

Egide Thein

# L'ami américain

## Retour sur 200 ans de relations économiques

En parlant de « deux siècles » de relations entre le Luxembourg et les États-Unis, je fais bien sûr référence à ses débuts, au flux unidirectionnel de 72 000 réfugiés économiques, sinon d'opprimés luxembourgeois, vers les États-Unis dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle.

### Les premières relations commerciales (1920-1949)

En 1920, la sidérurgie luxembourgeoise, sous l'impulsion d'un de ses grands, Émile Mayrisch, part à la conquête des marchés outre-Atlantique, États-Unis et Brésil. Ainsi, Columeta s'y est établie dans les années vingt, qui devient TradeARBED à New York en 1976. C'est la première conquête luxembourgeoise du marché américain qui demeure un succès inégalé pendant des décennies. Il a fallu attendre l'essor de Cargolux dans les années 1970 pour voir un autre conquérant luxembourgeois sur le marché américain, suivi de Paul Wurth, Rotarex et surtout SES par l'acquisition spectaculaire de GE-American. Nous oublierions bien volontiers l'échec de Luxair pour établir une ligne directe Luxembourg-Newark.

---

Egide Thein vit à Naples en Floride. Il est gradué de l'École royale militaire de Bruxelles et de la Defense Information School des États-Unis. Il est lt. colonel e.r., ancien aide de camp du Grand-Duc héritier Henri, consul général et directeur du BED à New York, représentant général pour les Amériques de la BCEE et entrepreneur.

Du côté américain, l'après-guerre a vu naître un intérêt grandissant des entreprises américaines pour les marchés européens, par anticipation du développement du Marché commun. Les pays européens allaient se concurrencer dans leurs efforts pour attirer l'investisseur américain.

---

**Le Luxembourg avait par accident attiré Goodyear en 1950, parce qu'aucun de nos voisins n'en voulait. Tous nos voisins avaient leur propre industrie du pneu à protéger [...]**

---

Le Luxembourg avait par accident attiré Goodyear en 1950, parce qu'aucun de nos voisins n'en voulait. Tous nos voisins avaient leur propre industrie du pneu à protéger : Michelin, Vredestein, Dunlop, Uniroyal, Pirelli. Le monde n'était pas encore global.

En 1949, un revendeur de pneus Goodyear à Luxembourg, Monsieur Stein, s'est adressé à l'Administration des biens de la Grande-Duchesse Charlotte pour trouver des appuis pour le projet. C'est ainsi que le site des Anciennes forges de Colmar-Berg est devenu l'ultime solution, alors que le manque de terrains industriels n'aurait pas permis l'installation d'une entreprise de cette envergure en si peu de temps. Petite ironie du sort : les forges de Colmar-Berg exportèrent de l'acier dès le XVII<sup>e</sup> siècle vers les colonies américaines<sup>1</sup>. Goodyear

allait rester la seule implantation américaine au Luxembourg pendant dix ans.

### La création du BID

Le Luxembourg s'est engagé dans la vraie chasse à l'investisseur américain en 1959<sup>2</sup>. Le 29 octobre 1958, Joe E. Gurley, citoyen américain résidant à Luxembourg, adresse une lettre au gouvernement luxembourgeois dans laquelle il exhorte le ministre de l'Économie de considérer une nouvelle politique économique. Il propose de créer un groupe d'action, appelé Board of Industrial Development (BID), ayant pour but d'attirer des investissements et des activités industrielles américaines au Luxembourg.

Son argumentation était qu'une diversification des activités industrielles luxembourgeoises était sans doute désirable, sinon nécessaire, et que les industriels américains, en cette année 1958, s'engouffraient dans le Marché commun naissant. Joe Gurley, qui possédait l'art de la communication, a utilisé par la suite l'argument massue qu'en fait il y avait compétition entre pays du Benelux pour ramener des investisseurs américains en Europe, et que le score dans cette course était à ce moment-là : Pays-Bas 87, Belgique 38, Luxembourg 0<sup>3</sup>.

Le 14 janvier 1959, Joe Gurley remit une proposition écrite pour la mise en œuvre du BID. Les graves difficultés et finale-



L'usine de Goodyear à Colmar-Berg (ANLux, ICO-3-1-00471)

ment la fermeture du dernier bastion de l'industrie du cuir, la société Idéal à Wiltz (production d'environ 500 000 m<sup>2</sup> de cuir en 1958, à 40 % de capacité, 350 emplois), ont probablement constitué l'électrochoc qui a fait naître le BID.

Le prince Charles devient président et Joe Gurley devient directeur du BID, qui, dès le mois d'avril 1959 prend possession d'un bureau au consulat général du Grand-Duché de Luxembourg à New York, 200 East, 42<sup>nd</sup> Street.

### Les opérations

La chasse à l'investisseur est hautement compétitive et secrète. C'est avec un clin d'œil que Joe Gurley a laissé derrière lui les traces qui montrent qu'il avait passé aux rayons X les opérations néerlandaises et belges aux États-Unis, personnel, documents, méthodes et procédures y compris : un formidable raccourci dans la courbe d'apprentissage pour le Luxembourg, car il a fallu tout apprendre de ce métier.

Dès le début, une campagne est lancée pour faire d'abord connaître l'existence du Luxembourg et pour entrer ensuite en contact avec les entreprises potentiellement intéressées à venir s'établir au Luxembourg. La brochure *Luxembourg, at the center of the Common Market, for your Industry*, imprimée en 2 500 exemplaires,

servit de support à cette campagne. Le bureau du BID avait fini par créer un fichier de 1 500 entreprises industrielles américaines. Les plus prometteuses faisaient l'objet de visites de prospection. La présence d'un membre d'une famille royale européenne dans ces années de « l'après Grace Kelly et Walt Disney » semble avoir été singulièrement efficace pour ouvrir les portes des hautes sphères de l'industrie américaine, et particulièrement celles de la presse américaine.

L'action du BID pour faire connaître le Luxembourg comme endroit attrayant a aussi eu un effet boomerang : l'endroit a bel et bien dû utiliser du make-up pour embellir les conditions d'accueil, son système des contributions et créer des aides à l'investissement. Les communes, telles que Steinsel, ont fait de grands efforts pour trouver par exemple des terrains industriels pour Bay State. Le passage de la loi-cadre d'expansion économique du 2 juin 1962 facilitera dorénavant la tâche. L'effort de développement économique luxembourgeois allait de succès en succès.

### La fin du BID

Mais l'histoire du BID se termine là, au 31 décembre 1961, abruptement. Le BID, au bout de trois ans à peine, était devenu victime de son succès. L'initiative de Joe Gurley a marqué un tournant dans l'his-

toire économique du Luxembourg. Ses succès, énumérés ci-dessous, donnent la raison de cette dissolution, qui se résume par une manchette dans le *New York Herald Tribune* du 12 février 1964 : «One unemployed worker in all the duchy.» C'était le problème invoqué, surtout par l'ARBED, pour en finir avec le BID en 1961 : qu'il n'y avait plus de main-d'œuvre et que les taux des salaires iraient en s'envolant. Cette vue, vigoureusement contestée par Joe Gurley dans un discours au Rotary Club le 8 décembre 1961, était sans appel. L'ARBED, le monolithe, avait parlé.

### Les résultats

Il est vrai que durant ses trois années d'opérations, le BID a eu des succès immédiats, et aussi d'autres, les procédures de décision prenant du temps. Voici, selon le Stateg, les principales nouvelles implantations étrangères qu'il y a eues par année de constitution : Yates, Wiltz (1960), Eurofloor-American Biltrite, Wiltz (1961), Alcuilux, Clervaux (1961), Bay State Abrasives, Steinsel (1961), No-Nail Boxes, Warken (1961), Cleveland Crane & Engineering (1962), Commercial Hydraulics, Diekirch (1962), Texas Refinery, Echternach (1962), Du Pont de Nemours, Contern (1962), Norton, Bascharage (1963), Monsanto, Echternach (1963), P. Lorillard, Ettelbruck (1963), Uniroyal, Steinfort (1965), Eurocast, Grevenmacher (1966), Morganite, Windhof (1967), Continental Alloys, Dommeldange (1969), GM, Bascharage (1970). En tout, plusieurs milliers d'emplois en dix ans. Le budget du BID était de 45 000 dollars pour ses trois années d'opération, donc probablement moins de 15 dollars par emploi créé.

C'est aussi à cette époque que le Luxembourg a profité de son appartenance à l'OTAN pour récolter quelques investissements militaires, comme la NAMSA à Capellen, la WSA dans le sud du pays et même le financement de travaux d'expansion de l'aéroport du Findel.

### La naissance du BED et l'essor de la place financière

Treize ans plus tard, en 1974, ironie de l'histoire, le monolithe qui avait fait cesser

les activités du BID éclate en mille morceaux, nous laissant une Division anticrise (DAC) financée par les impôts. C'était aussi le cri au secours pour réinstaurer un Board of Economic Development (BED) en 1975, présidé par le Grand-Duc héritier Henri. L'histoire se répète.

Mais, au fil des années, l'attraction pour les implantations industrielles au Luxembourg est devenue victime de l'explosion des coûts au Luxembourg. Malgré la nouvelle orientation de la prospection économique luxembourgeoise, non seulement vers les États-Unis, mais aussi vers d'autres horizons, comme le Japon, Hong Kong, la Corée du Sud, l'Italie et la Suède, le site industriel luxembourgeois déclinait. Les quelques implantations industrielles des années 1970 et 1980, comme Electrolux, Mondo Rubber, TDK ou Fujitsu-Fanuc, n'étaient plus américaines.

L'attractivité du pays s'est déplacée vers les services et le centre financier, qui a connu un développement fulgurant, devenant un nouveau « monolithe ». Les institutions financières américaines ont été souvent pionnières, surtout en matière d'innovations et de produits.

Parmi les banques américaines qui se sont établies au Luxembourg dans les années 1970 et 1980, citons les géants Citi, JP-Morgan Chase, Morgan Stanley et State Street, dont l'intérêt primordial était de servir les besoins de la croissance fulgurante des fonds d'investissement au Luxembourg, surtout dans les domaines administratifs et de « custodian ». La Republic National Bank mérite aussi une mention. Son fondateur Edmond Safra a toujours été un grand ami et support des causes luxembourgeoises à New York. Aujourd'hui, le Luxembourg est le numéro deux mondial après les États-Unis pour les fonds d'investissement domiciliés, totalisant plus de 2 000 milliards d'euros.

Cette importance, en disproportion avec la taille du pays, s'explique par une politique zélée des niches souveraines, qui procurent des avantages substantiels à l'investisseur (étranger). Le Luxembourg a imaginé un mode opératoire adapté aux réalités européennes : le Luxembourg transpose les directives européennes en matière financière

dans la législation luxembourgeoise dans de très brefs délais et avec leurs contraintes minimales. Ce qui offre la voie libre, immédiate, facile et économe à tout nouveau produit financier luxembourgeois dans toute l'Union européenne.

Ainsi, toutes les innovations ont suivi le même modèle : la réassurance au début des années 1980, la Soparfi, le capital à risque avec la sicav, les *hedge funds*, sans oublier la vénérable « holding 1929 » qui exista dans l'ombre pendant des décennies pour se révéler vraiment comme une solution tous azimuts dans les échafaudages financiers. C'était un don providentiel créé presque par inadvertance dans l'entre-deux-guerres, mais qui a été sacrifié sur l'autel de l'enthousiasme européen.

---

**Aujourd'hui, le Luxembourg est le numéro deux mondial après les États-Unis pour les fonds d'investissement domiciliés, totalisant plus de 2 000 milliards d'euros.**

---

L'essor du centre financier a changé aussi la façon dont le Luxembourg fait sa promotion internationale. Alors que le BED garde, sinon le nom, du moins sa raison d'être, il est vrai que la promotion d'un centre financier comporte moins de négociation que celle d'un site industriel. Il s'agit désormais davantage d'une démarche de vendeur de niches souveraines. C'est ainsi qu'on a assisté récemment à une multiplication des agents et agences de promotion luxembourgeoise. Dans certains cas, je parlerai volontiers de prolifération exagérée, née de la compétition entre acteurs luxembourgeois, voire ministères. Jugez par vous-même : BED, Chambre de commerce, Luxembourg for Finance, Luxembourg for Business, Luxinnovation, les CRP Henri Tudor et Gabriel Lippmann, fusionnés maintenant, l'Association of the Luxembourg Fund Industry (ALFI), le Fonds national de soutien de la production audiovisuelle, et même la régulatrice Commission de surveillance du service financier (CSSF) et l'American Chamber of Commerce. Il faut y ajouter aussi les grandes sociétés de consulting, toutes avec des racines et des standards américains, qui s'activent elles-mêmes dans la promotion

de la place financière : Arthur Andersen dans le temps, de nos jours Ernst&Young, Price Waterhouse Coopers, BDO, Deloitte et KPMG. Ceux-là emploient des milliers de professionnels au Luxembourg !

S'il est vrai que la plupart des produits financiers innovants sont nés aux États-Unis, certains ont eu à l'occasion des effets indésirables, comme ces produits d'ingénierie financière qui ont présenté des risques mal compris, mais que l'appât du gain a fait vendre. Sur cette liste se trouvent beaucoup de produits dérivés qui sont à l'origine des pertes considérables depuis 2008 et, *de facto*, à l'origine de la crise financière.

Par ailleurs, la vigilance est de rigueur dès qu'il y a un flux important de capitaux : tous les jours, un petit pourcentage de l'humanité se lève en effet avec de mauvaises intentions. Les personnes malhonnêtes se sont intéressées très tôt à la place financière, ce qui à l'occasion nous oblige à gérer un petit ou grand scandale.

Déjà oublié est le premier scandale des années 1960, avec la fraude monstre du fonds d'investissement Investors Overseas Service (IOS), qui avait une filiale à Luxembourg. Le fonds avait été géré et plumé par Robert Vesco, réfugié avec son butin à Cuba jusqu'à sa mort. Puis nous avons connu la faillite de la Banque de crédit et commerce internationale (BCCI) qui, quoique non-américaine, avait des liens proches avec le gouvernement Carter et les services de renseignement. Passons, si j'ose dire, les quelques milliards frauduleux du Banco Ambrosiano et de Parmalat, qui n'étaient pas américaines, pour en arriver à Bernie Madoff, qui a bien su vendre sa marchandise aux naïfs, sinon criminels, au Luxembourg.

Ces ombres au tableau du formidable succès de la place financière sont des munitions dans les mains de ses ennemis, qui sont essentiellement les gouvernements étrangers chassant l'impôt, qui se dérobe à eux de façon légale et illégale. Les États-Unis en font partie et ils ont une tendance à pratiquer une politique du « long bras », c'est-à-dire qu'une frontière d'un État souverain n'empêche pas les États-Unis d'y exercer son pouvoir.

## La place financière et les relations bilatérales

Alors que les délocalisations d'activités industrielles de l'Amérique vers le Luxembourg n'ont pas vraiment créé de grandes protestations de la part des syndicats, le développement du centre financier nous met par contre dans le collimateur du gouvernement et de l'opinion publique américains. Sont bien connus les efforts américains pour interdire le blanchiment d'argent, qui se sont matérialisés par une réglementation recommandée et uniformisée par le Groupe d'action financière (GAFI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ou aussi la réglementation américaine OFAC, qui s'applique, qu'on le veuille ou non, aux transferts en dollars US de par le monde, sanctions et amendes à l'appui.

Depuis des années, des menaces représentées par quelques projets de loi américains pèsent sur la place financière, dont le fameux Tax Haven Abuse Act introduit par les sénateurs Obama et Levin et qui met le Luxembourg sur une liste noire. Il y a plus : mijotant aussi dans les tiroirs du Congrès se trouve le projet de loi sur les « paradis judiciaires et réglementaires » concocté par Barney Frank, ancien représentant. Le Luxembourg risque un nouvel assaut. Et nous connaissons déjà les contraintes du Qualified Intermediary (QI), imaginé « diaboliquement » par Larry Summers sous Clinton, le Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA, Obama), qui est le QI amplifié, et le Foreign Corruption Practices Act (FCPA, Carter)...

## Conclusion

Les relations avec les États-Unis sont multiples, délicates, complexes et des fois ambiguës, surtout politiquement. Les relations économiques sont intenses pour un pays qui n'est pas un voisin proche.

C'est d'abord l'initiative de l'industrie américaine, désireuse de se positionner en vue de l'essor du Marché commun, qui est venue à la rencontre du désir luxembourgeois de les attirer. Dans la concurrence que se livraient les pays européens pour attirer ces industriels, tout un éven-

tail d'aides et de supports ont été créés. Le Luxembourg a profité de sa géographie et de son appartenance au Marché commun pour diversifier son industrie et son commerce.

Malgré un emplacement géographique propice aux industriels et en dépit des aides, le Luxembourg s'est vu confronté à une perte de compétitivité graduelle. Il a ensuite choisi d'exploiter une série de niches souveraines : secret bancaire, taxations, positions orbitales, pavillon maritime. Cette politique a connu des succès remarquables, car la niche souveraine garantit une certaine liberté d'action, et la globalisation assure des marchés surtout européens. Mais certains produits financiers sont précaires et souvent sous attaque par les partenaires européens, sinon par le reste du monde, dont certainement le « long bras » des États-Unis. À ce jeu, il importe de garder toujours une longueur d'avance, car à terme, des pans entiers du dispositif sont menacés de devenir obsoletés sous l'effet de multiples pressions. Tel est le cas du secret bancaire qui, d'ici

dix ans, n'existera plus dans le monde sous sa forme actuelle.

En fin de compte, le Luxembourg a vécu depuis 60 ans une américanisation rampante qui couvre pratiquement toutes les activités : services, industries, agriculture, culture et divertissements. Bon nombre de Luxembourgeois jouissent d'un niveau de vie sans précédent dans l'histoire du pays, grâce à une politique des niches souveraines à exploiter, souvent grâce à des produits inventés en Amérique. Citons SES, Cargolux, Apple, Microsoft, eBay, les fonds mutuels, les *hedge funds*, le capital à risque, la réassurance. Et, de son côté, le Luxembourg représente un client pour les États-Unis qui achète au-delà de sa taille : avions Boeing, satellites, bons du trésor et autres investissements. ♦

1 Plaquette commémorative des cérémonies d'ouverture des usines Goodyear le 24 avril 1951.

2 Egide Thein, « Cinquantième anniversaire du BID », <<http://feierwon.blogspot.com/2010/01/cinquantieme-anniversaire-du-board-of.html>>.

3 *Ibid.*

