre les maladies des plantes », dans *Premier Congrès international de pathologie comparée tenu à la Faculté de médecine de Paris du 17 au 23 octobre 1912*, Paris, Secrétariat général et bureaux du congrès, 1912, pp. 235-250.
- 18 Arch. nat., F10, volume 2203, lettre du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française à l'étranger, 7 février 1913.
- 19 INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Acte final de la conférence internationale de phytopathologie 24 février-4 mars 1914*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1914, pp. 192-218 et pp. 230-231.
- 20 Sur la cochenille de San José, voir : Leland Oswald HOWARD, *A History of Applied Entomology (Somewhat Anecdotal)*, Washington, Smithsonian Institution, 1930, pp. 121-123.
- 21 INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Acte final de la conférence internationale de phytopathologie...*, ouv. cité, pp. 192-200.
- 22 Edmond de MIKLOS, « Réaction au programme soumis par le gouvernement français aux délibérations de la conférence », dans *Actes de la conférence internationale de phytopathologie 24 février-4 mars 1914*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1914, p. 48.
- 23 INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Acte final de la conférence internationale de phytopathologie...*, ouv. cité, p. 238.
- 24 « La première conférence internationale de la "Defensa Agrícola" à Montevideo, Uruguay », dans *Bulletin mensuel du bureau de renseignements agricoles et de maladies des plantes*, n° 10, 1913, pp. 1726-1727 ; Gaston LAVERGNE, « La défense agricole en Amérique du Sud », dans *Revue de phytopathologie appliquée*, tome 1, n° 6-7, 20 août-5 septembre 1913, pp. 98-99.
- 25 Baron de BILDT, « Rapport sur la partie administrative de la question de la protection des plantes présenté au comité permanent de l'Institut international d'agriculture le 12 juin 1920 », dans *Actes de la cinquième assemblée générale. 3-11 novembre 1920*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1921, pp. 266-267.
- 26 E.J. BUTLER, « The Dissemination of Parasitic Fungi and International Legislation », dans *Memoirs of the Department of Agriculture in India.— Botanical Series*, tome 9, n° 1, février 1917, pp. 1-73.
- 27 W.A. ORTON et R. Kent BEATTIE, « The Biological Basis of Foreign Plant Quarantines », dans *Phytopathology*, volume 13, n° 7, juillet 1923, pp. 295-306 ; J.C.F. FRYER, « International Trade and the Task of the Phytopathologist », dans T.A.C. SCHOEVEERS [dir.], *Report of the International Conference of Phytopathology and Economic Entomology*, Wagenigen, Vennman & Sons, 1923, 290 p. ; Edwin John BUTLER, « International Plant Disease Legislation as It Affects the British Empire », dans Benjamin Minge DUGGAR [dir.], *Proceedings of the International Congress of Plant Sciences, Ithaca, New York, August 16-23, 1926*, Menasha, Banta, 1929, p. 1248.
- 28 Voir, par exemple : L.R. JONES, « A Plea for Closer Interrelations in Our Work », dans *Science*, volume 38, n° 966, 4 juillet 1913, pp. 1-6 ; Jakob ERIKSSON, « International Phytopathologic Collaboration », dans *Phytopathology*, volume 5, n° 3, juin 1915, pp. 133-138 ; Otto APPEL, « International Phytopathology », dans *Phytopathology*, volume 6, n° 2, mars 1916, pp. 55-63.
- 29 Sur les lois phytosanitaires au Canada et aux États-Unis et leur contexte d'adoption, voir respectivement : Stéphane CASTONGUAY, « Naturalizing Federalism: Insect Outbreaks and the Centralization of Entomological Research in Canada, 1885-1914 », dans *Canadian Historical Review*, volume 75, n° 1, mars 2004, pp. 1-34 ; Philip PAULY, « The Beauty and Menace of the Japanese Cherry Trees », dans *Isis*, volume 87, n° 1, mars 1996, pp. 51-73.
- 30 Hans Theodore GÜSSOW, « International Plant Disease Legislation as Viewed by a Scientific Officer of an Importing Country », dans T.A.C. SCHOEVEERS [dir.], *Report of the International Conference of Phytopathology...*, ouv. cité, pp. 96-107.
- 31 *Ibidem*.
- 32 W.A. ORTON et R. Kent BEATTIE, « The Biological Basis of Foreign Plant Quarantines », art. cité, pp. 295-306.
- 33 A. BRIZI, « Questions concernant la phytopathologie », dans *Actes de la sixième assemblée générale. Institut international d'agriculture. 8-16 mai 1922*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1922, pp. 679-691.
- 34 Louis DOP, « Convocation de la Conférence internationale pour la protection des plantes. 30 mai 1924 », dans INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Comité permanent, Procès-verbal. 1924*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture,

1925, pp. 345-346.

35 An. KENNARD, « Lettre du secrétaire d'État de sa majesté pour les Affaires étrangères au Vice-Président de l'Institut international d'agriculture. 21 août 1924 », dans INSTITUT INTERNATIONAL D'AGRICULTURE, *Comité permanent, Procès-verbal. 1924*, ouv. cité, pp. 348-349.

36 National Archives and Records Administration (College Park, Maryland), Records of the Bureau of Plant Industry, Soil and Agricultural Engineering (RG-54), Bureau's Chief Correspondence 1908-1939, file # 10735, International Institute of Agriculture, box 635, Wallace au délégué américain à l'Institut international d'agriculture, 13 septembre 1924. Voir aussi le mémorandum de : W.A. Taylor, chef du Bureau of Plant Industry, International Conference on Control of Plant Diseases, 30 juillet 1925.

37 « Rapport du Secrétaire général sur les services et l'administration de l'Institut », dans *14^e Assemblée générale. 23 mai 1938*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1938, p. 105 ; INTERNATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURE, *Some Aspects of the Work of the International Institute of Agriculture (1905-1940)*, Rome, Villa Umberto, 1942, p. 19.

38 *Actes de la Conférence internationale pour la protection des plantes (Rome, 10-16 avril 1929)*, Rome, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1929, pp. 71-72.

39 *Ibidem*, p. 82.

40 *Ibidem*, pp. 81-85.

41 *Ibidem*, pp. 130-132.

42 *Ibidem*, p. 121.

43 Ainsi que l'affirme un délégué français : « Le certificat est la conclusion même de la convention ». Jules Michel SAULNIER, « Procès-verbaux des séances : discussion sur le certificat », dans *Actes de la conférence internationale pour la protection des plantes (Rome, 10-16 avril 1929)*, ouv. cité, p. 133.

44 C.L. SHEAR, « Some Observations on Phytopathological Problems in Europe and America », dans *Phytopathology*, volume 3, n° 2, avril 1913, pp. 77-87. W.A. ORTON et R. Kent BEATTIE, « The Biological Basis ... », art. cité, pp. 295-306.

Pour citer cet article

Référence électronique

Stéphane CASTONGUAY « Biorégionalisme, commerce agricole et propagation des insectes nuisibles et des maladies végétales : les conventions internationales phytopathologiques, 1878-1929 », *Ruralia*, 2005-16/17, [En ligne], mis en ligne le 1 juillet 2009. URL : <http://ruralia.revues.org/document1074.html>. Consulté le 18 août 2009.