

**NOTES
DE L'IFRI**



JUILLET
2024



Les accords Artemis

Une stratégie américaine pour la gouvernance lunaire

Anne-Sophie MARTIN
Paul WOHRER

Centre
géopolitique des
technologies

Programme
espace

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0888-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2024

Couverture : © Shivashankara/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Anne-Sophie Martin et Paul Wohrer, « Les accords Artemis. Une stratégie américaine pour la gouvernance lunaire », *Notes de l’Ifri*, Ifri, juillet 2024.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Dr Anne-Sophie Martin est chargée de recherche à l'Institut d'études juridiques internationales du Conseil national de la recherche (ISGI-CNR), à Rome, en Italie. Elle est titulaire d'un master en droit de l'espace et des télécommunications de l'université Paris-Saclay (France) et d'un doctorat de l'université Sapienza de Rome (Italie). Elle est membre du Conseil juridique de l'organisation For All Moonkind et chercheuse au sein de l'Institut du droit de l'espace et de l'éthique. Elle est également chercheuse affiliée au sein de l'organisation Open Lunar Foundation. Elle est membre de l'International Astronomical Union's Centre for the Protection of the Dark and Quiet Skies. Depuis 2021, elle participe au groupe d'Experts mondial sur la durabilité des activités lunaires. Entre 2016 et 2019, elle a été observatrice au sein du groupe de travail de La Haye sur la gouvernance des ressources spatiales.

Paul Wohrer est chercheur spécialisé dans les questions spatiales à l'Institut français des relations internationales (Ifri). Ses recherches portent sur les enjeux géopolitiques, stratégiques et les évolutions technologiques et industrielles du domaine spatial. De 2017 à 2023, il a travaillé au sein de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) en tant que chargé de recherche sur les questions spatiales. Paul Wohrer est diplômé de Sciences Po Bordeaux et de l'International Space University de Strasbourg.

Résumé

Les accords Artemis, mis en place en 2017 sous la présidence de Donald Trump, encadrent la coopération internationale pour l'exploration spatiale dans le cadre du programme lunaire Artemis.

Ces accords sont des engagements politiques juridiquement non contraignants, qui représentent une forme de « droit souple » (*soft law*). Ils réaffirment les principes des traités spatiaux existants mais introduisent également des innovations controversées, telles que les zones de sécurité à la surface de la Lune et l'utilisation des ressources spatiales.

Les États-Unis encouragent tous les pays, au premier chef les futurs partenaires du programme Artemis, à signer ces accords. À ce jour, 43 pays (dont la France) ont signé les accords motivés par des opportunités de coopération scientifique et industrielle, malgré des réserves initiales sur certaines dispositions.

Les accords s'inscrivent dans une stratégie diplomatique américaine visant à promouvoir une « vision partagée » de l'exploration spatiale, alignée sur les intérêts américains. Cette stratégie s'articule autour d'une initiative diplomatique et des collaborations industrielles et scientifiques rassemblées au sein du programme Artemis.

Ces accords sont donc le marqueur d'une dynamique de coopération entre alliés des États-Unis. Fortement contestés par la Chine et la Russie, ils symbolisent également la concurrence accrue entre grandes puissances spatiales. Les deux programmes lunaires concurrents dessinent ainsi des blocs d'alliance qui s'opposent dans une nouvelle course à la Lune.

Abstract

The Artemis Accords, introduced in 2017 under President Donald Trump, provide a framework for international cooperation in space exploration under the Artemis program.

These Agreements are non-legally binding political commitments, representing a form of soft law. They reaffirm the principles of existing space treaties but also introduce controversial innovations such as “safety zones” on the Moon’s surface and the use of space resources.

The United States (US) encourages all countries, especially future partners in the Artemis program, to sign the Accords. 43 countries, including France, have signed the agreements, motivated by opportunities for scientific and industrial cooperation, despite initial reservations on certain clauses.

The Accords are part of a US diplomatic strategy to promote a “shared vision” of space exploration aligned with American interests. This strategy revolves around a diplomatic initiative that includes the Accords and industrial and scientific collaborations within the Artemis program.

Strongly contested by China and Russia, they are the marker of a dynamic of cooperation between allies of the US, but also of an increased competition between great powers in space exploration. The Artemis projects and Russian/Chinese counterparts are thus shaping new alliances, pitted against each other in a new race to the Moon.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES PRINCIPES DÉFENDUS PAR LES ACCORDS ARTEMIS	7
Un consensus autour de certains principes.....	7
De nouvelles dispositions controversées	8
La valeur juridique des accords.....	9
UNE STRATÉGIE LUNAIRE AMÉRICAINE COHÉRENTE	11
La France, exemple représentatif des négociations autour des accords	13
L'Inde et le Brésil, exemples de « non-alignement actif »	16
Une collaboration avec des puissances spatiales en devenir en Afrique.....	17
Une dynamique d'adhésion positive, malgré l'absence de certains signataires	18
CONCLUSION	20

Introduction

Le programme Artemis a été initié en 2017 par la National Aeronautics and Space Administration (NASA), sous la présidence de Donald Trump. Ce programme prévoit le retour de l'Homme sur la Lune à partir de 2026, suivi de missions vers Mars et au-delà. Ouvert à la coopération internationale, il comprendra à terme une station spatiale lunaire, les véhicules d'atterrissage, ainsi qu'une série de missions scientifiques visant à étudier notre satellite naturel. À la suite de la présentation du programme, en 2020, la NASA et le Département d'État américain ouvrent à la signature des États étrangers un document d'une nature inédite, les accords Artemis. Ceux-ci mettent en place des principes de coopération pour l'exploration civile et l'exploitation de la Lune, de Mars et d'autres corps célestes. Ils s'appuient de manière explicite sur des traités existants, dont le Traité de l'espace de 1967, et se réfèrent aux principales conventions internationales sur le droit de l'espace négociées au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Les accords Artemis contiennent également d'autres dispositions plus précises et plus controversées. Ces nouveaux principes incluent la mise en place de zones de sécurité pour garantir l'utilisation d'installations à la surface de la Lune. Ils comprennent également des dispositions relatives à la préservation du patrimoine historique sur la Lune, tels que les lieux d'atterrissage des missions Apollo, ainsi que des mesures d'interopérabilité des équipements utilisés pour l'exploration lunaire.

Les signatures des accords sont négociées exclusivement en bilatéral, hors des institutions onusiennes. Seuls des États sont autorisés à les signer, excluant ainsi de ce partenariat des organisations internationales, comme l'Agence spatiale européenne (ESA) ou l'Union européenne (UE).

Les États-Unis ont donc mis en place un nouveau type d'initiative diplomatique pour encadrer la coopération spatiale internationale. Celle-ci représente-t-elle un nouveau modèle visant à redéfinir le droit de l'espace hors de l'ONU et des autres instances multilatérales, et fait-elle partie d'une stratégie visant à créer une alliance face à la Chine et la Russie dans la nouvelle course à la Lune qui se dessine ? En d'autres termes, les accords Artemis consacrent-ils la multipolarité face au multilatéralisme dans la régulation de l'espace ?

Les principes défendus par les accords Artemis

Un consensus autour de certains principes

Les accords Artemis réaffirment les principes des traités spatiaux onusiens, dont le Traité sur l'espace de 1967, la Convention sur la responsabilité pour dommages causés par le lancement d'objets spatiaux de 1972 et la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique de 1975. Les accords les intègrent d'une manière spécifique aux activités lunaires¹.

Les principes de l'utilisation pacifique de l'espace, d'assistance en cas d'urgence aux astronautes en détresse, d'immatriculation des objets spatiaux, de transparence dans les activités spatiales et de diffusion des données scientifiques sont ainsi réaffirmés par les accords Artemis. Plus fondamentalement, ils rappellent également le principe de non-appropriation de l'espace, dont l'interprétation est parfois controversée.

La protection du patrimoine lunaire est en revanche un nouveau principe introduit dans les accords Artemis. L'objectif est de préserver les sites historiques de toutes formes de détériorations dues aux futures activités lunaires. Ces sites pourraient inclure ceux des missions Apollo, ou d'autres missions d'exploration robotique. Les sites du patrimoine lunaire pourraient même faire l'objet d'un régime juridique spécial de protection².

Les accords prévoient également de mettre en place une interopérabilité des systèmes utilisés pour l'exploration lunaire. La notion d'interopérabilité *in se* ne figure pas dans le droit international de l'espace. Toutefois, l'interopérabilité entre les systèmes d'exploitation, c'est-à-dire leurs capacités à fonctionner avec d'autres produits ou systèmes existants ou futurs, semble nécessaire pour répondre aux enjeux de coopération dans les missions lunaires. Ce concept d'interopérabilité devra être précisé dans de futures négociations.

1. C. Johnson, « The Space Law Context of the Artemis Accords, Part. 1 », *SpaceWatch*, 27 mai 2020, disponible sur : <https://spacewatch.global>.

2. A. S. Martin, « Vers un nouveau cadre juridique sur la protection des sites et biens présents sur les corps célestes ? », in G. Ardito, L. Ciarravano, A. S. Martin *et al.* (dir.), *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative ?*, vol. II, Naples, Scientifica Napoli, 2022, p. 1121-1138.

Les accords innovent également sur la question des débris spatiaux. Leur gestion et leur élimination sont des questions clés dans le développement de programmes spatiaux durables³. Si des normes de *soft law* relatives aux débris spatiaux sont développées depuis des années dans le contexte de l'orbite terrestre basse, leur application à la Lune est une nouveauté.

La plupart de ces principes, même les nouveaux, sont largement consensuels. En revanche, d'autres dispositions sont beaucoup plus contestées.

De nouvelles dispositions controversées

Les accords développent de nouveaux principes originaux pour organiser les activités lunaires. Ils introduisent le concept de « *safety zones* » (zones de sécurité) pour permettre aux États de mener leurs activités sans créer d'interférences nuisibles. Toute nation conduisant des activités sur la Lune pourrait ainsi interdire l'entrée sur leurs zones de recherche scientifique aux vaisseaux d'autres États.

D'après les accords Artemis, ces zones seraient temporaires. Certains experts craignent cependant qu'elles ne deviennent « des sphères d'influence *de facto* d'un État ou ne fassent l'objet d'une appropriation nationale⁴ ». Cela serait contraire au principe fondamental de non-appropriation défini à l'article II⁵ du Traité de l'espace de 1967. Les États-Unis ont adopté une interprétation contestée de ce principe : celle-ci consiste à considérer que si l'appropriation de territoire lunaire au nom d'un État reste interdite, en revanche l'exploitation de ressources lunaires, et donc leur protection au titre du droit à la propriété, est licite. Le débat actuel consiste à définir si ces zones de sécurité, utilisées pour mener des missions lunaires, constituent ou non une forme d'appropriation, car la distinction entre « utilisation » et « appropriation » demeure sujette à interprétation.

Un certain nombre d'États s'inquiètent ainsi de les voir devenir de véritables territoires. Les premiers pays qui ont avancé des réticences sont la Chine et la Russie, qui aspirent à développer leurs propres programmes lunaires et qui s'opposent à l'interprétation américaine du Traité de 1967⁶. D'autres pays, notamment membres de l'Agence spatiale européenne (ESA), ne se sont pas prononcés, mais n'ont pas signé les accords Artemis.

3. « Zero Debris Charter », Agence spatiale européenne, 2023, disponible sur : www.esa.int.

4. A. A. Ortega, « Artemis Accords: A Step Toward International Cooperation or Further Competition ? », *Lawfare*, 15 décembre 2020, disponible sur : www.lawfaremedia.org.

5. A. Q. Gilbert, « Safety Zones for Lunar Activities under the Artemis Accords », Research Paper, Open Lunar Foundation, 2022, disponible sur : www.datocms-assets.com.

6. P. Achilleas et I. Sourbes Verger, « L'exploitation des ressources de la Lune au cœur de la nouvelle diplomatie américaine », *Annuaire français de relations internationales*, 2022, p. 739-754.

On compte parmi eux le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Norvège et le Portugal.

Le volet de l'utilisation des ressources spatiales est également au cœur des discussions. La question de leur exploitation commerciale par des entités privées est sujette à controverse. Dans le cadre du programme Artemis, les missions à long terme avec équipage et la présence sur des corps célestes dépendront de l'utilisation des ressources qui s'y trouvent pour y vivre et pour construire des infrastructures.

En signant les accords Artemis, les pays reconnaissent ainsi que l'extraction de ressources spatiales ne constitue pas intrinsèquement une appropriation nationale au titre de l'article II du Traité sur l'espace de 1967, et que les instruments juridiques nationaux relatifs aux ressources spatiales sont conformes à ce traité⁷. Il s'agit d'une interprétation américaine, les États-Unis ayant été les premiers à intégrer ce principe dans leur loi nationale en 2015⁸.

La valeur juridique des accords

Par leur nature et par leurs approches, les accords Artemis se distinguent des précédents traités internationaux sur l'espace, négociés sous l'égide des Nations unies. Ils sont également différents de l'*Intergovernmental Agreement* (IGA) de 1998 négociés entre États partenaires au projet de Station spatiale internationale (ISS). Ces instruments sont juridiquement contraignants, ce qui signifie qu'ils génèrent des droits et obligations pour les parties signataires, et doivent être ratifiés pour entrer en vigueur⁹.

À l'inverse, les accords Artemis sont des déclarations politiques. Ils ne peuvent être ratifiés mais sont seulement signés par les États. Ces mesures font partie du « droit souple » (ou *soft law*). Elles ont l'inconvénient de ne pas contraindre juridiquement les États. Cela signifie qu'un État qui ne les respecterait pas n'encourt pas à proprement parler de sanction, même si cela pourrait avoir des répercussions politiques. Elles offrent cependant l'avantage d'être plus rapides à faire adopter qu'un traité international.

Elles peuvent représenter un premier pas en vue de l'adoption d'un cadre juridique contraignant. Cette « solidification » du droit souple peut prendre plusieurs voies : la portée juridique des accords pourrait être précisée au sein d'instances internationales, comme au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) qui s'occupe des affaires spatiales civiles à l'ONU, en vue de l'adoption d'un

7. A. Tumanyan, « Accords Artemis : les enjeux juridiques d'un accord historique », *SpaceLaw*, 14 janvier 2022, disponible sur : www.spacelaw.fr.

8. F. Tronchetti, « The Space Resource Exploration and Utilization Act: A Move Forward or a Step Back? » *Space Policy*, 2015, disponible sur : www.sciencedirect.com.

9. Certains États ont même incorporé le texte intégral de l'IGA dans leurs ordres juridiques internes.

traité. Mais le droit souple a également vocation à influencer les pratiques des États dans leurs activités spatiales, qui pourraient donc aboutir à la mise en place de normes coutumières, juridiquement contraignantes en droit international¹⁰. L'article 38 de la Cour internationale de Justice (CIJ), qui est chargée de régler les différends entre États, définit ainsi le droit coutumier : « La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : [...] la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit¹¹. » Selon certains analystes, les accords Artemis visent donc principalement à « solidifier » le droit souple, notamment grâce au nombre d'États signataires qui induit une large adhésion aux pratiques défendues par ces accords¹².

Au demeurant, le droit souple est de plus en plus utilisé pour gérer la coopération spatiale internationale. Destinée à encourager les comportements responsables et à créer des pratiques sur le long terme, la *soft law* a déjà montré une certaine efficacité en matière spatiale¹³. À titre d'exemple, les lignes directrices sur l'atténuation des débris spatiaux du Comité inter-agence de coordination de débris spatiaux (IADC) en 2002 ont servi de base à celles élaborés et adoptés par le CUPEEA en 2009. Bien que non contraignantes, dans les faits la majorité des agences spatiales appliquent ces règles depuis des années.

Ainsi, les accords Artemis pallient en quelque sorte l'échec actuel du droit dur. En effet, depuis 1979 aucun nouveau traité sur l'espace n'a été négocié ni ratifié par les États. Pour autant, les accords Artemis ne contredisent pas le droit international en place, mentionnant à plusieurs reprises la nécessité de respecter les traités spatiaux en vigueur.

Pragmatiquement, ce texte offre une alternative au controversé accord sur la Lune de 1979. Ce traité international, entré en vigueur en 1984, a été signé et ratifié par seulement 17 pays dans le monde. Les raisons de son échec tiennent principalement aux conditions très restrictives auxquelles il soumettait l'utilisation des ressources spatiales. Avec leur vocation plus libérale sur la notion de propriété, les accords Artemis prennent donc le contre-pied de l'accord sur la Lune, bien que respectant théoriquement la lettre du traité¹⁴.

10. J. West et A. Azcárate Ortega. « Space Dossier 7—Norms for Outer Space: A Small Step or a Giant Leap for Policymaking? », Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, 2022, disponible sur : <https://unidir.org>.

11. Statut de la Cour internationale de Justice, 1945.

12. W. A. Smith, « Using the Artemis Accords to Build Customary International Law: A Vision for a U.S.-Centric Good Governance Regime in Outer Space », *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 86, n° 4, 2021, p. 661-700.

13. L. Cesari, « Éthique et responsabilité dans l'exploration spatiale. L'essor de la *soft law* pour encadrer les nouvelles pratiques », *Notes de l'Ifri*, Ifri, septembre 2023.

14. S. Wedenig et J. Wright Nelson, « The Moon Agreement: Hanging by a Thread? », *Blog Institute of Air & Space Law*, Mc Gill, 2023, disponible sur : www.mcgill.ca.

Une stratégie lunaire américaine cohérente

Les projets lunaires représentent aujourd'hui une facette de la rivalité sino-américaine. Pékin affiche en effet un ambitieux programme d'exploration spatiale, qui comprend des missions robotiques comme la sonde Chang'e-4 sur la face cachée de la Lune, et le retour d'échantillons lunaires par les sondes Chang'e 5 et 6. Durant l'été 2020, l'administration spatiale nationale chinoise a indiqué l'intention du pays d'établir à l'horizon 2030 une Station scientifique internationale sur la Lune (ILRS) et d'exploiter les ressources extra-atmosphériques¹⁵. Avant même le déploiement de cette station, la Chine entend effectuer des missions humaines sur la Lune au début de la prochaine décennie. Elle souhaite également attirer des partenaires internationaux sur l'ILRS¹⁶. Certaines sources indiquent qu'un équivalent des accords Artemis existerait pour le programme ILRS, mais ce texte n'a pas été rendu public¹⁷.

Le programme ILRS cristallise une nouvelle bipolarité dans les coopérations spatiales¹⁸. Bien que la participation au programme Artemis n'empêche théoriquement pas la participation au programme ILRS, seuls les Émirats arabes unis font aujourd'hui partie des deux. Les autres participants s'organisent selon des lignes strictement géopolitiques, avec une répartition claire entre alliés et adversaires de la Chine ou des États-Unis.

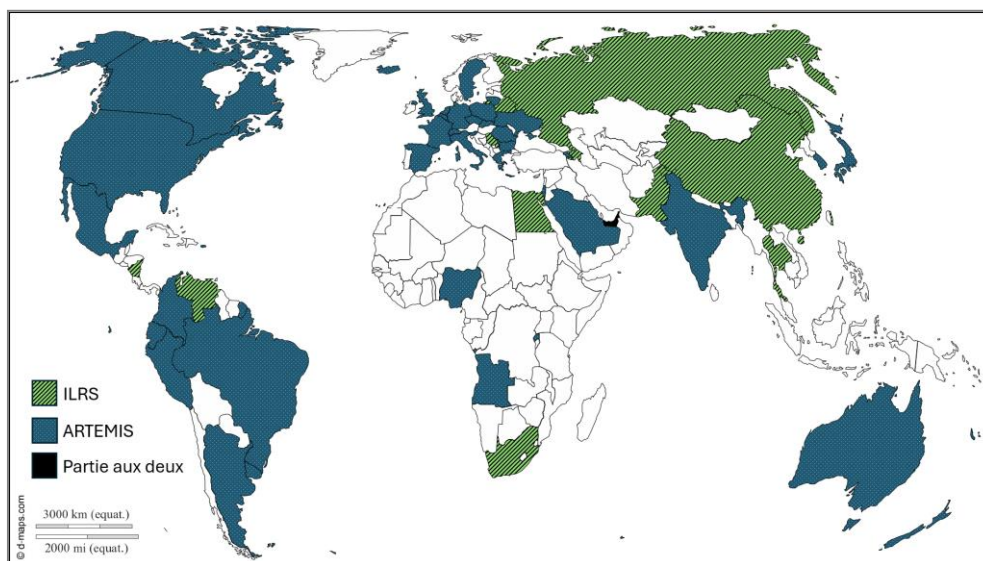
15. W. Zhongmin, « International Lunar Research Station (ILRS) », Administration spatiale nationale chinoise, mai 2023, disponible sur : www.unoosa.org.

16. A. Jones, « China Attracts Moon Base Partners, Outlines Project Timelines », *SpaceNews*, 29 juin 2023, disponible sur : <https://spacenews.com>.

17. J. Foust, « Artemis Accords Lift Off », *The Space Review*, 17 juin 2024, disponible sur : www.thespacereview.com.

18. M. Bilal, « The Advent of Astropolitical Alliances », *SpaceNews*, 8 janvier 2024, disponible sur : <https://spacenews.com>.

Les nouvelles alliances lunaires



Source : carte réalisée par l'auteur © Ifri, 2024.

Ces projets sont en effet porteurs d'un potentiel de prestige international et de développements technologiques, ce qui motive les pays partenaires à adhérer à l'un ou l'autre en fonction de leurs affinités avec les puissances dirigeantes. Elles soulignent par la mise en pratique concrète au sein de programmes coopératifs les principes défendus de longue date par ces puissances spatiales. Ces nouvelles alliances pourraient donc avoir des conséquences dans la gouvernance spatiale¹⁹.

Les accords Artemis font ainsi partie d'une stratégie diplomatique américaine délibérée. Elle est explicitée dans un document stratégique du Département d'État américain : l'objectif poursuivi est la mise en place d'une « vision partagée » pour la poursuite des activités spatiales²⁰. Cette stratégie décrit également les actions que les États-Unis doivent poursuivre afin d'atteindre leurs objectifs dans l'espace :

« Nous devons collaborer avec nos alliés et nos partenaires afin d'accroître la coopération, la sensibilisation et la résilience dans le domaine spatial. Nous devons promouvoir la coopération en matière de sûreté et de sécurité spatiales, poursuivre les échanges bilatéraux et multilatéraux et les mesures de transparence et de confiance, et encourager les acteurs actuels et futurs de l'espace à adopter un comportement responsable. Nous devons également encourager la formation de coalitions multilatérales solides, telles que les accords Artemis, afin de protéger et de promouvoir la coopération pacifique dans le domaine de l'exploration spatiale et des activités scientifiques. Enfin, nous nous opposerons, si

19. *Ibid.*

20. « A Strategic Framework for Space Diplomacy », Département d'État, Washington D.C., juin 2024.

nécessaire, aux pays qui cherchent à imposer une vision différente de la gouvernance de l'espace extra-atmosphérique. »

On constate donc que les accords Artemis sont intégrés à une stratégie cohérente. Elle comprend trois éléments : un positionnement dans les instances multilatérales, avec des propositions de droit souple défendues à l'ONU²¹, un « minilatéralisme » avec les accords Artemis. Les négociations sur le texte initial ont été menées avec les premiers États signataires : Australie, Canada, Italie, Japon, Luxembourg, Émirats arabes unis, Royaume-Uni et États-Unis²². Les négociations ont par la suite été menées en bilatéral et ont permis aux États-Unis d'agrèger autour d'eux des pays partageant les mêmes valeurs. Enfin, la dimension de sécurité et de défense reste présente dans cette stratégie, avec une opposition revendiquée contre les pays ne partageant pas la vision américaine de la gouvernance spatiale, comme la Chine et la Russie.

Scott Pace, l'un des architectes des accords Artemis sous la présidence de Donald Trump, les présente ainsi comme une solution au « dilemme de sécurité » auquel les États-Unis sont confrontés dans l'espace²³. Le domaine spatial est en effet considéré par les Américains comme crucial sur les plans économique, militaire et diplomatique. Depuis plusieurs années, on constate cependant une militarisation accélérée de l'espace, ce qui est perçu par les États-Unis comme une menace directe sur leurs intérêts.

La réponse « réaliste » au sens de la théorie des relations internationales, consiste à installer des frontières autour d'un territoire. Celle-ci n'est pas envisageable dans l'espace. La solution proposée consiste donc à convaincre d'autres États de s'aligner sur les valeurs américaines afin de former une communauté pour une protection mutuelle. Selon Scott Pace, les accords Artemis sont principalement conçus pour fédérer les alliés derrière États-Unis, plutôt que pour convaincre la Chine ou la Russie de s'accorder sur un texte commun²⁴.

La France, exemple représentatif des négociations autour des accords

Via sa participation à l'ESA, la France contribuait déjà à des éléments essentiels du programme lunaire américain, comme le module de service de la capsule Orion. Les coopérations industrielles avec la NASA sont anciennes et précèdent de plusieurs années la structuration politique du

21. L. Cesari, « Éthique et responsabilité dans l'exploration spatiale », *op. cit.*

22. M. de Zwart et J. Lisk, « The Artemis Accords and Subsequent Developments », in S. Bjat (dir.), *International Space Law in the New Space Era*, Oxford, Oxford University Press, 2024, p. 230-254.

23. Ce type de dilemme survient lorsque des États, se sentant menacés, fabriquent des armes, incitant leurs adversaires à faire de même, menant à une course aux armements.

24. C. Dreier et S. Pace, « Space Policy Edition: Why Lunar Exploration Must Be of Enduring National Interest », *The Planetary Society*, 4 août 2023, disponible sur : www.planetary.org.

programme Artemis et la mise en place des accords. Pourtant, contrairement aux missions américaines Apollo, réalisées il y a près de cinquante ans, les missions Artemis offrent la perspective d'envoyer un jour un astronaute français sur la Lune. Sans la NASA, ni la France, ni l'Europe n'ont les moyens de mener seules une telle expédition²⁵. Il existait donc en France une volonté politique d'intégrer pleinement le programme Artemis, pour des raisons de prestige, de coopération scientifique et de débouchés industriels.

L'Agence spatiale française – le Centre national d'études spatiales (CNES) – a ainsi souligné dans un communiqué de presse :

« [les accords Artemis] offrent de nombreuses opportunités pour l'industrie et la recherche scientifique, tant au niveau national qu'eupéen. Des entreprises françaises du secteur sont déjà activement investies dans le programme Artemis. La signature de la France doit ainsi permettre de prolonger et d'approfondir ces coopérations mutuellement bénéfiques.²⁶ »

Grâce à son savoir-faire, l'Hexagone devrait, par le biais de l'ESA, directement contribuer à ce programme avec le module ESPRIT (European System Providing Refueling Infrastructure and Telecommunication) qui apportera des outils de communication et le ravitaillement sur la « *Lunar Gateway* ». Ce module doit être conçu par Thales Alenia Space²⁷.

Cependant, la France a longtemps été réticente à signer les accords, notamment parce que certains aspects comme les zones de sécurité et les ressources spatiales apparaissaient en opposition avec le Traité de l'espace. Le principe de non-appropriation nationale reste un principe clé du droit de l'espace, défini dans le Traité de l'espace de 1967. Exploiter les ressources lunaires, est-ce s'approprier la Lune ? Après de nombreux débats, la France a considéré que le fait d'« exploiter les ressources extraterrestres ne signifie pas s'approprier le corps planétaire. C'est un peu comme les eaux internationales sur Terre : elles appartiennent à tout le monde, mais on a le droit d'y pêcher.²⁸ » En d'autres termes, la Lune est un bien commun dont

25. M. de Fournas, « Quel rôle jouera la France dans Artemis, le programme de la NASA pour retourner sur la Lune », *20 minutes*, 8 juin 2022, disponible sur : www.20minutes.fr.

26. « La France s'associe aux "Accords Artemis" et prend part à la coopération internationale pour l'exploration spatiale », Communiqué de presse, Centre national d'études spatiales, 8 juin 2022, disponible sur : <https://presse.cnes.fr>.

27. « What Is ESPRIT ? », Agence spatiale européenne, 10 décembre 2020, disponible sur : www.esa.int.

28. A. Guyomarc'h, C. Angelier *et al.*, « Préparer le droit spatial français aux nouvelles ambitions lunaires – Encadrer l'utilisation des corps célestes », Association nationale de la recherche et de la technologie, novembre 2023.

on peut exploiter les ressources²⁹. La France en a donc conclu que les accords n'étaient pas en contradiction avec le Traité sur l'espace de 1967³⁰.

Plus spécifique au cas français, le pays a signé l'accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes de 1979 (accord sur la Lune). Cinquième traité international sur l'espace, celui-ci a été négocié à l'ONU, ouvert à la signature en 1979 et est entré en vigueur en 1984. À ce jour, seuls 17 États ont signé et ratifié l'accord sur la Lune. En raison du faible nombre de signataires, ainsi que du fait qu'aucun d'entre eux n'était à l'époque une puissance spatiale, il est souvent considéré comme un échec, formellement en vigueur mais inapplicable en raison du manque de soutien. La raison de cet échec réside dans son article 11 qui réaffirme non seulement le principe de non-appropriation, mais qui consacre surtout la Lune et ses ressources naturelles comme « patrimoine commun de l'humanité ». Cette expression, qui présageait un système de partage des bénéfices de l'exploitation commerciale des ressources lunaires, a été particulièrement mal accueillie par les grandes puissances spatiales³¹.

La France n'ayant pas ratifié l'accord sur la Lune, elle n'a aucune obligation juridique de le mettre en application. L'objectif consiste donc à s'assurer que les accords Artemis ne vont pas à l'encontre des principes définis dans l'accord sur la Lune. À moins de dénoncer sa signature, ce qu'elle ne souhaite pas, la France ne doit donc pas priver l'accord de son objet et de son but³².

L'interprétation mise en avant par les États-Unis consiste à indiquer que dans le cadre du programme Artemis, l'utilisation des ressources lunaires sera dédiée au soutien de missions d'exploration, et pas à des fins de commercialisation³³. Or, cette utilisation *in situ* de ressources spatiales pour permettre des missions d'exploration scientifique est bien prévue par l'accord de 1979. La France pouvait en ce sens signer les accords Artemis sans contrevenir aux principes définis dans l'accord de 1979. C'est la raison pour laquelle la France signe les accords Artemis en juin 2022³⁴.

La signature française apparaît donc comme un cas typique d'une signature requérant des négociations diplomatiques, malgré un intérêt politique évident, en raison d'une situation juridique complexe.

29. M. Couston, « Mission Artemis : droit de l'espace et conquête de la lune », *Le Club des Juristes*, 12 avril 2023, disponible sur : www.leclubdesjuristes.com.

30. B. Hainaut, « L'établissement de normes de comportement dans l'espace extra-atmosphérique – De la Terre à la Lune, et au-delà », *Études de l'IRSEM*, n° 110, IRSEM, novembre 2023, p. 84-87.

31. *Ibid.*, p. 39-85.

32. Convention de Vienne sur le droit des traités, article 18, 1969. La France n'est pas partie à cette convention, mais elle respecte ses dispositions qui se limitent à codifier la coutume internationale ou des principes généraux du droit international.

33. V. Degrange, « Accord Artemis : une réinvention du droit de l'espace dans le fond et la forme », *Rêves d'espace*, 28 novembre 2022, disponible sur : <https://reves-d-espace.com>.

34. B. Louvet, « Pourquoi la signature de la France des accords Artemis est la plus importante à ce jour », *Sciencepost*, 16 juin 2022, disponible sur : <https://sciencepost.fr>.

Cela démontre la plasticité des accords Artemis, qui peuvent s'adapter à différents cas de figure. On trouve ainsi parmi les signataires l'Australie, qui a signé et ratifié l'accord sur la Lune, ou l'Angola, qui n'est même pas partie au Traité de l'espace de 1967, pourtant pierre angulaire du droit international de l'espace.

L'Inde et le Brésil, exemples de « non-alignement actif »

L'Inde et le Brésil ont décidé de participer au programme américain et ont signé les accords Artemis. Cela apparaît comme une anomalie, car ces pays font partie des BRICS, dans lesquels figurent également la Chine et la Russie à l'origine du programme concurrent ILRS³⁵. Cette décision peut cependant s'expliquer au prisme d'une politique de « non-alignement actif » ou de « multi-alignement » mené par ces pays au cours des dernières années.

Le Brésil a été le douzième pays à rejoindre les accords Artemis. Dans la déclaration signée par son ministre des Sciences, le Brésil indiquait être intéressé par le développement d'un *rover* lunaire³⁶. Le Brésil souhaite développer ses capacités spatiales depuis de nombreuses années. Le développement d'un lanceur spatial national n'a jamais abouti, mais en 2021, le premier satellite entièrement fabriqué au Brésil, *Amazonia*, a été lancé par l'Inde.

En réalité, la signature du Brésil est un héritage de la politique de rapprochement avec les États-Unis opérée par l'administration de Jair Bolsonaro. Bien que ce rapprochement ait été infléchi par son successeur Luiz Inácio Lula da Silva, la participation du Brésil au programme Artemis n'a pas été remise en cause. La montée en puissance du programme ILRS pourrait cependant rebattre les cartes, le pouvoir brésilien entretenant de bonnes relations avec la Chine et la Russie.

De son côté, l'Inde fut le vingt-septième pays à signer les accords Artemis en 2023. L'Inde a développé des ambitions spatiales importantes, notamment dans le domaine du vol habité et de l'exploration lunaire, avec la série de missions *Chandrayaan* dont le dernier exemplaire s'est posé sur la Lune en 2023. Le programme Artemis lui offre ainsi la possibilité de développer ses compétences et son prestige international par des activités ambitieuses³⁷.

35. J. Vercueil, « BRICS : les incertitudes d'un forum "alternatif" », *Politique étrangère*, vol. 88, n° 4, Ifri, 2023, p. 39-51.

36. « NASA Administrator Signs Statement of Intent with Brazil on Artemis Cooperation », Communiqué de la NASA, 2020, disponible sur : www.nasa.gov.

37. S. Mohanty, « Interpreting India's Onboarding to the Artemis Club », *Friends of Europe*, 2023, disponible sur : www.friendsofeurope.org.

Elle poursuit avec cette signature sa politique de « non-alignement actif » qui consiste à choisir ses alliances au cas par cas. Malgré de bonnes relations historiques avec la Russie, qui la voit comme un contrepoids à l'influence de la Chine, l'Inde a choisi depuis quelques années de diversifier ses partenariats et s'est rapprochée de Washington. Les tensions avec la Chine l'empêchent d'adhérer au programme ILRS, dans lequel l'Empire du Milieu prend un rôle de plus en plus dominant par rapport à la Russie. Il est notable que le Pakistan, proche de la Chine, a récemment adhéré au programme ILRS quand l'Inde a fait le choix du programme Artemis, confirmant ainsi une opposition aux ambitions politiques chinoises dans l'espace.

Une collaboration avec des puissances spatiales en devenir en Afrique

Le 13 décembre 2022 a eu lieu le tout premier Forum spatial États-Unis–Afrique³⁸. Le forum a réaffirmé l'engagement des États-Unis à collaborer avec ses partenaires africains sur l'utilisation et l'exploration pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, et sur le renforcement de leur coopération dans les domaines scientifiques et commerciaux. Le forum a ainsi vu la signature des accords Artemis par le Nigeria et le Rwanda, premiers signataires africains³⁹.

Le Nigeria représente une des premières économies du continent. Il dispose d'une agence spatiale depuis 1999, et a déjà lancé plusieurs satellites dans l'espace⁴⁰. Quant au Rwanda, le pays a lancé son premier satellite RwaSat-1 en 2019 et a créé l'Agence spatiale rwandaise (RSA) en 2020. En 2021, il a annoncé son ambition de déployer dans l'espace une constellation de plus de 300 000 nanosatellites⁴¹.

Un troisième pays africain, l'Angola, a signé les accords Artemis en 2023. Le pays a créé son agence en 2013, le Gabinete de Gestão do Programa Espacial Nacional (GGPEN) et en 2017 a adopté sa stratégie spatiale nationale pour 2016-2025⁴². Dans les années 2010, le pays a lancé son programme satellitaire Angosat afin de construire et lancer son premier

38. Le dernier Sommet États-Unis-Afrique remonte à 2014 sous l'ère de Barak Obama.

39. « Renforcer le partenariat entre les États-Unis et l'Afrique dans le domaine spatial », Département d'État, Washington D.C., 13 décembre 2022, disponible sur : www.state.gov.

40. M. Adjibi Naurou, « Objectif lune : le Nigeria et le Rwanda rejoignent les accords Artemis avec les États-Unis », Agence Ecofin, 15 décembre 2022, disponible sur : www.agenceecofin.com.

41. « Rwanda Files for Two Fleets of Craft Totalling 327,320 Satellites », *Blog SpaceWatch Africa*, 13 janvier 2023, disponible sur : <https://spacewatchafrica.com>.

42. A. Joao et Z. Joao, « Angola Space Strategy », in A. Froehlich, (dir.) *Space Fostering African Societies*, Southern Space Studies, Springer Verlag, 2022, p. 1-16.

satellite AngoSat 1 en coopération avec la Russie en 2017⁴³, suivi de AngoSat-2 lancé en 2022⁴⁴.

Le Sommet de 2022 a ouvert une nouvelle dynamique entre les États-Unis et l'Afrique : à la coopération dans la lutte contre le terrorisme s'ajoute désormais une approche fondée sur l'économie et les développements technologiques⁴⁵. Le regain d'attention de Washington envers l'Afrique va de pair avec celui des autres puissances envers un continent en pleine croissance démographique et riche en ressources minérales⁴⁶. Les États-Unis souhaitent accroître leur influence sur le continent africain pour contrer l'influence de Pékin et Moscou⁴⁷, notamment en matière de financement, de support militaire⁴⁸ et d'investissement dans les infrastructures⁴⁹.

Une dynamique d'adhésion positive, malgré l'absence de certains signataires

L'absence de certains signataires tend malgré tout à accréditer l'idée que ni les principes défendus, ni la méthode choisie ne font aujourd'hui l'unanimité. La carte des signataires ne permet pas aujourd'hui de recouper fidèlement les traditionnels alliés des États-Unis.

Ainsi les pays européens adoptent les accords en ordre dispersé. Certains pays comme le Luxembourg et l'Italie ont fait partie des membres fondateurs, quand la France ou l'Allemagne ont mis plus de temps à signer. L'appartenance à l'UE ou l'ESA, ou encore à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), ne semble pas non plus permettre de prédire l'adhésion. Ainsi le Portugal, la Finlande, le Danemark, l'Estonie ou encore la Hongrie, pourtant membre des trois organisations, ne les ont pas encore signés.

Pour autant, l'intérêt pour les accords grandit, et le rythme des signatures s'accélère. Dix nouveaux pays ont signé les accords en 2023, et dix supplémentaires mi-2024. Le nombre de signataires attire de nouveaux

43. « AngoSat-1: Space Communication and Broadcasting Satellite System of the Republic of Angola », Site de l'Union internationale des télécommunications, 2024, disponible sur : www.itu.int.

44. J. Faleti, « Angola Launches Its Second Satellite, AngoSat-2 », *Space in Africa*, 12 octobre 2022, disponible sur : <https://africanews.space>.

45. G. Mettra, « Les États-Unis et l'Afrique : rapports historiques et perspectives d'évolution, Entretien avec Nicolas Driouech », Institut d'études de géopolitique appliquée, 15 mars 2024, disponible sur : www.institut-ega.org.

46. *Ibid.*

47. « Washington met en garde contre l'influence croissante de Pékin et Moscou en Afrique », *La Libre*, 13 décembre 2022, disponible sur : www.lalibre.be.

48. « Les influences russes et chinoises sur le continent Africain », *Iremos*, 20 novembre 2022, disponible sur : www.iremos.fr.

49. « L'Afrique face à l'influence chinoise et russe », *GEO*, 15 mars 2023, disponible sur : www.geo.fr.

pays, et d'après certaines sources l'Afrique du Sud et la Thaïlande, pourtant membres du projet ILRS, pourraient y adhérer⁵⁰.

L'approche strictement bilatérale des négociateurs américains semble donc être un succès aujourd'hui. Elle a permis d'obtenir des signatures de pays aussi différents que l'Italie, puissance spatiale et allié traditionnel des États-Unis, que de l'Angola qui n'a pas signé le Traité de l'espace de 1967. Les négociations autour de la signature varient énormément d'un pays à l'autre : si elles ont été longues et intenses avec la France, l'Islande s'est contentée d'envoyer une copie signée des accords au Département d'État américain. Même si certains alliés traditionnels des États-Unis manquent à l'appel, cette variété de signatures confère aux accords Artemis une grande influence sur la gouvernance de l'exploration spatiale, et permet aux États-Unis d'afficher un consensus aligné sur leurs intérêts propres.

50. J. Foust, « Artemis Accords Lift Off », *The Space Review*, 17 juin 2024, disponible sur : www.thespacereview.com.

Conclusion

Les accords Artemis font émerger une nouvelle approche de la régulation internationale de l'espace. Le blocage des instances multilatérales ne permet plus l'adoption des traités internationaux qui ont régulé le domaine spatial durant la seconde moitié du XX^e siècle. Le réveil des puissances spatiales chinoises et russes, mais également l'émergence de nouvelles ambitions spatiales dans de nombreux pays consacrent la montée d'une multipolarité face à un multilatéralisme de moins en moins efficace.

Face à ces nouvelles ambitions, mais aussi face aux besoins de régulation qui continuent d'exister dans le domaine spatial, les pôles se cristallisent autour des deux puissances dominantes, avec d'un côté les États-Unis, et de l'autre la Chine. Ces deux conceptions s'incarnent d'un côté avec le programme Artemis, de l'autre avec le programme ILRS.

Dans ce cadre, les projets lunaires représentent des instruments de *soft power*, qui visent à imposer de nouveaux principes. Les accords Artemis sont ainsi alignés avec la stratégie diplomatique américaine. Cette dynamique se concrétise à la fois par des initiatives diplomatiques et l'application pratique de ces principes, à travers une coopération industrielle et scientifique. À ce titre, le choix des astronautes qui participeront aux missions lunaires constitue un vecteur de puissance pour les États-Unis, en raison du prestige associé à ces activités.

Fortement contestés par la Chine et la Russie, les accords Artemis pourraient avoir une influence importante sur le droit spatial. Les pays qui les ont signés acceptent l'interprétation juridique des États-Unis, notamment en ce qui concerne l'extraction des ressources spatiales et l'établissement de zone de sécurité⁵¹. Loin d'être une simple mise en pratique des principes défendus par le droit de l'espace, les accords Artemis sont donc des vecteurs normatifs dans la compétition sino-américaine.

L'influence des accords Artemis sera cependant liée au succès du programme Artemis lui-même. Dans cette nouvelle course à la Lune, la rivalité sino-américaine se manifeste avant tout par des réalisations tangibles. Elle devient de plus en plus intense, alors que les États-Unis accumulent les retards et que la Chine progresse de son côté. Il est donc probable que l'impact futur des accords Artemis sur le droit spatial dépende de la nationalité du prochain humain à fouler le sol lunaire.

51. A. Azcárate Ortega, « Artemis Accords: A Step Toward International Cooperation or Further Competition ? », *Lawfare*, 15 décembre 2020.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org