



HAL
open science

L'exploitation des ressources de la Lune au coeur de la nouvelle diplomatie américaine

Philippe Achilleas, Isabelle Sourbes Verger

► To cite this version:

Philippe Achilleas, Isabelle Sourbes Verger. L'exploitation des ressources de la Lune au coeur de la nouvelle diplomatie américaine. *Annuaire français de relations internationales* 2022, A paraître. <hal-03513372>

HAL Id: hal-03513372

<https://hal.science/hal-03513372v1>

Submitted on 5 Jan 2022

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

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



HAL Authorization

L'exploitation des ressources de la Lune au cœur de la nouvelle diplomatie américaine

Philippe Achilleas, Professeur de droit public à l'Université Paris-Saclay
Directeur de l'Idest et du M2 Droit des activités spatiales et des télécommunications

Isabelle Sourbès Verger, géographe, directrice de recherche au CNRS, centre Alexandre Koyré CNRS-EHESS-MNHN, spécialiste de l'occupation de l'espace extra-atmosphérique et de l'étude comparée des politiques spatiales.

Il est aujourd'hui établi que la présence permanente de l'homme dans l'espace et sur les corps célestes nécessite l'utilisation de ressources naturelles comme l'eau ou les minéraux qui seront exploitées sur place. Par ailleurs, alors qu'il n'est plus possible de financer les ambitions spatiales des Etats sur des seuls fonds publics, le recours à l'investissement privé devient une option privilégiée par de nombreux gouvernements. Pour encourager les entreprises privées à se lancer dans l'aventure spatiale, il convient de leur garantir des revenus commerciaux. Aussi, depuis quelques années, la question de l'exploitation des ressources des corps célestes s'est imposée dans le débat sur l'évolution du droit international de l'espace.

Le statut de la Lune et des autres corps célestes est régi par les dispositions du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes de 1967¹ (ci-après le Traité de l'espace). L'article II du Traité de l'espace énonce que « L'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen ». Le principe de non-appropriation qui y est formulé découle d'une pratique solidement établie depuis le début des vols spatiaux en 1957. Plusieurs auteurs ont discuté de sa portée coutumière, mais la doctrine reste très partagée sur ce point². La règle figurait déjà dans la Déclaration des principes juridiques régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique du 13 décembre 1963³, si bien que les négociations de son insertion et de sa formulation n'ont duré que quelques minutes⁴.

L'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes⁵ (ci-après l'Accord sur la Lune) complète le Traité de l'espace. Il a été signé le 5 décembre 1979 après de longues discussions. L'article 11 par. 1 du texte précise : « La Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité ». En conséquence, en vertu de l'article 11 par. 5, les États parties s'engagent à établir un régime international régissant l'exploitation des ressources naturelles de la Lune lorsque cette exploitation sera sur le point de devenir possible. Si

¹ Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, conclu le 27 janvier 1967, *RTNU* vol 610, n°8843, page 205.

² B. Cheng, « United Nations Resolutions on Outer Space: 'Instant' International Customary Law? », *Indian Journal of International Law*, vol. 5, janv. 1965, p. 35; M. G. Marcoff, Sources du droit international de l'espace », *RCADI*, vol. 168, 1980, p. 56 et suiv.

³ AGNU, Résolution 1962 (XVIII).

⁴ Paul G. Dembling et Daniel M. Arons, «The Evolution of the Outer Space Treaty », *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 33, 1967, p. 431.

⁵ Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes, conclu à New York le 5 décembre 1979, *RTNU* vol. 1363, n°23002, page 3.

cet accord entre finalement en vigueur, il n'a été ratifié que par 18 Etats, dont aucune des grandes puissances spatiales. Ces dernières ont rejeté le principe de patrimoine commun de l'humanité.

Même si nous écartons l'application de l'Accord sur la Lune, le Traité de l'espace est clair sur le point fondamental de la non-appropriation de l'espace et des corps célestes. Son article II interdit expressément toute forme d'appropriation de l'espace et des corps célestes. C'est du moins l'interprétation de la grande majorité des gouvernements et de la doctrine. Or, c'était sans compter sur le *New Space*, un mouvement né aux Etats-Unis dans le contexte de la privatisation des programmes de vols habités de la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA). Un discours a commencé à prendre forme auprès du gouvernement américain pour dénoncer l'effet négatif du Traité de l'espace et, plus particulièrement, du principe de non-appropriation, qui serait de nature à décourager l'investissement privé dans l'industrie spatiale. En 2015, à la surprise de la très grande majorité des juristes de droit international, les Etats-Unis ont adopté une loi ouvrant la voie à l'exploitation privée des ressources spatiales. Dans la foulée, plusieurs entreprises ont salué l'initiative américaine. La doctrine a, dans sa très grande majorité, dénoncé une violation du droit international, mais la réaction des autres Etats est plutôt timide.

Les Etats-Unis ont mis en place une stratégie visant à imposer leur vision du principe de non-appropriation à la communauté internationale, si bien qu'en 2021 la question de la licéité de l'exploitation commerciale des ressources des corps célestes ne fait presque plus débat (I). En revanche, cette initiative américaine contribue à renforcer une rupture entre deux visions de l'espace conçu comme vecteur de puissance et d'influence faisant la part belle aux bénéfices économiques et au soft power ou comme outil principal de souveraineté. Au-delà de la Russie qui représente clairement l'approche opposée à celle des Etats-Unis, il est intéressant d'identifier comment la Chine réagit en prenant en compte leurs capacités et de leurs ambitions et quelle peut être la signification du modèle alternatif que la Russie et la Chine comptent proposer à la communauté internationale d'ici la fin de l'année 2021 dans le cadre de l'International Lunar Research Station annoncée en mars 2021 (II).

I. La stratégie normative gagnante des Etats-Unis

La démarche des Etats-Unis est réfléchie et vise à faire valider la position américaine des Etats-Unis par la communauté internationale. D'abord, et c'est un point fondamental, les Etats-Unis ne remettent pas en cause le Traité de l'espace, ni le principe de non-appropriation, qu'ils affirment respecter. Ils avancent une argumentation intéressante selon laquelle, l'exploitation des ressources des corps célestes est parfaitement compatible avec le principe de non-appropriation. Ensuite, et c'est le point le plus contestable, ils souhaitent éviter le débat international direct. A cette fin, les Etats-Unis agissent à deux niveaux. A l'échelle nationale, ils ont suscité une dynamique normative conduisant des Etats à adopter des lois pour autoriser l'exploitation commerciale des ressources spatiales (1). A l'échelle internationale, les Américains cherchent à s'assurer une reconnaissance rapide de la licéité de cette nouvelle activité spatiale (2).

A. La multiplication des législations nationales à l'initiative des Etats-Unis

⁶ P. Achilleas, « Le new space ou la privatisation des ambitions spatiales des États, réflexions sur le droit de l'espace à l'heure de l'innovation entrepreneuriale », *AFDI*, 2016, pp. 499-518.

En 2015, les Etats-Unis ont adapté leur droit spatial national pour autoriser les citoyens américains à exploiter les ressources des corps célestes (1). Il ne s'agit pas d'un précédent isolé. Aujourd'hui trois autres Etats ont adopté des lois similaires (2).

1. Le *Space Resource Exploration and Utilization Act* comme précédent

Le 25 novembre 2015, le président Barack Obama a signé le *Space Resource Exploration and Utilization Act*⁷ (Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace). Le texte reconnaît à tout citoyen américain le droit de propriété sur une ressource spatiale, obtenue conformément au droit, y compris aux obligations internationales des États-Unis (§ 51303). La loi identifie deux sortes de ressources : celles trouvées sur les astéroïdes et, plus généralement, celles situées dans l'espace et qui incluent, selon le texte, l'eau et les minéraux (§ 51301).

Les Etats-Unis affirment que le texte est conforme à leurs obligations internationales issues du Traité de l'espace.

D'abord, ils respectent l'article VI du Traité qui oblige les Etats à autoriser et à surveiller toute activité conduite par une personne privée dans l'espace extra-atmosphérique. La loi engage ainsi l'administration américaine à mettre en place un cadre réglementaire visant à conférer à toute personne de citoyenneté américaine le droit d'exploiter, à des fins commerciales, les ressources spatiales (§ 51302). Ainsi, sous réserve de l'obtention d'une autorisation d'exploitation délivrée par le gouvernement fédéral, un citoyen américain engagé dans la récupération commerciale d'une ressource de l'espace peut détenir tous les droits sur la ressource, y compris le droit de la posséder, de la transporter, de l'utiliser et de la vendre.

Ensuite et surtout, le texte précise que par cette loi, les États-Unis ne revendiquent pas leur souveraineté ou l'exercice de droits souverains ou exclusifs, ni leur juridiction, ni aucune forme de propriété sur les corps célestes (Section 403). Nous sommes au cœur de l'argumentation juridique américaine. Elle consiste à dissocier l'appropriation de l'espace et des corps célestes, interdite par l'Article II du Traité de l'espace, de l'exploitation de leurs ressources. L'exploitation serait ainsi licite par ce qu'elle n'est pas expressément interdite par le Traité. Les Américains s'appuient sur l'interprétation littérale de l'article II dont la rédaction ne mentionne que les corps célestes et passe sous silence la question des ressources. En outre, toujours selon la position américaine, la liberté d'exploitation des ressources serait autorisée en vertu du principe de la liberté d'utilisation de l'espace énoncé à l'article premier du texte. Le régime proposé par le Traité de l'espace serait alors en quelque sorte similaire à celui établi pour la haute mer par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982⁸. Le texte interdit l'appropriation de cette zone maritime, mais il autorise l'exploitation de ses ressources halieutiques. Cette interprétation est séduisante. Elle se heurte pourtant à plusieurs critiques. D'abord, dans son article 87, la Convention sur le droit de la mer mentionne expressément, la liberté de la pêche, au titre des libertés de la haute mer. Ensuite, les ressources halieutiques sont par nature inépuisables alors que les ressources des corps célestes, même présentes en quantités immenses, sont épuisables. En outre, les Etats-Unis affirment que leur interprétation est juste et entendent l'imposer aux autres Etats parties au Traité de l'espace au mépris de règles d'interprétation des traités internationaux.

Depuis l'adoption de la loi américaine, d'autres Etats ont adopté des législations relatives à l'exploitation des ressources des corps célestes.

⁷ Loi publique n° 114-90, 25 nov. 2015

⁸ RTNU, vol. 1834, p. 3.

2. La multiplication des lois nationales similaires

Le Grand-Duché du Luxembourg, qui entend se positionner en tant que pôle européen de l'innovation spatiale, est le second pays à se doter d'une législation sur les ressources des corps célestes. Le Parlement luxembourgeois a adopté, le 20 juillet 2017, la loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace qui autorise l'exploitation minière des corps célestes⁹. En établissant un cadre réglementaire spécifique, le Grand-Duché entend donner aux opérateurs privés des assurances quant à leurs droits sur les ressources qu'ils extraient dans l'espace. Le texte précise d'emblée dans son article 1 : « Les ressources de l'espace sont susceptibles d'appropriation ». Il organise ensuite la procédure d'autorisation pour l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace qui prend la forme d'un agrément écrit du ou des ministres chargés de l'espace. En marge de la loi, le gouvernement luxembourgeois, en collaboration avec des partenaires des secteurs public et privé¹⁰, a investi dans un fonds d'investissement axé sur les sociétés en phase de démarrage dans le domaine du secteur spatial appelé Orbital Ventures. En 2020, le fonds a atteint 70 millions d'euros.

Les Emirats Arabes Unis ne cachent pas leurs ambitions spatiales et souhaitent devenir leader dans ce domaine dans la région du Golfe. Le 19 décembre 2019, ils ont adopté la loi fédérale n° 12 (2019) sur la régulation du secteur spatial. La loi couvre un ensemble d'activités allant des vols spatiaux à l'exploitation des ressources des corps célestes. Celles-ci sont définies, dans l'article 1, comme toute ressource non vivante présente dans l'espace extra-atmosphérique incluant les minéraux et l'eau. L'article 18 combiné à l'article 14 soumet à autorisation de l'Agence spatiale nationale toute activité d'exploration, d'exploitation et d'utilisation de ressources spatiales.

Le Japon est le quatrième pays à se doter d'une législation dédiée à l'exploration et à l'exploitation des ressources spatiales. La compagnie nipponne ispace, qui entend faire de la Lune une grande zone commerciale, était en attente d'une telle loi. Cette société, spécialisée dans la robotique spatiale, entend fournir des services de cartographie et d'exploitation des ressources naturelles lunaires. La loi concernant la promotion des activités commerciales liées à l'exploration et au développement des ressources spatiales a été adoptée par la Diète le 15 juin 2021. Le texte prévoit que les opérateurs commerciaux privés japonais seront autorisés à s'engager dans l'exploration et le développement de ressources spatiales, telles que l'eau, les minéraux et d'autres ressources non vivantes dans l'espace, sur la Lune et d'autres corps célestes. Tout comme les Américains, les Japonais entendent rassurer la communauté internationale. La loi pose le principe de l'exécution de bonne foi des engagements internationaux en précisant plus particulièrement que le texte ne doit pas être interprété comme portant préjudice aux intérêts d'autres pays dans l'exercice de leur liberté d'explorer et d'utiliser l'espace, y compris la Lune et les autres corps célestes (article 6). En proposant l'établissement d'un régime international pour la préservation et la coopération en matière d'exploration et d'exploitation des ressources spatiales (article 7), le Japon se veut également respectueux des intérêts des Etats parties à l'Accord sur la Lune.

B. La mainmise sur le débat international

⁹ Lien ELI : <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/07/20/a674/jo> (consulté le 21 juillet 2021)

¹⁰ Outre le gouvernement luxembourgeois par le biais du ministère de l'Économie, les autres acteurs actuellement impliqués dans le Fonds sont : BCEE, BGL BNP Paribas, BIL, OHB, Promus Ventures, POST Luxembourg, SES et SNCI.

Les Etats-Unis contrôlent parfaitement le débat international. D'abord, ils pèsent sur l'agenda des travaux de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatifs au droit de l'espace (1). Ensuite, alors que cette dernière n'a pas encore mis en place un groupe de travail sur la question, les Américains encouragent vivement leurs partenaires à signer un accord international pour valider leur interprétation du principe de non-appropriation de l'espace (2).

1. La neutralisation des discussions à l'ONU

Le développement du droit international de l'espace relève du Comité des Utilisations Pacifiques de l'Espace Extra-Atmosphérique (CUPEEA). Cet organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU, créé par la résolution 1472 (XIV) du 12 décembre 1959, est composé d'un Comité plénier et de deux Sous-comités. Le premier est de nature scientifique et technique ; le second est de nature juridique. En 2021, le CUPEEA comptait 95 membres¹¹. Le Comité travaille sur la base du consensus et rend compte à l'Assemblée générale par l'entremise de la 4^{ème} Commission (Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation). Le travail du CUPEEA a été prolifique pendant ses vingt premières années d'existence avec l'adoption de cinq traités internationaux visant à réglementer les utilisations de l'espace. Cette période, qualifiée d'âge d'or du droit de l'espace, s'explique par le contexte de la guerre froide et de la course à la Lune. Les deux superpuissances faisaient jeu égal dans l'exploration, l'utilisation et la militarisation de l'espace. Elles avaient besoin d'un cadre juridique clair et équilibré. Le décrochage de l'URSS dans les années 80, suivi de l'effondrement du régime communiste, a laissé les Etats-Unis seuls en tête. Aujourd'hui, aucun Etat ne peut rivaliser avec la puissance américaine dans l'espace dopée par des budgets publics colossaux et des investissements privés massifs. Les Américains n'ont plus besoin du CUPEEA, ni d'une approche multilatérale dans le développement du droit de l'espace. En conséquence, on note un ralentissement de l'activité normative du CUPEEA, dont l'activité se limite à l'adoption de textes techniques sur des questions qui font consensus.

C'est dans ce contexte que le débat autour des lois américaine puis luxembourgeoise a émergé timidement au CUPEEA à partir de 2016. Les Etats-Unis et leurs alliés ont cherché à l'empêcher, puis à le ralentir. En 2021, le sous-comité juridique a finalement décidé la création d'un groupe de travail sur la question des ressources spatiales, mais les membres sont divisés sur son mandat. Les Etats-Unis et leurs alliés souhaitent que celui-ci propose des directives non contraignantes. La Chine demande, de son côté, l'adoption de normes contraignantes. En l'absence de consensus, le groupe de travail ne pourra pas voir le jour. Alors que les débats s'enlisent à l'ONU, les Etats-Unis avancent leurs pions sur la scène internationale avec la négociation des Accords Artemis¹².

2. Les Accords Artemis pour valider l'interprétation américaine du droit de l'espace

En 2020, les Etats-Unis ont lancé une initiative visant à faire valider leur interprétation du droit de l'espace par leurs partenaires étrangers et mettre en place une coopération plurilatérale autour de leur vision de l'exploration et de l'exploitation des corps célestes. Celle-ci doit prendre forme par la réalisation du programme Artemis de la NASA qui prévoit le retour des Américains sur la Lune en 2024. Il s'agit d'offrir une présence durable humaine sur la Lune et de préparer les futures missions martiennes.

¹¹. Sur le CUPEEA, voir : G. Brachet, « Le rôle et les activités du Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) », *AFRI*, 2008, pp. 905 ss.

¹² NASA, NASA's Lunar Exploration Program Overview National Aeronautics and Space Administration Plan, septembre 2020 (https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/artemis_plan-20200921.pdf - visité le 9 juillet 2021).

Le 6 avril 2020, la Maison blanche a publié le Décret exécutif encourageant le soutien international à la récupération et à l'utilisation des ressources spatiales (*Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources*). Le Président Trump y affirme que l'incertitude concernant la licéité internationale de l'exploitation et de l'utilisation des ressources lunaires a découragé les investissements privés dans le secteur spatial. Pour la Maison Blanche, il convient de clarifier le cadre juridique par la signature d'accords internationaux. Les Etats-Unis ont ainsi invité leurs partenaires étrangers qui souhaitent rejoindre la NASA dans la réalisation du programme Artemis à affirmer une vision commune des principes énoncés dans le Traité sur l'espace de 1967 en signant les accords dits « Artemis ».

Les Accords Artemis sur les Principes pour une coopération dans l'exploration et l'utilisation civile de la Lune, de Mars, des comètes et des astéroïdes à des fins pacifiques ont été signés le 13 octobre 2020. Ils prennent la forme d'un acte concerté non conventionnel (*gentlemen agreement*). Ils se présentent d'ailleurs comme un engagement politique (section 1) non éligible à l'enregistrement des traités internationaux au titre de l'article 102 de la Charte de l'ONU (section 13, par. 2). L'application des Accords est cependant renforcée par l'organisation d'une revue périodique entre les signataires (section 13, par. 1). Le document prend par ailleurs la forme d'un accord cadre dans la mesure où les signataires sont invités à mettre en œuvre les principes énoncés par l'adoption d'instruments spécifiques (section 2).

Les Accords affirment l'importance des traités spatiaux onusiens, à l'exception notable de l'accord sur la Lune non ratifié par les Etats-Unis, et soulignent plus particulièrement la volonté de mettre en œuvre le Traité de l'espace (préambule).

La disposition sur laquelle se concentrent toutes les crispations porte sur les ressources spatiales (section 11 par. 2). Sans surprise, les accords affirment que l'extraction des ressources ne constitue pas intrinsèquement une appropriation nationale au sens de l'article II du Traité de l'espace et que toutes les activités liées à l'extraction et à l'utilisation des ressources doivent être exécutées conformément à ce traité. Le contenu de cette disposition traduit l'interprétation américaine du Traité de l'espace, même si elle est rédigée de manière un peu plus édulcorée. Le texte prévoit d'informer le Secrétaire général de l'ONU, ainsi que le public et la communauté scientifique internationale, des opérations d'extraction des ressources spatiales. Cette pratique est bien conforme au Traité de l'espace (section 11, par. 3), mais elle ne représente que l'un des éléments du régime international mentionné dans l'Accord sur la Lune. Le texte n'est donc pas susceptible de réunir l'ensemble des Etats, y compris les Etats parties à l'Accord sur la Lune, autour du projet Artemis.

A l'origine, les Accords ont été signés par les représentants de huit Etats : Australie (Agence spatiale australienne), Canada (Agence spatiale canadienne), Emirats Arabes Unis (Ministre d'Etat pour les technologies avancées), Etats-Unis (NASA), Italie (sous-secrétaire d'Etat italien), Japon (ministre d'Etat pour la politique spatial et ministre de la science et de la technologie), Luxembourg (ministre de l'économie) et Royaume-Uni (Agence spatiale du Royaume-Uni). Le texte est ouvert à l'accession d'autres Etats qui peuvent en faire la demande auprès du gouvernement américain (section 13 par. 3). Depuis, l'Ukraine (Agence spatiale Nationale d'Ukraine), la Corée du Sud (ministre de la science et des technologies de l'information et de la communication), la Nouvelle-Zélande (Agence spatiale de Nouvelle-Zélande) et le Brésil (ministre de la Science, des technologies et de l'innovation) sont parties aux Accords. Le coup de force des Etats-Unis ne s'arrête pas là. Plusieurs ministères et agences spatiales se disent intéressés par le programme scientifique Artemis, mais les Etats-Unis conditionnent leur

participation à la signature des Accords Artemis. Le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES) étudie sérieusement sa participation, mais la France a signé l'Accord sur la Lune, ce qui la place dans une position délicate¹³. Il appartiendra au gouvernement français de prendre la décision d'accepter les Accords Artemis. En réalité, aucun partenaire des Etats-Unis ne souhaite être écarté d'une coopération future dans le cadre du programme lunaire de la NASA.

Le rythme soutenu des signatures des Accords Artemis ne laisse aucune chance à l'ONU d'obtenir un consensus sur un texte rejetant l'initiative américaine. Tout au plus, le CUPEEA pourra adopter un document pour encadrer l'exploitation commerciale des corps célestes, mais le retour à une interprétation stricte du principe de non-appropriation de l'espace, tel qu'énoncé à l'article II du Traité de l'espace, n'est plus à l'ordre du jour.

II. La résistance politique de la Russie et de la Chine

Cette capacité des Etats-Unis à agir sur le cadre des activités spatiales va de pair avec la place exceptionnelle qui est la leur dans le milieu spatial. Leurs dépenses publiques dans l'espace témoignent de cette implication hors normes. Elles représentent, en 2021, l'équivalent du total du budget spatial de toutes les autres puissances. Si l'on cumule les sommes sur 30 ans, le fait est encore plus frappant puisque l'argent public investi par les Etats-Unis correspond au double de tous les autres budgets additionnés. Cet investissement se traduit par la maîtrise de technologies inégalées dans tous les domaines des applications spatiales, en particulier pour les systèmes militaires. Enfin, les Etats-Unis dont les compétences spatiales sont un des éléments clefs de leur supériorité internationale revendiquent cette position de leadership jusqu'à se donner la mission d'assurer le contrôle de l'espace¹⁴. Dans ce contexte, les Accords Artemis sont vus avec la plus grande méfiance par des acteurs comme la Russie et la Chine dont les moyens et les ambitions sont bien différents. La Russie s'oppose ainsi à une initiative qui la marginalise (A) tandis que la Chine s'emploie à préserver l'avenir (B).

A. L'opposition immédiate de la Russie

La réaction défavorable du Directeur Général de la corporation Roskosmos, D. Rogozine, au communiqué de presse de la NASA annonçant la signature des accords Artemis par huit partenaires internationaux¹⁵ confirme la fin d'une époque, celle de la coopération américano-russe symbolisée par le programme de l'ISS¹⁶, la Station spatiale internationale (1). Six mois plus tard, l'annonce d'un projet de base sino-russe « sur ou autour de la Lune » confirme le positionnement de méfiance de la Russie vis-à-vis du programme lunaire américain (2).

1. L'expérience ISS

Dans l'affichage du peu d'intérêt de la Russie pour le projet Artemis, plusieurs responsables de la Corporation Roskosmos mettent en avant l'attitude hégémonique de la NASA. Ils opposent ainsi la démarche actuelle à celle de la gouvernance de l'ISS fonctionnant avec l'accord de tous les partenaires.

¹³ Selon le droit international des traités, un Etat qui a signé une convention internationale ne doit pas la priver de son objet et de son but, tant qu'il n'a pas exprimé son intention de ne pas en devenir partie.

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p.31

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
consulté le 10 juillet 2021

¹⁵ <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-international-partners-advance-cooperation-with-first-signings-of-artemis-accords>

¹⁶ ISS : *International Space Station*.

Cette référence à l'ISS est significative à plusieurs titres. L'histoire du programme est originale puisque la station est l'aboutissement d'un choix politique dans un contexte particulier, celui de la fin de la Guerre froide. Plusieurs facteurs vont en effet se combiner pour donner naissance à l'ISS. La volonté initiale des Etats-Unis est de limiter les risques d'effondrement du nouveau régime lié à l'écroulement du complexe militaro-industriel dont le secteur spatial russe fait partie tout en assurant sa transition vers des activités civiles. Outre les lanceurs, le vol habité représente le deuxième volet reconnu des principales compétences soviétiques et sa dimension militaire est faible. Or, du côté américain, le projet de station Freedom, auquel le Président Reagan a proposé en 1984 aux amis et alliés de se joindre, peine à convaincre le Congrès puis la présidence Clinton confrontée à une augmentation permanente des coûts. En 1992, la décision est prise d'intégrer les moyens spatiaux russes, directement hérités du programme de la station Mir alors opérationnelle en orbite pour reconfigurer un nouveau projet de station, au détriment des partenaires européens, canadien et japonais. Les paramètres orbitaux de la nouvelle station et ses deux modules de base reprennent les technologies soviétiques déjà existantes. Au fil de la construction de l'ISS, la part russe de la station va s'amenuiser mais la dépendance aux systèmes de transport russes pour les hommes et le matériel, qui deviennent des moyens exclusifs à partir de l'arrêt de la Navette spatiale en 2011, continuent à donner de la Russie l'image d'un partenaire de premier plan¹⁷. L'ISS joue donc un rôle à part dans la représentation nationale de la Russie qui trouve ainsi une source de fierté nationale via une forme de continuité de la grandeur soviétique dans l'espace.

Cet équilibre était en réalité rompu avant même les accords Artemis. Le durcissement de la situation politique entre les Etats-Unis et la Russie après l'annexion de la Crimée et l'autonomie enfin retrouvée des Etats-Unis dans le transport spatial avec les nouveaux lanceurs privés sapent un partenariat largement d'opportunité. Sa valeur symbolique demeurait toutefois importante pour la Russie et c'est la fin de cette parité qu'elle dénonce d'abord. Roskosmos va d'ailleurs insister dans la même logique sur le fait que les propositions russes de contribution à part égale dans le projet de Lunar Orbital Gateway, la base orbitale pour la desserte de la Lune, ayant été écartées par la NASA, la Russie n'est que peu intéressée par une coopération¹⁸. De fait, ce sont des technologies nouvelles qui doivent être développées¹⁹, et le secteur spatial russe n'a pas financé de recherche significative. De plus, la NASA compte bien soutenir ainsi l'innovation nationale, un point qui inquiète aussi ses propres partenaires. .

Le décret du Président Trump autorisant quelques mois plus tôt, en avril 2020, le principe de l'exploitation et la commercialisation des ressources terrestres s'inscrivait dans ce contexte qu'il contribue à rendre encore plus sensible. Il marque de fait le découplage complet entre les moyens et les ambitions américaines et russes. En effet, le volet scientifique et d'exploration du programme national russe est particulièrement en retard comparé aux réalisations internationales du fait d'un sous-investissement chronique et d'une absence de soutien politique²⁰. Mais les arguments que la Russie oppose à cette décision américaine s'inscrivent à nouveau dans une perspective de rivalité déclinée en deux thématiques : l'idée d'une course à la Lune que les Etats-Unis voudraient relancer mais que la Russie ignorera et le risque couru par les Etats-Unis en

¹⁷ F. Verger (dir), *L'espace, nouveau territoire, atlas des satellites et des politiques spatiales*, Belin, Paris, 2003, 384 p.

¹⁸ "US underestimates Russian space agency's technical potential says Roskosmos chief, Tass Russian News Agency", March 16 2021

¹⁹ <https://www.gao.gov/products/gao-21-330>

²⁰ La longue réforme de l'Académie des sciences, autorité de tutelle des entreprises en charge des satellites scientifiques, en particulier l'IKI, a encore aggravé la situation.

tenant la Russie à l'écart de stimuler le développement par la Russie de moyens appelés à devenir concurrents²¹.

Enfin, la dimension de soutien à l'entreprise privée, au cœur de la démarche américaine, n'a pas de sens dans un secteur spatial qui reste sous contrôle complet de l'Etat. L'effort d'encouragement des start-ups au sein du centre d'innovation de Skolkovo se traduit par des résultats très limités faute d'un cadre réglementaire favorable et d'encouragement par l'investissement public comme dans l'écosystème américain. Les quelques entrepreneurs russes à l'origine d'initiatives spatiales ont d'ailleurs choisi de s'installer aux Etats-Unis face à l'hostilité de l'écosystème russe au développement d'initiatives privées²².

La Russie a, de fait, toutes les raisons pour s'opposer au projet américain d'installation d'une base lunaire et de l'exploitation des ressources. Cette position est en parfaite cohérence avec sa volonté de lutter contre l'unilatéralisme américain qu'elle dénonce au niveau des organisations internationales. Enfin, alors que la rédaction du Traité de l'espace de 1967 avait été accélérée par la crainte d'un alunissage américain ou soviétique hors de toute règle de droit, la Russie ne peut que dénoncer l'initiative américaine de fonder un nouveau cadre d'activités sur les corps célestes en s'appuyant exclusivement sur la mobilisation de ses seuls alliés.

2. La coopération à construire avec la Chine

L'alternative à la coopération avec les Etats-Unis est la mise en place d'un projet commun avec la Chine. L'International Lunar Research Station (ILRS) est annoncée dès mars 2021 par la Russie et reprise en juin dans la communication chinoise et s'inscrit dans le registre de l'affirmation symbolique de la force du partenariat russo-chinois et de sa capacité à offrir une alternative au modèle américain. La coopération spatiale entre la Russie et la Chine est ancienne²³ mais elle n'a pas donné lieu à des programmes développés en commun. Ceci tient à plusieurs facteurs qui restent à surmonter. D'une part, la Chine, isolée sur la scène internationale, a choisi de développer son propre programme en ne comptant que sur ses propres forces. Ecartée depuis la fin des années 1990 par les Etats-Unis de toute coopération sur des technologies sensibles²⁴, la Chine conçoit son rattrapage en totale autonomie sur le moyen terme dans le cadre des plans quinquennaux²⁵. Les technologies et les compétences acquises auprès de la Russie, dont celles des vols habités, sont ainsi systématiquement réappropriées par les entreprises chinoises, ce que traduisent les délais de développement. D'autre part, la Russie face à la montée en puissance d'un programme spatial chinois en passe de la dépasser cherche à maintenir une position a minima de parité. Si elle peut mettre en avant son expérience dans les vols habités, les dernières missions chinoises en 2020 et 2021 sur la Lune et sur Mars la placent en situation de faiblesse potentielle puisque ses futures missions Luna-25 en 2021 et ExoMars-2022 (en coopération avec l'Europe) doivent encore démontrer le retour de la compétence russe.

Il y a donc une synergie à trouver entre un programme chinois ambitieux et planifié sur le long terme avec un objectif clair d'acquisition de compétences technologiques au plus haut niveau et

²¹ D. Rogozine cite la capacité russe à développer de nouvelles technologies, comme elle vient de le faire dans le domaine des missiles.

²² L'exemple de Momentus fondé par un oligarque russe est intéressant car il est perçu aux Etats-Unis comme un risque pour la sécurité nationale.

²³ Premier accord de coopération Russie - Chine dans le domaine spatial en 1993.

²⁴ Voir la réglementation américaine ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*) sur les contrôles d'exportation des biens sensibles, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11627.pdf> (visité le 22 juillet 2021)

²⁵ Les Livres blancs sur les activités spatiales de 2006, 2011, 2016 et bientôt 2021 sont calés sur ces échéances.

un programme russe modeste et au faible soutien politique²⁶. Les déclarations récentes du Président Poutine sur le financement du programme lunaire russe avec trois missions Luna-25 (2021), Luna-26 (2024) et Luna-27 (2025) témoignent d'une prise de conscience de la nécessité de lutter contre l'effacement actuel. Il reste cependant très limité avec un montant de 195 millions annuels, là où le programme Artemis a été budgété en 2019 à 1,6 milliard de dollars avec une augmentation à plus de 6 milliards de dollars dans les demandes de financement de la NASA en 2021²⁷.

L'intérêt commun se retrouve plus facilement au niveau politique dans l'affichage d'une solidarité sino-russe contre la volonté d'hégémonie américaine. Au niveau des instances internationales, et en particulier du CUPEEA, la Russie renforce ainsi son association avec la Chine très affichée dans leur volonté commune de promouvoir une interdiction des armes dans l'espace (PPWT) refusée par les Etats-Unis.

En quête d'une nouvelle stratégie, Moscou réaffirme donc son tournant vers la Chine, avec sans doute aussi l'espoir de susciter une position plus favorable de Washington²⁸. L'affirmation d'une volonté de comptabilité des technologies avec le programme du Lunar Orbital Gateway en est un indice. La déclaration du Président Poutine à l'occasion de sa rencontre avec le Président Biden affirmant que la Russie était prête à travailler avec les Etats-Unis dans l'espace, en citant le fait que la NASA ne se verrait pas travailler sans elle, le confirme²⁹. Cependant, en insistant sur la volonté d'une exploration purement scientifique de la Lune, la Russie défend la seule position qu'elle peut tenir compte-tenu de ses capacités actuelles et des financements qu'elle est prête à consacrer à ce programme tout en s'adossant à une constante de sa politique étrangère à savoir privilégier les enceintes internationales contre l'unilatéralisme américain et conforter l'idée d'un renforcement potentiellement inquiétant de son partenariat concurrent avec la Chine.

B. Les réticences de principe de la Chine

L'opposition de la Chine aux accords Artemis a été plus discrète et moins rapide que celle de la Russie mais se structure progressivement. Cela tient à plusieurs facteurs dont l'habitude d'être exclue des démarches américaines (1) et sa volonté de capitaliser sur son statut en devenir de seule puissance spatiale potentiellement concurrente du leadership américain et pour se proposer comme une alternative crédible représentant les nouveaux venus dans l'arène spatiale (2).

1. L'exclusion ancienne de la coopération par les Etats-Unis

La Chine met très souvent en avant la volonté d'exclusion des Etats-Unis à son encontre. Ainsi, alors que ses missions martiennes et lunaires sont présentées aux Etats-Unis comme l'expression d'une démarche agressive, elle insiste au contraire sur l'obligation qui est la sienne de devoir privilégier l'autonomie faute d'être partenaire. Le cas de l'ISS est donc perçu très différemment par la Russie et la Chine. Pour cette dernière, le programme est d'abord la preuve de la capacité des Etats-Unis à exclure tout partenaire qui ne lui convient pas d'une coopération pourtant présentée comme internationale en s'appuyant sur des lois nationales³⁰. La critique par la Chine du texte des Accords Artemis insiste surtout sur les glissements de sens qu'ils contiennent sur le

²⁶ I. Sourbès Verger, la «La Russie en quête d'une politique spatiale », in *Les grands dossiers de Diplomatie, Diplomatie* n°58, octobre-novembre 2020, pp. 67-71.

²⁷ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11643>

²⁸ J. Eriksson, R. Privalov, "Russian space policy and identity: visionary or reactionary?". *Journal of International Relations Development* 24, pp. 381-407, 2021.

²⁹ Interview donné à NBC News le 15 juin 2021

³⁰ Le « Wolf Amendment » interdit de fait à la NASA de coopérer en aucune façon avec la Chine

plan des principes généraux³¹. Sa position est que les Etats-Unis cherchent d'abord à affaiblir les articles du Traité de l'espace, par exemple en évoquant des usages à des fins pacifiques et non exclusivement pacifiques comme le dit l'article IV, ou en posant l'interdiction de toute interférence dommageable avec ses activités là où le Traité évoquait en cas d'interférence potentielle l'obligation de lancer une consultation internationale (article IX).

Une autre des préoccupations majeures de la Chine est le caractère exclusif ou non que les Etats-Unis comptent imposer à leurs partenaires vis-à-vis d'autres coopérations. Cette inquiétude concerne sans doute partiellement la Russie mais surtout l'Europe qui est une des cibles intéressant la Chine dans la continuité des coopérations déjà réalisées. Ainsi, les expériences embarquées avec des instruments européens contribuent à améliorer les résultats scientifiques de ses missions. Elles facilitent aussi son intégration dans la communauté scientifique internationale et sa reconnaissance via des publications conjointes. Enfin, la Chine ambitionne de développer ses relations avec des acteurs nouveaux comme les Emirats arabes unis très intéressés par les programmes d'exploration et qui ont signé les Accords Artemis.

La position chinoise est enfin très sensible à la notion de concurrence dont elle veut voir l'exacerbation via la position américaine d'autorisation d'exploitation des ressources célestes. Tout en doutant du caractère effectif d'une telle entreprise à une échéance proche, elle en reconnaît la valeur stratégique théorique et s'inquiète d'une course aux ressources sur le modèle de celles qui ont eu lieu sur terre. On retrouve ici un leitmotiv des analyses historiques chinoises sur l'exploitation du monde par les puissances coloniales occidentales technologiquement plus avancées et dont elle a été victime.

2. L'occasion de se présenter comme alternative au leadership américain

Certains experts américains ont interprété la dénonciation relativement discrète des accords Artemis par la Chine comme la preuve que les principes américains, de « Zones de sécurité » en particulier, convenaient finalement très bien à ses propres ambitions. Une telle position reste à démontrer car le calendrier et le budget chinois ne lui permettront d'envisager une présence permanente que d'ici au mieux une décennie, selon les déclarations officielles. La Chine a donc tout intérêt d'ici là à freiner autant que possible les initiatives américaines.

Par ailleurs, les relations dans un secteur stratégique entre acteurs publics et acteurs privés sont très éloignées en Chine du modèle américain. Les travaux effectués dans le domaine des petits lanceurs développés par de nouvelles entreprises montrent que la notion importante est celle de lanceurs commerciaux plus que privés³². De plus, la question de la propriété du sol et des ressources est un sujet délicat en Chine que le gouvernement ne tient certainement pas à élargir à la possession privée de ressources célestes.

Ainsi, la priorité actuelle est d'offrir à la communauté internationale une offre attractive pouvant contrebalancer celle de la NASA et l'obliger a minima à accepter des coopérations multiples. Une feuille de route et un Guide pour les partenaires sont disponibles depuis juin 2021 et doivent être régulièrement mis à jour³³. A ce stade, trois grandes étapes sont annoncées. De 2021 à 2025, il

³¹ G. Wang, "NASA's Artemis Accords : the path to a united space law or a divided one ?", *The Space Review*, August 24, 2020.

³² L. Sénéchal-Perrouault, « Chinese Commercial Space », *Mondes Chinois, Nouvelle Asie*, 64, 2020, pp.60-75.

³³ China, Russia invite international partners in lunar research station cooperation, Xinhua, 2021-06-17 http://www.xinhuanet.com/english/2021-06/17/c_1310011788.htm consulté le 12 juillet 2021

s'agit d'une phase de reconnaissance afin de sélectionner le site de la station et sa conception ainsi que ses conditions d'alunissage. La période 2026-2035 correspond à la phase de construction avec retours d'échantillons, transports de matériaux, installations pour l'énergie, les communications...C'est aussi le moment de la « recherche, exploration et vérification pour l'utilisation in-situ des ressources ». La phase d'utilisation opérationnelle de l'ILRS ne commencera donc, en l'état actuel des prévisions, qu'à partir de 2035, y compris pour une présence humaine potentielle. .

Les missions russes (Luna-25, 26, 27 et 28) et chinoises (Chang'e-4, 6, 7 et 8) initialement prévues s'inscrivent donc aisément dans ce schéma. Rien n'est précisé à ce stade quant à l'intervention d'autres acteurs. Présenté à l'occasion de la conférence GLEX-2021³⁴, le programme (version 1) est officiellement ouvert à tous. Il est intéressant cependant de noter qu'outre l'Arabie saoudite, et les EAU qui ont témoigné de l'intérêt l'Agence spatiale européenne est nommément citée ce qui renforce encore la dimension politique de la proposition.

Les Accords Artemis ont ainsi déclenché une initiative sino-russe parallèle illustrant le phénomène de « diplomatie spatiale ». Officiellement, il s'agit d'opportunités pour les partenaires mais la question des financements et des redondances restent posée. Autorisée ou pas par les Etats-Unis, pour être attractive, la coopération sur l'ILRS doit proposer un cadre précis qui risque d'être long à mettre en place et pour lequel il n'y a pas encore de véritable garantie de financement spécifique.

Conclusion

Le débat actuel sur l'état du droit international est aujourd'hui éminemment politique. Il montre le fossé qui se creuse du fait des ambitions respectives, des moyens investis et des capacités entre les Etats-Unis et le reste du monde. La proposition faite par le Président Kennedy d'exploration conjointe de la Lune avec l'Union soviétique a été vite oubliée. Le programme Apollo a définitivement symbolisé la supériorité américaine dans l'espace. Avec l'apparition de la dimension d'exploitation dans le cadre d'une présence permanente, le programme Artemis illustre une nouvelle vision des activités spatiales sous leadership américain. L'opposition de la Russie et de la Chine nourrit les nombreuses analyses qui tendent à considérer que les caractéristiques des relations terrestres vont se reproduire dans l'espace. Il est indéniable que les rapports de puissance modèlent les utilisations présentes et futures de l'espace mais il convient de ne pas oublier que les caractéristiques du milieu spatial sont fondamentalement différentes. Pour penser la question de l'exploration et de l'exploitation future des ressources, il faut aussi considérer la question de leur accessibilité. A ce titre, la mise en sommeil des appétits dans l'exploitation des fonds sous-marins ne peut pas être ignorée.

³⁴ Global Space Exploration Conference organisée par l'IAF à St Pétersbourg.