



HAL
open science

Une mission commerciale luxembourgeoise aux États-Unis. Le prince Charles de Luxembourg, Joseph E. Gurley et la CIA (1958-1961 ?)

Gérald Arboit

► **To cite this version:**

Gérald Arboit. Une mission commerciale luxembourgeoise aux États-Unis. Le prince Charles de Luxembourg, Joseph E. Gurley et la CIA (1958-1961 ?). *Relations internationales*, 2019, 180, pp.59-73. 10.3917/ri.180.0059 . hal-04090482

HAL Id: hal-04090482

<https://hal.science/hal-04090482v1>

Submitted on 16 May 2023

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.

Copyright



Une mission commerciale luxembourgeoise aux États-Unis. Le prince Charles de Luxembourg, Joseph E. Gurley et la CIA (1958-1961 ?)

Gérald Arboit

DANS **RELATIONS INTERNATIONALES** 2019/4 (N° 180), PAGES 59 À 73
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130821625

DOI 10.3917/ri.180.0059

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2019-4-page-59.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une mission commerciale luxembourgeoise aux États-Unis. Le prince Charles de Luxembourg, Joseph E. Gurley et la CIA (1958-1961 ?)

Le lien entre le Luxembourg et les États-Unis est presque aussi ancien que le Grand-Duché lui-même. Dès le 4 juillet 1882, l'American Club vit en effet le jour autour d'un petit groupe d'émigrés luxembourgeois rentrés au pays après un séjour en Amérique d'au moins une année. La particularité de cette société fermée est d'avoir servi de vitrine à l'agence d'émigration, la Red Star Co, représentée par son président, Ernest Durulle¹. Le 31 janvier 1942, un émigré luxembourgeois aux États-Unis, Matthew Woll, deuxième vice-président de la puissante American Federation of Labour, mit sur pied une société, Friends of Luxembourg, Inc., chargée de coordonner les secours à destination de son pays natal, alors occupé par les Allemands. Naturellement, cet exercice de philanthropie purement américain fut mené en liaison avec le gouvernement, Woll étant aussi bien le conseiller de Franklin D. Roosevelt que de William Joseph Donovan, le directeur de l'Office of Strategic Services (OSS). Après la guerre, Woll fut, entre autres choses, un des principaux acteurs du développement des relations entre le Grand-Duché et les États-Unis, notamment sur le plan économique².

Cet intérêt prit un tour nouveau après le lancement du « marché commun » européen. Conformément à l'adhésion américaine au libre-échange, le Department of State renforça notamment son ambassade à Luxembourg d'une équipe chargée d'observer la construction européenne³. L'adhésion du Grand-Duché aux traités de Rome de 1957 correspondait également à une époque où le pays souhaitait diversifier son environnement économique et son attractivité internationale. Devant une telle conjonction d'intérêts, l'effet-réseau devait jouer à plein. Mais plutôt

1. Georges Als, *American Luxembourg Society (American Club)*, Luxembourg, Saint-Paul, 1981, p. 35-38.

2. Archives nationales du Luxembourg (ci-après : ANLux), Luxembourg, AE-AW-0123, Woll à Bech, 4 juin 1946.

3. United States, Department of State, *Foreign Service List*, janvier 1956, p. IV.

que de mobiliser les réseaux transnationaux luxembourgeois, il fit intervenir un intermédiaire inattendu, l'Américain Joseph E. Gurley, directeur de sociétés aériennes à Luxembourg, mais surtout agent de la Central Intelligence Agency (CIA). Il proposa notamment la constitution d'un Board of Industrial Development au ministre luxembourgeois des Finances et des Forces armées, Pierre Werner. L'entente des deux hommes cacha toutefois une autre réalité, plus en lien avec les réseaux de la Guerre froide qu'avec ceux de l'expansion économique.

DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE AU BOARD OF INDUSTRIAL DEVELOPMENT

À la fin des années 1950, le réseau diplomatique luxembourgeois présentait un profil similaire à celui de l'avant-guerre. Un poste fut bien ouvert à Moscou, mais pour régler le problème des « malgré nous », ces jeunes Luxembourgeois incorporés, comme les Alsaciens-Lorrains, dans la Wehrmacht pendant la Seconde Guerre mondiale et fait prisonniers par les Soviétiques⁴. Quant aux États-Unis, l'ambassade ne fut rendue permanente qu'en avril 1940, et le consulat général de New-York ne s'expliqua que comme délégation auprès des Nations unies. Cette situation résultait de l'exil nord-américain de la famille grand-ducale et d'une partie du gouvernement luxembourgeois après l'invasion allemande du pays en mai 1940. Il s'en fallut d'ailleurs de peu que le poste consulaire ait été purement et simplement mis en sommeil après le rappel, à l'été 1946, de son dernier titulaire, André Wolff, commissaire à l'Information dans le gouvernement en exil⁵. La situation semblait si ubuesque que Matthew Woll se sentit dans l'obligation d'alerter le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, Joseph Bech, et l'ambassadeur grand-ducal, Hugues Le Gallais, sur la nécessité de maintenir une présence diplomatique pour « guider les affaires dans les meilleurs intérêts du Grand-Duché de Luxembourg, avec une parfaite connaissance des besoins à Luxembourg⁶ ». Dans le même temps, Wolff avait mis en place, le 3 mai 1946, une Chambre de commerce luxembourgeoise pour les États-Unis à New York. Son programme entendait établir des échanges avec la Chambre de commerce de Luxembourg, développer des relations commerciales et faciliter les contacts entre les deux pays. Pour cela, les Friends of Luxembourg étaient considérés comme le pendant américain de cette diplomatie économique en gestation⁷. Wolff fut néanmoins rappelé, mais il continua

4. Thierry Grosbois, « Les négociations entre le Luxembourg et l'URSS sur la libération des enrôlés de force », in T. Grosbois, *Les Enrôlés de force en Union soviétique (1941-1955)*, Sarrebruck, d. universitaires européennes, 2017, p. 239.

5. *Escher Tageblatt*, 16 août 1946.

6. ANLux, AE-AW-0123, Woll à Bech 4 et 5 juin 1946.

7. *Ibid.*, AE-GtEx-0564, note, 11 juillet 1946 ; *Escher Tageblatt* et *Luxemburger Wort*, 14 et 15 juin 1946.

à faire le voyage de New York, au printemps 1947 et 1949 pour assister à l'assemblée générale de la Chambre de commerce luxembourgeoise pour les États-Unis⁸.

Puis, le poste de New York sombra dans la torpeur du fait de la diplomatie encore européenne menée par Joseph Bech. Un consul général honoraire, l'agent de voyage Bernard Zimmer, fut nommé le 22 janvier 1947, et la gestion quotidienne confiée à Yolande Loesch, docteure en Sciences économiques de Brown University⁹. Lorsqu'Adrien Meisch, premier consul professionnel jamais nommé par le Grand-Duché, arriva à New-York à la mi-novembre 1958, il lui fallut constater que cette dernière « ne faisait strictement rien¹⁰ ». De Washington, l'ambassadeur Georges Heisbourg, en poste depuis octobre seulement, partageait le même sentiment, estimant que son « efficacité [...] était nulle¹¹ ». Cette passivité de Yolande Loesch était d'autant plus dommageable qu'elle était chargée de l'expansion économique des intérêts luxembourgeois aux États-Unis et avait pris la tête d'un *Industry and Tourist Promotion Service* qu'elle représenta dans divers colloques à New-York ou Boston¹². Pourtant, Meisch comme Heisbourg s'interrogèrent sur l'opportunité de mettre fin aux activités de Yolande Loesch¹³.

Dans un tel environnement, une proposition comme celle de créer un *Board of Industrial Development* ne pouvait rencontrer que l'adhésion de tous, diplomates, industriels comme politiques luxembourgeois. Celle-ci, formalisée pour la première fois dans un courrier du 29 octobre 1958 au ministre des Affaires économiques, Paul Wilwertz, émanait d'un « petit comité de personnalités éminentes », issues de l'économie privée comme du gouvernement, Pierre Werner et Joseph Bech, respectivement ministres des Finances et des Affaires étrangères, et de l'administration, dont les conseiller et attaché de légation Georges Heisbourg et Adrien Meisch. Une dernière personnalité complétait cet aréopage, sous l'étiquette « Le Palais (à la demande) » : le prince consort Félix de Bourbon-Parme, qui n'hésita pas à mettre à disposition de l'opération son deuxième fils, Charles¹⁴.

8. *Luxemburger Wört*, 20 mars 1947 et 15 mars 1949.

9. *Official Congressional Directory*, United States Government Printing Office, 1948, p. 503 ; interview filmé d'Adrien Meisch, 2 mars 2009, Christian Lekl, https://www.cvce.eu/histoire-orale/unit-content/-/unit/a9488977-76ec-47fc-a43f-d8ca3bc32eb6/0df42fce-7760-44e3-b614-98a78703510f/Resources#3745047b-ba7f-41a8-9d40-71c1d9c7ffe_fr&overlay ; *Journal of the American Association of University Women*, 42, 1948, p. 39 ; *Luxemburger Wört*, 27 juillet 1948 et 4 février 1950.

10. Adrien Meisch, *op. cit.*

11. ANLux, AE-AW-1403, Heisbourg à Helvinger, 20 mars 1959.

12. *Report of the Forty-Third National Foreign Trade Convention*, New York, National Foreign Trade Council, 1957, p. 424 ; Dorothy Gladys Spicer, *Festivals of Western Europe*, New-York, H.W. Wilson Co., 1958, p. v. ; ANLux, AE-AW-1405, Heisbourg à Helvinger, 21 avril 1959.

13. ANLux, AE-AW-1403, Meisch à Bech, 3 mars 1959, et Heisbourg à Helvinger, *op. cit.*

14. *Ibid.*, Gurley à Wilwertz, 29 octobre 1958 ; memorandum Gurley, 2 mars 1959.

Autant dire que ce Board présentait tous les signes d'une injonction gouvernementale. Aussi n'est-il pas étonnant de retrouver dans les objectifs de ce Board les attendus de la Chambre de commerce luxembourgeoise pour les États-Unis ainsi que des Friends of Luxembourg de 1946. Mais, à peine énoncés, ils suscitèrent des réserves. S'il ne contesta pas l'opportunité de cette nouvelle initiative, en accompagnement de « la mise en œuvre des Traités de Rome », Heisbourg, devenu ambassadeur à Washington, voulut la doter d'une structure limitée et strictement luxembourgeoise. En fait, le Board arrivait dans un contexte de rivalité administrative entre les Affaires étrangères et les Affaires économiques. Jusque-là, l'expansion économique avait été perçue comme participant des secondes. Mais, le 24 décembre 1958, le ministre des Affaires étrangères Bech, avait tenu à rappeler à son collègue des Affaires économiques, Wilwertz, que ce domaine entrait dans les compétences de son département. Son collègue avait sollicité d'une entreprise américaine de relations publiques qu'elle procède « à une étude sur les possibilités d'exportations vers les États-Unis ¹⁵ ». Malgré le changement de l'équipe gouvernementale après les élections parlementaires du 1^{er} février 1959, la position des deux ministères resta la même. Tout juste le nouveau ministre des Affaires économiques, Paul Elvinger, proposa-t-il, le 10 mars, de confier le financement du Board, perçu comme une « mission temporaire », à son collègue des Affaires étrangères, Eugène Schaus ¹⁶.

La présidence du Board fut confiée au prince Charles. À Luxembourg, Alphonse Schimmen, des Affaires économiques, et Meisch, appelé à New York par Heisbourg, apportèrent leur soutien à l'entreprise. Le modèle proposé par Elvinger, et auquel pensèrent aussi les « industriels luxembourgeois » qui l'approchèrent, fut celui du Netherlands Industrial Institute, constitué dès 1946 par le gouvernement de La Haye ¹⁷. Mais, ainsi que l'avait souhaité l'ambassadeur à Washington, le Board n'en fut qu'une version allégée, reposant sur des contacts diplomatiques, « personnels et oraux, la paperasse et les correspondances étant réduites à un minimum ¹⁸ ». Une brochure, *Luxembourg, at the center of the Common Market, for your Industry*, fut néanmoins imprimée à 2 500 exemplaires et distribués en majorité à des entreprises cibles et à des institutions bancaires, comptables, juridiques et d'investissement ¹⁹ :

15. *Ibid.*, Heisbourg à Bech, 14 novembre 1958.

16. *Ibid.*, AE-AW-1405, Schaus à Elvinger, 23 mars 1959.

17. *Ibid.*, AE-AW-1403, Elvinger à Heisbourg, 3 mars 1959.

18. *Ibid.*, Heisbourg à Elvinger, 20 mars 1959.

19. *Ibid.*, AE-AW-0218/2, rapports d'activité, avril et mai 1960, 9 mai et 13 juin 1960 ; *Foreign Commerce Weekly*, 19 septembre 1960, p. 27 ; Égide Thein, « Cinquantième anniversaire du BID », <http://feierwon.blogspot.com/2010/01/cinquantième-anniversaire-du-board-of.html>, consulté le 13 juin 2019.

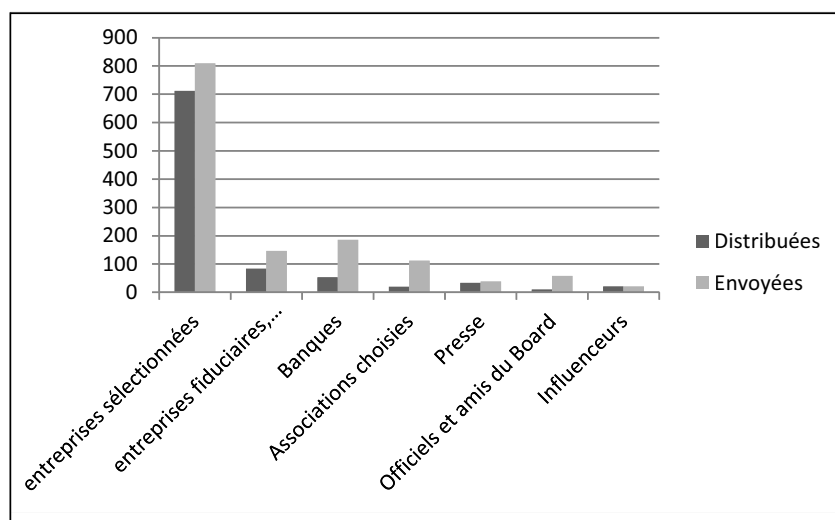


Figure 1 : Répartition des distributions de brochures.

Son objectif était double. D'une part, il s'agissait d'amener « les milieux d'affaires des États-Unis » à reconnaître le Grand-Duché « en tant que membre de la Communauté économique européenne »²⁰. Il fallait donc toucher les médias américains, directement ou par le biais d'influenceurs associatifs, administratifs ou professionnels ; les consuls honoraires luxembourgeois à Denver, Los Angeles, Saint-Paul et Chicago entraient dans cette catégorie²¹. De l'autre, il fallait susciter des investissements américains au Luxembourg, afin de faire profiter le pays des bonnes dispositions économiques outre-Atlantique envers la Communauté économique européenne. Le Luxembourg avait certes déjà attiré l'entreprise de caoutchouc américaine Goodyear, mais le choix s'était porté sur lui en raison du refus belge et hollandais d'accueillir ce géant pollueur²². Le Board devait donc offrir d'autres perspectives, plus en phase avec un développement concerté de l'industrie grand-ducale. L'argument fiscal, le plus évident, fut le premier soulevé par le Board fin avril 1959²³. Il s'agissait du projet de convention concernant la double imposition, américaine et grand-ducale, des entreprises américaines s'installant au Luxembourg. Celui-ci n'avait pas avancé depuis 1952²⁴. L'affaire ne fut temporairement

20. *Comptes-rendus des débats de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg* (ci-après : CR débats...), 1959-1960, 23 mars 1960, col. 1186.

21. ANLux, AE-AW-0218/2, rapports d'activité, 15 juin - 15 juillet 1959.

22. Thierry Grosbois, « La stratégie européenne des multinationales américaines Ford et Goodyear au XX^e siècle », in Gérard Bossuat, Nicolas Vaicourdt (dir.), *États-Unis, Europe et Union européenne. Histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945-1999)*, Bruxelles, Peter Lang, 2002, p. 165-192.

23. ANLux, AE-AW-1407, Gurley à Heisbourg, 22 avril 1959.

24. *Ibid.*, Léon Schaus à Werner, 20 mai 1959.

résolue qu'à la fin de l'été 1960²⁵. Entretemps, « après une enquête approfondie des traités fiscaux », une entreprise américaine préféra aller s'installer en Suisse²⁶. La question de la probité bancaire luxembourgeoise représente un second obstacle, la nouvelle de certains problèmes de cet ordre s'étant diffusée aux États-Unis et ne manquant pas de devenir contre-productive pour l'activité du Board²⁷. Enfin, il fallait que la Fédération des Industriels apportât effectivement son concours, ce qui ne fut pas vraiment le cas entre février et mai 1960²⁸.

Pour susciter les investissements, une visite « inofficielle », selon le mot de l'ambassadeur Georges Heisbourg, d'un membre de la famille grand-ducale aux États-Unis, fut la bienvenue²⁹. Une tournée de Charles de Luxembourg, président du Board, à travers les États-Unis industriels fut organisée de septembre à décembre 1959. Le prince visita Détroit (automobile), Chicago (sidérurgie), Denver (industrie manufacturière), San Francisco (banque), Los Angeles (électronique), Kansas City (industrie manufacturière), et New York. À chaque étape, il rencontra des banquiers, des entrepreneurs et des influenceurs. Le prince et ses accompagnateurs purent alors vérifier combien « le Luxembourg était peu connu³⁰ ». Ce voyage permit de mieux définir les objectifs du Board et de repérer les soutiens locaux les plus utiles, comme, soit, outre des banques et l'administration américaine, la société de notation et de renseignement économique Dun & Bradstreet. Il permit aussi de mesurer l'intérêt réel manifesté par un certain nombre d'entreprises américaines à Kansas City (1), à Chicago (10) et à San Francisco (5).

Cette entente du Board avec la diplomatie luxembourgeoise d'une part, les trente-trois agences régionales du Department of Commerce, les banques et les sociétés fiduciaires américaines de l'autre, permirent de remplir les objectifs en termes d'intentions. Elles passèrent de quelques-unes durant la première décennie d'après-guerre à quelque quatre cents entre avril 1959 et mai 1960 et une dizaine de visites d'entrepreneurs au Grand-Duché³¹. Certes, les concrétisations furent plus aléatoires, d'abord du côté des entreprises américaines, qui devaient faire face à « des achats considérables et [réaliser] aussi des vérifications. Le processus [pouvait être] long, ardu et prendre des tournants inattendus³² ». Ensuite, les États-Unis furent en récession d'avril 1960 à février 1961. Enfin, le Board ne fut jamais qu'un intermédiaire entre ces entreprises et les structures

25. *Ibid.*, mémorandum Gurley, 22 septembre 1960.

26. *Ibid.*, AE-AW-0218/2, rapport mensuel, mars 1960, 7 avril 1960.

27. *Ibid.*, mémorandum Gurley, 27 novembre 1959.

28. *Ibid.*, rapports d'activité, février et mai 1960, 16 février et 9 mai 1960.

29. *Ibid.*, AE-AW-1403, Heisbourg à Schaus, 11 octobre 1960.

30. *Ibid.*, AE-AW-0218/3, Schwinnen à Heisbourg, 4 janvier 1960.

31. *Ibid.*, AE-AW-1403, note Heisbourg, mars 1959 ; *ibid.*, AE-AW-0218/2, rapports mensuels, *passim*.

32. *Ibid.*, rapport 15 juillet/15 août 1959, citant Gurley, à Charles de Luxembourg, 30 juillet 1959.

d'accueil luxembourgeois. Des échecs, comme cette « importante proposition » refusée par la firme luxembourgeoise Paul Wurth, parce qu'« incompatible avec la politique de la compagnie », furent toujours possibles³³. Finalement, le 31 décembre 1961, le Board permit l'installation directe d'un siège social européen en 1959, d'une société en 1960 et 1961, de trois autres en 1962 et d'une dernière en 1963³⁴. Pour chacune d'elle, les communes luxembourgeoises de Wiltz, Steinsel, Clervaux, Diekirch, Steinfort et Contern durent consentir des efforts pour que les visiteurs américains viennent s'installer sur leurs friches. D'un point de vue luxembourgeois, il s'agissait d'une vaste opération d'aménagement du territoire, visant à redynamiser ces cités du « nord de la "ligne d'acier" qui divis[ait] le Luxembourg juste au sud de Luxembourg-Ville³⁵ ». Au point que le Board s'interrogea sur la nécessité d'officialiser l'accueil des visiteurs américains ; pour cela, Gurley proposa de confier la mission à un des promoteurs du Board à Marc Lambert, dont l'entregent était connu,³⁶. Plus largement, le gouvernement chercha à évaluer la capacité d'accueil de ces communes. Le 28 mars 1960, le bureau de consulting de Luxembourg, Gerbes, Kioes & Cie, répondit par une métaphore : « Nous agissons comme un fleuriste qui dispose de belles fleurs dans son arrière-boutique, mais qui ne consent pas à en faire un bouquet pour l'exposer dans sa vitrine³⁷. »

Entreprises	Communes d'installation	Dates de fondation
Spencer Chemical Luxembourg	Luxembourg	16 février 1960
Circuit Foil S.A.	Wiltz	20 novembre 1960
Bay State Abrasive	Steinsel	15 septembre 1961
Cleveland Crane	Clervaux	14 août 1962
Du Pont	Contern	11 décembre 1962
Commercial Shearing	Diekirch	19 décembre 1962
Clipper Manufacturing	Steinfort	11 juin 1963

Tableau 1 : Les résultats du Board : localisations des installations d'entreprises.

33. *Ibid.*, rapport mai 1960, 13 juin 1960.

34. *L'Écho de l'Industrie*, 1^{er} avril 1961, *Luxemburger Wört*, 7 décembre 1961.

35. ANLux, AE-AW-1406, Gurley à Bergaust, 18 décembre 1961.

36. *Ibid.*, AE-AW-0218/2, rapport 15 mai/15 juin 1959.

37. Cité par Égide Thein, *op. cit.*

UN AMÉRICAIN BIEN ORDINAIRE

Ce n'est pas un Luxembourgeois, mais un Américain d'apparence ordinaire, Joseph Everett Gurley, qui fut la cheville ouvrière de ce succès économique. Il était arrivé à Luxembourg depuis le 20 février 1956 pour prendre la direction de la branche européenne de la compagnie aérienne américaine Seaboard & Western Airlines. Ce faisant, il dirigea aussi la Société luxembourgeoise de navigation aérienne, ce qui lui permit de se créer un réseau dans la bonne société locale³⁸. Il lui fut d'autant moins difficile de réunir un « petit comité de personnalités éminentes » qu'il avait étudié les relations publiques du temps où il était mobilisé dans l'U.S. Air Force. Pourtant, il serait illusoire de croire que sa formation, même militaire, ait pu lui permettre de s'introduire dans une société aussi fermée que l'était la bourgeoisie luxembourgeoise, et plus encore la cour grand-ducale. C'est plutôt la Société luxembourgeoise de navigation aérienne qui constitua sa porte d'entrée dans ces milieux. Il y rencontra Marc Lambert, mais surtout Guillaume Konsbruck, certainement l'un des Luxembourgeois les plus influents de son époque³⁹. Officier formé à l'école militaire de Saint-Cyr au début des années 1930, il suivit en Amérique du Nord la grande-duchesse Charlotte, le 10 mai 1940, comme aide-de-camp, et devint *major*, autrement dit un officier supérieur américain, formé aux « *Civil Affairs* » à la School of Military Government de Charlottesville. Après la guerre, il participa durant deux années au gouvernement luxembourgeois en tant que ministre du Ravitaillement et des Affaires économiques, avant de rejoindre, en 1946, la firme sidérurgique luxembourgeoise, l'Arbed, dont il devint directeur général en 1947. En janvier 1947, l'ambassadeur britannique à Bruxelles nota à propos de Konsbruck qu'il « sera[*it*] probablement [...] utile » d'en faire un agent d'influence lorsqu'il aurait rejoint l'Arbed⁴⁰. Mais, dans cet après-guerre, Konsbruck préféra intégrer les réseaux politiques transatlantiques et devenir un agent d'influence américain. Dans un premier temps, le diplomate polonais Józef Retinger l'approcha en septembre 1946 afin qu'il accepte de devenir membre de la Ligue européenne de coopération économique (LECE), nouvellement créée pour former un réseau d'entrepreneurs européens⁴¹. Celle-ci sombrant dans l'atonie, il fut invité, en juin 1950, à rejoindre le mouvement World Brotherhood, largement patronné par la CIA.

38. ANLux, Police des étrangers, Gurley, 31 mars 1956.

39. Gurley à Konsbruck, 30 décembre 1959, citée par Égide Thein, *op. cit.*

40. The National Archives, Kew, FO 466/1, Knatchbull-Hugessen à Bevin, 30 janvier 1947 ; Félix Chomé, *Arbed. Un demi-siècle d'histoire industrielle 1911-1964*, Luxembourg, s.l.n.d. [1964], p. 233, 235, 237.

41. Michel Dumoulin, Anne Myriam Dutrieue, *La Ligue européenne de coopération économique (1946-1981)*, Berne, Peter Lang, 1993, p. 12-19.

Deux ans plus tard, sa proximité avec un service de renseignement étranger détermina le ministre des Affaires étrangères, Joseph Bech, à refuser de faire de Konsbruck le neuvième membre coopté, luxembourgeois, de la Haute Autorité de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), comme le lui suggérait la direction de l'Arbed⁴². En revanche, ces relations facilitèrent la prise de contact entre Konsbruck et Gurley, lorsque ce dernier devint directeur de sociétés aériennes à Luxembourg, qui servaient de couverture à la CIA. Gurley avait rejoint l'Agence dans les mois qui suivirent la fin de son affectation à l'Allied Control Commission en Hongrie, où ce *major* de l'Air Transport Command, bien que spécialisé en renseignement aérien, avait surtout été affecté à des missions de génie et de soutien aux populations civiles⁴³. Il quitta l'Air Force en juin 1946 avec le grade de lieutenant-colonel. Ses compétences de pilote furent déterminantes dans son recrutement, en décembre 1948, par l'Office of Policy Coordination (OPC), en charge des opérations clandestines de l'Agence. Gurley fut chargé d'un projet portant le nom de code JB/LDICT qui consistait à fournir un soutien aérien depuis Athènes à deux opérations clandestines menées contre l'Albanie (BG/Fiend) et la Bulgarie (QK/Stair). Pendant quatre ans à partir de décembre 1950, il collabora ainsi avec les équipages des avions Douglas C-47 mis à disposition par la compagnie américaine Seaboard & Western Airlines, dont certains décollèrent de l'aérodrome de Luxembourg⁴⁴. En juin 1954, son temps de détachement terminé, Gurley retourna aux États-Unis, où l'OPC avait été intégré à la CIA. En janvier 1956, il fut désigné pour diriger l'antenne luxembourgeoise des Seaboard & Western Airlines, tant pour ses opérations commerciales que clandestines.

Le 29 octobre 1958, lorsque Gurley adressa le premier projet d'expansion économique du Board au ministre des Affaires économiques Paul Wilwertz, il le fit au nom d'un nouveau projet de la CIA, établi en lien avec des personnes du gouvernement luxembourgeois. Pour cela, Konsbruck obtint le concours du prince Félix, qui seul disposait de l'autorité suffisante pour certifier que cette opération clandestine correspondait à l'intérêt national. Le ministre d'État et des Affaires étrangères, Joseph Bech, un proche de Félix, fut mis dans la confidence. Aussi le retrouve-t-on, avec Georges Heisbourg, alors directeur des affaires politiques au ministère des Affaires étrangères, et Adrien Meisch, chef du bureau des organisations internationales, parmi les membres du « petit

42. Archives de l'Administration centrale des Arbed, Luxembourg, P 68, Chomé à Bech, 24 mai 1952.

43. Stanford University, Hoover Institution Archives, Joseph E. Gurley Papers, 48032.

44. ANLux, Police des étrangers, Gurley, 31 mars 1956 ; AE-AW-1406, CV Gurley ; Central Intelligence Agency(CIA) Freedom of Information Act (FOIA) (ci-après : FOIA CIA), special Collection/nwcda4/83/OBOPUS BGFRIEND VOL. 15 (BGFRIEND OPERATIONS), Yatsevich à Security Analysis, 19 octobre 1950, [https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/OBOPUS_BGFRIEND_VOL.15_\(BGFRIEND_OPERATIONS\)_0070.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/OBOPUS_BGFRIEND_VOL.15_(BGFRIEND_OPERATIONS)_0070.pdf), consulté le 14 juin 2019.

comité de personnalités éminentes⁴⁵ ». Ils élaborèrent le cadre du projet, en puisant dans les archives du poste de Washington. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le nouveau plan d'expansion économique ressemble à celui établi par la Chambre de commerce luxembourgeoise pour les États-Unis, douze ans plus tôt⁴⁶. La nomination de ces deux diplomates, en octobre pour Heisbourg, en novembre pour Meisch – le premier ayant réclamé explicitement le recrutement du second⁴⁷ – compléta le dispositif.

La situation politique instable du Luxembourg en 1959 retarda le lancement de l'opération. Ainsi s'explique le fait que l'ambassadeur Heisbourg ne fut pas autorisé à mettre un terme à « une étude sur les possibilités d'exportation vers les États-Unis », qui faisait double emploi avec la mission du Board avant le 2 mars 1959, c'est-à-dire après que Pierre Werner, ministre des Finances et des Forces armées dans le gouvernement sortant, est devenu ministre d'État⁴⁸. En tant que chef du service embryonnaire de renseignement luxembourgeois, créé sous couvert du Deuxième bureau de l'Armée, Werner savait qu'une opération de la CIA était en cours, mais crut qu'il pouvait encore lui imposer sa marque. Dès le 3 mars, il en parla à « l'un de ses meilleurs amis », Paul Elvinger, qui se proposa de modifier l'ambition du Board en possession du gouvernement, sans en connaître les dessous clandestins. Il s'inspira ni plus ni moins à s'inspirer du modèle institutionnel du Netherlands Industrial Institute. Aussi s'attira-t-il de Heisbourg le rappel qu'il s'agissait de créer une structure souple autant qu'allégée⁴⁹. L'ambassadeur ne semble pas plus avoir été dans la confiance, puisqu'il suggéra de remplacer Gurley par un Luxembourgeois⁵⁰.

Cette souplesse se retrouvait dans les moyens alloués au Board of Industrial Development. Son budget de fonctionnement n'était pas particulièrement élevé. Heisbourg l'avait rappelé le 10 février 1959 à Bech, précisant qu'il ne fallait « pas voir trop grand, surtout en ce qui concern[ait] l'appareil administratif⁵¹ ». Quant à Meisch, il chiffrà au plus bas les ressources que le consulat mettrait à disposition de Gurley⁵² ; il convient de souligner que les capacités financières des Affaires étrangères grand-ducales étaient faibles en ce début des années 1960, les effets du

45. ANLux, AE-AW-1403, Gurley à Wilwertz, 29 octobre 1958 ; mémorandum Gurley, 2 mars 1959.

46. *Ibid.*, AE-GtEx-0564, note, 11 juillet 1946 ; *Escher Tageblatt* et *Luxemburger Wört*, 14 et 15 juin 1946.

47. Adrien Meisch, 2 mars 2009, *op. cit.*

48. ANLux, AE-AW-1403, Heisbourg à Bech et Schaus, 14 novembre 1958 et 2 mars et 28 mai 1959.

49. *Ibid.*, Elvinger à Heisbourg et Heisbourg à Elvinger, 3 et 20 mars 1959 ; Henri Werner, 1^{er} juin 2010, http://www.cvce.eu/obj/transcription_of_the_interview_with_henri_werner_sanem_1_june_2010_full_version-en-93968f9a-80e5-4de7-8811-ef4e3d15fa2e.html.

50. ANLux, AE-AW-1403, Heisbourg à Elvinger, 20 mars 1959.

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*, note Meisch, 15 avril 1959.

miracle économique luxembourgeois ne s'étant pas encore fait sentir. Le 21 juillet 1960, Gurley transmet à Meisch un rapport sur les « coûts opérationnels BID New York ⁵³ ». En comparant les dépenses de fonctionnement présentées avec les déclarations de salaire mensuel au service d'immigration luxembourgeois en 1956 et 1958, il apparaît que l'activité de Gurley fut aussi réduite à la portion congrue. En effet, le coût de neuf mois d'activité en 1959 ne correspondait qu'à moins de trois fois le salaire mensuel de l'Américain aux Seaboard & Western Airlines, tandis que celui des sept mois de 1960 dépassa à peine le montant d'un seul de son salaire mensuel.

	1959	1960
Dépenses de fonctionnement	44 58,15	17 586,88
Voyage du Prince Charles de l'automne 1959	2 418,83	
Total	74 535,08	17 586,88
<i>Salaire mensuel de Gurley à Luxembourg</i>	17 134,47	

Tableau 2 : Les coûts opérationnels du Board (dollars convertis en € 2019).

Le faible coût de fonctionnement du Board indique qu'il s'agit de la couverture d'une opération clandestine. Il conduit en outre à réinterroger la véracité des rapports mensuels de Gurley, entre le 15 avril 1959 et le 16 juin 1960. Les listes alphabétiques des entreprises destinataires de la brochure du Board et figurant en bloc dans les rapports de juin à décembre 1959 furent directement recopiées de l'index des mille entreprises manufacturières que Gurley s'était procuré dès son arrivée. L'ampleur du « soutien administratif » fourni par les secrétaires du consulat luxembourgeois, d'abord Yolande Loesch jusqu'à son départ au 1^{er} juillet 1959, puis Marie-Louise Storm et, surtout, Joan Evanish, expliquait un coût de 21 959,27 € en 1959. Cette dernière, secrétaire-réceptionniste du consulat, fut à ce point « familière avec les opérations du Board, ses dossiers, ses contacts, ses prospects et sa méthode », qu'il y a tout lieu de croire qu'elle en fut la véritable animatrice ⁵⁴. La chute des frais de « soutien administratif » de 82 %, en 1960, date où il s'établit à 3 895,98 €, s'expliquait par les économies d'échelle réalisées grâce au consul Meisch, qui démarcha à l'été 1959 les consuls honoraires de Chicago, Denver, Los Angeles et Saint-Paul – les « amis de Chicago et de San Francisco » – qui permirent d'attirer deux entreprises de l'Illinois en 1962 et 1963, ainsi que les publications du Department of Commerce, comme *The Foreign Commerce Weekly* ⁵⁵.

53. *Ibid.*, AE-AW-1406, Gurley à Meisch, 21 juillet 1960.

54. *Ibid.*, Gurley au prince Charles, 7 mars 1961.

55. *Ibid.*, AE-AW-0218/2, rapport mensuel, 16 février 1960 ; *Foreign Commerce Weekly*, 8 juin 1959, 11 avril et 26 décembre 1960, p. 33, 19 et 5.

UNE OPÉRATION CLANDESTINE

Nous pouvons tirer deux conclusions de cette analyse financière. Tout d'abord, en prenant en compte les rapports mensuels disponibles dans les archives, on constate que le Board cessa de fonctionner sous la direction de Gurley en juillet 1960. D'ailleurs, le curriculum vitae, qu'il avait remis à Heisbourg, mentionne qu'il entendait être libéré du Board au 1^{er} janvier 1961. En outre, il rejoignit en 1963 une entreprise qu'il avait démarchée à l'été 1959, la Commercial Shearing and Stamping Co., à Youngstown⁵⁶. Certes, certains courriers, parfois nantis d'un nouvel en-tête⁵⁷, furent envoyés après l'été 1960, jusqu'à ce qu'une note de décembre 1961 annonce la fin véritable de l'expérience. Toutefois, à partir du printemps 1961, ils portent l'adresse privée de Gurley et celui-ci y parle au passé de son expérience au sein du Board. En fait, la poursuite de cette correspondance s'explique par le fait qu'Eugène Schaus, le nouveau ministre des Affaires étrangères, et son collègue des Affaires économiques, Paul Elvinger, n'étaient pas dans la confiance de cette opération clandestine.

Ce qui ressort également du rapport du 21 janvier 1960 relève de ce passage rédigé par Gurley, où il évoque « certaines dépenses de bureau, ainsi que de déplacements locaux et de représentations professionnelles [qui avaient] régulièrement excédé [s]on indemnité (*allowance*) mensuelle et [n'étaient] pas remboursable selon les termes de [s]on contrat⁵⁸ ». Autrement dit, il n'était pas salarié par le gouvernement luxembourgeois pour lequel sa mission n'avait été qu'intérimaire, en plus de n'être que « temporaire », comme l'avait précisé Elvinger dès le 10 mars 1959. De même, bien qu'elle fût seulement d'ordre économique, Gurley fit, dès le 11 mai 1959, des démarches auprès de la Registration Section de l'Internal Security Division du Department of Justice, qui procédait à l'enregistrement des agents étrangers qui se livraient à des « activités politiques », entendues comme celles d'un « service ou tactique d'espionnage, de contre-espionnage ou de sabotage d'un gouvernement étranger ou d'un parti politique étranger »⁵⁹. Le directeur de la Section, Nathan B. Lenvin, lui répondit simplement que sa démarche n'était « pas nécessaire s[il ne se] livr[ait] à aucune "activité politique"⁶⁰ ». De plus, des exemptions étaient accordées aux agents de la CIA opérant sur leur territoire national⁶¹. Cette démarche soulignait simplement l'amateurisme de Gurley

56. ANLux, AE-AW-0218, Gurley, 15 juillet/15 août 1959.

57. *Ibid.*, AE-AW-1403, Gurley, 2 circulaires s.d. [printemps 1961], à Heisbourg, 27 avril, circulaires s.d. [2 mai 1961], printemps-été et décembre, à Berbourg, 18 décembre 1961.

58. *Ibid.*, AE-AW-1406, Gurley à Meisch, 21 juillet 1960.

59. United States Congress, Senate Committee on the Judiciary, *Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws*, Washington, Government Printing Office, 1974, p. 623.

60. ANLux, AE-AW-1403, Gurley à Lenvin, 11 et 29 mai 1959, Lenvin à Gurley, 19 mai 1959.

61. FOIA CIA, CREST, Weagley à Dulles, 23 août 1956, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80B01676R000700170058-6.pdf>, consulté le 15 juin 2019.

dans les questions de couverture opérationnelle, tout en confirmant qu'il remplissait bien, à la tête du Board, une mission clandestine pour le compte de son employeur véritable, la CIA.

Si la mission paraissait de nature purement économique, elle s'inscrivait dans le cadre plus large de la mise en place d'un Service de renseignement de l'État (SRE) au Grand-Duché de Luxembourg. Depuis 1943, cette question se posait régulièrement au gouvernement luxembourgeois, sans qu'un consensus politique se dégage pour la faire aboutir, sinon dans le cas d'une urgence nationale⁶². À partir de 1950, tant par la participation des Seaboard & Western Airlines aux opérations clandestines de la CIA, depuis le champ d'aviation luxembourgeois, que par celle du chambellan Konsbruck aux activités de renseignement américaines, l'implication de l'Agence au Grand-Duché imposa la création d'un véritable service clandestin, en lieu et place du 2^e Bureau de l'Armée. Son chef, le colonel Jean Brasseur, se présentait d'ailleurs comme l'« un [des] plus fidèles amis [d'Allen Dulles, le directeur du renseignement de la CIA] » sur le « Vieux Continent »⁶³. Il l'était même depuis le milieu des années 1950, apparaissant dans certains documents de l'Agence comme l'« informateur [24] à Luxembourg »⁶⁴. En outre, entre le 25 novembre 1959 et le 22 juillet 1960, c'est-à-dire pendant l'existence du Board, Brasseur fut en relation avec August Kayne, l'attaché judiciaire près l'ambassade des États-Unis à Paris. Il assura une liaison avec cet agent spécial du FBI pour l'informer de l'avancement du processus de création du SRE, dont la véritable raison d'être fut le contre-espionnage⁶⁵.

Le dossier fut transféré par le gouvernement de Pierre Werner au Conseil d'État luxembourgeois le 5 avril 1960 et voté par la Chambre des députés le 30 juillet suivant⁶⁶. La CIA décida d'apporter au nouveau venu dans le monde du renseignement occidental un soutien technique et financier, qui pût atteindre, au Luxembourg comme aux Pays-Bas, 10 % du budget de fonctionnement du SRE⁶⁷. Les deux services avaient l'intention de poursuivre des opérations conjointes et d'autres dites « allouables » – ainsi nommées lorsque chacun des services fournit sa part

62. CR débats..., *op. cit.*, 14 juillet 1960, col. 3002 et 3007.

63. Princeton University Library, Department of Rare Books and Special Collections, Public Policy Papers, Allen W. Dulles Papers: Digital Files Series, MC019.09, Correspondence General English, 1942-1974, https://webpace.princeton.edu/users/mudd/digitalObjects/MC019.09/ML.2007.004/online/Correspondence_General_English_1942-1974_and_undated/1950s/19590106_0000484091.pdf [accédé le 15 juin 2019]

64. National Archives and Records Administration, College Park, JFK Assassination System Identification Form, 104-10079-10364 et 104-10133-10215, RE Joseph Henri Vincent, 4 février 1955, et Technical Interrogation Report/QJWIN, 4 avril 1961.

65. FBI, FOI/PA 1299673-1, Kayne à Hoover, 25 novembre 1959, 22 mars et 27 septembre 1960 et Brasseur à Kayne, 28 janvier et 22 juillet 1960.

66. *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 49, 6 août 1960, p. 1210-1211.

67. Bob de Graaf, « Dutch-American Intelligence Relations », in Hans Krabbendam, Cornelis A. van Minnen, Giles Scott-Smith, *Four Centuries of Dutch-American Relations : 1609-2009*, Albany, State University of New York Press, 2009, p. 675.

contractuelle à la réalisation du projet – qu'ils menaient depuis l'arrivée des Seaboard & Western Airlines. Il en alla ainsi au Grand-Duché pour l'enregistrement des communications de l'ambassade soviétique de Beggen, un quartier de la capitale, *via* une dérivation au Central téléphonique des casernes du plateau du Saint-Esprit, sous les quartiers du SRE. Ce dernier transmettait les enregistrements à la CIA, laquelle lui retournait ensuite les transcriptions utiles au contre-espionnage luxembourgeois. La mission de Gurley participait de cette opération allouable d'interception de signaux analogiques, sinon que l'objectif n'était pas d'écouter une ambassade, mais de profiter du passage au Grand-Duché d'une ligne téléphonique intercontinentale traversant l'Europe jusqu'en Union soviétique. Contrairement au cas néerlandais, le Luxembourg acquit donc bien le statut de tiers-parti dans l'*United Kingdom-United States of America Communication Intelligence Agreement (UKUSA)*, un accord secret d'interception des communications au niveau mondial signé le 5 mars 1946⁶⁸. En ce qui concernait le Luxembourg, il s'agissait de camoufler du matériel dans un local suffisamment vaste. Une usine était effectivement la bienvenue et la construire permettait d'installer le plus discrètement possible les moyens d'interception. Restait à trouver une entreprise, de préférence américaine pour conserver la direction des opérations. À Gurley de dénicher la perle rare, tout en ménageant les susceptibilités luxembourgeoises. Contribuer à l'aménagement du territoire fut le prix à payer pour la CIA. Il y a tout lieu de croire qu'à partir de juillet 1960, l'Américain travailla avec l'entreprise choisie pour coordonner les équipes des deux parties dans le tracé des plans de construction. Puis, en novembre 1961, le gouvernement luxembourgeois reprit naturellement la main⁶⁹. Un mois plus tard, il annonça la fin de l'opération.

Le Board of Industrial Development est resté dans l'imaginaire social luxembourgeois une réussite. À tel point qu'en 1978, il servit de modèle à la nouvelle expérience d'expansion économique, baptisée Board for Economic Development. Toujours sous la présidence du prince Charles, son objectif fut d'attirer des entreprises usant des nouvelles technologies afin de permettre le passage du Grand-Duché à l'économie nouvelle du tertiaire. Pourtant, le Board ne fut pas le seul acteur facilitant l'installation de sociétés américaines entre 1959 et 1963. L'ambassadeur à Washington, Heisbourg, et les tournées du prince Charles contribuèrent également à stimuler les investissements américains. Seize ans plus tard, la renaissance du Board ne se traduisit pas par un nouveau succès. D'autant que des moyens alternatifs vinrent compléter le dispositif de la Chambre de com-

68. Cees Wiebes, « Dutch Sigint during the Cold War, 1945-94 », Matthew M. Aid, Cees Wiebes (ed.), *Secrets of Signals Intelligence during the Cold War. From Cold War to Globalization*, Londres, Frank Cass, 2013, p. 243-284.

69. Henri Werner, *op. cit.*

merce et de la Fédération des Industriels, comme Luxinnovation (1984), un groupe d'intérêt économique parapublic soutenant l'innovation.

Une autre raison empêcha la réussite de la réédition de l'opération. Gurley avait écrit à l'époque du BID qu'« il n'y [avait] pas de *Board per se*⁷⁰ » ; il ne fut rien d'autre qu'une couverture pour une opération de la CIA, révélée, en partie seulement, par cette étude, car celle-ci est toujours classifiée aux États-Unis comme au Grand-Duché. Et si Gurley ne perdit pas de vue l'intérêt luxembourgeois, c'était parce que, dans une certaine mesure, il veillait tout autant à ses intérêts propres. En 1963, il rejoignit, comme directeur des relations publiques, une des entreprises qu'il avait démarchées pendant son passage à la tête du Board. Finalement, grâce à l'appui des services de Charles de Luxembourg, le Board lança la mode diplomatique des tournées princières à but économique. Dès octobre 1960, la Belgique s'inspira de l'exemple luxembourgeois en envoyant aux États-Unis, le couple glamour de l'époque, Albert et Paola de Liège⁷¹.

Gérald ARBOIT

Paris 1 / Paris 4, SIRICE

70. ANLux, AE-AW-1403, Gurley à Lenvin, 11 mai 1959.

71. *Ibid.*, AE-AW-1403, Heisbourg à Schaus, 11 octobre 1960.