

12^{ème} congrès d'ELA, confédération syndicale basque



CHRISTIAN DUFOUR - ADELHEID HEGE



MANU
ROBLES-ARANGIZ
INSTITUTUA

Index

	Page
Un syndicat bientôt centenaire mais rajeuni	3
L'avancée vers le syndicalisme de contre-pouvoir	6
Le congrès fondateur de 1993	8
L'adhésion, principe de la vitalité syndicale	9
La rationalisation de l'organisation intégrale	10
Congrès de 2008 : les bénéfices des choix difficiles	12
En termes d'organisation : organisation intégrale et démocratie syndicale	13
En termes d'implantation : rôle social et priorité aux précaires.	14
En termes d'action : choix stratégiques et conflictualité ciblée.	16
La question nationale et le syndicat comme mouvement social	18

Cet article a été publié, en français, dans le numéro 117 de mars 2009 de la revue *Chronique Internationale de l'IRES*.

Editeur : Manu Robles-Arangiz Institutua
Barrainkua, 13
48009 BILBO
www.mrafundazioa.org

Inprimerie: Bilbo Graf (Bilbo)
ISBN: 978-84-936523-1-9
Dépôt légal : B



MANU
ROBLES-ARANGIZ
INSTITUTUA

Documentos 16. Junio de 2009

12^{ème} congrès de ELA, confédération syndicale basque

Christian DUFOUR, Adelheid HEGE (*)

La confédération syndicale basque ELA (*Euskal Langi-leen Alkartasuna : Solidarité des travailleurs basques*), a célébré son 12^{ème} congrès en novembre 2008 à Bilbao. Ce congrès a confirmé le modèle syndical et l'orientation qui caractérisent la principale organisation syndicale basque. Il a aussi été l'occasion de poursuivre une transition générationnelle par l'élection d'un nouveau secrétaire général.

ELA a profité de son congrès pour offrir le visage d'une organisation marquée par la jeunesse de ses membres, la solidité de ses effectifs d'adhérents et une progression électorale continue dans une concurrence syndicale avivée par la question nationale. Au contraire de nombreux syndicalismes européens qui connaissent des doutes sur eux-mêmes, la confédération basque affiche sa bonne santé. Elle tire profit de choix stratégiques qui marquent l'originalité de cette organisation dans le paysage des relations sociales.

Un syndicat bientôt centenaire mais rajeuni

ELA est issue d'une association de travailleurs chrétiens fondée en 1911. Créée sur des principes anti-socialistes, cette association élargit modestement ses bases et reste très proche du parti nationaliste basque PNV

* Christian Dufour et Adelheid Hege travaillent à l'IRES, institut de recherches sur le monde syndical.

d'orientation démocrate-chrétienne, jusqu'à la dictature franquiste. A ce moment, une partie de ses dirigeants émigre tandis qu'une organisation clandestine interne subsiste. Les relations entre ces deux fractions se tendent, chacune envisageant différemment les évolutions nécessaires pour le mouvement. Durant cette période, ELA entretient cependant des relations denses avec le mouvement syndical international. Il en résulte que, jusqu'à la création de la CSI, ELA a été simultanément membre de la CISL et de la CMT.

A la sortie du franquisme, ELA de l'intérieur fait prévaloir ses vues. L'identité syndicale de l'organisation est affirmée au détriment de ses liens politiques antérieurs avec le parti démocrate-chrétien. L'orientation nationaliste subsiste mais ELA se démarque nettement de son concurrent syndical nationaliste basque LAB qui entretient des liens forts avec le mouvement politique nationaliste et sa fraction armée en particulier (Bunel, 1999).

Dès 1966, le syndicat avait affirmé plus nettement ses orientations socialisantes. Mais cela ne le conduit pas à se rapprocher des syndicats « espagnolistes » (UGT et CCOO). Ces derniers s'inscrivent dans la recherche de consensus qui se traduit par la signature du pacte de la Moncloa (1977) par tous les partis politiques, y compris le PNV. Cette alliance consensuelle du moment de la transition (Froitié, 2005) est condamnée par ELA qui reproche à ce pacte de brader les intérêts des salariés dans une période de crise. Ce faisant, ELA se refuse à s'inscrire dans l'offre de reconnaissance institutionnelle faite aux organisations syndicales et à privilégier la stabilité sociale. Cette provocation pèse peu de la part d'un syndicat qui fait assez modeste figure dans les élections de 1978 au sein même de son fief basque : l'UGT obtient 16,83 % des voix, les CCOO 16,08 % et ELA 12,12 %. Les

non-syndiqués se partagent le reste des voix, LAB n'atteint pas 5 %. Mais l'inflation galopante de cette période (25 % en 1978) met à mal les bonnes intentions des signataires du pacte. Le choix risqué du syndicat basque se révèle assez vite judicieux.

Malgré cette position en pointe, ELA se définit encore à son congrès de 1979 comme un syndicalisme-institution plus que comme un mouvement social (Letamendia, 2005). Dans ce sens, ELA reste proche des organisations espagnoles qui s'inscrivent dans la formation d'un syndicalisme institutionnalisé plus que dans un syndicalisme d'adhérents et de militants. Mais ELA va rapidement se trouver en butte aux difficultés que crée pour lui la coordination étroite entre ses deux voisins plus puissants. Ces organisations, avec l'appui des partis politiques espagnols évidemment opposés aux organisations nationalistes, privilégient la centralisation des négociations. Et l'institutionnalisation qui se construit au fil des réformes de la loi sur le travail se fait au détriment des organisations minoritaires. Ainsi, la loi stipule que la représentativité syndicale s'acquiert à travers les votes pour les élections aux délégués du personnel ou comités d'entreprise (à partir de six salariés). Seuls les syndicats ayant obtenu 10 % des voix lors des élections aux comités d'entreprise au niveau national, ou 15 % dans les communautés autonomes, peuvent participer aux négociations. Il faut en outre qu'ils disposent au moins de 1 500 délégués. Cela élimine de fait ELA des discussions centrales et même, au tout début, de celles conduites pour le pays basque.

Face à ces barrières qui limitent sa capacité d'intervention, ELA se dote d'une stratégie originale, divergente de ses orientations d'origine et directement contradictoire avec celles des organisations espagnoles.

L'avancée vers le syndicalisme de contre-pouvoir

A la fin des années 1970, ELA dessine en quatre points les contours de son projet. Il s'agit de construire un syndicalisme a) basé sur la section syndicale et l'union locale, b) non limité au lieu de travail ; ce doit être c) un syndicalisme de négociation, fortement confédéré, et d) un syndicalisme basque. Trente ans plus tard, ces piliers de la pratique syndicale de ELA sont toujours présents. Mais ils ont été réinterprétés.

Assez rapidement, tenant compte des spécificités économiques et géographiques du Pays basque, ELA privilégie le rôle de ses structures territoriales, les comarcas, qui correspondent fréquemment à des bassins d'emploi. C'est le moyen pour la confédération de se développer et de s'assurer une implantation solide, avec des effets électoraux décisifs pour les négociations conduites dans les régions basques. Les choix politiques risqués pris en 1978 et les décisions organisationnelles paient. Dès 1982, ELA obtient 30,24 % des voix aux élections syndicales dans le Pays basque contre 21,53 % à l'UGT, 17,12 % aux CCOO et 5,87% à LAB ; le reste va aux non-syndiqués. Les syndicats « espagnolistes » ne sont plus en état de signer des accords majoritaires au Pays basque sans ELA.

Au cours de la décennie 1980, ELA renforce son implantation. Elle se traduit nettement dans les urnes. En 1990 ELA obtient 37,84 % des voix (UGT 19,54 %, CCOO 17,82 %, LAB 13,15 %). Les deux syndicats abertzale (patriotes) dépassent alors les syndicats nationaux. L'implantation se traduit aussi en adhésions ; celles-ci progressent de presque 70 % en quinze ans, dans une période de crise économique extrêmement sévère pour le Pays basque et ses bastions industriels (sidérurgie, chan-

tiers navals). Les 44 000 adhérents de 1977 sont devenus 52 000 en 1988 et 74 000 en 1991.

Mais, au sein de ELA, une réflexion s'est ouverte sur le devenir syndical, en même temps qu'une partie des générations issues de la période franquiste commence à lâcher les rênes. Le congrès de 1990 établit un constat très autocritique. « ELA est enfermé en lui-même, isolé de la société, sans initiative et sans capacité de réponse » (Letamendia, 2004:115), des risques de démotivation militante apparaissent.

Cela peut surprendre, lorsque l'on regarde la situation « objective », en termes de résultats électoraux et d'adhésion comme en termes institutionnels. UGT et CCOO ont renoncé en 1987 à la négociation centralisée bipartite au profit de la négociation de secteur. L'action conjointe des trois syndicats au Pays basque fonctionne momentanément bien. ELA peut y prétendre à des responsabilités étendues du fait de son gain de puissance et de notoriété. Mais le syndicat s'inquiète des transformations au sein du salariat et de la stabilité de sa propre composition sociale. Comme le reste des syndicats basques, ELA repose sur les industries traditionnelles, chantiers navals, industries diverses, en forte crise. La combativité dans la crise explique le maintien voire la progression de l'audience. Mais la nature de cette audience pose problème. 50 % des jeunes de la CAPV (Communauté autonome basque) et 23 % en Navarre sont des travailleurs précaires. La précarité affecte 73 % des moins de 25 ans et 46 % des moins de 30 ans.

Le congrès de 1990 décide d'impulser une transformation de la structure de ELA pour lui permettre à terme de répondre aux mutations du salariat. L'axe de cette transformation consiste à distinguer les principes ins-

titutionnels de la négociation (les secteurs) des principes organisationnels du syndicat. L'interprofessionnel doit s'imposer comme moteur de l'action et du dynamisme syndical – la comarca integral – même si les branches restent les lieux institutionnels prépondérants. Plus fondamentalement, mais sans y apporter de réponse, ELA met en doute le rôle de la négociation collective en tant qu'outil principal de redistribution des richesses. Le constat opéré à ce moment-là est que la place forte institutionnelle de la négociation de branche n'est pas parvenue à s'opposer au transfert de revenus du travail vers le capital.

Cette réflexion organisationnelle est grosse d'une recherche sur la place du syndicalisme dans la société, autrement dit d'une recherche d'une implication politique nouvelle pour le syndicat, la distanciation vis-à-vis des partis étant désormais un acquis. La coordination entre l'interprofessionnel et le professionnel, au profit du premier, se conçoit comme un « projet confédéral intégral » (*proyecto integral confederal*). Elle vise à étendre le syndicalisme de ELA à tous les secteurs de la vie des salariés, emploi, formation professionnelle, santé, enseignement, services collectifs etc. L'affirmation nationaliste sert cette recherche dans la mesure où elle oblige ELA à mettre en avant son originalité sociétale en même temps que son originalité syndicale. ELA finit par se caractériser comme un syndicalisme de contre-pouvoir, formulation qui permet à la fois de respecter le caractère syndical de l'organisation, tout en marquant son ambition et son orientation politiques au sein de la société.

Le congrès fondateur de 1993

Entre deux congrès, de 1990 à 1993, ELA voit son effectif d'adhérents progresser de plus d'un tiers, de 67

400 à 88 000. « A ce moment, tout semblait aller bien pour ELA , explique José Elorrieta, secrétaire général de 1988 à 2008. « Le taux de couverture des salariés par les conventions collectives était supérieur à 90 %, les adhésions progressaient, on gagnait aux élections, les autorités politiques devaient nous respecter, etc. On s'est dit que si on continuait comme ça, on était morts ».

Les réflexions entamées en 1990 ont fait leur chemin. La question de la composition du salariat est devenue un thème central dans la réflexion stratégique de ELA. Il faut sortir de la logique qui donne au sein du syndicat une place décisive aux catégories salariées les plus sécurisées, d'autant que ce ne sont pas celles qui sont porteuses d'avenir.

Il s'agit de remettre à neuf trois principes organisationnels que ELA avait définis dès son congrès de 1976 : refonder un syndicalisme d'adhérents ; disposer d'une autonomie financière ; faire de la structure organisationnelle un outil mobile.

L'adhésion, principe de la vitalité syndicale

ELA porte une attention d'autant plus soutenue à sa base d'adhérents que le syndicat ne s'inscrit pas dans le dialogue social de consensus qui fonde le système espagnol de relations professionnelles. De façon récurrente, en particulier lors de la dévolution du patrimoine syndical (1982), lors de la mise en place du système de formation professionnelle (1992) mais aussi presque à chaque réforme des lois sur le travail (Reforma laboral) (Unanue Letamendi, 2002), les syndicats espagnols manifestent à ELA que le rapport de force n'est pas en sa faveur. Pour pouvoir se distancier des compromis à la base de cette construction, ELA retient de conforter son caractère de syndicalisme d'adhérents. Suivant, dès le

début des années 1970, le modèle pratiqué par la CSC belge avec laquelle ELA entretient des relations anciennes, le syndicat basque choisit de réclamer à ses membres des cotisations élevées. Elles offrent comme contrepartie une caisse de grève qui est devenue petit à petit très puissante, et des services de proximité (aide juridique en particulier).

Le congrès de 1993 confirme et amplifie cette orientation vers un syndicalisme d'adhérents. Mais il s'agit de trouver des adhérents là où le syndicat ne va pas spontanément : les salarié(e)s les plus précaires et les secteurs d'activité les plus fragiles. Les orientations de cette époque manifestent clairement le choix que le syndicat doit opérer : il peut survivre organisationnellement en se coulant dans les structures institutionnelles offertes par la loi. Mais il est assuré de ne pas survivre politiquement comme mouvement autonome ayant sa propre gouvernabilité en mains. « On a sauté dans le vide à ce moment-là, continue Elorrieta, on a décidé qu'il fallait totalement transformer l'organisation. »

La rationalisation de l'organisation intégrale

La négociation reste la base de l'action syndicale pour ELA. Mais cela ne fait pas d'elle le modèle sur lequel doit se couler le principe organisationnel du syndicat. La négociation n'est qu'un moment de cette vie, et un moment non autonome. Le développement du syndicat hors de ses bases historiques, exigence vitale, nécessite que l'action syndicale soit organisée et coordonnée suivant des principes définis par le syndicat lui-même, pas par les institutions dans lesquelles il est amené à agir.

L'autonomie que le syndicat réclame suppose qu'il décide de ce que sont ses tâches et qu'il ne se laisse pas limiter à celles qu'un modèle social consensuel lui attri-

bue. Cela signifie que la présence sur des terrains variés et jugés stratégiques est essentielle. L'interprofessionnel va assurer cette coordination en renforçant les choix organisationnels déjà présents au sein de ELA. A partir de 1993, une politique de fusion des fédérations est mise en route. Celles-ci seront progressivement réduites à douze puis neuf, puis six puis quatre, à compter de 2003.

Les *comarcas* restent au nombre de douze, puisque ce sont elles qui assurent les coordinations locales entre les équipes syndicales et les services de proximité aux adhérents. Chaque comarca compte parmi ses responsables des permanents spécialisés par branche. Mais cette spécialisation est fonctionnelle (rapports aux équipes de terrain, négociations éventuelles) et non exclusive. Il s'agit de faire de la division entre interprofessionnel et professionnel une solution instrumentale, liée aux tâches syndicales, et pas fondamentale dans la structuration des relations au sein du syndicat. L'identité est globale – celle de ELA ; elle n'est pas une identité de secteur ou une identité géographique. Les quatre fédérations existantes à compter du début des années 2000 (métallurgie ; services publics et enseignement ; services privés ; chimie, papier, arts graphiques, bâtiment) comprennent chacune environ un quart des adhérents. Les douze comarcas abritent de 13 % (Bilbao) à 3,5 % (Urola-Kosta) d'entre eux.

Pour assurer cette solution de continuité organisationnelle, des principes de mobilité des responsabilités au sein du syndicat sont adoptés : la confédération gère l'ensemble du personnel salarié de ELA ainsi que ses finances. Les permanents de fédérations et de comarcas changent fréquemment de responsabilité. « Leur rôle est d'être représentants du syndicalisme de ELA, pas de la métallurgie ou du secteur public », souligne Amaia

Muñoa, secrétaire générale adjointe et trésorière de la confédération. Ainsi, le secrétaire de la fédération de la métallurgie peut fort bien assumer ultérieurement des fonctions dans les services privés... ou publics ou encore à la tête d'une comarca.

Cette rationalisation de l'organisation est aussi traitée dès le milieu des années 1990 en termes générationnels. Le risque est vite perçu que les permanents ne reflètent que la situation passée du syndicalisme. « A un moment, pratiquement il fallait être issu de la métallurgie pour devenir permanent ». Il est alors décidé que les dirigeants doivent quitter leur poste à l'âge de 58 ans. Des recrutements de jeunes permanent(e)s interviennent, en particulier pour pouvoir assurer le développement dans les secteurs peu représentés par le syndicat.

Congrès de 2008 : les bénéfiques des choix difficiles

Lors de son congrès de 2008, ELA a pu mesurer les résultats de ses choix. Les adhésions ont progressé pour atteindre 109 000 adhérents en août 2008, soit 4,42 % de plus que lors du précédent congrès en 2004. ELA laisse régulièrement des journalistes vérifier la véracité de ses chiffres en leur donnant accès aux sources internes. Le « taux d'indépendance financière » – notion offensivement brandie face aux syndicats institutionnalisés – est de près de 86 % en 2004-2007, contre moins de 82 % dans la période 2000-2003 (ELA, 2008:23). Ce taux indique la couverture des recettes par les cotisations des membres. ELA a quitté certaines instances de concertation, rémunératrices pour le syndicat, mais ambiguës selon lui dans sa stratégie de contre-pouvoir. De 20 à 25 % des cotisations des actifs sont destinées à alimenter la caisse de

grève, outil stratégique ultime de développement de ELA.

Au sein du Pays basque ELA obtient plus de 40 % des voix aux élections aux comités d'entreprise et en Navarre, son point faible, il progresse régulièrement, atteignant 21,5 %. ELA revendique près de 10 000 délégués dans les entreprises et services publics. Le congrès a renouvelé les structures de direction de la confédération et élu un nouveau secrétaire général, Adolfo Muñoz Sanz (dit Txiki).

Le congrès a avalisé pour les années à venir des axes stratégiques qui ont fait l'objet de nombreux débats préparatoires.

En termes d'organisation : organisation intégrale et démocratie syndicale

ELA confirme son choix d'une organisation confédérée fortement intégrée reposant sur les comarcas comme pivots de l'action syndicale. Cette confirmation stratégique se comprend comme une tendance au renforcement des liens entre les différents niveaux de l'organisation. L'un des points faibles du syndicalisme institutionnalisé selon ELA est qu'il se préoccupe peu ou pas de sa présence au sein des entreprises en dehors des moments électoraux. Les différents niveaux de négociations – entreprises, secteurs, confédération – sont relativement déconnectés et au mieux reliés par des normes lâches, comme celles négociées centralement concernant les évolutions salariales. Pour ELA, cette situation a une double conséquence. D'une part elle conduit à un affaiblissement de l'impact de la négociation pour les travailleurs qui peinent à reconnaître ses effets sur leurs situations concrètes ; d'autre part, elle prive le syndicat lui-même d'une occasion de renforcer sa propre cohésion.

Le congrès de 2008 insiste sur le rôle central de la négociation dans la stratégie de ELA en donnant à cette notion un sens étendu. La négociation recouvre non seulement le face-à-face entre syndicalistes et employeurs mais aussi, sinon surtout, la confrontation entre salariés eux-mêmes sous l'impulsion syndicale. ELA cherche ainsi à dépasser la question lancinante de la relation entre délégués élus et syndicats au sein des entreprises dans le suivi des négociations, en promouvant une relation triangulaire entre salariés, délégués au sein des entreprises et syndicat externe. L'obtention d'un consensus entre ces trois niveaux de référence constitue pour ELA une condition du renforcement du syndicat et de la démocratie en son sein. Un accord n'est jamais que local parce qu'il peut avoir des conséquences pour d'autres salariés ; mais un accord ne peut pas non plus se passer d'un aval de la base. Les comarcas, en combinant étroitement implantation locale, présence sectorielle et relations suivies avec la confédération jouent un rôle décisif dans la prise en charge des processus de démocratisation interne des négociations. Ce processus de démocratisation, qui passe par les assemblées de salariés, doit se traduire par la croissance des effectifs syndiqués. Au Pays basque, ELA syndique environ 10 % des salariés.

En termes d'implantation : rôle social et priorité aux précaires

ELA se conçoit comme un syndicat concerné par la totalité de la vie des salariés et par l'ensemble de ces derniers. Le syndicat ne se limite pas à la vie de travail et il ne s'identifie pas aux structures officielles de l'organisation des relations professionnelles. C'est à lui de définir ce que sont ses tâches, qu'elles lui soient reconnues ou non.

La priorité donnée à l'action en direction des travailleurs précaires se comprend dans cette perspective stratégique. Le fort taux de précarité de l'emploi (près de 30 %) des années 1990 a poussé la confédération basque à sortir de ses fiefs anciens, qu'elle savait de toutes façons menacés. Le développement de la syndicalisation dans les services privés et privatisés constitue une priorité non seulement parce qu'il s'agit d'une source de développement en termes d'effectifs, mais surtout parce qu'il s'agit d'un défi sur le plan du modèle social. La coexistence de salariés précaires et de salariés stables menace d'autant plus le rôle du syndicalisme que celui-ci s'identifie aux derniers. Mais les besoins d'organisation des précaires au sein du syndicat l'obligent à raisonner différemment sur ses propres structures.

Le regroupement des fédérations, et leur conjugaison au sein des *comarcas* a aussi pour objectif de ne pas isoler organisationnellement les précaires. Les *comarcas* en sont responsables et coordonnent localement l'action des secteurs. Les priorités d'action ne sont pas définies par les structures de représentation et de négociation propres à chaque secteur, mais par les lignes stratégiques de développement que se donnent ces entités-clés du syndicalisme. Entre les deux derniers congrès ELA a ainsi ciblé volontairement les salariés présents au sein d'activités externalisées des services publics : nettoyage, soins aux personnes âgées, services sociaux divers, etc. Il a investi ses permanents dans un travail d'approche, puis d'organisation de ces entreprises avec l'objectif de les mettre en mouvement. Plusieurs conflits, stratégiquement sélectionnés, ont ainsi été conduits comme autant d'actions exemplaires sur le thème de la précarisation. La mise en cause des pouvoirs publics – mairies, gouvernement autonome – responsables des ex-

ternalisations conduit à politiser l'action syndicale, c'est-à-dire à manifester sa position sur la question du modèle social à travers la diversité des statuts du travail.

Les *comarcas* offrent des moyens de soutien juridique aux adhérents. Plusieurs dizaines de juristes sont employé(e)s par la confédération et répondent aux besoins des adhérents dans les permanences locales. Il s'agit là, pour ELA, d'une réponse partielle à la dispersion du salariat au sein d'une myriade de toutes petites entreprises.

***En termes d'action : choix stratégiques
et conflictualité ciblée***

Le congrès a aussi confirmé la réponse à la fois pragmatique et de principe donnée par la confédération à la question des niveaux pertinents de négociation. La réponse dépend des enjeux stratégiques pour le syndicat, pas des cadres légaux de la négociation. Le bon niveau de négociation est celui qui permet au syndicat de se renforcer en accroissant la participation des travailleurs à sa vie interne. La participation aux négociations sectorielles du Pays basque et la signature éventuelle d'accords se déduit de cette ligne de conduite, pas de la préservation d'un système de dialogue social jugé étriqué par rapport aux ambitions syndicales.

Pour la période à venir, ELA privilégie la conduite d'actions et de négociations aux niveaux des unités de travail, parce que c'est à partir de là qu'il compte améliorer sa capacité de négociation à tous les autres niveaux. Pour ce faire, des innovations dans les pratiques sont recherchées. Ainsi, la fédération des services privés développe un modèle d'utilisation partagée des heures de délégation obtenues par les élu(e)s aux comités d'entreprise. Ces délégué(e)s sont incité(e)s à signer un ac-

cord avec le syndicat afin d'utiliser une partie de leurs heures libérées en dehors de leur propre entreprise, et auprès de salariés non organisés. « Il s'agit après tout de moyens syndicaux obtenus par l'implantation syndicale et pas de moyens attribués pour les seuls salariés d'une entreprise », explique la responsable du développement de cette fédération. Le débat sur les motifs de cette démarche permet de mener des discussions concrètes sur les objectifs et les moyens syndicaux. Cela fait aussi partie de « l'organisation intégrale ».

La conflictualité est un moyen étroitement contrôlé par la confédération, en particulier via la caisse de grève. Cette dernière fait un peu fonction de loupe stratégique pour l'ensemble de l'organisation. L'affectation des moyens – puissants désormais – se fait en fonction de visées construites stratégiquement au sein du syndicat et ne laisse pas de place au hasard en matière de conflictualité. « Autrefois, seule la métallurgie pouvait faire grève, ce n'était pas un signe de la puissance syndicale, au contraire », explique le nouveau secrétaire général. Aujourd'hui, l'engagement de la caisse de grève signale que c'est l'ensemble du mouvement qui se trouve derrière le conflit pris en charge. Les employeurs ont appris à évaluer la détermination collective qui soutient cet engagement financier. Un conflit intégré dans la stratégie de ELA peut se poursuivre plusieurs semaines voire plusieurs mois, surtout s'il s'agit de pénétrer dans une activité peu réceptive à l'action syndicale. Il est attendu de ces conflits qu'ils conduisent à de nouvelles adhésions et implantations organisées, tout en fournissant l'occasion d'un travail sur l'opinion publique. Les activités externalisées des services publics ont ainsi été les bénéficiaires privilégiées de la caisse de grève, avec

pour résultat des développements importants de la syndicalisation et de négociations favorables aux salarié(e)s.

La question nationale et le syndicat comme mouvement social

Syndicalistes et Basques : la question nationale est au coeur de l'identité de ELA et de son action. Le refus de l'action violente est viscéral, en relation étroite avec le choix des pratiques démocratiques dans l'action syndicale. Mais cette référence identitaire est utilisée avec précaution par des responsables qui savent qu'elle est plus présente pour les cadres de l'organisation que pour les membres. Les travailleurs immigrés, d'Espagne ou d'ailleurs, sont nombreux et parmi les plus précaires au Pays basque. L'identité nationale joue cependant un rôle structurant dans la définition d'un salariat qui ne se réduit pas aux seules caractéristiques de sa force de travail. L'identité salariale est plus large, comme le montre la question nationale. ELA a mis l'objectif du rapprochement avec LAB parmi ses priorités. Les obstacles semblent nombreux au sein des composantes basques et les forces anti-nationalistes – « espagnolistes » – ne peuvent que s'opposer à cette tentative. Les dirigeants de ELA rappellent que lors d'une visite en 1995 du secrétaire général de la CES à Felipe Gonzalez, président du gouvernement espagnol, UGT et CCOO avaient écrit une lettre de dénonciation de ELA, organisation membre de la CES. ELA se distingue par ailleurs au sein de la confédération européenne par son opposition affirmée au Traité constitutionnel.

ELA présente, du fait même de son parcours, une sorte d'exception au sein de la communauté syndicale eu-

ropéenne. Cette singularité peut être ignorée. L'étroitesse géographique et sociale de cette expérience, ses spécificités historiques peuvent être mises en avant pour lui refuser tout caractère d'exemplarité.

On peut adopter un point de vue inverse. Le Pays basque a connu une gigantesque crise de son économie traditionnelle et est devenu une plate-forme d'activités nouvelles. Le syndicalisme de ELA a prospéré dans une transformation structurelle qui sert souvent ailleurs à expliquer le déclin syndical. L'histoire plutôt réussie que ELA écrit dans une période de difficultés majeures pour les plus grandes organisations syndicales du continent européen pousse à analyser les conditions de son succès. Il en est au moins une que ELA met en avant face aux détracteurs qui lui reprochent de se détacher trop aisément des règles du dialogue social. En ouverture du congrès, un délégué étranger s'interroge devant ses collègues sur la stratégie de ELA : « Mais que reste-t-il du syndicalisme sans le dialogue social ? » Le secrétaire général sortant de ELA répond : « Le syndicalisme. ».

ELA est présent sur les territoires d' Hegoalde (partie Sud, Espagne) qui composent les Communautés autonomes du Pays basque et de Navarre. En Iparralde (ou Ipar Euskal Herria), partie nord du pays basque (France), ELA assure une présence culturelle plus symbolique par l'intermédiaire d'une fondation. La partie sud compte 2,75 millions d'habitants en 2008, dont plus de 1,1 en Bizkaia (Bilbao). Ilya1 million de salariés dont 24 % dans l'industrie, 64 % dans les services, 10 % dans la construction.

Le taux de chômage était de 5,6 % avant la crise de 2008, et 27,4 % des salariés étaient des temporaires.

Sources :

Bunel J. (1999), « Syndicalisme et nationalisme au Pays basque espagnol » Chronique internationale de l'IRES, no 56, janvier.

ELA (2008), Presentación de ELA y su XII congreso, ELA Euskal Sindikatua, Bilbo.

Frotiée B. (2005), « Politique d'égalité des chances en Espagne, une intégration dans le processus de transition démocratique », VIII Congrès de l'Association française de science politique, Lyon, 14-16 septembre.

Unanue Letamendi J. M. (2002), Las relaciones laborales en Euskal Herria. Apuntes históricos y análisis de su evolución desde la transición política, Manu Robles-Arangiz Institutua.

Letamendia Belzunce F. (2004), ELA 1976-2003 Sindicalismo de Contrapoder, Manu Robles-Arangiz Institutua.

Entrevistas de junio 2007 y noviembre 2008, participación de los autores en el congreso.

XII ELA Congress, Basque trade union confederation



CHRISTIAN DUFOUR - ADELHEID HEGE

Index

	Page
A well-established yet youthful trade union	4
Working towards trade unionism as a counter-force	6
The 1993 regrouping congress	9
Membership, the basis of trade union vitality	10
The rationalisation of the integral organisation	11
2008 Congress: the benefits of difficult choices	12
In organisational terms: integral organisation and trade union democracy	13
In terms of development: social role and prioritizing job insecurity	15
In terms of actions: strategic choice and targeted conflict	16
The national issue and the trade union as a social movement	18

This article was first published in the Chronique Internationale de l'IRES, n° 117 (March 2009).

Argitalpena: Manu Robles-Arangiz Institutua
Barrainkua, 13
48009 BILBO
www.mrafundazioa.org

Inprimaketa: Bilbo Graf (Bilbo)
ISBN: 978-84-936523-1-9
Lege Gordailua: B



16. Dokumentuak. 2009ko ekaina

XII ELA Congress, Basque trade union confederation

Christian DUFOUR - Adelheid HEGE (*)

ELA (*Euskal Langileen Alkartasuna: Basque Workers Solidarity*), the Basque trade union confederation, held its XII congress in Bilbao in November 2008. This congress confirmed the trade union model and the approach underpinning the main Basque trade union organisation. It also marked the generational transition with the election of a new secretary general.

ELA used its congress to showcase an organisation noted for the youth of its members, the strength of its membership and an ongoing electoral progression against a trade union rivalry kindled by the national issue. Unlike many European trade unions plagued with self-doubts, the Basque confederation is in good health. It has made the most of the strategic choices that mark the unique position of this organisation in the world of social relations.

ELA is present in the territories of Hegoalde (the southern part of the Basque Country coming under Spain) which is made up of the autonomous communities of the Basque Country and Navarre. In Iparralde (or Ipar Euskal Herria), the northern part of the Basque Country (France), ELA has a more symbolic cultural presence thanks to its foundation. The southern part had 2.75 million inhabitants in 2008, more than 1.1 million of whom were in Bizkaia (Bilbao). There were 1 million

*** Christian Dufour and Adelheid Hege are researchers working for the French IRES Institution that works on analysing the Trade Union world. This article was published in the *Chronique Internationale de l'IREs*, number 117 (March 2009).**

workers, 24% employed in industry, 64% in services, 10% in construction. The unemployment rate was 5.6% prior to the 2008 crisis and 27.4% of contracts were temporary.

A well-established yet youthful trade union

ELA emerged out of an association of Christian workers founded in 1911. Created on anti-socialist principles, this association modestly spread its bases and was very close to the Christian Democratic PNV, the Basque nationalist party, until Franco's dictatorship. Some of its leaders fled the country and an underground organisation survived in Spain. Relations between these two fractions became strained, due to the different philosophies as to how the movement should evolve. During that period, however, ELA was closely in contact with the international trade union movement. ELA was thus simultaneously a member of the ICFTU and WCL until the ITUC was founded.

At the end of Franco's regime, the views of the ELA inside Spain prevailed. The trade union identity of the organisation was affirmed to the detriment of its previous political links with the Christian Democratic party. The nationalist approach endured, but ELA clearly set itself apart from the other Basque nationalist trade union, LAB, which maintained strong links with the Basque nationalist movement and its armed fraction in particular (Bunel, 1999).

From 1966 onwards, the trade union more clearly affirmed its socialist leanings. But that did not result in closer ties with the "pro-Spain" trade unions (UGT and CCOO). The latter were involved in searching for con-

sensus which led to the signing of the Moncloa Agreement (1977) by all the political parties, and including the PNV. This consensus alliance at the time of the transition (Froitiée, 2005) was condemned by ELA, which criticized this agreement for selling out the workers' interests in a crisis period. ELA thus refused to accept the offer of the institutional recognition made to trade union organisations with the aim of fostering social stability. This act of provocation did not have a great impact by a trade union that played a modest role in the 1978 elections, even in its Basque preserve: the UGT got 16.83% of the votes, CCOO 16.08% and ELA 12.12%. The non-union workers shared the other votes and the LAB did not even get 5%. But the uncontrolled inflation of the time (25% in 1978) hindered the good intentions of the signatories of the agreement. The risky choice of the Basque trade union quickly turned out to have been shrewd.

Despite this position, ELA went on to define itself at its 1979 congress as an institutional trade unionism rather than a social movement (Letamendia, 2005). Therefore, ELA was closer to the Spanish organisations that were working towards an institutionalised trade unionism, rather than a trade unionism of members and militants. Yet ELA would quickly be faced with difficulties resulting from the close coordination between its two more powerful neighbours. These organisations, with the support of the Spanish political parties who were obviously against nationalist organisations, fostered centralised negotiations. And the institutionalisation built up around the reforms of the labour legislation occurred to the detriment of the minority organisations. Thus, the law stipulated that trade union representation was acquired through the votes to elect workforce dele-

gates or works council (with more than six employees). Only the trade unions that had obtained 10% of the votes during the elections to the works council nationwide, or 15% in the autonomous communities, could take part in the negotiations. Furthermore, they had to have at least 1,500 delegates. That eliminated ELA *de facto* from the discussions nationwide and even, right from the very start, those in the Basque Country.

Given these barriers restricting its intervention capacity, ELA embarked on a novel strategy, differing from its original approach and directly contradicting those of the Spanish organisations.

Working towards trade unionism as a counter-force

At the end of the 1970s, ELA drew up the four points of its project. Its trade unionism was a) based on the trade union section and the local union, b) not limited to the work place; it must be c) trade unionism based on negotiation and strongly confederated and d) Basque trade unionism. Thirty years later, these pillars of ELA's trade unionism are still present. But they have been reinterpreted.

Quite quickly, given the specific geographical and economic features of the Basque country, ELA fostered the role of its territorial structures, the regions, which frequently correspond to an employment catchment area. It would be the way that the confederation would develop and ensure a sound set-up, with a decisive electoral impact on the bargaining processes held in the Basque region. The risky political choices taken in 1978 and the organisational decisions paid off. From 1982 onwards, ELA obtained 30.24% of the votes in trade union elections in the Basque Country, compared to 21.53% by

the UGT, 17.12% by the CCOO and 5.8/% by the LAB. The remaining votes went to non-union workers. The “pro-Spain” trade unions were no longer in a position to sign majority agreements in the Basque Country without ELA.

During the 1980s, ELA consolidated its presence. That was clearly reflected at the ballot box. In 1990, ELA got 27.84% of the votes (UGT 19.54%, CCOO 17.82%, LAB 13.15%). The two *abertzale* (nationalist) trade unions then outnumbered the national trade unions. The increased presence also had an impact on membership. It went up by nearly 70% over fifteen years, during a period of economic crisis that hit the Basque Country and its industrial stalwarts (iron and steel, shipbuilding) particularly hard. The 44,000 members in 1977 had grown to 52,000 in 1998 and 74,000 by 1991.

Yet, within ELA, the debate began on the future of the trade union, while, at the same time, part of the generations from the Franco period began to slacken the reins. The 1990 congress was highly self-critical. “ELA is diseased within, cut off from society, with no initiative and no ability to respond” (Letamendia, 2004:115) and there was a great risk that the militants would lack motivation.

That may be surprising, when the situation is considered “objectively” in terms of both electoral and membership results and institutional terms. In 1987, UGT and CCOO refused to take part in bipartite centralised negotiations and opted for sector bargaining processes. The joint action of the three trade unions in the Basque Country temporarily worked. ELA could and aimed to undertake far-reaching responsibilities thanks to its power and reputation. But the trade union was con-

cerned about the changes to the wage-earners and the stability of its own social composition. Like the remaining Basque trade unions, ELA was underpinned by the traditional industries, shipbuilding, different industries, that were heavily hit by the crisis. The fighting spirit shown in the crisis explains how members remained or even grew in number. But the nature of this membership was troublesome. 50% of the young people of the CAPV (Autonomous Community of the Basque Country) and 23% in Navarra were temporary workers. Job insecurity affected 73% of people under 25 and 46% over 30.

The 1990 congress decided to be the driving force to change the ELA structure to ensure it could respond to the transformation of the workforce. The core of this transformation consisted of distinguishing the institutional principles of bargaining (the sectors) from the organisational principles of the trade union. The interprofessional had to be imposed as the driving force behind the action and trade union dynamism - the integral region -, even if the branches remained as the prevailing institutional places. More fundamentally, while not providing any answers, ELA questioned the role of collective bargaining as the main tool for redistributing wealth. Prevailing thought at that time was that the institutional stronghold of branch bargaining had not succeeded in stopping the transfer of earned income to capital.

This organisational consideration was the outcome of research into the place of trade unionism in society, in other words, research into a new political implication for the trade union, and the breaking away from the parties was from then onwards something that had been earned. The coordination between the interprofessional

and professional, to the advantage of the former, was conceived as an “integral confederal project” (*“proyecto integral confederal”*). It was aimed at spreading ELA trade unionism to all sectors of the life of the workers, work, vocational training, health, education, collective services, etc. The nationalist affirmation served this research insofar as it forced ELA to highlight its social uniqueness at the same time as its trade union uniqueness. ELA ended up characterising itself as a trade unionism as a counter-force, a formula that enabled the trade union nature of the organisation to be respected, while marking its political approach and ambition inside society.

The 1993 regrouping congress

Between two congresses, from 1990 to 1993, ELA saw its membership grow by more than a third, from 67,400 to 88,000. “At that time, everything seemed to be going ELA’s way,” explained José Elorrieta, the secretary general from 1988 to 2008. “The coverage rate of workers by collective agreements was greater than 90%, membership was growing, we were winning elections, the political authorities had to respect us, etc. We used to say that if it went on that way, we would be out of a job”.

The work that had started in 1990 continued. The question of the composition of the workforce became a central theme in the strategic reflection of ELA. The established approach was to give a decisive place to the most secure job categories. However, this approach had to be changed as they were not the ones that augured well for the future.

The aim was to overhaul the three organisational principles that ELA had defined at its 1976 congress: re-

establishing a trade unionism based on membership; ensure financial autonomy; turn the organisational structure into a mobile tool.

Membership, the basis of trade union vitality

ELA paid even greater attention to its membership base while the trade union was not part of the social dialogue aimed at finding a middle-road that was the basis of the Spanish system of professional relations. On a recurrent basis, and in particular when the trade union heritage was restored (1982), when setting up the vocational training system (1992), but also at the time of nearly each reform of the labour laws (Reforma laboral) (Unanue Letamendi, 2002), Spanish trade unions told ELA that the power struggle was not going its way. In order to be able to distance itself from the commitments underpinning this structure, ELA sought comfort from its trade unionism based on membership. Following, from the start of the 1970s, the model used by the Belgian CSC with which ELA had an established relationship, the Basque Union decided to make its members pay high fees. In return, it provided a strike fund that has gradually become a powerful force and local services (particularly, legal aid).

The 1993 congresses confirmed and expanded this approach towards a trade unionism based on membership. But, they had to find members from areas that the trade union sometimes overlooked: the workers with greatest job insecurity and the weakest sectors of the economy. The approaches of that period clearly showed the choice that the trade union had to make: it could survive organisationally by slipping into the institutional structures provided by legislation. But it was sure not to survive politically as an autonomous movement able to

govern itself. “We were taking a leap into the unknown at that time,” Elorrieta continued, “and we decided that the organisation had to be completely transformed.”

The rationalisation of the integral organisation

Negotiation remained the foundation of ELA’s trade union action. But that did not make it the model underpinning the organisational principle of the trade union. Bargaining is only a moment of this life and a non-autonomous moment. Developing the trade union outside its historical bases, a fundamental requirement, needed the trade union action to be organised and coordinated following principles defined by the trade union itself, not by the institutions in which it had been forced to act.

The autonomy that the trade union sought meant that it would decide what its tasks were and that it was not limited to a consensus social model imposed on the union. That meant that it was essential to be present in a variety of fields that were deemed to be strategic. The interprofessional would ensure that coordination by reinforcing the organisational choices that were already present within ELA. From 1993 onwards, a policy to merge the federations was implemented. They would be progressively reduced to a dozen then to nine, then six, then four, from 2003 onwards.

The regions remained as twelve in number, as they underpin the local coordination between the trade unions and the local services for members. Each region has permanent branch experts among its leaders. But this specialisation is functional (reports to field teams, specific bargaining) and non-exclusive. It involves turning the division between interprofessional and professional into an instrumental solution, linked to trade union tasks, and not fundamental to structuring rela-

tions within the trade union. The identity is global - that of ELA. It is not a sector identity or a geographical identity. The four existing federations from the start of the 2000s (metalworkers; public services and teaching; private services; chemistry, paper, graphic arts, building) were each made up by approximately a quarter of the members. The twelve regions accounted for between 13% (Bilbao) to 3.5% (Urola-Kosta) of them.

In order to ensure this organisational continuity solution, mobility principles of the responsibilities within the trade union were adopted: the confederation managed all the ELA employees and its finances. The permanent federation and region members frequently changed position. "Their role is to be representatives of ELA trade unionism, not of the metalworkers or of the public sector," stressed Amaia Muñoa, the deputy general secretary and treasurer of the confederation. Thus the secretary of the metalworkers federation may well later hold a post in the private services.... or the public services or be at the head of a region.

This rationalisation of the organisation was also tackled in generational terms in the mid 1990s. The risk was quickly noted that the permanent members only reflected the past of trade unionism. "At one time, you had to come from the metalworkers federation to become a permanent member". It was then decided that the leader had to leave their post when they turned 58. Young permanent members were recruited, in particular to ensure the development in sectors that were underrepresented by the trade union.

2008 Congress: the benefits of difficult choices

During its 2008 congress, ELA was able to measure the results of its choices. The number of members had

gradually increased and totalled 109,000 in August 2008, i.e. 4.42% more than at the time of the previous congress in 2004. ELA regularly allows journalists to check the accuracy of its figures by giving them access to the internal sources. The “financial independence rate” – a notion that is offensively brandished in the face of institutionalised trade unions – was nearly 86% in 2004-2007, compared to less than 82% for the 2000-2003 period (ELA, 2008:23). This rate indicates the coverage of incomings by the members’ fees. ELA has stood by its principles and is no longer part of certain social dialogue entities, even though they fund trade unions, as it believes that their position is ambiguous in its counter-power strategy. 20 to 25% of the fees of the active members are used to fund the strike fund, a strategic tool that ELA has perfected.

Within the Basque Country, ELA obtains 40% of the vote in the elections to the Works Council and they are steadily growing and stand at 21.5% in Navarra, its Achilles tendon. ELA claims nearly 10,000 delegates in companies and public service. The congress renewed the leadership structures of the confederation and elected a new secretary general, Adolfo Muñoz Sanz (known as Txiki.).

The Congress endorsed the strategic areas for the years to come which were the subject of numerous preparatory debates.

***In organisational terms: integral organisation
and trade union democracy***

ELA confirmed its choice of a strongly integrated confederal organisation based on the regions as the pivots of trade union action. This strategic confirmation can be seen as a trend to consolidate the links between the di-

fferent levels of the organisation. One of the weak points of institutional trade unionism according to ELA is that it gives little or no importance to being present in the work place, except during elections. The different bargaining levels - companies, sectors, confederation - are relatively disconnected and at best, tied by loose norms, such as the centrally negotiated ones regarding salary structures. This situation has had a double impact on ELA. On the one hand, it weakens the impact of the negotiation for the workers who are upset when they see its impact on their specific situations: On the other hand, it deprives the trade union itself of an opportunity to reinforce its own cohesion.

The 2008 congress stressed the central role of collective bargaining in the ELA strategy by considering this concept in a wide sense. Bargaining not only recovers the direct confrontation between trade unionists and employers, but also, and above all, the confrontation between the workers themselves at the instigation of the trade union. ELA thus seeks to move beyond the nagging issues of the relationship between elected delegates and trade unions within the companies during bargaining processes, by fostering a triangular relationship between workers, delegates within the company and the external trade union. Achieving a consensus between these three reference levels is for ELA a condition for consolidating the trade union and democracy within it. An agreement is never just local because it may have consequences for other workers, but an agreement always requires grass-roots support. The regions, by closely combining the local set-up, sectorial presence and relations with the confederation, play a decisive role in taking control of the internal democratisation processes of bargaining. This democratisation process, which in-

cludes the workers' meetings, must led to an increased number of members. In the Basque Country, ELA unionizes about 10% of workers.

In terms of development: social role and prioritizing job insecurity

ELA is a trade union that is concerned about the every aspect of the workers' lives and about all workers. The trade union is not limited to the working life and it does not identify with the official structures of the professional relations organisation. It is up to the union to define what its tasks are and which are to be acknowledged or not.

The priority given to the workers with job insecurity is included in this strategic perspective. The high rate of job insecurity (nearly 30%) in the 1990s forced the Basque confederation out of its old strongholds, which it already knew were threatened. Developing trade unionisation in the private and privatised services has been a priority not just because it is a source of development in terms of members, but above all, because it is a challenge at the level of the social model. The coexistence of temporary workers and permanent workers further threatens the role of the trade unionism as it is more identified with the latter. But the organisational needs of the workers with job insecurity forced the union to think differently about its own structures.

The regrouping of the federations, and their combination within the regions, also aimed not to isolate the workers with job insecurity at an organisational level. The regions are responsible for them and locally coordinate the action of the sectors. The actions priorities are not defined by the representation and negotiation structures of each sectors, but by the strategic development

lines established by these key entities of trade unionism. Between the last two congresses, ELA therefore deliberately targeted the workers of the outsourced activities of the public services: cleaning, care for the elderly, different social services, etc. Its permanent members were therefore entrusted with the work of approaching, then organising these companies in order to get them moving. Several strategically selected conflicts then took place, along with actions to highlight the problems of job insecurity. The implication of the public authorities – local councils, the autonomous government – as being responsible for the outsourcing results in the trade union action being politicized, in other words, to state its positions on the question of the social model with discriminatory work-conditions.

The regions provide legal aid for the members. Several dozen lawyers are employed by the confederation and cover the needs of the members in the local offices. According to ELA, it is a partial response to the dispersion of the wage-earners within a myriad of small companies.

In terms of actions: strategic choice and targeted conflict

The congress also confirmed the both pragmatic and principled response given by the confederation to the issue of the relevant bargaining levels. The response depends on the strategic issues for the trade union, not the legal framework of the negotiations. The good bargaining level is one that allows the trade union to consolidate by increasing the participation of the workers within the union. Participation in the sectorial bargaining of the Basque Country and the possible signing of agreements are inferred from this approach, not the preserva-

tion of a social dialogue system deemed to be restricted compared to trade union ambitions.

Over the coming years, ELA will give priority to organising actions and bargaining at level of work units, because it sees that as the way to improve its bargaining capacity at all other levels. For this to happen, they have looked into ways to innovate the practices. Thus, the private services federation has developed a model to share the delegation hours for union work obtained by the members elected to the works council. These delegates are encouraged to sign an agreement with the trade union in order to use part of their hours for union work outside their own company and with non-organised employees. “After all, these are trade union resources obtained by the trade union set-up and not resources allocated just for the workers of one company,” explained the development officer of this federation. The debate over the reasons for this approach led to specific discussions on trade union goals and resources. This is also part of the “integral organisation”.

Conflict is a means that is closely controlled by the confederation, particularly through the strike fund. The latter acts a little like a strategic magnifying glass for the whole organisation. The allocation of resources – which are now significant – is carried out according to targets that are strategically built into the trade union and do not leave any room for chance when it comes to conflict. “In the past, only the metalworkers could afford to go on strike, which was not the sign of a powerful trade union, quite the contrary,” explained the new secretary general. Nowadays, the strike fund undertakes to look after the whole movement that is supporting the conflict. The employers have learnt to assess this collective determination that is behind this financial undertaking. A con-

flict that is part of the ELA strategy may last several weeks or even several months, particularly if it involves penetrating an activity that is not very receptive to trade union action. These conflicts are expected to result in new memberships and organised in-roads, while providing the opportunity to work on public opinion. The outsourced activities of the public services have thus been the fortunate beneficiaries of the strike fund, which have resulted in significant developments in unionisation and bargaining processes with favourable outcomes for the workers.

The national issue and the trade union as a social movement

Trade unionists and Basques: the national issue is at the heart of ELA's identity and its action. The refusal to resort to violent action is deep-rooted and closely related to the choice of democratic practices in trade-union action. But this identity reference is used warily by the leaders who know that it is more widespread among the upper echelons of the organisation than among the members. Immigrant workers, from Spain and elsewhere, are numerous and suffer from the greatest job insecurity in the Basque Country. However, the national identity plays a structural role when defining a wage-earner, which cannot be reduced to the sole characteristics of its workforce. The worker identity is more extensive, as can be seen from the national issue. ELA has prioritised a rapprochement with LAB. The obstacles seem to be numerous among the Basque components and the –“pro-Spanish” - anti-nationalist forces can only oppose this attempt. The ELA leaders recall that during a visit in 1995 of the ETUC secretary general to Felipe Gonzalez,

the Spanish Prime Minister at the time, the UGT and CCOO had written a letter denouncing ELA, a member organisation of the CES. ELA was also then at odds with the majority of the European confederation due to its deep-felt opposition to the constitutional Treaty

ELA is, even by its very track record, a sort of exception within the European trade union community. This uniqueness can be overlooked. The social and geographical narrowness of this experience, its specific historical features may be emphasized to claim that it is in no way representative.

The opposite point of view may be adopted. The Basque Country witnessed huge crisis of its traditional economy and has now become a platform of new activities. The ELA trade unionism has prospered thanks to a structural transformation that also serves to explain the trade union decline. The rather successful track record of ELA in a period of major setbacks for the large trade union organisations on the European continent is a reason for analysing its success. There is at least one that ELA emphasizes given the detractors that criticise it for too easily turning its back on the rules of social dialogue. At the opening of the congress, a foreign delegate was wondering about ELA's strategy with his colleagues. "What is left of trade unionism without social dialogue?" he asked. The outgoing ELA secretary general replied: "trade unionism".

ELA is active in the southern territory of the Basque country (south part, Spain) that make up the Autonomous Community of the Basque Country and Navarra. In the north (northern Basque Country, France) ELA has a symbolic role as a cultural association. The southern part had 2,75 million inhabitants in 2008 of which 1,1 million live in the province of Bizkaia. There are 1 million workers: 24% working in the industrial sector, 64% in services and 10% in the building sector.

Unemployment rate was 5,6 % before the 2008 crisis and 27,4% of employees were temporary workers.

Sources:

Bunel J. (1999), « Syndicalisme et nationalisme au Pays basque espagnol » Chronique internationale de l'IRES, no 56, janvier.

ELA (2008), Presentación de ELA y su XII congreso, ELA Euskal Sindikatua, Bilbo.

Frotiée B. (2005), « Politique d'égalité des chances en Espagne, une intégration dans le processus de transition démocratique », VIII Congrès de l'Association française de science politique, Lyon, 14-16 septembre.

Unanue Letamendi J. M. (2002), Las relaciones laborales en Euskal Herria. Apuntes históricos y análisis de su evolución desde la transición política, Manu Robles-Arangiz Institutua.

Letamendia Belzunce F. (2004), ELA 1976-2003 Sindicalismo de Contrapoder, Manu Robles-Arangiz Institutua.

Entrevistas de junio 2007 y noviembre 2008, participación de los autores en el congreso.
