

Pays basque

Congrès de ELA : redéfinir les priorités syndicales en temps de crise

Christian DUFOUR et Adelheid HEGE

La confédération basque Euskal Langileen Alkartasuna (ELA, Solidarité des travailleuses et travailleurs basques) a tenu son 13^e congrès les 23 et 24 janvier 2013 à Bilbao. Avec plus de 700 délégués et devant de nombreux invités étrangers, elle a fait le point sur son activité dans un espace économique, social et politique en crise profonde. Elle a débattu ses perspectives et ses priorités stratégiques pour les années à venir dans ce contexte de crise. Elle a aussi réélu ses instances dirigeantes qui avaient été profondément renouvelées en 2008 (Dufour, Hege, 2009). Première organisation syndicale dans la Communauté autonome basque (Comunidad autónoma del País Vasco, CAPV) et troisième en Communauté autonome de Navarre (Comunidad Foral de Navarra, CFN), ELA a célébré son centenaire en 2011 (Ansel, 2011) ¹.

Crise, évolutions politiques et changements législatifs

Le congrès était centré sur la crise, en cours d'aggravation, et sur ses conséquences sociales. Les effets de la crise se conjuguent avec une succession de réformes des règles de la négociation collective prises par les gouvernements espagnols (*reforma laboral*) pour inciter la confédération à réfléchir sur ses analyses économiques et politiques ainsi que sur sa pratique syndicale et sa structuration. Politiquement, le congrès devait aussi prendre position devant la situation nouvelle au sein du Pays basque. La décision récente de l'ETA de renoncer à la lutte armée bouleverse les perspectives, donnant à EH Bildu, coalition de partis indépendantistes orientée à gauche, une plus grande marge d'action. En 2011,

1. Pour une présentation synthétique de l'histoire de ELA, de ses choix stratégiques et de ses structures, voir Dufour, Hege (2009).

Encadré 1

Euskal Herria

Le Pays basque (Euskal Herria), caractérisé en particulier par l'usage de la langue basque, comprend un territoire situé au nord des Pyrénées, sous juridiction de la République française, le deuxième, situé au sud des Pyrénées, se trouvant sous juridiction du royaume d'Espagne. La confédération ELA est implantée dans cette dernière partie, le « Pays basque sud » (Hegoalde), qui est gouverné par les deux Communautés autonomes du Pays basque (CAPV) et de Navarre (CFN). La CAPV (2,2 millions d'habitants) se subdivise en trois provinces : Alava, Gipuzcoa et Biscaye. La Navarre, qui compte quelque 600 000 habitants, ne connaît pas ce type de subdivision ; ELA y enregistre une implantation plus faible. La question de l'appartenance ou non de la Navarre au Pays basque fait l'objet d'un débat vigoureux, d'autant qu'une majorité politique « espagnoliste » de droite y domine. ELA est présent au « Pays basque nord » (Iparralde) via une fondation culturelle. Les territoires du nord grossièrement répartis sur trois provinces – Labourd, Basse-Navarre et Soule – comptent moins de 300 000 habitants sans reconnaissance officielle.

chacune des trois provinces de la CAPV s'est donné une majorité différente : le Parti nationaliste basque (PNV, autonomiste, droite) est majoritaire en Biscaye, EH Bildu (indépendantiste, gauche) en Gipuzkoa, et le Parti populaire (PP, droite « espagnoliste ») en Alava. Lors des élections au Parlement basque en octobre 2012, le PNV a obtenu 27 des 75 sièges, EH Bildu 21, le Parti socialiste basque (PSE) 16, le PP 10 et l'Union Progrès et Démocratie (UPyD) 1, mettant ainsi un terme à une coalition entre PP et PSE. Le PNV gère depuis lors la CAPV sur une

base minoritaire, EH Bildu gérant sur la même base la province de Gipuzcoa.

Les effets sévères de la crise, un peu atténués au Pays basque

Quoique moins affecté que l'Espagne par les effets de la crise économique et financière, le Pays basque connaît une sévère période de recul économique, très sensible sur l'emploi. On décompte 923 000 salariés fin 2012. Mais, entre septembre 2007 et 2012, la population occupée a reculé de 111 000 personnes, soit près de 9 % (tableau 1), pour une population totale de 2,7 millions d'habitants.

Tableau 1. Evolution des effectifs occupés au Pays basque, 2007 et 2012

	2007	2012	Evolution	
Total	1 262 600	1 151 400	-111 200	-8,9 %
Agriculture	27 800	17 900	-9 900	-35,6 %
Industrie	310 100	257 100	-53 000	-17 %
Bâtiment	125 200	73 000	-52 200	-41,7 %
Services	799 700	803 300	+3 600	+0,5 %

Source : ELA, Ponencia, 2013 Kongresua, p. 13.

L'industrie occupe désormais 22,3 % des salariés, contre 24,6 % en 2007 ; les services progressent de 63,3 % à 69,8 %, quoique leur effectif ait à peine évolué. Le bâtiment s'effondre, de 9,9 % à 6,3 %. Le taux de chômage est monté de 7,3 % en 2007 à près de 16 % en 2012 (26 % pour l'Etat espagnol) ; chez les jeunes, il approche 50 % (contre 14,9 % en 2007) (Manu Robles-Arangiz Institutua, 2013).

La précarité devient la règle de l'emploi salarié, particulièrement après les mesures prises par les gouvernements successifs depuis trois ans, qui ont fragilisé y compris les contrats à durée indéterminée. 300 000 personnes sont en état de pauvreté et 89 000 souffrent de privation matérielle sévère (données novembre 2012, définition Eurostat). Pour la seule année 2012, sous l'effet d'un recul de 1,2 % du PIB consécutif à une croissance de 0,5 % en 2011, 23 000 emplois ont été perdus au Pays basque, soit 2,5 % de l'emploi total¹. Les coupes budgétaires de 2013 pourraient de nouveau coûter 9 000 emplois publics dans la seule CAPV, selon ELA, en particulier du fait de la prolongation des journées de travail². Pourtant, le Pays basque s'inscrit de façon performante dans la mondialisation, assurant un PIB par tête de 31 288 euros, loin au-dessus de celui de l'Espagne (23 100 €), de la moyenne de l'Union européenne (28 300 €) et légèrement supérieur à celui de la France (30 600 €). Les Communautés autonomes

du Pays basque et de Navarre qui disposent d'une capacité étendue de prélèvement de l'impôt sont peu endettées et leurs dépenses de protection sociale sont inférieures à celles pratiquées en moyenne dans l'Union européenne³. En revanche, l'Espagne connaît un endettement qui atteint 882 milliards d'euros fin 2012, soit une croissance de 146 milliards depuis l'arrivée de Mariano Rajoy au gouvernement. La dette atteint un taux de 84 % du PIB contre 36,4 en 2008⁴.

Crise économique et politique, fin de la transition post-franquiste

Au sein de l'Etat espagnol, la majorité parlementaire assurée au Parti populaire depuis les élections de septembre 2011 semble donner une certaine aisance au gouvernement de Mariano Rajoy. La contestation sociale reste contenue, les CCOO et l'UGT tentant, malgré de multiples rebuffades de la part des gouvernements successifs et du patronat, de la conjuguer avec le maintien du dialogue social qui a fait la force de la transition politique. Les velléités d'indépendance se réveillent. Elles se manifestent avec plus d'acuité dans une Catalogne qui ne subit pas la tache de la lutte armée, recèle un dynamisme économique exceptionnel, et se range derrière une majorité politique conservatrice. Elles provoquent une crise sévère entre le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) et le Parti des socialistes de Catalogne (PSC)⁵. Mais

1. Eustat, Cuentas económicas trimestrales (CET), 13 de febrero de 2013.

2. *Il Mundo*, « ELA dice de que el ajuste podría destruir 9 000 empleos públicos en Euskadi », 13 de febrero de 2013. ELA, « La aplicación de las 37,5 horas semanales supondría la destrucción de más de 9 000 empleos en el Gobierno Vasco ».

3. Les 17 Communautés au sein de l'Etat espagnol ne disposent pas des mêmes compétences. Le Pays basque, CAPV et CFN, détermine l'essentiel de ses impôts, la TVA étant la principale exception. Environ 8 % de la collecte est reversée à Madrid. La CAPV vient de se voir reconnaître la note AA+ par Standard et Pours pour la diminution de son endettement, à 19,6 % du PIB.

4. <http://www.ine.es/citè in El Pais>, « La deuda crece en 146 000 millones », 16 de febrero de 2013, http://economia.elpais.com/economia/2013/02/16/actualidad/1361043416_187573.html.

5. *El Pais*, « Guerra y otros históricos del PSOE apuestan por la ruptura total con el PSC », 27 de febrero de 2013.

la crise économique se double désormais d'une crise politique qui touche les différents niveaux institutionnels de la péninsule. Courant janvier 2013, le journal *El País* révèle des faits de corruption qui concernent les *leaders* du Parti populaire. L'actuel président du gouvernement madrilène doit lui-même se livrer à un « strip-tease financier » sans convaincre l'opinion publique de son intégrité¹. Ces scandales, qui touchent des élus, font suite à la mise à jour de trafics immobiliers qui compromettent la maison royale, à travers un gendre du roi ; ils alimentent la chronique quotidienne espagnole depuis de longs mois.

Pour ELA, les aspects scandaleux de ces situations ne doivent pas masquer l'essentiel. L'Etat espagnol est en train de sortir des conditions qui ont structuré la transition de l'après-franquisme. La normalisation passe par le choix de politiques néolibérales qui mettent à jour les contradictions entre les forces qui ont pactisé pour assurer la sortie du franquisme, constate de son côté le sociologue José Juan Toharia Cortés, recteur de l'université de Madrid et responsable de l'institut *Metroscopia* (Toharia Cortés, 2011). Désormais, les électeurs ont abandonné la fidélité à leurs partis traditionnels ; les majorités politiques s'effritent rapidement dans l'opinion publique² et la perte de confiance dans les élus semble pousser à l'abstention.

Pour Adolfo Muñoz (dit Txiki), secrétaire général de ELA largement réélu au cours du congrès, « la corruption est un élément structurel du système ; elle met

en évidence la relation entre économie et politique³ ». Pour son organisation, les nouvelles lois madrilènes sur le travail et la négociation collective, très défavorables aux salariés, portent la trace de ce changement de paradigme de l'Etat espagnol près de quarante ans après la mort de Franco (1975) et l'ouverture de la transition.

Une succession de lois restrictives sur le travail et la négociation

Deux réformes successives, suivies sous un gouvernement socialiste puis sous un gouvernement conservateur, ont profondément bouleversé les règles de la négociation collective (Vincent, 2011, 2012). Pour ELA, quoiqu'émanant de gouvernements politiquement divergents, ces changements se complètent pour affaiblir le poids des accords collectifs. Le gouvernement Zapatero (PSOE) était intervenu en juin 2011 pour pousser à rationaliser l'architecture des conventions collectives, en renforçant la prégnance des accords signés au niveau central de l'Etat espagnol. L'objectif était de limiter l'éparpillement d'accords, antérieurement conclus au niveau des provinces (sensiblement l'équivalent géographique des départements français). Les employeurs pouvaient, en cas de difficultés économiques, s'émanciper des accords collectifs qui les concernaient sous condition qu'une majorité syndicale l'accepte⁴. Employeurs et confédérations espagnoles ont ensuite ouvert une négociation sur ce thème. Mais, les élections législatives de novembre 2011

1. *El Mundo*, « El "striptease financiero" de Rajoy provoca un efecto dominó en las comunidades », 10 de febrero de 2013.

2. <http://blogs.elpais.com/metroscopia/2013/02/barometro-electoral-febrero-2013.html>.

3. Lors d'une manifestation devant la Subdelegación del Gobierno Español à Bilbao, le 4 février 2013. Les différents votes survenus au cours du congrès, tant sur les personnes que sur les résolutions et motions ont été acquis à une majorité qui approchait les 90% ou atteignait l'unanimité.

4. Dans les entreprises, la majorité syndicale dépend du nombre de délégués élus.

ayant donné une majorité absolue au Parti populaire au Parlement de Madrid et les négociations n'ayant pas abouti, le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy a pris de nouvelles mesures en février 2012 ¹. Cette nouvelle réforme présente un caractère plus radical, parce qu'elle supprime le mécanisme d'« *ultractividad* » reconnu aux anciennes conventions. La suppression de cette clause juridique qui garantit aux salariés les bénéfices de l'accord antérieur jusqu'à signature d'un nouveau contrat collectif condamne les conventions que les employeurs ne voudront pas renégocier. Les employeurs peuvent aussi échapper aux règles conventionnelles s'ils en décident unilatéralement en raison de problèmes économiques. Les mesures qui concernent la négociation collective se complètent de mesures concernant la flexibilité des contrats individuels, la précarisation des embauches et les clauses de licenciement, l'ensemble correspondant à une volonté de libérer le marché du travail de ses carcans.

Centralisation, unilatéralité et précarité des négociations

Les rapports de force au niveau central sont souvent beaucoup plus médiocres qu'aux multiples niveaux décentralisés qui prévalaient jusqu'alors. Les conventions sectorielles du Pays basque offrent ainsi pour la plupart des salariés des conditions nettement au-dessus des standards en vigueur ailleurs, par exemple dans la métallurgie, le bâtiment ou les services privés. L'extinction des conventions provinciales, avec la fin de l'*ultractividad* à partir de juin 2013, menace de renvoyer les salariés couverts par des conventions plus favorables vers les *minima* conventionnels des accords négociés au niveau de l'Etat espagnol, avec de lourds écarts entre ces *minima* et les conditions actuellement pratiquées. L'exemple du bâtiment est significatif (tableau 2).

Il en va ainsi pour l'ensemble des conditions de travail : salaires, horaires, couvertures sociales diverses, primes et incitatifs mis en place au fil du temps. La

Tableau 2. Salaires annuels des conventions collectives du bâtiment dans la province de Gipuzkoa et au niveau de l'Etat espagnol

En euros

	Convention de Gipuzcoa (2009)	Convention Etat espagnol (2012)
Ouvrier ordinaire	22 433,27	15 296,01
Ouvrier spécialisé	22 807,94	15 525,45
Préparateur (<i>Ayudante</i>)	23 836,38	15 758,33
Employé de 2 ^e catégorie	24 646,62	15 994,70
Employé de 1 ^{re} catégorie	25 565,59	16 234,61
Contremaître	27 119,03	16 478,12

Source : ELA, Fédération Hainbat, 28 janvier 2013.

1. Decreto-Ley núm. 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral *Boletín Oficial del Estado (Separata)*, 11 de febrero de 2012, n° 36, p. 12483-12546. Voir aussi <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/02/articles/es1202021i.htm>.

prévalence des conventions signées au niveau central devrait inciter les structures patronales locales à ne pas surencherir sur elles. Avec la réforme de 2012, les négociations au niveau des entreprises peuvent se conclure *in pejus* (défavorables) comme *in melius* (favorables), et les employeurs peuvent se libérer de tout accord en invoquant des raisons économiques. La réforme permet aussi à l'employeur de disposer de 10 % du temps de travail de chaque salarié librement, hors des conditions habituelles d'emploi.

Les données disponibles sur la négociation collective conduite en 2012 dans l'ensemble de l'Etat espagnol montrent un net recul des accords conclus au cours des quatre dernières années, avec une accélération de ce déclin en 2011 et une chute en 2012 (tableau 3). Le nombre d'accords recule de plus de 50 % entre 2009 et 2012, les effectifs de salariés

concernés diminuent dans les mêmes proportions. Les augmentations de salaire moyennes décrochent brutalement en 2012 alors que l'inflation progresse (2,9 % en 2012, 2,4 % en 2011). Les études sur l'acceptation des réformes concernant le travail (*reforma laboral*) montrent qu'elles aggravent le refus qu'elles suscitent, la désapprobation à leur égard passant de 62 % en mars 2012 à 74 % en février 2013 ¹.

Globalement, ces réformes ouvrent la voie à une détérioration des conditions de travail. Dans les grands magasins, par exemple, un accord vient d'être signé au niveau de l'Etat espagnol, qui entraîne des reculs substantiels concernant les salaires et les conditions de travail : travail nocturne sans limitation, augmentation du temps de travail annuel, suppression des primes d'heures supplémentaires et de dimanche, etc. ². Le 30 janvier 2013,

Tableau 3. Evolution du nombre d'accords et de leurs périmètres en Espagne de 2009 à 2012

Année de prise d'effet	Ensemble des accords				Accords d'entreprise			Accords d'autres périmètres		
	Nombre d'accords	Nombre d'entreprises (en milliers)	Nombres de salariés (en milliers)	Augmentations de salaires (en % par an)	Nombre d'entreprises (en milliers)	Nombres de salariés (en milliers)	Augmentations de salaires (en % par an)	Nombre d'entreprises (en milliers)	Nombres de salariés (en milliers)	Augmentations de salaires (en % par an)
2009	5 689	1 520,5	11 557,8	2,24	4 323	1 114,6	2,17	1 366	10 443,2	2,25
2010	5 067	1 481,1	10 794,3	2,16	3 802	923,2	1,99	1 265	9 871,1	2,18
2011	4 337	1 096,9	9 774,6	2,44	3 272	858,0	2,08	1 065	8 916,6	2,47
2012	2 611	685,5	6 078,4	1,31	1 979	645,4	1,35	632	5 433,0	1,30

Source : « Convenios Colectivos de Trabajo », ministère du Travail, de l'Emploi et des Affaires sociales (MEYSS), <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/CCT/index.htm>.

1. <http://www.metroscopia.org/images/destacados/la%20ciudadania%20rechaza%20la%20reforma.jpg>.

2. <http://www.ccoo.es/csccoo/menu.do?Inicio:480543>. Cet accord a été signé par des syndicats autonomes. Au Pays basque, une loi interdit le travail du dimanche. Une mobilisation assez large a confirmé cette situation jusqu'à présent, mais une pression politique va dans le sens de la généralisation de la situation espagnole.

un accord a été signé dans l'entreprise Nissan par l'Union générale des travailleurs (UGT) et la Confederación sindical de Comisiones obreras (CCOO). Il institue, entre autres, une double échelle salariale, avec une baisse de salaires de 20 % pour les nouveaux embauchés et une prolongation générale du temps de travail. Il s'agissait d'attirer la production d'une nouvelle berline dans la région de Barcelone ¹.

Un an après son adoption, la réforme du marché du travail n'a pas atteint les buts qu'elle prétendait servir. L'activité économique continue de se contracter, le chômage s'amplifie violemment et les effectifs en emploi diminuent ².

Les conséquences pour ELA : l'entreprise, lieu stratégique

Le Pays basque était jusqu'à présent largement couvert par des conventions signées au sein des Communautés, presque toujours au niveau des provinces ; depuis les années 1990, les conditions d'emploi des salariés basques étaient déterminées à 90 % par ce type de négociations. Cela entérinait la différence de performance économique de cette entité dans la péninsule et renvoyait à un moment spécifique des relations politiques dans l'Etat espagnol. Le besoin du PSOE de s'assurer une majorité à Madrid avait permis au PNV de garantir la place de la décentralisation du système social, particulièrement à travers la modification du statut des travailleurs en 1994. Le patronat lui-même avait besoin de se donner une légitimité que

l'échange avec les syndicats lui offrait. La nouvelle situation politique favorise une perte de prégnance des conventions intermédiaires, de niveau provincial, en faveur d'une centralisation de la négociation au niveau de l'Etat espagnol à un bout et d'une décentralisation au niveau des entreprises à l'autre bout. L'inimitié entre les CCOO et l'UGT d'un côté et le syndicalisme basque de l'autre joue dans le même sens. Le franquisme s'inscrivait dans un passé éloigné, le patronat n'a plus besoin de la caution syndicale ³ et peut profiter de sa proximité avec le nouveau pouvoir politique. Les conventions décentralisées ne garderont une validité que si elles sont renégociées du fait de la suppression de l'« *ultractividad* ». La date du 7 juillet 2013, qui marque l'entrée en vigueur des nouvelles conditions de perpétuation des contrats, devient cruciale pour nombre de salariés.

Pour ELA, la négociation collective ne relève pas d'une stratégie de dialogue social, mais du développement d'une lutte de classe couplée aux revendications indépendantistes. Le niveau des provinces basques est privilégié pour la négociation collective parce que le rapport de force le permet. Les résultats positifs de la négociation sont autant de paliers dans l'avancée des revendications sociétales du syndicat. Cela a été le cas dans l'industrie du papier et, début février 2013, dans les résidences de troisième âge de Gipuzcoa. Ces accords, pour ELA, « ferment la porte aux réformes de Zapatero

1. Voir Vincent (2013, dans ce numéro). Voir aussi *El País*, « Acuerdo entre los sindicatos y Nissan para fabricar un coche en Barcelona », 30 de enero de 2013. L'UGT se félicite de cet accord qui garantit l'emploi sur le site, sans signaler les concessions en matière de temps de travail et de salaire : <http://www.ugt.es/actualidad/2013/enero/d30012013.html>.

2. *El País*, « La reforma laboral naufraga », 10 de febrero de 2013.

3. Début février 2013, des salariés révèlent qu'ils sont payés pour moitié au noir par leur employeur, le *leader* en second de la CEOE, l'organisation patronale dominante. Son entreprise de *catering* travaille essentiellement pour des institutions officielles. *El País*, « Empleados del "numero dos" de la CEOE denuncian pagos en negro », 11 de febrero de 2013.

et Rajoy ». Mais, dans le même temps, le patronat de la métallurgie n'a accepté qu'un semblant de négociation et s'est bien gardé de conclure un accord dans la même province. Il ne peut que bénéficier d'une signature aux conditions dégradées au niveau de l'Etat espagnol. L'exemple des grands magasins en ouvre le chemin. Il faut donc, dans ces différents secteurs, passer par la négociation d'entreprise ¹.

A la recherche d'un optimum programmatique et organisationnel

ELA n'est pas mal positionné pour assumer cette nouvelle stratégie. La politique d'implantation en entreprise menée depuis plusieurs décennies se révèle payante. « De bons salaires, c'est pour les entreprises syndiquées », affirme l'un de ses slogans, et celui du congrès « Lankidetu », « Organise-toi », va dans le même sens. Mais la crise et les changements législatifs supposent de modifier les pratiques et les structures syndicales pour affecter plus de moyens à la proximité avec les équipes syndicales d'entreprise. « Nous avons passé beaucoup de temps et nous nous sommes organisés pour négocier et vérifier l'application d'accords sectoriels qui vont perdre leur potentiel », reconnaissent les responsables de différentes fédérations. Il s'agit maintenant de se rendre plus mobile et plus réactif.

Adapter les structures pour mobiliser les forces

Dans ce sens, ELA veut rendre plus opérante sa structuration croisée entre niveau interprofessionnel et professionnel. Les 12 *comarcas* (unions

interprofessionnelles de bassin d'emploi) pourraient à l'avenir combiner de façon plus intense les synergies entre les permanents des structures fédérales professionnelles qui agissent sur leur territoire. Un projet pilote dans une *comarca* vise à fusionner les deux fédérations de l'industrie ². « Négocier en entreprise suppose en premier lieu du savoir-faire avec les équipes, cela n'est pas d'abord spécifique à une branche, d'autant que les situations d'entreprise sont très diverses », dit le responsable de la *comarca* de Beasain, une zone très industrielle. En revanche, il faut dégager du temps à consacrer au contact syndical. Si une entreprise de la chimie voisine une entreprise de la métallurgie, le travail de l'organisation ne doit pas se disperser. Il faut privilégier la formation de cadres syndicaux et leur intégration dans la dynamique de l'organisation, et insérer cette dernière dans le mouvement social. D'où le choix du développement du travail syndical de terrain, sur une base géographique plutôt que sur une base d'appartenance sectorielle, pour garantir la pérennité de l'organisation dans une période à venir présumée difficile.

Une expérience sera menée dans cette *comarca*, après aval du conseil national de ELA début février 2013. Elle pourrait avoir des répercussions sur l'affectation des permanents de l'organisation et leurs plans de travail. Là aussi, ELA bénéficie d'une tradition favorable. Les permanents relèvent tous de la confédération et ne sont pas liés à la structure où ils exercent des responsabilités à un moment donné. Un dirigeant de la fédération des services publics peut évoluer vers une

1. Cette conséquence des lois de 2012 est aussi tirée par Amparo Merino Segovia, professeur de droit du travail à l'UCLM : <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia/reforma-laboral-y-negociacion-colectiva/20120306114605071463.html>.

2. ELA regroupe ses syndicats dans quatre fédérations : métallurgie ; industrie non métallurgique, bâtiment, communications, transports ; services privés ; services publics.

autre fédération ou une *comarca*, suivant les priorités du syndicat. La concentration géographique joue en faveur de cette option.

A côté des responsables des fédérations et du développement syndical dans les PME, qui travaillent en étroite coordination, les *comarcas* abritent des avocats employés par le syndicat pour prendre en charge les conflits du travail des adhérents. Cette activité s'est accrue depuis la réforme du marché du travail, qui a favorisé les licenciements et donné lieu à de nombreux dysfonctionnements juridiques.

Maintenir l'efficacité organisationnelle en temps de crise

Pour la première fois depuis plusieurs décennies, ELA enregistre une baisse de ses effectifs entre les deux congrès 2009 et 2013. Le recul, de quelque 4000 membres, apparaît au cours de l'année 2012 (tableau 4). Il résulte d'une accélération des sorties du syndicat, alors même que les nouvelles affiliations se maintiennent à un haut niveau. Il se nourrit des pertes de salariés dans les secteurs les plus concernés par la crise, en particulier le bâtiment et l'industrie (tableau 1). Mais les secteurs des services

continuent à gagner des membres. Paradoxalement, ELA enregistre une perte de membres (de 109000 à 105000) et une progression de 10 à 11 % de son taux de syndicalisation parmi les actifs occupés, eux-mêmes en baisse prononcée. Le caractère « mécanique » de cette perte en temps de crise crée cependant une inquiétude dans une organisation qui tire plus de 88 % de ses ressources des cotisations des membres.

ELA maintient une politique de cotisation uniforme et élevée à 18,17 euros pour un temps plein par mois avec une modulation à 9,08 euros pour les chômeurs. La revalorisation de 17,4 % entre deux congrès, supérieure à l'inflation, est justifiée par la nécessité de renforcer l'organisation et en particulier la caisse de grève. Ce point particulier a été vivement salué par les congressistes lors de la présentation du rapport financier par la secrétaire générale adjointe, Amaia Muñoa. Les services dédiés à la cotisation, en particulier l'accès aux juristes du travail attachés aux *comarcas*, ont progressé en ces temps de crise. Et « expliquer le niveau de la cotisation, c'est expliquer le pourquoi du syndicat, les gens comprennent, en particulier les

Tableau 4. Adhérents auprès de ELA par fédération et sexe, 2008 et 2012

	2008		2012	
	Effectifs	% de femmes	Effectifs	% de femmes
Métallurgie	31 571	12,45	29 163	13,22
Services publics	29 901	62,47	30 017	64,59
Services privés	24 909	57,73	26 142	59,14
Industrie non métallurgique, bâtiment, communications, transports	22 937	14,97	19 990	16,98
Total	109 318	36,98	105 312	39,98

Source : ELA, *Anexo Económico y financiero al informe de gestión*, XIII Congreso, 23-24 de enero de 2013, p. 4-5. Les données vont de septembre à septembre.

plus menacés », commente une déléguée des services privés du nettoyage, un secteur très féminisé où la syndicalisation progresse.

L'enjeu des alliances dans une stratégie pour des acteurs nouveaux

Dans une situation où les coupes budgétaires sont devenues la règle, tant au niveau de l'Etat espagnol que des institutions basques, ELA concentre son effort dans deux directions principales. D'un côté, il s'agit de demander le retour à une fiscalité moins injuste. D'un autre côté, il faut construire une résistance collective à la dégradation des conditions de protection sociale. « La fiscalité est un élément central de notre alternative. Une fiscalité portée au niveau moyen de l'Union européenne rapporterait 4,5 milliards d'euros à la CAPV et 2,1 milliards à la CFN, et éviterait de mettre en œuvre 1,5 milliard de coupes budgétaires prévues », dit le secrétaire général de ELA mi-février. Et il ajoute, à destination des différents niveaux de gouvernement que, « sans une fiscalité juste, il n'y a pas les fondements voulus pour s'engager dans le dialogue social ¹ ». Cela exige que ELA ne se cantonne pas à l'espace syndical au sens étroit et cherche à construire des alliances avec des forces sociales. En la matière, le Pays basque présente une situation originale.

Enraciner la présence syndicale dans le terrain social

L'abandon récent de la stratégie de lutte armée par un courant solidement implanté dans l'espace indépendantiste basque a profondément modifié les

perspectives politiques et les relations au sein du mouvement syndical basque lui-même. Un nouveau parti, EH Bildu, s'est formé de l'alliance de quatre partis, dont les trois plus petits s'opposaient à la lutte armée. Le quatrième, l'ancien Batasuna qui couvrait l'ETA, s'est transformé et a pris le nom de Sortu. Il occupe une position dominante dans cette alliance. EH Bildu, profitant d'un regain de crédibilité des mouvements indépendantistes, a acquis des positions plus solides au sein de plusieurs instances de gestion territoriales. Il est même devenu majoritaire dans la province de Gipuzcoa. Il se profile en *challenger* pour conquérir à terme la Communauté basque elle-même, afin de pouvoir mettre en œuvre ses perspectives indépendantistes. La trajectoire de la Catalogne est observée avec attention, tout comme la situation écossaise. Dans le champ syndical, LAB, autre confédération indépendantiste proche de Sortu, accompagne cette dynamique. LAB se voit reprocher par ELA de ne pas mener à bout les exigences de la lutte syndicale au nom de la perspective politique de EH Bildu. Selon ELA, EH Bildu – et LAB à sa suite –, engagés désormais dans un processus de normalisation, cherchent une « homologation institutionnelle » plutôt qu'une alternative politique qui romprait avec les forces politiques et économiques dominantes, ce qui les éloigne des priorités sociales (ELA, 2013:36). La « *bancarización* » des caisses d'épargne régionales, c'est-à-dire leur passage sous le régime commun des banques ², à laquelle ELA était opposée, sert de pierre de touche à cette opposition entre ELA et d'autres organisations *abertzale* (patriotes), de même que les choix opérés

1. <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/20/paisvasco/1361383237.html>.

2. <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/19/paisvasco/1345370035.html>.

par EH Bildu dans les institutions où elle siège. LAB est le quatrième syndicat en CAPV comme en Navarre. Avec ELA, il constitue l'essentiel de la « majorité syndicale » au Pays basque composée de près de dix structures syndicales, qui s'affronte aux prétentions des CCOO et de l'UGT sur ce territoire (tableau 5).

Une originalité syndicale chèrement défendue

ELA se distingue des confédérations CCOO et UGT, dominantes dans l'Etat espagnol, non seulement par son orientation nationale basque, mais aussi par son refus d'inscrire son action dans la logique du dialogue social (Elorrieta, 2012). Et elle ne compte pas revenir sur sa défiance à l'égard des instances du dialogue social – qui assurent des financements substantiels aux autres syndicats en Espagne et au Pays basque (encadré 2). Une boutade de l'ancien secrétaire général lors du congrès précédent fait maintenant partie de la légende dorée de la confédération. A un délégué étranger qui demandait : « Mais que reste-t-il au syndicalisme sans le dialogue social ? »,

le secrétaire avait répondu : « Le syndicalisme » (Dufour, Hege, 2009).

Pour ELA, ces institutions, éloignées des salariés, enferment les organisations syndicales dans des enjeux qui s'avèrent improductifs et coûteux pour l'efficacité et l'indépendance du syndicalisme. L'UGT reconnaît d'ailleurs que le dialogue social est désormais piétiné par le gouvernement ¹, mais pense qu'il s'agit de le restaurer. ELA se veut un syndicat de classe et ne se reconnaît pas dans le rôle de « partenaire social », ce en quoi la confédération basque se démarque aussi de la majorité des organisations avec lesquelles elle se retrouve dans la Confédération européenne des syndicats (CES).

LAB n'a pas pris comme ELA de position frontale opposée à la lutte armée dans son choix nationaliste. Mais l'abandon de cette stratégie ne rapproche pas mécaniquement les deux organisations. L'opposition à la politique néolibérale tient ELA à distance de la politique de « normalisation » d'un mouvement nationaliste basque qui cherche à manifester ses titres de nouvelle respectabilité et

Tableau 5. Répartition des effectifs de délégués des forces syndicales au Pays basque

En %

	Communauté autonome basque	Navarre
ELA	39,59	21,26
CCOO	19,78	25,37
UGT	12,33	29,39
LAB	17,39	12,91
Autres	10,91	11,07
Ensemble	100 (19 566)	100 (6 468)

Source : ELA, Anexo Economico y financiero al informe de gestion, XIII Congreso, 23-24 de enero de 2013, p. 6.

1. « El Gobierno ha decidido enterrar el Diálogo Social con los interlocutores económicos y sociales », <http://www.ugt.es/actualidad/2013/enero/boletin12negociacioncolectiva.pdf>.

Encadré 2

Cogestion des fonds de formation, une ressource de pouvoir ambiguë

Dans sa polémique sur le dialogue social, ELA prend comme exemple l'utilisation des fonds de la formation professionnelle au Pays basque, cogérés par les CCOO, l'UGT et le patronat (tableau 6). Plus de 37 % de ces fonds servent à rémunérer les organisations gestionnaires. Elles se rendent ainsi dépendantes des autorités qui délivrent ces fonds, affaiblissent leur autonomie de fonctionnement et livrent des arguments aux attaques antisyndicales. En février 2013, les CCOO de Galice prévoient le licenciement de 24 salariés du fait des diminutions de subventions venant des fonds de formation après que l'UGT en eut perdu 31 en janvier. Les partis sont aussi concernés par ces pertes de moyens liées à des diminutions de subventions.

Tableau 6. Utilisation des fonds de formation (2009-2012)

	2009	2010	2011	2012
Montant géré	21262802	20773393	20550000	20550000
UGT	2025000	2075000	2075000	2075000
CCOO	2025000	2075000	2075000	2075000
Employeurs	3310534	3557657	3581423	3557657
Coûts de gestion	7360534	7707657	7731423	7707657

Source : *Bulletin officiel de la Communauté basque (BOPV)*, 14 janvier 2013, in Manu Robles-Arangiz Institutua (2013).

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/17/galicia/1361115026_545610.html.

reprend pour cela des lignes de gestion publique proches des partis traditionnels, autonomistes ou non. Cela va à l'encontre de la demande politique principale de ELA, qui vise à renforcer la fiscalité et à faire assumer des dépenses plus lourdes de protection sociale par la Communauté basque.

La politique d'alliances sociales, déjà une priorité pour ELA, se joue aujourd'hui plus qu'auparavant autour du pivot que constitue la cohabitation avec LAB. Leur statut commun de syndicats et de syndicats nationalistes les rend essentielles à tout regroupement de forces au sein du Pays basque. Plusieurs autres organisations syndicales – plus petites

– se rallient à cet axe pour former une « majorité syndicale » qui tient à distance les velléités de développement des confédérations « espagnolistes » que sont les CCOO et l'UGT. Nombre d'organisations de la société civile, en particulier des organisations sociales tournées vers les victimes de la crise, s'inscrivent dans la mouvance syndicale *abertzale* pour autant qu'elle reste unitaire. Mais les marges de jeu sont faibles, et les perspectives à venir menacées par le nouveau cours politique du mouvement autonome. Depuis 2009, plusieurs grèves interprofessionnelles ont scandé la mobilisation au Pays basque, en avance sur les mouvements dans l'Etat espagnol,

et souvent en rupture avec les syndicats « espagnolistes ». Dans les temps qui viennent, cette unité pourrait se révéler plus problématique.

Deux ans, neuf mois et dix-sept jours (de dignité)

L'originalité de ELA ne tient pas qu'à son insertion dans le contexte basque. En tant qu'organisation, la confédération a développé depuis plusieurs décennies un savoir-faire d'auto-transformation qui lui permet de ne pas envisager de façon dramatique les développements auxquels elle devra faire face. L'essentiel de sa force tient à ses implantations dans les entreprises, au renouvellement de ses militants et à la mobilité de ses structures.

ELA a choisi depuis longtemps de privilégier les équipes de terrain et d'exiger d'elles des actes syndicaux forts. La syndicalisation en est un signe. La caisse de grève couvre plus fortement les conflits reconnus comme stratégiques par la confédération¹ ; les résultats électoraux sont suivis de près, entreprise par entreprise ; la formation syndicale est dense et continue. La grève est un outil syndical manipulé avec un sens stratégique poussé, qui n'intervient que si le soutien des salariés est assuré et si l'enjeu stratégique dépasse celui de l'entreprise concernée. Ainsi, pour s'implanter dans le milieu des précaires et des employées des centres de soins privatisés, ELA a soutenu une grève de plus de deux ans, neuf mois et dix-sept jours dans la résidence de personnes âgées d'Ariznavarra. D'abord partielle et accompagnée par les adhérents de l'USO, la grève devient

totale pour cette longue durée à partir du 18 février 2008. L'USO, faute de moyens financiers, se retire de l'action de grève (*ibid.*, 7). Des augmentations de salaire de 15 à 20 %, des embauches supplémentaires, le maintien des jours fériés et des dimanches et des reprises sur les salaires antérieurs ont concrétisé une lutte considérée comme exemplaire (Gimenez, 2012). La victoire qui a conclu cette action a permis de multiplier les adhésions dans ces secteurs en particulier. Les chiffres de syndicalisation confédérale s'en ressentent nettement dans une période où l'industrie et le bâtiment souffrent fortement. ELA progresse dans les milieux féminins, y compris précarisés².

La confédération porte une attention particulière au renouvellement de ses militants. Les délégués sont plus jeunes que la moyenne des adhérents. Leurs parcours individuels font l'objet de bilans conjoints entre *comarcas* et fédérations, pour détecter leurs potentialités. Ils forment les groupes à partir desquels la confédération peut intervenir à des niveaux multiples, en particulier dans la perspective des alliances sociales. La mise en commun des moyens disponibles en heures de délégation doit servir à supporter le développement dans les PME et le renforcement des négociations d'entreprise. Les forces vives de l'organisation ne souffrent pas (encore ?) des conséquences de la crise. L'objectif confédéral est au contraire de les consolider en faisant appel à elles de façon plus intense dans les temps qui viennent et en renforçant leur implication dans la politique syndicale.

1. L'indemnité de grève est alors doublée. Le taux de syndicalisation de l'entreprise concernée doit être de 30 % au moins et la grève avoir été votée par 75 % des salariés.

2. Le taux de féminisation de l'adhésion passe de 40,43 % en 2008 à 42,1 % en 2012, malgré des taux de 13,2 % dans la métallurgie et de 17 % dans la chimie, transport, bâtiment, etc. (Hainbat).

Les structures syndicales, comme les fonctions assumées en leur sein, sont considérées dans ELA comme des solutions transitoires qui doivent sans cesse répondre de leur pertinence. L'affaiblissement des conventions sectorielles et l'accentuation de la place des entreprises doivent trouver leurs prolongements dans la transformation des structures et la mobilité des responsables. Le congrès a identifié dans la crise des « opportunités » de renforcer le rôle syndical. Cela est vrai pour le secteur privé comme pour le secteur public. Dans ce dernier, où ELA ne se considère pas en position de force même si près d'un tiers de ses adhérents en proviennent, des progrès ont été faits à partir des secteurs qui ont été concédés au secteur privé. Les coupes violentes qui surviennent dans les budgets vont contraindre tous les syndicats à abandonner des ancrages plus ou moins catégoriels et clientélistes, au bénéfice de mobilisations plus collectives. ELA y voit un champ de progrès pour son type de syndicalisme.

Sources :

Ansel D. (2011), *ELA en la II República. Evolución sindicalista de una organización obrera*, Tafalla, Txalaparta.

Dufour C., Hege A. (2009), « Pays basque. Douzième congrès de ELA, confédération syndicale basque », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 27-36.

ELA (2013), *Ponencia del XIIIº Congreso Confederal*.

Elorrieta J. (2012), *Renovación sindical: una aproximación a la trayectoria de ELA. Mecanismos y procesos*, Tafalla, Txalaparta.

Gimenéz I. (2012), *Huelga de Ariznavarra, 2 años, 9 meses y 17 días de dignidad*, Bilbao, Manu Robles-Arangiz Institutua Fundazioa.

Manu Robles-Arangiz Institutua (2013), « Análisis de Coyuntura », n° 122, febrero. <http://www.mrafundazioa.org/es/centro-de-documentacion/analisis-de-coyuntura/analisis-de-coyuntura>.

Toharia Cortés J.J. (coord.) (2011), *Pulso social de España 2010*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Vincent C. (2011), « Espagne. Une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 132, septembre, p. 3-11.

Vincent C. (2012), « Espagne. Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail espagnol », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars, p. 3-8.

Vincent C. (2013), « Espagne. Entre conflits et négociations : les syndicats espagnols face à la défense de l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 30-40.

Participation des auteurs au congrès du 22 au 24 janvier 2013 ; interviews des responsables confédéraux, de responsables fédéraux et de comarcas et de militants d'entreprises du 25 au 31 janvier.

El País, El Mundo : sites internet des confédérations CCOO et UGT et de la Fondation de Dublin (EIRO).