

**L'autonomie gouvernementale des autochtones aux États-Unis :
Une analyse politique qualitative**

par Russel Lawrence Barsh
Université de Lethbridge

Document préparé dans le cadre
du Programme de recherche
de la Commission royale
sur les peuples autochtones

Octobre 1993

Table des matières

Sommaire		iii
Préface		vi
Introduction		1
Contexte historique		2
La réorganisation des Indiens	3	
La «Grande Société»	5	
Les gouvernements tribaux aujourd'hui	7	
Conditions d'une autonomie gouvernementale véritable		8
Examen critique : Le pouvoir		12
Autonomie	13	
Compétence législative		15
Compétence et courtoisie judiciaires	19	
Délégation réciproque	21	
Participation	22	
Examen critique : Les ressources		23
Ressources matérielles et humaines	24	
Assiette fiscale réelle	26	
Revenu gagné directement	27	
Revenu gagné indirectement	28	
Financement extérieur	29	
Examen critique : La légitimité		32
Représentation	33	
Comptes à rendre	38	
Freins et contrepoids	40	
Diversité politique	41	
Droits fondamentaux	44	
Sommaire : L'expérience américaine		45
Le cadre juridique	45	
Le rôle prépondérant du système judiciaire	46	
L'insécurité budgétaire		47
La différenciation sociale	48	
La culture politique	49	
Conclusion : Repenser le «gouvernement»		49
Notes		51
Bibliographie		56

Sommaire

Les gouvernements tribaux des Indiens des États-Unis ont d'abord été conçus par des fonctionnaires fédéraux et non par des Indiens. Fondés sur le modèle des municipalités américaines, ils visaient à enseigner aux Indiens l'organisation civique à l'américaine. Même si les gouvernements tribaux ont obtenu plus de pouvoirs juridiques et de ressources financières depuis les années 30, leur structure n'a pas été modifiée de façon significative. De plus, malgré la rhétorique de la «souveraineté tribale», il reste que l'autonomie gouvernementale des tribus ne présente aucune garantie de sécurité, tant sur le plan constitutionnel que sur le plan économique.

Les gouvernements tribaux des Indiens des États-Unis reproduisent en miniature les institutions occidentales mais, de plus, ils en sont de mauvaises imitations. Selon la théorie démocratique libérale, pour bien gouverner, il faut disposer de pouvoirs, de ressources et de légitimité. Les gouvernements tribaux n'ont pas de pouvoir et de ressources et, par conséquent, ils manquent aussi de légitimité aux yeux d'un nombre croissant d'Indiens. Les abus de pouvoir généralisés des gouvernements tribaux et les violations des droits de la personne, considérés par le gouvernement fédéral comme des affaires internes des tribus, ont affaibli davantage la légitimité et l'efficacité des dirigeants tribaux.

Ces faiblesses s'expliquent par un certain nombre de raisons structurelles dans les domaines du droit, des politiques et des pratiques de l'État aux États-Unis.

Puisque les tribus indiennes, dans la Constitution américaine, ne sont pas considérées comme des éléments du système fédéral, leur droit à l'autonomie gouvernementale n'est pas protégé par la Constitution. L'autonomie gouvernementale des Indiens s'appuie sur une théorie judiciaire («la souveraineté résiduelle») qui reconnaît au Congrès le pouvoir de restreindre ou d'abolir l'autorité des tribus, ou de la soumettre à la supervision du Secrétaire à l'Intérieur, investi d'un rôle fiduciaire.

À cause de leur dépendance à l'égard du système judiciaire fédéral pour protéger et définir l'autonomie gouvernementale, les tribus sont condamnées à l'insécurité et à l'incertitude puisque la nature et la portée des pouvoirs des tribus sont déterminées au cas par cas. Les jugements imprévisibles des tribunaux empêchent une planification et un développement efficaces et le fait de défendre constamment leur autonomie devant les tribunaux draine les ressources des tribus.

L'absence de ressources véritables adéquates de même que le sous-développement et le manque de diversification de leur économie perpétuent une dépendance nocive à l'égard de l'aide fédérale et rend les dirigeants tribaux plus sensibles à l'opinion des fonctionnaires fédéraux qu'à celle de leurs propres électeurs. Les subventions incertaines et discrétionnaires, axées sur le court terme, déforment aussi la structure de l'économie des réserves, qui gonfle et s'effondre

périodiquement; cette situation tend à démontrer que les Indiens sont incapables d'un développement véritable.

L'expérience américaine en matière d'autonomie gouvernementale a été une réussite, du moins dans son optique assimilationniste originale. Pendant un siècle, l'autonomie gouvernementale a favorisé la montée d'élites technocratiques et politiques, dont le pouvoir était fondé sur leur emploi au sein des structures tribales et leur accès aux privilèges politiques. Cette structure de fonctionnement a affaibli les préalables sociaux d'une politique traditionnelle fondée sur le consensus. Même si elles adhèrent à des idéaux égalitaires, les tribus ne sont plus égalitaires dans les faits, économiquement ou politiquement. La lutte coloniale, qui opposait à l'origine les Indiens et les Américains blancs, s'est transposée à l'intérieur des tribus.

De nouveaux mouvements au sein de la vie politique des Indiens des États-Unis tentent de contester ou de justifier les résultats de l'histoire en fonction de valeurs traditionnelles. Certains soutiennent que les institutions tribales actuelles sont indiennes, parce qu'elles sont *gérées* par des Indiens. Les autres affirment que les systèmes électoraux sont des importations étrangères qui ne peuvent déboucher sur la justice. La légitimité dans la politique tribale est fondée sur le symbolisme (caractéristiques ethniques intrinsèques) plutôt que sur des *résultats* * ce que *personne* ne peut donner, parce que les tribus sont dépourvues de sécurité juridique et de ressources économiques.

Recommandations

1. Le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale doit être inscrit dans la Constitution canadienne et non être soumis aux lois ou aux jugements des tribunaux. L'efficacité des gouvernements autochtones et leur légitimité aux yeux des autochtones et des autres Canadiens seront jugées en fonction de leur capacité d'améliorer le bien-être de leurs électeurs et non de leur aptitude à affirmer, à défendre et à redéfinir leur situation juridique. Après 15 ans d'incertitude constitutionnelle, les Canadiens devraient être bien au fait de ce problème.
2. Les peuples autochtones doivent disposer de ressources adéquates qui leur appartiennent en propre * sous forme de terres et de ressources naturelles * pour réduire au minimum la dépendance à l'égard de l'aide et libérer les dirigeants autochtones de la subordination politique aux organismes fédéraux. Aucun gouvernement autochtone, peu importe la qualité ou les idéaux de son personnel, ne peut être responsable devant des autochtones si c'est le gouvernement d'Ottawa qui paie les salaires.
3. Les peuples autochtones doivent avoir la liberté, le temps, l'encouragement et les ressources qui leur permettront d'élaborer leurs propres institutions politiques, par des processus véritablement collectifs d'établissement de consensus nés de la base. Le rôle du peuple dans le

processus d'élaboration d'une constitution est en effet beaucoup plus important que la perfection technique du produit final.

4. Une simple modification ou «réforme» du système de conseils de bande établi en vertu de la *Loi sur les Indiens* présentera les mêmes points faibles et provoquera les mêmes conflits amers au sein des collectivités autochtones que l'*Indian Reorganization Act* le fait aux États-Unis, et il ne faut certainement pas en faire un modèle. Un système colonial «réformé», même avec les meilleures intentions, demeure un système colonial.

Préface

Il convient de commencer le présent rapport en expliquant clairement ce qu'il n'est *pas*. Il ne s'agit pas d'une analyse quantitative de la qualité ou de la légitimité des gouvernements tribaux des Indiens des États-Unis. Même si ce genre d'étude aurait une grande valeur pour les universitaires et les militants autochtones du Canada et des États-Unis, elle exigerait du temps et des ressources qui dépasseraient considérablement les moyens du présent projet. Il n'existe pratiquement aucune donnée publiée sur le fonctionnement ou les activités des gouvernements tribaux, sinon des statistiques financières globales, et peu de tribus publient leur propre annuaire. Les chercheurs n'ont effectué que peu d'études comparatives des gouvernements tribaux, qui ont d'ailleurs surtout un caractère descriptif.

Cette lacune s'explique principalement par des raisons méthodologiques. En effet, il n'existe aucune façon valide et objective de mesurer l'obligation de rendre compte ou la légitimité d'un gouvernement. Même un phénomène qui semble aussi évident que l'existence de la démocratie ou les violations des droits de la personne peuvent échapper à une appréciation objective, comme je l'ai soutenu dans *Measuring Human Rights*. À mon avis, il est nettement préférable de recueillir l'opinion des citoyens et de leur demander jusqu'à quel point ils se *sentent* dans le coup, efficaces, informés et protégés. Ce sont les seuls qui ont une expérience directe de leurs propres institutions et, en quelque sorte, ils peuvent servir d'«instrument de mesure à calibre culturel». Mais il s'agit d'une entreprise complexe et coûteuse. Dans le contexte des gouvernements tribaux des États-Unis, il faudrait qu'un vaste échantillon représentatif de centaines de membres des tribus remplissent des questionnaires ou participent à des entrevues. Même si ce type de recherche serait souhaitable, il n'a pu être réalisé dans le cadre du présent projet.

Faute de mieux, donc, le présent rapport est fondé principalement sur 20 années d'expérience personnelle comme avocat et consultant auprès de gouvernements tribaux et d'organisations populaires de l'Alaska, de l'Arizona, du Montana, de l'Oregon, du Dakota du Sud et de l'État de Washington. Même si mes impressions sur ce qui se passe chez les Indiens sont nécessairement influencées par les endroits où j'ai eu l'occasion de voyager et de travailler, je crois que mes observations donnent une bonne idée de la situation à l'échelle du pays et j'ai essayé de bien expliquer mes valeurs et mes croyances. Si certains estiment que mon évaluation de la situation est trop sévère, c'est peut-être qu'ils ont visité des endroits où je ne suis pas encore allé. J'accueillerais volontiers des points de vue contraires à la critique générale que je formule ici.

L'autonomie gouvernementale des autochtones aux États-Unis : Une analyse politique qualitative

par Russel Lawrence Barsh

Introduction

Il existe à l'heure actuelle près de 300 gouvernements «tribauxⁱ» aux États-Unis de même que 140 systèmes judiciaires tribaux, qui possèdent au moins une responsabilité théorique à l'égard de 5 % du territoire du pays et d'un million de ses citoyens. Comme leurs équivalents canadiens, les tribus américaines doivent affronter une très grande pauvreté car une famille indienne sur quatre vit en dessous du seuil de pauvreté officiel. Les tribus des États-Unis doivent aussi s'accommoder d'une population blanche nombreuse et envahissante, résultat des politiques fédérales du début du siècle qui visaient l'ouverture des réserves aux colons blancs. Aujourd'hui, près de la moitié de la population des réserves est non indienne et, dans certains cas, ce pourcentage atteint 90 %. Même si elles font partie depuis longtemps du système administratif des États-Unis, les tribus ne possèdent pas la sécurité juridique que recherchent les peuples autochtones du Canada. En effet, pour se défendre contre les empiétements politiques, elles s'appuient sur la pratique et les précédents, et non sur un accord constitutionnel.

Le présent rapport a été rédigé pour fournir à la Commission royale sur les peuples autochtones une analyse concise des 60 années d'expérience des États-Unis dans le domaine de l'autonomie gouvernementale tribale. L'étude s'intéresse plutôt au comportement réel des gouvernements tribaux qu'au contenu du droit américain sur leurs pouvoirsⁱⁱ. Malheureusement, peu d'études critiques ont été publiées sur la vie politique de réserves en particulier et il n'existe pas de statistiques nationales sur les finances, les activités et le comportement actuels des gouvernements tribaux. Sans une importante recherche sur le terrain, il sera impossible de fournir une évaluation quantitative rigoureuse de la réussite des gouvernements tribaux; par exemple, de savoir jusqu'à quel point les tribus indiennes ont pu améliorer le niveau de vie dans les réserves ou à quelle fréquence elles ont été mêlées à des violations des droits de la personne. Le présent rapport doit plutôt conserver un caractère essentiellement qualitatif. Il est fondé en grande partie sur les observations que j'ai faites au cours des 20 dernières années comme avocat et consultant auprès des tribus indiennes.

Dès le départ, les gouvernements tribaux indiens des États-Unis s'inspiraient de modèles occidentaux. Aucun effort véritable n'a été fait pour incorporer ou emprunter des éléments aux institutions ou aux valeurs tribales traditionnelles. Par conséquent, le présent rapport cherchera à évaluer leur efficacité selon des critères occidentaux comparativement à des systèmes parlementaires similaires, mais non autochtones. Après avoir montré que les gouvernements

tribaux des Indiens des États-Unis affichent un rendement médiocre en fonction de cette norme et avoir expliqué pour quels motifs ils ont été incapables de réaliser toutes leurs attentes, j'expliquerai brièvement pour quelles raisons les modèles occidentaux *ne peuvent pas* entraîner une véritable autodétermination des autochtones. Cependant, il n'entre pas dans l'objet du présent rapport d'établir une comparaison approfondie entre les conceptions occidentales et autochtones de la politique et nous ne tenterons pas de le faireⁱⁱⁱ.

Contexte historique

Les Indiens des États-Unis ont toujours eu leur propre forme de gouvernement et, pendant la période des premiers contacts avec les Euro-Américains (jusqu'aux années 1870), nombre d'entre eux ont modifié leurs systèmes politiques traditionnels pour les rendre plus efficaces dans leur lutte contre les Blancs. Une partie de la systématisation de la ligue Haudenosaunee (iroquoise) XVII^e siècle peut être expliquée de cette façon, tout comme les grandes alliances des Indiens des Plaines au milieu du XIX^e siècle^{iv}. Au cours des années 1820, les cinq tribus dites civilisées (Five Civilized Tribes) ont adopté des constitutions inspirées largement de la Constitution américaine parce que des éléments «progressistes» de ces tribus croyaient que cette façon de faire les aiderait à prospérer; cette approche a véritablement connu du succès, jusqu'à ce que leurs terres deviennent trop bien aménagées et trop précieuses pour laisser les Américains indifférents^v. Dans d'autres cas, des changements politiques ont été imposés aux tribus autochtones par l'envahisseur. Dès le XVII^e siècle, les Pueblos de l'Arizona et du Nouveau-Mexique ont été réorganisés par des missionnaires et explorateurs espagnols en États vassalisés, dirigés par des «gouverneurs» autocratiques, et les colonies britanniques en Nouvelle-Angleterre ont installé des Indiens «tributaires» dans des réserves dont les chefs et les juges étaient nommés par des fonctionnaires coloniaux^{vi}.

Pendant les années 1870, les États-Unis ont lancé une campagne pour assimiler culturellement les Indiens. Il s'agissait d'une grande expérience sociale qui reposait sur le contrôle politique direct des affaires intérieures des tribus. Les agents des Indiens présents sur les réserves nommaient des policiers et des juges autochtones pour appliquer une réglementation sociale d'une très grande portée, qui touchait chaque aspect de la vie personnelle des Indiens, des vêtements et de la coupe des cheveux jusqu'à la religion. Des conseils composés de dirigeants soigneusement sélectionnés étaient aussi convoqués à l'occasion pour ratifier des décisions gouvernementales, comme la distribution ou la vente de terres réservées^{vii}. À la même époque, des Indiens ont commencé à profiter des politiques gouvernementales qui encourageaient l'agriculture et l'élevage commerciaux et, dès 1900, bon nombre d'entre eux étaient devenus économiquement indépendants * parfois même relativement à l'aise^{viii}. Cette classe moyenne indienne naissante, souvent alliée aux dirigeants traditionnels et aux Indiens instruits^{ix}, a

commencé à créer ses propres conseils tribaux et organisations commerciales, y compris Granges, les associations de bouviers et, sur la côte ouest, des syndicats de pêcheurs. En 1910, ces organisations indiennes populaires faisaient ouvertement concurrence aux conseils et aux juges nommés par le bureau des Indiens (Indian Office). Dans certaines réserves, le bureau des Indiens a été forcé d'organiser ou de reconnaître des comités tribaux plus représentatifs et plus indépendants^x. Cependant, en vertu des lois fédérales, la décision finale revenait quand même aux agents du bureau des Indiens et ces décisions étaient sans appel.

La réorganisation des Indiens

Ironiquement, c'est la Première Guerre mondiale, à laquelle au moins 20 000 Indiens ont pris part, qui a stimulé le mouvement en faveur d'une véritable autonomie gouvernementale tribale^{xi}. Les anciens combattants indiens n'ont pas hésité à contester la tyrannie du bureau des Indiens et, en collaboration avec les réformateurs blancs, ont exigé la citoyenneté complète pour tous les Indiens, qui a été obtenue en 1924. Pendant ce temps, le bureau des Indiens étudiait des propositions d'organisation de gouvernements locaux sur les réserves indiennes comme façon de transmettre le civisme, mais ce projet n'a été mis en oeuvre que dans quelques réserves^{xii}. En 1933, le président Franklin D. Roosevelt a nommé John Collier, un réformateur blanc en vue, au poste de commissaire des affaires indiennes. Avec l'objectif avoué d'«émanciper» les Indiens du bureau des Indiens, qu'il assimilait à une sorte d'empire colonial, Collier a réussi à convaincre le Congrès de permettre à *toutes* les communautés indiennes d'adopter leur propre constitution et de se gouverner elles-mêmes. Cette volonté a été exprimée dans l'*Indian Reorganization Act* (1934)^{xiii}. Peu importe les motivations de Collier, le Congrès s'attendait à ce que cette mesure ait un caractère temporaire et transitoire * il la voyait comme un programme de formation plutôt qu'un transfert permanent de pouvoirs politiques. En fait, moins de 10 ans plus tard, le Congrès a commencé à tenir des audiences sur des dispositions législatives visant à mettre de l'ordre dans les affaires des tribus indiennes.

Malgré la vision libérale de Collier, l'*Indian Reorganization Act* prévoyait l'adoption et la modification de constitutions tribales, de même que de nombreuses décisions tribales relatives aux terres et aux finances, demeureraient soumises à un droit de veto du bureau des Indiens. Les employés de M. Collier ont utilisé ce pouvoir résiduel pour imposer aux tribus une *forme* de gouvernement très normalisé, de sorte que l'effet immédiat du programme a été l'abolition des conseils *existants* dans de nombreuses réserves * conseils souvent conçus par les Indiens eux-mêmes * et de les remplacer par de nouvelles institutions qui étaient encore plus directement soumises au pouvoir du bureau des Indiens. Il en est donc résulté une normalisation bureaucratique et une réaffirmation des pouvoirs fédéraux, plutôt qu'une libéralisation. En fait, la Loi a été dénoncée non seulement par de nombreux chefs tribaux, mais le propre conseiller

juridique de Collier, Felix Cohen, a commencé à critiquer publiquement ce programme lorsqu'il a quitté la fonction publique au cours des années 50^{xiv}. Chaque tribu a été autorisée à voter sur l'«acceptation» de la Loi; malgré les menaces de Collier selon lesquelles un vote négatif annulerait leurs droits territoriaux, un tiers des tribus l'ont rejeté. Cependant, par la suite, les fonctionnaires fédéraux n'ont fait aucune distinction juridique entre les tribus favorables ou défavorables à la Loi et les tribunaux n'ont établi non plus aucune distinction lorsqu'ils étaient saisis d'affaires contestant la portée des pouvoirs tribaux. La plupart des tribus ayant rejeté la Loi ont adopté les mêmes formes de gouvernement que les tribus l'ayant accepté et elles sont soumises aujourd'hui au même type de supervision fédérale^{xv}.

L'*Indian Reorganization Act* a fait plus que normaliser les structures politiques tribales et réglé les relations administratives entre les gouvernements tribaux et le gouvernement fédéral. En effet, elle a aussi entraîné une concentration additionnelle du pouvoir, à l'intérieur de la communauté indienne, chez les Indiens qui pouvaient lire et écrire, et entretenir de bonnes relations avec les fonctionnaires fédéraux. Certains conseils de tribus favorables à la Loi ont été noyautés par des hommes d'affaires indiens prospères qui avaient suffisamment d'argent pour acheter des cadeaux et faire des campagnes électorales alors que d'autres étaient dominés par d'anciens employés du bureau des Indiens et des Indiens sans terres ou en chômage qui obtenaient leurs pouvoirs en restreignant ou en nationalisant les activités autochtones privées d'agriculture, d'élevage et de pêche^{xvi}. Dans un cas comme dans l'autre, la maîtrise du conseil tribal est devenue une nouvelle façon de regrouper ou de redistribuer les pouvoirs et les ressources des Indiens en éliminant rapidement ce qui restait des mécanismes politiques traditionnels. À son tour, la maîtrise du conseil tribal reposait sur la négociation de l'aide financière, les privilèges et l'appui politique du bureau des affaires indiennes (Bureau of Indian Affairs), ce qui renforçait la mainmise fédérale informelle sur les décisions quotidiennes des tribus. Même les conseils bien intentionnés étaient obligés d'«accepter» des programmes sociaux qui ne convenaient pas ou la vente de minerai, d'eau et de droits de pêche pour maintenir de bonnes relations avec le Bureau^{xvii}.

La «Grande Société»

Jusqu'aux années 60, les conseils tribaux disposaient de peu de pouvoirs véritables, sauf celui d'approuver les programmes sociaux du Bureau et de participer à leur mise en oeuvre. Même si les tribus relevant de l'*Indian Reorganization Act* avaient le droit théorique de créer leur propre système judiciaire tribal, les tribunaux continuaient à être nommés et gérés par le Bureau dans la plupart des réserves et appliquaient la réglementation fédérale plutôt que les codes tribaux^{xviii}. La situation a changé de façon spectaculaire pendant la décennie 65-75 alors que, dans le cadre de l'expansion des programmes sociaux fédéraux en vertu de la politique du président Johnson sur

la «Grande Société», l'aide financière fédérale aux réserves indiennes a été multiplié par sept^{xix}. Les bureaucraties tribales ont progressé rapidement et les tribus ont assumé le contrôle administratif direct des tribunaux, des écoles et des cliniques, et d'autres installations des réserves. Les tribunaux fédéraux ont statué que les tribus disposaient du plein pouvoir de taxer et de réglementer les économies des réserves, sans aucune intervention des États^{xx}. Le Bureau a en même temps entrepris une campagne qui visait à amener les tribus à louer et à développer leurs ressources minérales et hydro-électriques^{xxi}; pour cette raison, les gouvernements tribaux ont été inondés d'argent et de pouvoirs. Comme les pays en développement pendant la même période, ils ont investi énormément dans ce que John Kenneth Galbraith appelle le «développement symbolique» * aéroports et immeubles administratifs modernes * de même que dans la bureaucratie, la police et les prisons.

L'année 75 a marqué un autre tournant car le Congrès a adopté l'*Indians Self-Determination Act*. Cette loi autorisait tout simplement deux ministères fédéraux (l'Intérieur, y compris le bureau des affaires indiennes, et les services de santé et services sociaux) à *déléguer aux tribus* l'administration courante de leurs programmes sociaux existants destinés aux autochtones. Des politiques devaient encore être élaborées par le Cabinet et les fonds dépendaient des budgets annuels adoptés par le Congrès. Les tribus ont progressivement assumé l'exécution sur le terrain de l'ensemble des programmes et services visant les autochtones en vertu de l'*Indians Self-Determination Act*, mais le pouvoir ultime demeurait entre les mains du gouvernement fédéral. Puis, pendant les années 80, le financement a commencé à diminuer, coinçant les tribus entre l'augmentation des responsabilités et la diminution des ressources. Les préoccupations environnementales ont mis un frein à l'exploitation des ressources minérales des réserves, ce qui a entraîné une diminution supplémentaire des ressources financières des tribus; le militantisme croissant des citoyens dans les réserves (Blancs et Indiens), joint au conservatisme budgétaire à Washington, a mis des pressions plus fortes sur les gouvernements tribaux en matière de responsabilisation et d'efficacité. Au même moment, les tribus ont perdu une partie importante de leurs pouvoirs fiscaux et réglementaires par suite des arrêts des juges de plus en plus conservateurs de la Cour suprême. Ce phénomène explique peut-être en partie l'enthousiasme actuel des tribus au sujet des casinos * elles n'ont plus beaucoup de choix pour payer leurs activités de base.

Les gouvernements tribaux aujourd'hui

Deux points importants ressortent de ce sommaire historique. Les gouvernements tribaux indiens d'aujourd'hui ont évolué au moyen d'une prise en charge progressive des programmes et institutions du gouvernement fédéral et non par l'élaboration d'une solution de rechange indienne distincte du système politique euro-américain. Ils continuent à faire partie de la pyramide

administrative fédérale et à dépendre de l'aide et des autorisations du gouvernement fédéral. Même si les employés des tribus sont essentiellement des Indiens, la prise de décisions est encore influencée par des fonctionnaires non autochtones et les institutions sont, au mieux, des modifications de modèles occidentaux. Par conséquent, le flux du pouvoir et des ressources continue à se faire de haut en bas à partir de Washington plutôt que de la base vers le sommet à partir des Indiens eux-mêmes^{xxii}. Cette situation favorise l'oppression et la corruption et pousse les dirigeants tribaux à suivre les conseils du bureau des affaires indiennes plutôt qu'à écouter leurs propres électeurs. Même si des chefs tribaux consciencieux luttent souvent pour résister à l'influence fédérale, leurs plans peuvent être contrecarrés facilement : les fonctionnaires fédéraux retiennent l'aide ou refusent de coopérer et blâment les dirigeants tribaux, ce qui mine leur légitimité devant l'électorat indien et met fin à leur carrière de réformateurs.

Est-ce que les Indiens des États-Unis se trouvent néanmoins dans une meilleure situation du fait qu'ils possèdent une *certaine* autonomie gouvernementale, si imparfaite soit-elle? Sans aucun doute, sur le plan *matériel*, si on compare leur sort à celui des tribus qui ont «cessé d'exister» pendant les années 50 et ont été placées sous la tutelle des États. Puisque leurs terres tribales ont été vendues, que l'aide fédérale a été suspendue et qu'ils ont été négligés par les organismes compétents des divers États, ces tribus ont assisté à un effondrement de leur économie^{xxiii}. Par ailleurs, le réseau complexe de règlements et de procédures administratives fédérales sur les Indiens a probablement ralenti considérablement les investissements et la croissance dans les réserves^{xxiv}. Donc, même si la relation fédérale-tribale a eu un caractère protecteur, elle a aussi été limitative. La même chose vaut sur le plan socio-culturel. Le racisme et la discrimination constituent encore des problèmes dans les zones entourant les réserves indiennes^{xxv}. L'autonomie gouvernementale des tribus a aidé à protéger les Indiens contre ce type de mauvais traitements et a perpétué les idées de nation et d'identité culturelle à une époque (les années 60-90) où la majorité des Indiens ont grandi avec les mêmes mass media que leurs voisins. Cependant, dans la mesure où les gouvernements tribaux avaient une structure occidentale ou américaine, ils ont empêché la formation d'institutions autochtones véritablement adaptées aux réalités modernes. Les dirigeants autochtones ont aussi été tenus d'assumer la responsabilité de politiques élaborées par des organismes fédéraux.

Cette situation a probablement entraîné deux graves problèmes pour l'évolution de l'autonomie gouvernementale des Indiens :

1. *L'autonomie gouvernementale tribale elle-même est devenue un vecteur d'assimilation culturelle.* Les modes traditionnels de prise de décisions et de règlement des différends ont cédé la place aux méthodes occidentales, ce qui a habitué les Indiens à l'autoritarisme, à la règle de la majorité et à l'inégalité. Des élites technocratiques se sont formées et leur pouvoir politique est

bien établi. Si les tribus autochtones tentent de le faire, elles auront beaucoup de difficulté à réorganiser leur société selon des modèles moins occidentalisés.

2. Les luttes concernant les droits individuels des Indiens et leur dignité, autrefois menées contre les fonctionnaires fédéraux, sont maintenant dirigées contre les chefs tribaux. *Les conflits politiques ont été ramenés à l'intérieur des tribus elles-mêmes.* Dans la mesure où les dirigeants tribaux ont été incapables de résoudre ces conflits de manière satisfaisante ou qu'ils ont réagi par des mesures répressives, les Indiens ont tendance à perdre confiance dans leur propre capacité de se gouverner eux-mêmes de façon juste et efficace. La confiance politique en soi, déjà affaiblie par l'expérience du colonialisme, la pauvreté et le système des pensionnats, est minée encore plus par la faiblesse et la corruption apparentes des gouvernements tribaux.

Conditions d'une autonomie gouvernementale véritable

Pendant des siècles, les philosophes et spécialistes occidentaux des sciences politiques se sont querellés sur la définition d'un gouvernement «efficace» ou «démocratique». Sans entrer dans le débat^{xxvi}, qui a gagné en intensité depuis la vague récente de démocratisation en Europe orientale et en Afrique, je dois expliquer aussi le cadre d'analyse utilisé dans le présent rapport. J'ai commencé par l'hypothèse selon laquelle pour être *efficace* * c'est-à-dire pour faire bouger les choses * tout gouvernement doit, à *tout le moins*, disposer d'un *pouvoir*, de *ressources* et d'une *légitimité* suffisants. Voici de quelle façon je définis ces termes :

1. Le *pouvoir* est l'autorité légalement reconnue d'agir, y compris la compétence législative (le droit d'adopter des lois), la compétence judiciaire, le droit de régler les différends. Le pouvoir peut naître d'une constitution, de lois nationales, de jugements des tribunaux ou même de la coutume. Il s'agit essentiellement de savoir si d'*autres* gouvernements et institutions, dans les faits, reconnaissent et respectent ce qui est fait. Les prétentions à la «souveraineté» n'ont aucun sens si elles ne sont que des revendications qui ne peuvent être concrétisées.

2. Les *ressources* comprennent les moyens physiques ou économiques d'agir, particulièrement les ressources financières, mais aussi l'information, la technologie, les ressources humaines (personnes compétentes et en santé) et les ressources naturelles nécessaires à la sécurité et à la poursuite de la croissance économique. Les ressources permettent de mettre en oeuvre le pouvoir et de satisfaire les besoins et les attentes des citoyens. Les questions fondamentales comprennent la nature des relations fiscales et commerciales entre les gouvernements, qui influencent à la fois la maîtrise et le caractère adéquat des ressources.

3. La *légitimité* désigne la confiance du public à l'égard du gouvernement et le soutien qu'il lui accorde. La légitimité peut naître de la façon dont les dirigeants sont choisis, de la mesure dans laquelle ils répondent aux désirs du public, du degré auquel ils satisfont aux attentes du public et de leur respect des droits de la personne. La légitimité renforce les ressources et le

pouvoir; en son absence, les dirigeants doivent lutter contre la résistance populaire et investir plus de pouvoir et de ressources pour agir, s'il leur reste encore une marge de manoeuvre.

À l'intérieur de ce cadre d'analyse, il est possible d'imaginer des situations où une ou deux de ces conditions sont absentes. Par exemple, un gouvernement qui jouit d'une grande légitimité, mais *qui n'a pas de pouvoir ou de ressources*, peut faire bien peu de choses et demeure largement symbolique * particulièrement s'il fait concurrence à d'autres institutions politiques qui ont *effectivement* beaucoup de pouvoir et de ressources. Cette situation a été le lot des gouvernements tribaux «traditionnels» des États-Unis et du Canada. Leur légitimité les soutient, mais leurs membres conservent habituellement une allégeance parallèle aux conseils tribaux élus parce qu'eux seuls peuvent distribuer des avantages importants.

À l'autre extrême, on retrouve les gouvernements qui ont du pouvoir et des ressources, *mais pas de légitimité*. Pour se maintenir en place, ces régimes doivent être répressifs. Ils doivent utiliser leurs atouts politiques pour combattre l'intérêt public plutôt que de le servir. Ce modèle décrit les dictatures (ou les régimes «autoritaires») que l'on a retrouvés dans des pays industrialisés relativement riches au cours des derniers siècles. Sur la scène internationale, ils étaient indépendants, et même dominants, alors que chez eux ils étaient en guerre contre leurs propres citoyens. Ils ont souvent été en mesure de relever le niveau de vie matériel, mais seulement au détriment de la liberté et de la sécurité des personnes.

Lorsqu'un gouvernement a un certain pouvoir, mais manque à la fois de ressources *et* de légitimité, il risque de devenir oppressif *et dépendant*. C'est la situation dans laquelle se trouvent les pays en développement aujourd'hui, que l'on appelle «néo-colonialisme». C'est aussi la situation de la plupart des tribus indiennes des États-Unis dans le cadre juridique actuel. En effet, pour se maintenir, le régime doit obtenir des ressources d'autres gouvernements. En retour, ces bienfaiteurs deviennent les véritables détenteurs du pouvoir de décision, imposant énormément de conditions à la poursuite de l'aide, à l'injection de nouveaux capitaux et à la renégociation des emprunts. À cause de la dépendance extérieure, ces gouvernements rendent plus de comptes à leurs créanciers étrangers qu'à leurs propres citoyens. Cette situation affaiblit le peu de légitimité qu'ils possèdent encore, ce qui augmente la nécessité de mesures intérieures répressives. Alors qu'un régime doté de nombreuses ressources peut réussir pendant un certain temps à calmer la dissidence au moyen de dépenses de sécurité sociale, un régime qui dépend de l'extérieur doit donner la priorité à la satisfaction de ses créanciers, ce qui accélère sa chute. La dette extérieure dans les pays en développement a non seulement fait tomber les dictatures, mais aussi les démocraties qui les ont remplacées^{xxvii}. En effet, un régime révolutionnaire ou réformiste perd rapidement sa légitimité lorsqu'il abandonne son programme politique pour répondre aux exigences de ses créanciers. À mon avis, c'est essentiellement pour cette raison que les réformes réussissent rarement dans les réserves indiennes des États-Unis.

Je soutiens que les gouvernements tribaux indiens des États-Unis sont nettement désavantagés devant les administrations fédérale et des États du système politique américain, et ce, pour les raisons suivantes :

1. Les gouvernements tribaux ont *moins de pouvoir* et leur pouvoir est incertain * c'est-à-dire qu'il fluctue de manière fréquente et imprévisible selon les nouveaux jugements des tribunaux et qu'il peut être aboli complètement par le Congrès à tout moment. Les tribus n'exercent pas les pleins pouvoirs sur leurs territoires et ne participent pas directement aux décisions prises à l'échelle nationale.
2. Les gouvernements tribaux dépendent de manière excessive de l'aide fédérale pour leurs ressources de base et l'aide fournie est hautement conditionnelle, discrétionnaire et imprévisible, fluctuant énormément avec le temps et d'une tribu à l'autre. Les tribus ont été forcées d'utiliser leurs ressources naturelles de façon excessive, ce qui a *accru* leur dépendance à long terme.
3. La légitimité des gouvernements tribaux était faible dès le départ à cause de leur évolution historique à partir d'institutions imposées par le gouvernement fédéral; elle s'est affaiblie davantage à cause de leur incapacité de satisfaire les besoins fondamentaux des Indiens, de leur dépendance à l'égard de l'extérieur et, dans bien des cas, de leurs abus de pouvoir, situations qui ont toutes été aggravées par des problèmes de pouvoir et de ressources.

Il s'agit bien sûr d'un cadre d'analyse *occidental*. Une analyse d'un point de vue *autochtone* (ou d'un point de vue micmac, anishnawbe ou déné) pourrait être plus simple, car il serait bien plus clair dans cette optique que les gouvernements tribaux indiens actuels des États-Unis ne représentent pas ou ne réalisent pas les valeurs autochtones comme le consensus, la réconciliation, l'intégrité familiale, le respect de l'individu ou l'égalitarisme, même s'ils prétendent le faire^{xxviii}. Leur conception et leur fonctionnement sont typiquement occidentaux et ils font partie intégrante d'un système politique occidental plus large, tout comme le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. Personne ne devrait s'attendre à ce qu'ils se comportent comme des gouvernements tribaux traditionnels. Cependant, il est raisonnable de leur demander de fonctionner efficacement comme des gouvernements occidentaux.

Idéalement, bien sûr, les gouvernements autochtones devraient jouer un rôle efficace au niveau de la politique nationale *et* être adéquats sur le plan culturel. Dans le cas des gouvernements tribaux indiens des États-Unis, les questions culturelles ont surgi après coup, non dans la conception originale des institutions tribales, mais en réaction à leurs faiblesses. La culture est une question importante aujourd'hui dans la politique tribale parce que les gouvernements tribaux ont été relativement inefficaces. Le fait de donner un caractère autochtone aux institutions tribales existantes ou de les remplacer par des institutions mieux adaptées sur le plan culturel est présenté comme un remède, alors que le problème ne vient pas du fait que les gouvernements tribaux sont fondés sur des modèles *occidentaux*, mais sur de

mauvais modèles occidentaux. Le choix ne devrait pas se poser entre les structures actuelles, qui sont carrément occidentales, et toute autre structure qui serait «indienne», mais entre des modèles occidentaux efficaces et des modèles autochtones efficaces. Aucune de ces propositions n'est actuellement à l'étude, sauf au niveau philosophique le plus large. Je reviendrai plus loin sur cette question. Pour l'instant, je m'appuie sur l'hypothèse selon laquelle un système d'autonomie gouvernementale autochtone doit être *au moins* efficace en tant que composante du système politique national, qui a une structure occidentale, quelle que soit son orientation culturelle interne.

Examen critique : Le pouvoir

Les gouvernements tribaux des Indiens des États-Unis ont *moins de pouvoir* que les gouvernements des États et le gouvernement fédéral, et leur pouvoir est *beaucoup moins stable*, ce qui restreint leurs possibilités de même que l'efficacité et la cohérence de leurs actions. La compétence législative et la compétence judiciaire des gouvernements tribaux ne sont pas aussi larges que celles des États et elles ont été fixées par des jugements des tribunaux plutôt que par des dispositions constitutionnelles ou législatives. Par conséquent, la portée des pouvoirs tribaux a toujours été contestée et soumise à des modifications fréquentes. De plus, le droit à l'autonomie gouvernementale des tribus et même leur *existence juridique* peuvent être modifiés ou même abolis par le Congrès; cette situation est d'autant plus dangereuse que les tribus indiennes n'ont aucune représentation directe ni aucune participation formelle aux prises des décisions à l'échelle nationale. Si les dirigeants tribaux n'avaient pas déployé autant d'énergie et de ténacité, tant en matière de relations publiques que de démarchage, sinon l'autonomie gouvernementale se serait érodée plus vite ou encore plus.

Le principe général, que l'on retrouve dans les arrêts récents de la Cour suprême, sont les suivants : les tribus indiennes conservent tous les pouvoirs d'autonomie gouvernementale *qui n'ont pas été cédés par traité* ou qui n'ont pas été éteints expressément par une *loi fédérale* et qui ne sont pas «incompatibles avec leur statut de tribus indiennes»^{xxix}; les auteurs de doctrine désignent cette réalité par l'expression «souveraineté résiduelle» * en d'autres termes, les tribus conservent tout ce qui ne leur a pas été enlevé. D'un point de vue canadien, on pourrait comparer la situation à une «boîte pleine», de laquelle le Congrès retire des éléments de temps à autre. De plus, le critère de l'«incompatibilité avec le statut» signifie que les *tribunaux* peuvent parfois retirer des éléments de la boîte, de sorte que son contenu continue à diminuer. En fait, on risque de se retrouver devant une boîte *vide*, que seul le Congrès pourra remplir.

Autonomie

Le pouvoir de définir la collectivité visée, de déterminer les personnes qui en sont membres, d'élaborer sa constitution et son système de gouvernement représente un élément fondamental du droit à l'autonomie gouvernementale ou à l'autodétermination. Selon les jugements des tribunaux, les tribus indiennes des États-Unis possèdent ces droits dans le cadre de la «souveraineté résiduelle». En réalité, ces pouvoirs sont exercés par le gouvernement fédéral.

Une tribu indienne n'a droit à l'autonomie gouvernementale que si elle est «reconnue» comme une tribu indienne par le Secrétaire à l'Intérieur, qui publie une liste annuelle. Tout différend à l'égard du droit d'un groupe à figurer sur la liste est tranché par le Département de l'Intérieur lui-même, selon des critères qui exigent des preuves de continuité généalogique, culturelle et politique depuis les premiers contacts historiques de ce groupe avec les Européens^{xxx}. L'existence d'un traité n'est plus suffisante en soi pour établir l'admissibilité à l'inscription sur la liste. Jusqu'à maintenant, le couperet s'est abattu principalement sur de très petites tribus ou des tribus sans terres, mais le Département de l'Intérieur soutient qu'en principe toutes les tribus pourraient être tenues de respecter ces normes. Même si un groupe a été inscrit sur la liste et qu'il a convaincu le Département de l'Intérieur qu'il est une tribu indienne, le Congrès a le pouvoir d'abolir son existence juridique et ses droits^{xxxi}. Donc, l'existence juridique des tribus est accordée et retirée à la discrétion des fonctionnaires et législateurs fédéraux.

De plus, l'autonomie gouvernementale n'est pas un droit constitutionnel de toutes les tribus existantes ou «reconnues». Elle est née lentement de lois, de jugements des tribunaux et de pratiques administratives. Même si la plupart des présidents récents, de Nixon à Bush, ont réaffirmé l'engagement de maintenir des «relations de gouvernement à gouvernement» avec les tribus, la Cour suprême fait encore de cette question une affaire de «politique gouvernementale» et non une question juridique fondamentale^{xxxii}. Le Congrès est libre de modifier le droit à l'autonomie gouvernementale et ne s'en prive pas; jusqu'à présent il ne l'a pas aboli complètement, mais il en a limité l'exercice dans certains cas particuliers comme, par exemple, dans l'*Indian Gaming Regulatory Act* (1988). En fait, le Sénat vient de discuter d'un projet de loi portant censément sur le «nouveau fédéralisme» qui exigerait des tribus qu'elles démontrent que leurs gouvernements sont démocratiques et responsables. Que l'imposition de cette condition à la poursuite de l'autonomie gouvernementale soit pertinente ou non, le Congrès aurait certainement le pouvoir d'agir à ce niveau.

La question de l'appartenance aux tribus indiennes n'est pas moins délicate aux États-Unis qu'au Canada. La définition de l'appartenance est sans aucun doute l'un des plus importants attributs de l'autodétermination puisqu'elle touche directement l'identité sociale et culturelle de même que les caractéristiques de la collectivité. En principe, les décisions relatives à l'appartenance des personnes aux tribus sont régies par le droit tribal et ne sont pas soumises à

l'examen des tribunaux fédéraux, même pour des motifs de discrimination^{xxxiii}. Chaque tribu possède ses propres normes constitutionnelles en matière d'admissibilité et ses procédures d'examen des demandes individuelles; les éléments pris en compte comprennent l'arbre généalogique, le «sang indien», le lieu de naissance et de résidence, selon des combinaisons diverses. Puisque les normes tribales devaient d'abord être autorisées par le Secrétaire à l'Intérieur, c'est pourquoi on accorde habituellement la priorité au «sang indien». De plus, le gouvernement fédéral lui-même n'est pas lié par les normes tribales et il dispose de ses propres critères pour déterminer si les personnes sont admissibles aux programmes et services fédéraux sur les Indiens^{xxxiv}. Les membres des tribus peuvent se voir refuser les avantages des programmes fédéraux si, par exemple, ils vivent hors réserve ou s'ils ont été «adoptés» sans être tenus de prouver leur proportion de «sang indien». Puisque les tribus ont tellement besoin de l'aide fédérale pour maintenir leurs services communautaires de base, elles hésitent à admettre de nouveaux membres qui n'entraînent pas un accroissement du nombre de bénéficiaires des services fédéraux.

Comme les critères d'appartenance aux tribus, toutes les constitutions tribales et leurs modifications doivent être autorisées par le Secrétariat à l'Intérieur. Cette exigence est formulée explicitement dans l'*Indian Reorganization Act* (1934); dans le cas des tribus qui ne relèvent pas de la Loi, il est présumé que cette autorisation constitue un préalable du maintien de la «reconnaissance» par le Département de l'Intérieur. Le processus d'examen est purement discrétionnaire et, jusqu'en 1988, le Secrétaire n'était même pas tenu de prendre cette décision en deçà d'un certain délai. Aucune tribu n'a jamais fait annuler un veto devant les tribunaux et il est peu probable que nombre d'entre elles hésiteraient même à tenter ce type d'action en justice parce que le fait de s'opposer au Secrétaire à l'Intérieur peut avoir des répercussions importantes sur le financement et les services. Il n'est donc pas surprenant que, malgré la grande diversité des cultures autochtones aux États-Unis, il y ait si peu de différence entre les constitutions tribales. Dans une étude non publiée que j'ai réalisée il y a presque 10 ans, je n'ai trouvé aucune corrélation significative sur le plan statistique entre constitutions tribales et «régions culturelles». Le phénomène qui expliquait *en réalité* l'essentiel des différences entre les constitutions tribales était *l'année de leur autorisation initiale* * c'est-à-dire l'évolution de la politique de Washington.

Compétence législative

Comme nous l'avons souligné, les constitutions tribales sont remarquablement uniformes, avec des variations mineures qui n'ont rien à voir avec des facteurs culturels. Chacune d'elle contient une liste de pouvoirs législatifs, semblables aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui ont été choisis à partir d'un inventaire de quelque 30 pouvoirs fourni à l'origine par les avocats du gouvernement fédéral. Certaines tribus ont inscrit la plupart des pouvoirs et d'autres,

quelques-uns seulement. Le tableau 1 résume les dispositions relatives aux pouvoirs législatifs de 140 constitutions tribales^{xxxv}. Trois observations préliminaires peuvent être formulées. Une bonne partie des fonctions essentielles^{xxxvi} de l'autonomie gouvernementale se trouvent mentionnées explicitement dans un nombre très limité de constitutions tribales. Lorsqu'elles sont mentionnées, elles sont souvent expressément soumises à l'autorisation du Secrétaire à l'Intérieur. Certaines sont aussi formellement limitées dans leur application aux Indiens ou aux terres appartenant aux Indiens. Par exemple, 83 % des tribus ont inscrit dans leur constitution le pouvoir de prélever des impôts mais, à l'intérieur de ce groupe, 77 % doivent faire approuver leur réglementation fiscale par le Secrétariat à l'Intérieur et 7 % sont obligées par leur constitution à ne taxer que *certaines personnes* ou *certaines choses*. Même si la Cour suprême a désigné les impôts comme un pouvoir «inhérent» de l'autonomie gouvernementale des tribus^{xxxvii}, ce pouvoir peut être limité par les constitutions des tribus et, bien sûr, être modifié par le Congrès.

Tableau 1
Pouvoirs inscrits dans 140 constitutions tribales des États-Unis

Pourcentage des tribus pour lesquelles ce pouvoir est :

	inscrit	restreint ¹	limité ²
<i>Droit et justice</i>			
police	63	91	88 ³
expulsion	52	99	1
<i>Famille et biens</i>			
soin des mineurs	33	91	11
succession	36	84	16
mariage/divorce	29	37	88
<i>Fiscalité</i>			
expropriation	20	46	50
impôt	83	77	7
emprunts	15	71	-
dépenses	76	43	-
acquisition de biens	41	61	-
aliénation de biens	52	47	-
<i>Réglementation commerciale</i>			
permis commerciaux	49	91	1
cession de terrains	68	45	-
attribution de statuts à des entreprises	55	35	-
exploitation d'entreprises	75	14	-
<i>Protection de l'environnement</i>			
zonage	25	94	3 ⁴
conservation	15	24	5
chasse et pêche	24	44	6

¹ Exercice soumis à l'autorisation du Secrétaire à l'Intérieur.

² Application limitée aux Indiens et aux terres appartenant à des Indiens.

³ Limitation par les tribunaux dans l'affaire *Oliphant v. Suquamish Indian Tribe*.

⁴ Limitation par les tribunaux dans l'affaire *Brendale v. Yakima Indian Nation*.

Les différends tribaux internes au sujet de la compétence législative de leurs conseils sont généralement réglés (lorsqu'ils le sont) par les tribunaux des tribus, qui peuvent se permettre d'adopter une attitude libérale en la matière^{xxxviii}. Les controverses touchant la portée des pouvoirs tribaux naissent généralement de leur application à des non-Indiens et à des biens ou à des entreprises appartenant à des non-Indiens, à des municipalités dont la charte est approuvée par les États ou à des collectivités majoritairement non indiennes vivant à l'intérieur de réserves. Depuis les années 70, la Cour suprême a adopté une approche de plus en plus restrictive sur les pouvoirs tribaux, statuant que les tribus ne disposent pas de pouvoirs réglementaires à l'égard des terres qui appartiennent à des non-Indiens (y compris les cours d'eau navigables qui traversent les réserves) et aux collectivités non indiennes qui peuvent s'être formées à l'intérieur des limites des réserves^{xxxix}. Puisque la plupart des réserves, de nos jours, constituent une mosaïque de terres indiennes et non indiennes, et qu'elles englobent aussi d'importantes populations non indiennes, les tribus ont de la difficulté à adopter des plans efficaces en matière de conservation de la faune et des sols, d'utilisation commerciale des terres et de protection de l'environnement. Cette situation complique aussi l'application quotidienne des lois parce que c'est l'identité du propriétaire du terrain où l'infraction est commise qui détermine si la tribu a le pouvoir de réglementer ou de poursuivre.

De la même façon, les tribunaux ont soutenu que les gouvernements tribaux, tout en ayant le pouvoir de taxer des non-Indiens et des activités commerciales non indiennes dans les réserves, *n'ont pas le pouvoir de soustraire* les non-Indiens aux impôts des États * par exemple, en leur vendant des biens de consommation détaxés^{xl}. En effet, les tribus (ou toute entreprise indienne titulaire d'un permis d'une tribu) doivent percevoir tous les impôts de l'État auprès des clients non indiens et les remettre à l'État. Il y a une seule exception à cette règle : lorsque le taux d'imposition de la tribu est égal ou supérieur au taux d'imposition en vigueur de l'État, la tribu peut alors percevoir sa propre taxe. Cette règle, qui enlève aux tribus le même pouvoir territorial de taxation dont jouissent les États, empêche les tribus d'utiliser pleinement les taux d'imposition comme outil pour attirer les investissements, obtenir certaines activités économiques ou subventionner certaines industries.

La limite la plus importante au pouvoir des tribus est peut-être la gestion fédérale globale des terres et des ressources des tribus indiennes, que l'on justifie officiellement par l'exercice de la «responsabilité fiduciaire» à l'égard des autochtones^{xli}. La notion de «responsabilité fiduciaire» est un résidu de théories du XIX^e siècle sur le supposé manque de développement culturel des Indiens et leur besoin de supervision. Depuis les années 1880, les terres indiennes n'appartiennent pas aux tribus elles-mêmes, mais sont conservées en «fiducie» pour leur compte par les États-Unis. Jusqu'aux années 70, à cause de cette façon de voir, les fonctionnaires

fédéraux négociaient des baux d'exploitation minière, forestière et agricole et mettaient en oeuvre des projets de conservation sous réserve uniquement des cas où les tribus «s'opposaient» aux actions envisagées. Des lois récentes autorisent les tribus à assumer ces fonctions, quoique dans le cadre de politiques tribales approuvées par le gouvernement fédéral^{xliii}. Le gouvernement fédéral est cependant encore autorisé à imposer une taxe spéciale sur le revenu des ressources indiennes pour ses services.

De plus, comme les gouvernements des États, les tribus indiennes sont soumises aux *lois générales* du gouvernement fédéral^{xliiii} et ne peuvent adopter de lois incompatibles avec les lois fédérales. Par conséquent, les gouvernements tribaux *partagent* le pouvoir législatif avec les gouvernements fédéral *et* des États; ils n'ont des pouvoirs *exclusifs* qu'à l'égard des terres et des collectivités indiennes, dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit avec les lois fédérales. L'évolution de la propriété des terrains sur les réserves et la multiplication des programmes réglementaires fédéraux ont entraîné un rétrécissement progressif de la portée des pouvoirs tribaux. La limitation de la portée du pouvoir fiscal des tribus signifie de plus que la *structure de l'économie des réserves* est influencée par les lois fiscales du gouvernement fédéral et des États, au moins autant que par les politiques tribales. Même si les tribus ont réussi à obtenir un rôle administratif important dans la gestion de leurs propres ressources, notamment minérales, le Secrétaire à l'Intérieur, en tant que «fiduciaire», peut encore désavouer les politiques tribales de gestion des ressources.

Compétence et courtoisie judiciaires

Comme la compétence législative, la compétence des tribunaux indiens est soumise aux limites territoriales et à la suprématie de l'État fédéral. Depuis 1958, les tribunaux indiens ont compétence exclusive à l'égard des différends survenant entre Indiens dans une réserve, sauf pour ce qui est de certains crimes relevant du gouvernement fédéral; dans ces cas, le contrevenant peut être poursuivi *à la fois* par la tribu et le gouvernement fédéral, concurremment. Les tribunaux des États ont le pouvoir d'intervenir dans une réserve si cette intervention n'enfreint pas le droit des Indiens à se gouverner eux-mêmes, par exemple dans les affaires touchant uniquement des non-Indiens ou des terrains et des biens non indiens^{xliv}. Ce critère est difficile à appliquer avec cohérence ou certitude et la Cour suprême elle-même a admis qu'elle ne peut faire mieux que tenir compte des faits dans chaque cas^{xlv}. Par exemple, la Cour suprême a soutenu que certaines tribus ont beaucoup plus de pouvoirs que d'autres à l'égard de la conservation du poisson et de la faune * apparemment à cause de son évaluation de l'importance de la chasse et de la pêche pour les tribus visées.

Aujourd'hui, les restrictions les plus importantes sur la compétence judiciaire indienne ont un caractère *personnel* ou *racial* plutôt que *territorial*. La Cour suprême a statué en 1978 que

les tribus ne possèdent pas de compétences inhérentes en matière pénale à l'égard des non-Indiens et, en 1991, elle a étendu cette exemption aux Indiens qui ne sont pas membres de la même tribu^{xlvi}. Le Congrès a rapidement annulé le second arrêt, mais le premier est toujours en vigueur. Par conséquent, les tribus peuvent uniquement appliquer des sanctions «civiles» (comme l'indemnisation et la restitution) pour essayer d'orienter le comportement des non-Indiens sur les réserves. Donc, alors que les pouvoirs du gouvernement fédéral, du gouvernement des États et des municipalités s'appliquent à toutes les personnes et à toutes les choses situées à l'intérieur de certaines limites, les pouvoirs des tribus dépendent de la race de l'infracteur et de la race du propriétaire du bien. À cet égard, les tribus sont traitées plus comme des clubs privés de chasse et de pêche que comme des gouvernements.

La courtoisie judiciaire, soit la mesure dans laquelle les tribunaux d'un État doivent respecter et appliquer les jugements des tribunaux d'autres États, constitue un aspect important de l'efficacité des pouvoirs locaux dans le système politique américain. Les jugements des tribunaux indiens ont peu à peu obtenu la courtoisie judiciaire par la pratique et le précédent; sur le *plan législatif*, ils n'ont droit à cette courtoisie que dans les cas d'ordonnances visant la garde des enfants^{xlvii}. Dans l'ensemble, cependant, il serait juste de dire que les tribunaux indiens ont obtenu le respect des tribunaux des États en même temps qu'ils ont perdu une bonne partie de leurs pouvoirs sur les réserves. Comparativement à ce qui se produisait pendant les années 60, les tribunaux indiens sont peut-être moins à même de régir l'ensemble des activités et des différends dans les réserves, mais s'attendent de plus en plus à ce que leurs ordonnances soient appliquées par d'autres tribunaux.

En résumé, on peut constater que les pouvoirs des États et des tribus sont *simultanés* à bien des égards. Dans les différends touchant des non-Indiens ou des biens non indiens, les tribunaux autochtones agissent avec prudence et les jugements des tribunaux fédéraux offrent peu d'orientation fiable. Cette confusion juridique a été aggravée par les lois fédérales des années 50 qui plaçaient *certaines* réserves, dans *certaines* États, sous la compétence simultanée des États dans *certaines* cas. La répartition des pouvoirs entre les tribunaux des États et les tribunaux indiens à l'égard de ces réserves continue à alimenter un grand nombre d'actions en justice devant les tribunaux fédéraux^{xlviii}. Voici le point important à retenir : la compétence des tribunaux indiens est limitée à certaines personnes et à certains biens à l'intérieur des réserves, mais *on ne sait jamais quelle est sa portée exacte, et elle varie d'un État à l'autre*.

Délégation réciproque

Pour éviter ces conflits en matière de compétence législative et judiciaire, un nombre croissant de gouvernements tribaux négocient des accords intergouvernementaux *globaux* avec les États voisins. La Constitution exige que toute entente passée entre des États soit autorisée par le

Congrès, et on ne sait pas très bien si cette disposition limiterait le pouvoir des États et des tribus de faire des arrangements similaires. Le Congrès a accordé une approbation globale aux accords entre les États et les tribus concernant la garde des enfants, mais aucune loi de portée générale n'a encore été adoptée sur cette question^{xlix}. Des accords sur des sujets aussi différents que le partage des recettes fiscales, la gestion de la faune et les compétences en matière de justice pénale ont néanmoins été passés; ils réduisent la confusion et l'inefficacité qu'entraînent les conflits de compétences dans certains États. L'accord dit du centenaire, conclu en 89 dans l'État de Washington, en constitue un bon exemple; il s'agit d'un accord cadre qui engage l'État et l'ensemble des 27 tribus indiennes de son territoire à effectuer des consultations annuelles, dans le but de négocier des accords sur toutes les questions d'intérêt commun.

Même si ces accords intergouvernementaux redonneront finalement une certaine efficacité aux gouvernements tribaux, en *coordonnant* les activités des États et des tribus, ils ne peuvent régler les problèmes sous-jacents causés par la compétence législative et judiciaire limitée des tribus. De plus, les gouvernements des États n'ont pas le pouvoir constitutionnel de *déléguer* l'un quelconque de leurs pouvoirs aux tribus ou d'autoriser les gouvernements tribaux à faire des activités qui ne sont pas permises par leur propre constitution ou les lois fédérales. Les accords ne peuvent élargir les pouvoirs tribaux; ils peuvent tout simplement améliorer l'efficacité des pouvoirs actuels.

Participation

Puisque les pouvoirs des gouvernements tribaux peuvent être modifiés au moyen de lois fédérales particulières sur les Indiens et qu'ils doivent de plus être exercés dans le cadre des lois fédérales générales, les tribus devraient évidemment exiger un rôle dans le processus pertinent de prise de décisions au palier fédéral. Le phénomène ne s'est pas produit, en bonne partie à cause de facteurs démographiques. En effet, les Indiens des États-Unis représentent 1 % de la population du pays et ne constituent pas une majorité dans un État ou dans un district électoral fédéral^l. En l'absence de dispositions constitutionnelles particulières, comme celles qui ont été négociées récemment en Canada, il est peu probable que des membres du Congrès «représentent» un jour les Indiens et les tribus indiennes. Les tribus maintiennent néanmoins des groupes de pression actifs au Capitole, axant leurs efforts sur les lois relatives aux Indiens et sur les comités du Sénat et de la Chambre des représentants intéressés spécifiquement aux affaires indiennes^{li}. Puisqu'ils n'ont pas de vote à monnayer, sur quoi peuvent-ils s'appuyer? Les démarcheurs qui oeuvrent pour les tribus indiennes obtiennent généralement plus de succès dans les domaines suivants :

1. Les projets «clientélistes», c'est-à-dire les immobilisations fédérales dans les réserves indiennes, notamment pour la construction de barrages et d'immeubles, qui auront des retombées sur l'économie de l'État voisin, ce qui entraînera le soutien de ce dernier.
2. La réorganisation des programmes existants d'aide fédérale aux Indiens et la concurrence avec d'autres tribus indiennes pour l'obtention de portions plus grandes de l'aide, avec peu de possibilités d'accroître le montant *total* de l'aide.
3. Exemption des tribus indiennes des dispositions réglementaires de nouvelles lois ou inclusion de tribus indiennes (avec les États, les municipalités, ou les deux à la fois) parmi les bénéficiaires de nouveaux programmes de dépenses intérieurs, avec un taux de réussite très variable.

La préoccupation importante touche l'*efficacité* du démarchage des tribus indiennes. Les gouvernements des États et leurs citoyens sont directement représentés au Congrès, mais les tribus indiennes doivent participer aux prises de décisions à l'échelle fédérale en tant que «groupe d'intérêt», comme les écologistes, l'industrie pharmaceutique et le secteur de la plomberie. Les chefs des tribus ont un excellent pouvoir de persuasion, mais ils ne peuvent promettre un grand nombre de votes ou des contributions aux partis politiques en vue de la prochaine élection fédérale. Ils ont réussi à empêcher l'adoption de quelques projets de loi potentiellement dangereux, comme les propositions des années 70 visant l'abolition des droits de pêche issus de traités dans la région nord de la côte du Pacifique, mais au prix de dépenses et d'efforts importants. À l'exception de l'*Indian Child Welfare Act* (1978), ils *n'ont pas été* en mesure de faire élargir ou de clarifier les compétences des tribus en matière législative ou judiciaire.

Examen critique : Les ressources

Le pouvoir législatif ne veut rien dire sans les ressources économiques adéquates qui permettent de l'utiliser efficacement. Aucune démocratie moderne ne peut ignorer les exigences de ses citoyens qui veulent de bonnes écoles, des soins de santé accessibles ou la possibilité de trouver un emploi intéressant. Il est impossible de stimuler le développement social et économique sans au moins une certaine dose de fonds publics. Le «marché libre» peut être en mesure de fournir certains aménagements publics nécessaires, comme des cliniques médicales et des réseaux d'autoroutes, mais peu de citoyens sont en mesure d'en payer le prix. La fiscalité et l'utilisation ou la redistribution par l'État des richesses collectives est devenue une responsabilité indispensable des gouvernements modernes. Mais même dans une société «libertaire» ou une société qui limite au minimum l'intervention de l'État, qui n'aurait rien fait de plus que d'adopter et d'appliquer des lois pour protéger les droits des citoyens, les coûts relatifs aux législateurs, à la police, aux juges et aux prisons seraient quand même importants. C'est seulement dans une société très restreinte, culturellement homogène et riche en ressources, où l'égalité est la norme et

où les problèmes sociaux sont rares, que nous pouvons imaginer un gouvernement pouvant agir uniquement par la force de la conviction.

Ces remarques sont particulièrement pertinentes dans une discussion sur les États-Unis qui, malgré leur idéologie capitaliste, taxent et dépensent autant que tout autre pays industrialisé^{lii}. En effet, le gouvernement national subventionne les régions «défavorisées» au moyen de programmes d'aide spéciaux mais, de plus, les États et les villes utilisent des fonds publics et des abris fiscaux pour attirer des investissements privés et des entreprises. Dans ce contexte politique, les tribus indiennes doivent aussi livrer bataille pour rendre leurs économies productives et compétitives, et elles ne peuvent le faire par un simple décret. Les tribus ont besoin de ressources financières pour gérer leurs ressources matérielles (terres et ressources naturelles) et améliorer leurs ressources humaines (santé, espérance de vie et compétences), de façon à promouvoir la croissance et, finalement, devenir autonomes sur le plan économique. Cependant, peu de tribus conservent des richesses naturelles importantes et la plupart des économies tribales reposent essentiellement sur l'aide fédérale pour créer de l'emploi et payer les services de base. Pour cette raison, les gouvernements tribaux sont dans une impasse car ils essaient de mettre en valeur les ressources qu'ils ont encore sans compromettre le versement de l'aide fédérale * une situation qui ressemble beaucoup à celle des personnes qui reçoivent de l'aide sociale. Ce qui est pire, le retard dans le renforcement des économies tribales crée le risque d'un exode des cerveaux car le niveau d'éducation moyen des Indiens a progressé beaucoup plus rapidement que le nombre d'emplois dans les réserves au cours des 20 dernières années. Chaque autochtone doit encore choisir entre le bien-être matériel et la participation à l'autonomie gouvernementale.

Ressources matérielles et humaines

En superficie, les Indiens des États-Unis possèdent beaucoup de terres, comparativement aux autres citoyens américains et aux autochtones du Canada. En effet, les réserves occupent près de 5 % de la superficie totale du pays et recouvrent environ un dixième de ses réserves en hydrocarbures, le tiers de son uranium et une partie des systèmes fluviaux les plus importants. Cependant, les deux tiers des tribus ne disposent pas de ressources énergétiques importantes ou de forêts exploitables commercialement. Certaines réserves ont encore un caractère essentiellement agricole et nombre d'entre elles ont très peu de possibilités en dehors du tourisme. La situation est la suivante : très peu de tribus disposent d'une base suffisante en ressources naturelles sur laquelle édifier leur économie et elles sont encore moins nombreuses à posséder des ressources *renouvelables* sur lesquelles elles peuvent compter pendant plus d'une génération ou deux. Malgré leur superficie relativement grande, les réserves américaines sont dépourvues de ressources, comme la plupart des réserves du Canada. Même en ne tenant pas

compte des contraintes environnementales, la plupart des tribus ne possèdent pas suffisamment de ressources matérielles pour que leur valeur liquidative serve à combler leurs besoins humains immédiats *et* à alimenter leur croissance.

La plupart des revendications territoriales indiennes aux États-Unis ont été plaidées en vertu de l'*Indian Claims Commission Act* (1946) et entièrement réglées pendant les années 70 et 80. L'indemnité versée totalisait près d'un milliard de dollars, mais ce montant représentait moins de 1 % de la valeur des terres que les tribus avaient perdues par suite de fraude, de confiscation ou de traités imposés; le Congrès et le Département de l'Intérieur ont fait en sorte que la plus grande partie de l'argent des réclamations soit distribuée directement aux citoyens, argent rapidement consacré à l'achat de biens de consommation, ou utilisée pour compenser le coût des programmes et services fédéraux^{liii}. J'insiste sur ce point pour bien faire comprendre que les Indiens des États-Unis *n'ont pas* utilisé les réclamations en cours comme un levier pour obtenir de nouvelles terres ou un capital adéquat pour le futur. Le capital le plus précieux qu'ils avaient * des droits sur une importante partie du pays * a été converti en un transfert net non renouvelable de moins de 500 \$ par Indien. Aujourd'hui, les tribus doivent demander une aide d'environ un milliard de dollars par an, soit moins que la valeur des intérêts annuels de ce qu'ils ont perdu.

Chaque pays, pour survivre à long terme, doit asseoir son économie sur la technologie plutôt que sur les matières premières. C'est particulièrement vrai pour les petites sociétés. En effet, les matières premières finissent par s'épuiser et la concurrence, de même que la substitution à l'échelle mondiale, maintiennent les prix à un faible niveau et les entraînent à la baisse, même s'il s'agit de ressources renouvelables comme les cultures, les arbres et le poisson. Aujourd'hui, la concurrence est fondée sur la «valeur ajoutée» et les peuples autochtones ne peuvent échapper à cette réalité. Au contraire, de nombreux universitaires et dirigeants politiques autochtones soutiennent que c'est justement dans ce domaine que les sociétés autochtones peuvent exceller, en s'appuyant sur leurs connaissances, leurs compétences et leur créativité traditionnelles. Dans leur propre budget et dans les négociations fiscales avec le Congrès, les tribus ont accordé une priorité de plus en plus grande au contrôle communautaire de l'éducation et de la santé. Même si l'état de santé des Indiens est encore plutôt mauvais, leur réussite sur le plan de l'éducation s'est améliorée nettement depuis les années 60, les collèges communautaires tribaux ayant joué à ce chapitre un rôle décisif^{liiv}.

La pleine réalisation de ce potentiel exigera des investissements constants dans la santé, la nutrition, les services familiaux et l'éducation à l'intérieur des réserves, ce qui entraînera des engagements financiers massifs au cours des prochaines décennies. Si ces efforts ne sont pas consentis, le cycle de la pauvreté et de l'employabilité réduite se renforcera. Or, ces exigences financières dépassent ce que la plupart des tribus peuvent tirer de leurs propres ressources matérielles.

Assiette fiscale réelle

La plupart des gouvernements nord-américains * nationaux, régionaux et locaux * s'appuient sur les taxes pour maintenir leurs activités et leurs services de base. Les impôts présentent deux avantages importants sur d'autres moyens de financement des activités de l'État. D'une part, les rentrées fiscales sont relativement constantes d'une année à l'autre et les taux peuvent être modifiés pour stabiliser l'activité des entreprises et garantir les recettes futures. D'autre part, les impôts obligent les citoyens à payer directement les activités de leur gouvernement, ce qui peut très bien les amener à prendre les élections au sérieux et à être très exigeants à l'égard des fonctionnaires de l'État. Bien sûr, personne n'aime payer de l'impôt et les systèmes fiscaux mal conçus peuvent retarder la croissance économique ou accroître la misère des pauvres. Les tribus indiennes ont évité les systèmes généraux d'impôt sur le revenu ou de taxe de vente, préférant ne taxer que quelques industries étrangères importantes (sociétés minières ou forestières) ou les biens de consommation vendus essentiellement à des gens de l'extérieur (cigarettes et alcool). Cette façon de procéder plaît aux membres des tribus, mais ces systèmes fiscaux homogènes sont relativement instables et moins à même de libérer les tribus de leur forte dépendance actuelle à l'égard de l'aide fédérale.

Cependant, l'assiette fiscale réelle de la plupart des tribus est très réduite. En effet, l'activité des entreprises privées est limitée, à cause généralement de leur mauvaise situation géographique, de l'absence d'infrastructures adéquates et d'un contexte réglementaire peu motivant^{iv}. La plupart des terres appartenant aux Indiens sont improductives. Les résidents des réserves ont tendance à dépenser l'essentiel de leurs revenus dans les collectivités voisines, à l'extérieur des réserves, de sorte que le gros des recettes fiscales potentielles des dépenses des consommateurs indiens va aux États^{vi}. Les planificateurs de nombreux gouvernements tribaux ont tenté de colmater cette brèche par l'établissement de commerces de détail et d'entreprises de services dans les réserves, mais ces projets sont entravés par la capacité limitée des tribus de répondre aux besoins en infrastructures et d'effectuer les dépenses en immobilisations nécessaires. Le cycle se perpétue lui-même : puisque les tribus n'ont pas d'assiette fiscale sûre, elles ne peuvent stimuler la croissance d'activités taxables du secteur privé. Des facteurs politiques entrent aussi en jeu. À cause de leur faiblesse, les gouvernements tribaux ont hésité à soutenir des entreprises privées indiennes par crainte de la concurrence politique. Ils ont tendance à préférer des entreprises appartenant à la tribu (parapubliques) qui exigent nécessairement la participation d'investisseurs de l'extérieur. Dans la plupart des réserves, on a accordé peu d'attention à la création d'un secteur privé sain et on a plutôt tenté d'attirer de gros investissements de l'extérieur.

Revenu gagné directement

La préférence des gouvernements tribaux pour la maîtrise directe des entreprises a entraîné la création d'un vaste éventail de sociétés tribales parapubliques, surtout depuis les années 60; elles oeuvrent dans des secteurs qui vont des mines, de la foresterie et de la transformation du poisson jusqu'à la fabrication et au tourisme. La fabrication a été encouragée par des déménagements d'usines, des projets d'infrastructures financés par le gouvernement fédéral («parcs industriels») et des politiques fédérales d'achat préférentiel, principalement dans le domaine militaire; il s'agit du secteur de l'économie indienne qui affiche la croissance la plus rapide, produisant toutes sortes d'objets depuis les crayons et les tentes de camouflage jusqu'aux puces électroniques et aux pièces d'automobiles. Une bonne partie de ces entreprises ont été créées en vertu de contrats «clé en main», la gestion et la propriété passant progressivement d'un groupe d'investisseurs de l'extérieur au gouvernement tribal. Les tribus tirent des bénéfices de bon nombre de ces entreprises et s'en servent pour payer les activités et les services du gouvernement tribal. Sans trancher la question de savoir si la privatisation entraînerait une meilleure rentabilité * ou sans se demander si certaines de ces entreprises ont été attirées uniquement par la promesse de travailleurs non syndiqués faiblement rémunérés et les possibilités d'échapper à la réglementation, comme cela s'est produit partout dans le tiers-monde * qu'il suffise de mentionner ici que *le développement dirigé par les sociétés tribales parapubliques n'est pas diversifié*. Si les tribus mettent tous leurs oeufs dans un ou deux paniers, même s'ils sont très grands et très prometteurs, elles demeurent extrêmement vulnérables à l'égard de tout changement de l'état du marché.

C'est ce que la Zambie a constaté lorsque les cours mondiaux du cuivre se sont effondrés il y a une dizaine d'années, et ce que l'Alaska et l'Alberta ont appris lorsque les ressources des réserves pétrolières mondiales ont augmenté après le prétendu «choc pétrolier». Aucun gouvernement ne peut demeurer stable, efficace ou indépendant tant qu'il se finance à même une petite poignée d'industries. Lorsque les marchés mondiaux sont fermes, il peut sembler que les gouvernements financés par les sociétés parapubliques prospèrent comparativement à ceux qui dépendent de l'aide étrangère. Cependant, lorsque les marchés fléchissent, les gouvernements qui dépendent d'industries durement touchées par la situation économique mondiale se trouveront trop endettés et chercheront de l'aide.

Revenu gagné indirectement

Nos remarques sur les économies non diversifiées s'appliquent encore plus aux tribus qui dépendent des revenus tirés de la location ou de la vente de leurs ressources naturelles par le bureau des affaires indiennes. Même si la majorité des tribus ont essayé d'accroître leur part du produit de l'exploitation des ressources en créant des sociétés parapubliques pour les exploiter et

les commercialiser, nombre d'entre elles retirent simplement le revenu de loyers négociés par le gouvernement fédéral et portant sur l'extraction du pétrole ainsi que l'exploitation de terres forestières. Dans une large mesure, il ne s'agit pas d'un choix récent des tribus, mais d'un reliquat des jours (des années 1880 à 1950) où presque toutes les activités minières et forestières dans les réserves relevaient du gouvernement fédéral. Les Indiens n'étaient que les bénéficiaires passifs du revenu, qui était souvent réparti entre les habitants des réserves plutôt que d'être remis à la tribu. Après avoir obtenu la maîtrise de leurs ressources dans les années 70, de nombreuses tribus ont constaté que le bureau des affaires indiennes, dans son désir d'«aménager» les réserves indiennes, leur laissait un héritage de baux à long terme. Certaines tribus, comme les Indiens Crow et Cheyenne du Nord, ont entrepris de coûteuses batailles judiciaires pour faire annuler ces accords, mais d'autres n'ont pas réussi à le faire. En plus d'avoir des économies non diversifiées nuit à leur sécurité matérielle, ces tribus sont condamnées à se contenter de taux de rendement très faibles.

Les peuples autochtones doivent bien évaluer le risque d'amorcer l'autonomie gouvernementale avec un arrérage d'engagements désastreux sur le plan économique. Cette question est particulièrement préoccupante dans les régions encore soumises à des revendications, dans lesquelles les terres finalement transférées aux gouvernements autochtones pourraient déjà être grevées de baux et de concessions. En effet, en plus de réduire les possibilités de développement du nouveau gouvernement, cette situation pourrait l'amener à se fier à ces revenus plutôt que de s'atteler à la construction d'une assise économique plus diversifiée, dynamique et sûre.

Financement extérieur

L'économie de la plupart des réserves est restreinte, non diversifiée et instable, et enregistre des fuites importantes vers les États voisins. Les réserves dépendent donc de l'aide fédérale jusqu'à hauteur de 50 à 80 % de leurs emplois et dans une proportion encore plus grande pour ce qui est des services sociaux de base^{lvii}. En même temps, étant donné la faiblesse de l'économie des tribus, les dépenses fédérales ont très peu d'effets. En effet, le revenu personnel des Indiens tiré des paiements de transfert (aide sociale) et de l'emploi subventionné est essentiellement dépensé ailleurs, de sorte que les principales répercussions financières de chaque dollar d'aide profitent aux économies des États. Cette situation maintient un cycle de pauvreté et de dépendance, à l'intérieur duquel les tribus exigent plus d'aide et, les États, que cette aide *prenne une forme* qui rejaillira à l'extérieur de l'économie des réserves plutôt que de s'y accumuler. Puisque le Congrès intègre les objectifs des tribus et des États, le montant total de l'aide fédérale n'est presque pas pertinent. En effet, quel que soit le montant consacré, il est destiné à rejaillir sur les États. Les membres des tribus constatent que leur bien-être personnel varie selon les montants annuels

d'aide, mais n'assistent pas à la création d'emplois par suite de l'argent réinvesti dans la réserve. Il s'agit beaucoup plus que d'un problème fiscal. Les Indiens ont moins confiance en la capacité de leur gouvernement de réaliser un changement économique réel et considèrent de plus en plus leurs dirigeants tribaux comme des personnes qui acceptent des subventions de l'extérieur.

L'argent du gouvernement fédéral consacré aux Indiens constitue une aide de qualité très *inférieure*, pour utiliser les termes des économistes du développement du tiers-monde. Voici certaines des principales raisons de cet état de fait :

1. Le montant de l'aide reçue par chaque tribu n'est pas fondé sur les besoins selon une formule fixe. Les tribus se font concurrence pour obtenir un montant limité de fonds pour des projets à court terme et les décisions du gouvernement fédéral sur la répartition de l'aide sont entièrement discrétionnaires.
2. Les programmes d'aide varient chaque année pour ce qui est du montant total, des conditions d'admissibilité et des objectifs, et ne sont pas liés à des politiques ou à des projections des besoins à long terme. La concurrence entre les tribus d'une part et, d'autre part, entre les tribus et les États, entraîne des batailles annuelles pour redéfinir et réorienter chaque programme.
3. L'essentiel de l'aide est affecté aux coûts du personnel (salaires, formation), ainsi qu'à la recherche et aux projets de «démonstration»; elle ne cherche pas à répondre aux besoins en immobilisations (matériel, technologie) ou à maintenir les bons programmes existants.
4. Tous les ans, chaque tribu doit se battre seule pour obtenir des douzaines de catégories d'aide spécialisée possédant leurs propres exigences d'admissibilité, leurs propres objectifs et leur propre comptabilité. Les tribus établissent leur budget selon toutes les sources d'aide disponibles, plutôt que selon les besoins et les désirs de leurs membres.
5. Le financement total est inférieur aux besoins. De nombreuses tribus ne reçoivent aucune aide pour certains programmes sociaux ou à peine assez pour rembourser les dépenses d'administration de l'aide reçue.

Une année après l'autre, le renouvellement de l'aide financière fédérale exige un investissement énorme en travail de bureau et en démarchage; pour cette raison, on assiste à la croissance d'une bureaucratie tribale lourde occupée à faire du travail de bureau et de la comptabilité plutôt qu'à gouverner. Le caractère discrétionnaire et imprévisible de l'aide fédérale empêche de plus toute planification ou toute accumulation de capital à long terme, tout en soumettant les tribus à la fluctuation des politiques sociales fédérales. La priorité est constamment accordée aux programmes d'aide sociale et d'emploi à court terme, qui peuvent maintenir indéfiniment la relation entre le gouvernement fédéral et les bureaucrates tribaux. La dépendance à l'égard de l'aide favorise au sein des bureaucraties tribales un intérêt personnel très fort, opposé à celui des membres des tribus. Quelque 18 000 fonctionnaires fédéraux gèrent les services aux Indiens et, à leur tour, les Indiens embauchent des milliers de fonctionnaires tribaux

et soutiennent un tiers de tous les emplois en réserve. Il s'agit d'une importance force de résistance au changement^{lviii}.

Le Congrès continue de créer des programmes d'aide aux Indiens qui sont de plus en plus spécialisés (p. ex., soin des personnes âgées, alcoolisme et toxicomanies, enfance maltraitée, formation en écologie), mais les exigences en matière de responsabilité ont progressé plus vite que l'ensemble des ressources disponibles. Plus récemment, le Congrès a approuvé un programme expérimental d'autonomie gouvernementale qui permet à 30 tribus chaque année de recevoir une partie de l'aide fédérale sous la forme de montants forfaitaires plutôt que par l'intermédiaire d'un grand nombre de subventions et de contrats négociés séparément^{lix}. Certaines des tribus engagées dans l'expérience ont déjà affirmé que le total des fonds accordés est inadéquat et peu sûr et que ce système entraîne quand même des frais administratifs substantiels. En fait, ce programme a pour effet de transmettre aux tribus la responsabilité juridique de la qualité des services sociaux, sans fournir de garantie de ressources adéquates. Les tribus demeurent dépendantes, alors que les coûts et la responsabilité du gouvernement fédéral sont réduits^{lx}.

Examen critique : La légitimité

Sans légitimité, même le gouvernement tribal le plus riche et le plus puissant ne serait pas beaucoup mieux qu'un prolongement du paternalisme fédéral. La mobilisation, la participation et l'engagement populaires mettent un gouvernement à l'écoute des besoins de la population et placent toutes les ressources sociales au service de la collectivité. Même le régime le plus sage et le plus bienveillant ne peut dynamiser une société aliénée, formée d'exclus. Et aucun régime ne peut prétendre être sage et bienveillant s'il ne tient pas compte des croyances de ses citoyens. Le colonialisme européen était souvent justifié par le motif que des pays plus avancés étaient mieux à même de dire à des pays arriérés ce qui était bon pour eux. On recherchait à tort la légitimité dans la science * par exemple, l'utilisation généralisée d'anthropologues par les fonctionnaires coloniaux britanniques et les administrateurs des affaires des Indiens des États-Unis plus tôt au cours du siècle * ou par le recrutement de personnes de couleur dans l'administration coloniale. Mais la science, la sensibilité et la race ne donnent pas la légitimité à des régimes et elles ne satisfont sûrement pas les aspirations des peuples sous leur joug.

Légitimité et démocratie ne sont pas synonymes. En termes occidentaux, la «démocratie» désigne une combinaison particulière d'institutions * représentants élus, partis politiques concurrents, système judiciaire indépendant * qui ont, historiquement, renforcé la légitimité des monarchies absolutistes précédentes. Dans le contexte de cultures politiques différentes, d'autres arrangements peuvent aussi soutenir la légitimité. Il n'existe aucun fondement a priori qui permette de mettre en doute la légitimité du système *kikmongwi* des Hopis ou de la Ligue des

Haudenosaunees, même si les élections sont étrangères aux deux systèmes. La légitimité doit être évaluée à partir des *résultats* du fonctionnement d'un régime et non de sa forme. Comme nous l'expliquons ci-dessous, il faut aborder à la fois des facteurs *objectifs*, comme la mesure dans laquelle l'expression de la volonté populaire entraîne des modifications de la politique officielle et des facteurs *subjectifs*, comme la mesure dans laquelle les citoyens ont confiance en leurs dirigeants * et en leur capacité de mettre en oeuvre des changements au besoin.

Les gouvernements tribaux indiens des États-Unis traînent un lourd fardeau de leur passé. Du colonialisme fédéral, ils ont suivi une évolution progressive sous supervision fédérale et ne constituent pas des solutions de rechange révolutionnaires ou des initiatives de la base. Leur légitimité a été affaiblie encore plus par le maintien de leurs relations budgétaires et politiques avec le gouvernement fédéral, par leur manque apparent de véritable indépendance politique et par leur incapacité à mieux satisfaire les besoins sociaux fondamentaux des autochtones. Les pouvoirs et les ressources des gouvernements tribaux ont progressé depuis les années 60, mais ils ont fait bien peu pour augmenter leur légitimité. Au contraire, certains des premiers changements institutionnels effectués pendant cette période touchaient le renforcement potentiel de l'appareil répressif des tribus * la police, les tribunaux et les prisons. Dans la plupart des cas, les processus de représentation *n'ont pas* été améliorés et les tribus ont réussi à empêcher l'application de la déclaration des droits (Bill of Rights) à la plupart de leurs activités^{lxi}. Comme l'avait prédit une équipe d'universitaires, le paternalisme du bureau des affaires indiennes a été remplacé par le paternalisme tribal^{lxii}.

Au cours des années 70, les tribus indiennes ont commencé à vivre ce que les étudiants de la politique latino-américaine appellent des «crises de légitimité». L'exemple le plus spectaculaire en a été l'occupation de Wounded Knee, dans la réserve indienne Pine Ridge, par l'American Indian Movement, en réaction à une offensive contre les dissidents politiques *par le conseil tribal*^{lxiii}. De nombreuses autres réserves ont connu des confrontations pendant les 10 années suivantes, souvent en réaction à des projets d'exploitation minière autorisés par les fonctionnaires tribaux malgré l'opinion populaire. Les Cheyennes du Nord en sont venus aux coups au sujet d'un bail pétrolier. Les Colvilles ont protesté contre l'exploitation d'une mine de molybdène et les Navajos ont organisé d'importantes manifestations contre leur éviction du site d'une grande mine de charbon^{lxiv}. Dans d'autres réserves, des conflits ont eu lieu au sujet de casinos, d'impôts, de trucage de bulletins de vote et de corruption. On retrouvait partout une frustration causée par le manque de sensibilité et l'illégitimité des fonctionnaires *tribaux*. Même si les gouvernements tribaux sont maintenant plus prudents et que le gros de la violence est terminé, les causes *structurelles* sous-jacentes des crises de légitimité demeurent essentiellement non résolues.

Représentation

De nos jours, la plupart des gouvernements tribaux sont républicains (tableau 2) et sont dirigés par un conseil législatif élu. Le nombre de sièges au conseil et la durée des mandats varient largement. Les membres de certains conseils représentent un district de la réserve en particulier mais, plus généralement, tous les membres de la tribu votent pour chaque siège au conseil. Même si certaines tribus organisent encore des réunions générales du conseil, comprenant tous les membres de la tribu, ces réunions servent habituellement uniquement à appuyer les dirigeants élus^{lxv}. Le chef de l'exécutif peut être élu par les membres du conseil ou élu directement par l'ensemble des membres des tribus. Dans certaines tribus, le chef de la direction et les autres dirigeants sont des fonctionnaires du conseil alors que dans d'autres ils forment un Cabinet (comité exécutif) qui est autorisé à gouverner pendant les périodes où le conseil n'est pas réuni. On retrouve de nombreuses *formes spécifiques* différentes de représentation, mais deux constantes se dégagent : 1) l'élection de législateurs, de dirigeants ou des deux à la fois; 2) la règle de la majorité dans les élections et la prise de décisions.

Tableau 2
Formes d'autonomie gouvernementale adoptées par 167 tribus des États-Unis

Organisation législative

démocratie (conseil général de tous les membres)		33 (20 %)
république (représentants élus) ¹		127 (76 %)
* suffrage universel	78 (61 %)	
* élection par district ²	34 (27 %)	
* mixte (district et universel)	3 (2 %)	
* non précisé	12 (9 %)	
* en même temps qu'un conseil général ³	34 (27 %)	
* en même temps qu'un cabinet exécutif ⁴	57 (45 %)	
autocratie (gouverneur) ⁵		3 (2 %)
confédération (conseil des tribus alliées)		4 (2 %)

Sélection du chef de l'exécutif

sélection dans les rangs du conseil	79 (47 %)
suffrage direct	88 (53 %)

Mécanismes pour les comptes à rendre

référendum	70 (42 %)
révocation de dirigeants	97 (58 %)

¹ Une structure bicamérale et, toutes les autres, une seule chambre; nombre de représentants de 3 à 22; mandats de un à cinq ans. Dans cinq tribus, les chefs traditionnels forment un comité consultatif indépendant.

² Dans quatre cas, selon le groupe tribal; dans tous les autres, par région géographique.

³ Dans 13 tribus (38 %), le conseil général peut opposer son veto à des mesures prises par le conseil élu; dans six tribus, les deux conseils ont des pouvoirs séparés et distincts.

⁴ Dans 14 cas (25 %), ce comité des affaires courantes peut adopter des lois lorsque le conseil ne siège pas.

⁵ Dans un cas, les candidats au poste de gouverneur forment le conseil; dans un autre, le gouverneur nomme un conseil consultatif.

Ces constantes ne correspondent pas à la structure sociale véritable ou à la culture politique traditionnelle de la plupart des tribus. Les familles constituent encore l'unité sociale fondamentale et essentielle de la plupart des tribus et elles se concentrent souvent dans différentes parties de la réserve. De nombreuses réserves ont aussi un caractère multiethnique, comprenant bon nombre de tribus ou de fragments de tribus qui ont été regroupées par des fonctionnaires fédéraux il y a un siècle et qui, fréquemment, maintiennent encore une partie de leur caractère distinct et demeurent en compétition. Dans le cadre d'un véritable système de «représentation», la diversité familiale et ethnique devrait se refléter dans la composition du conseil. Dans certains cas, on peut y arriver en établissant un plan détaillé des districts, mais la subdivision géographique de la tribu reflète rarement avec précision ses subdivisions sociales. Le fait qu'une majorité d'électeurs des tribus résident hors réserve pose des problèmes additionnels pour tout système géographique de répartition. Il arrive donc fréquemment que les familles et les groupes ethniques les plus importants dominent le conseil, ne laissant aux groupes sociaux plus petits aucun rôle significatif dans la prise de décisions.

Selon la théorie sociale libérale, l'intérêt personnel est un phénomène *individuel*; pour cette raison, des élections entraîneront dans une assemblée législative une représentation statistique fidèle de la diversité des points de vue au sein de la population. Cette hypothèse est fautive dans les sociétés occidentales et encore plus dans les sociétés autochtones. En effet, les assemblées législatives élues reflètent uniquement de fortes concentrations d'opinions, et non la diversité véritable d'une nation, particulièrement lorsque le nombre de partis politiques est faible et qu'il n'existe aucune disposition assurant la représentation proportionnelle de tous les partis^{lxvi}.

Les gouvernements autochtones traditionnels prévoyaient habituellement une *répartition équilibrée du pouvoir* entre les groupes sociaux (familles, clans ou tribus confédérées). Pour ce faire, il faut assurer une représentation directe de chaque groupe constituant ou de chaque groupe d'électeurs *et* fonder la prise de décisions sur le consensus ou ce qui s'en rapproche le plus. Bien sûr, le même principe a été invoqué au sujet de la conception et de la réforme du Sénat canadien : pour maintenir l'équilibre entre tous les constituants de la fédération, chacun devrait être représenté directement et avoir un droit de veto ou, à tout le moins, une voix égale. La règle de la majorité facilite et accélère évidemment la prise de décisions, mais elle est dangereuse dans tous les cas où la majorité a le pouvoir et la tentation d'utiliser systématiquement son avantage contre les minorités. Des droits constitutionnels sont censés empêcher ce type d'abus, mais il faut à ce moment que le système judiciaire soit indépendant de la majorité. La représentation est sûrement une arme beaucoup plus puissante contre la répression que ne le sont les lois civiles.

Le processus électoral présente des difficultés d'un caractère plus général, qui n'ont rien à voir avec les différences entre les cultures. En effet, les élections peuvent «fonctionner»

uniquement si les électeurs connaissent bien leur système politique, sont informés de leurs choix, sont libres de toute forme de menace ou d'intimidation, et n'ont aucune attache à l'égard de candidats en particulier. Dans les régions appauvries, c'est rarement le cas. C'est le problème de la dépendance à l'égard des candidats qui est le plus grave. Lorsque les électeurs dépendent de titulaires de postes électifs pour obtenir un emploi, être protégés contre une bureaucratie vorace ou même pour être en bonne position afin d'obtenir des paiements d'aide sociale, aucune réflexion théorique sociale ne peut empêcher le fait que les titulaires de postes utilisent ces derniers pour acheter des votes. Les Indiens des États-Unis sont particulièrement vulnérables à ce chapitre à cause de la mesure dans laquelle l'aide fédérale, négociée et distribuée par des dirigeants *tribaux*, domine l'économie. Il est dans l'intérêt personnel des citoyens de réélire des titulaires de postes qui obtiennent de grosses subventions fédérales et dont on sait qu'ils les partageront avec leurs amis. Dans les faits, l'électeur rationnel favorise la poursuite du colonialisme et de la corruption intéressée. Les spécialistes africains affirment que ces régimes pratiquent le *clientélisme*. Ce système prospère dans les sociétés dont l'économie est faible et qui ont des «amis» étrangers puissants. Dans ces circonstances, le choix politique libre est impossible et ne peut renaître que lorsque la dépendance économique est surmontée.

Comptes à rendre

On pourrait soutenir que la représentativité des titulaires de postes électifs n'est pas aussi importante que l'obligation de rendre des comptes. La majorité des constitutions tribales prévoient deux mécanismes de responsabilisation bien précis : la révocation et le référendum (tableau 2). Les électeurs insatisfaits des actions du conseil peuvent, par pétition, obliger la tenue de nouvelles élections ou soumettre une question à un vote populaire direct. En principe, il pourrait s'agir d'armes puissantes et même adéquates contre des dirigeants tribaux qui n'assument pas leurs responsabilités. Elles sont fréquemment utilisées, dans la mesure où le mandat moyen, dans de nombreuses tribus, a été d'au plus un an. L'usage *efficace* des dispositions sur la révocation et le référendum dans le but de *façonner les politiques publiques*, plutôt que de simplement servir de soupape à la frustration des électeurs, dépend essentiellement d'un accès à une information complète sur les actions du gouvernement et la transparence de la prise de décisions par le gouvernement. Si les citoyens ne peuvent savoir *ce que* le gouvernement fait ou *de quelle façon* les décisions sont prises et *par quelle personne*, ils n'ont d'autre choix que de demeurer silencieux ou, en guise de précaution, de renvoyer l'ensemble du gouvernement à intervalles réguliers de quelques mois pour faire bonne mesure. À mon avis, l'essentiel de l'activité politique dans les réserves au cours des dernières années prenait plutôt cette dernière forme.

Les constitutions tribales ne reconnaissent généralement pas le droit des citoyens à consulter les dossiers de la tribu et à assister aux réunions où les décisions sont prises. De nombreux conseils ne tiennent pas d'audiences publiques avant d'agir et les membres de certaines tribus ont déjà été expulsés de séances du conseil pour avoir posé des questions à leurs représentants. Dans une réserve du Montana, les baux concernant les terres tribales ont été cachés à la suggestion des avocats de la tribu. De nombreuses tribus publient des codes de lois reliés et des recueils de toutes leurs décisions, mais il ne s'agit habituellement pas d'une exigence des lois fédérales ou des constitutions tribales. Comme nous l'avons souligné précédemment, la charte des droits ne s'applique pas aux tribus, sauf par l'intermédiaire de la *Civil Rights Act* (1968), qui peut être invoquée uniquement à l'égard d'un bref d'*habeas corpus*. Par conséquent, les membres des tribus doivent se fier au système judiciaire tribal pour garantir un fonctionnement politique équitable, mais peu de tribus disposent d'un système judiciaire indépendant. Il est paradoxal de constater que l'*ouverture* des gouvernements, qui est tenue pour acquise par la plupart des Nord-Américains, est souvent absente dans les régimes politiques des tribus. Si, comme le soulignait la Cour suprême dans une affaire récente sur la censure de la presse, la lumière du soleil est le meilleur désinfectant, les Indiens des États-Unis courent de grands risques.

La nation navajo constitue un excellent exemple de ce type de situation. Le conseil est divisé en «chapitres» qui reflètent la répartition géographique des clans des Navajos. Les chapitres possèdent une certaine autonomie locale pour ce qui est des questions de pâturage et d'utilisation des terres, et sont dotés de solides organisations structurées et de bons dirigeants^{lxvii}. La vitalité politique du système des chapitres n'a pas pu empêcher la montée d'un homme fort à la fin des années 60 à cause de son aptitude à orienter l'aide financière et le soutien politique de Washington. Il a été en mesure de satisfaire l'électorat tout en cachant ses propres manoeuvres intéressées et en rejetant la responsabilité des problèmes sur ses opposants et le gouvernement fédéral. L'arrivée d'un mouvement réformiste navajo et la tenue d'une élection violente ont été nécessaires pour l'éloigner de son poste, et la nouvelle administration tribale a dû le poursuivre au criminel pour le tenir loin des affaires^{lxviii}. Des cas de ce genre ont entraîné une enquête nationale du Sénat sur la corruption des gouvernements tribaux mais les dirigeants des tribus l'ont rejetée, la qualifiant de chasse aux sorcières raciste, et peu de changements ont été apportés. Nonobstant ses motivations, l'enquête du Sénat a abordé un problème réel et persistant.

Freins et contrepoids

Le génie du gouvernement haudenosaunee a été de créer un système élaboré de freins et de contrepoids qui a inspiré en partie la structure tripartite de la Constitution américaine. Cependant, il ne s'agissait pas d'une idée entièrement nouvelle pour les colons américains car le

système parlementaire britannique comportait déjà une chambre bicamérale et un système judiciaire indépendant. Compte tenu de cette tradition commune de limiter la tyrannie au moyen de forces opposées à l'intérieur de l'État, il est ironique de constater que la plupart des gouvernements tribaux actuels sont entièrement dépourvus de ce mécanisme.

Les conseils tribaux élus comportent une seule chambre^{lxix} et le chef de l'exécutif n'a pas le droit de veto sur les lois. Le parallèle le plus étroit que l'on puisse tracer avec le double mécanisme de décision aux États-Unis et au Canada est le système simultanément des conseils généraux et des conseils élus, que l'on retrouve chez le cinquième des tribus. La même question peut être discutée dans les deux conseils, mais c'est la décision du conseil général qui l'emporte. Ce système n'est efficace que lorsque l'électorat est faible et concentré géographiquement, de sorte que les opposants d'une position donnée peuvent convoquer un conseil général à temps pour stopper ou annuler les actions du conseil élu.

Puisque les États-Unis soumettent depuis beaucoup plus longtemps que le Canada les questions constitutionnelles à l'examen des tribunaux, on peut aussi s'étonner du fait que l'indépendance du système judiciaire est rare chez les gouvernements tribaux^{lxx}. Habituellement, les juges ont été nommés à titre amovible par les conseils tribaux et ne possèdent pas le pouvoir constitutionnel de se prononcer sur la légalité d'actions législatives ou administratives. Le pouvoir de protéger les droits individuels ou l'intégrité du processus politique est donc limité. Les dirigeants tribaux ont souvent estimé que l'indépendance des tribunaux était une notion élitiste et que ce concept ne convenait pas à leur culture; ils laissent donc entendre que les conseils élus sont démocratiques et qu'ils ne devraient pas être soumis à un examen extérieur. Les juges tribaux sont organisés à l'échelle nationale et ont formé un groupe de pression en vue d'obtenir des tribunaux justes et indépendants; mais il reste à voir jusqu'à quel point ces vœux seront respectés dans la réforme constitutionnelle des tribus.

Diversité politique

La liberté d'opinion, la liberté de parole et le droit de vote s'exercent plus efficacement par l'action *organisée*. C'est pourquoi les partis politiques, les syndicats et les groupes de femmes jouent un rôle démocratique important dans les pays en développement et que leur rareté est l'un des principaux problèmes de la vie politique des tribus indiennes des États-Unis. Peu de partis ont été créés dans les réserves indiennes; les élections au conseil sont habituellement non partisans, du moins officiellement, alors qu'en réalité elles sont dominées par deux facteurs : la famille et la personnalité. Cela signifie que les véritables différences idéologiques et culturelles entre les candidats demeurent largement implicites et que les campagnes électorales sont personnalisées plutôt qu'orientées selon des politiques. Le phénomène s'explique en partie par le fait que tout le monde se connaît dans toutes les petites collectivités * en effet, il ne sert à rien de donner une

forme théorique aux positions politiques alors que chacun se connaît depuis l'enfance.

Cependant, cet argument est exagéré. Puisqu'ils se connaissent, les gens savent à qui ils peuvent faire confiance et qui a le sens de l'honneur. Mais il ne suffit pas de connaître les gens pour avoir une idée précise de leur pensée et de leurs opinions qui les amèneront à prendre des décisions sur des points donnés. Pour révéler leur propre pensée, les candidats doivent être mis au défi. De plus, sans énoncer de manière formelle des programmes ou des philosophies, il peut être difficile d'obliger les gouvernements à rendre des comptes.

Un autre motif explique l'absence des partis politiques aux élections tribales. Comme leurs équivalents du tiers-monde, les dirigeants tribaux ont soutenu que le pluralisme politique entraîne la désunion. L'ennemi *véritable*, soutiennent-ils, est à l'extérieur de la communauté * le gouvernement fédéral, les gouvernements des États, les racistes blancs, les grandes entreprises sans visage, d'autres tribus indiennes. Puisque l'unité est essentielle à l'autodéfense, les organisateurs de toute opposition politique structurée sont des traîtres. Au moyen de cette argumentation, les titulaires de postes électifs dans les tribus indiennes ont maintes fois discrédité les membres de groupes politiques dissidents. De la même façon, la création de syndicats dans les réserves a été découragée et, dans bien des cas, interdite, pour le motif qu'ils sont gérés par des agitateurs de l'extérieur et qu'ils affaibliraient le monopole politique essentiel du conseil au pouvoir.

Diverses tendances subsistent dans la vie politique des tribus indiennes, mais elles demeurent plutôt vagues et, tout compte fait, invisibles pour l'observateur de l'extérieur. Presque chaque réserve a ses «conservateurs» (entrepreneurs et fonctionnaires) et ses «libéraux» (fonctionnaires et chômeurs instruits), de même qu'un courant religieux traditionaliste (souvent formé de jeunes et de personnes âgées) et un certain nombre d'églises occidentales en concurrence. Sans organisation officielle, et habituellement sans nom, ces tendances peuvent être associées facilement à des dirigeants bien précis. Même si ce phénomène permet une façade extérieure d'unité et réduit le risque de confrontations ouvertes, il masque les bases véritables du désaccord politique et du choix des options au sein du gouvernement tribal. Par exemple, toutes les tendances peuvent revêtir publiquement le manteau du traditionalisme tout en faisant la promotion d'objectifs tout à fait incompatibles. Le phénomène ne vient pas d'une confusion au sujet de la culture traditionnelle, mais du fait que la question des conflits entre valeurs occidentales et traditionnelles n'a jamais été abordée ouvertement. Puisque le différend demeure sous-entendu, il est ambigu et difficile à résoudre.

L'absence d'un débat politique explicite pourrait être acceptable à l'intérieur des systèmes politiques traditionnels, qui avaient été conçus pour négocier des consensus sommaires entre des familles qui vivaient à peu près de la même façon et qui possédaient des intérêts intimement reliés. Les tribus ont vécu des changements socio-économiques et elles comptent maintenant des

riches et des pauvres, des employés et des chômeurs, des chrétiens et des traditionalistes, des privilégiés et des exclus. En même temps, elles ont adopté les systèmes parlementaires occidentaux fondés sur les élections et la règle de la majorité, plutôt que sur le consensus. Objectivement, le processus égalitaire et consensuel de prise de décisions fondé sur la confiance mutuelle n'existe plus et, pour que les électeurs exercent des choix véritables, il est nécessaire de définir de manière formelle des théories et des propositions qui s'affrontent. Que le changement de la réalité sociale des tribus soit accepté ou déploré, il exige une modification équivalente des processus politiques. Seule la restauration de l'égalité sociale pourrait empêcher cette modification de la structure politique.

Les Sioux Oglala, du Dakota du Sud, nous en fournissent un exemple très éloquent. Ce qu'on pourrait le mieux décrire comme un conflit entre conservateurs et traditionalistes a pris naissance au début des années 70; une petite communauté agrarienne * Wounded Knee * souhaitait obtenir une plus grande autonomie du conseil tribal. Après qu'une intervention de l'American Indian Movement en 1973 eut dégénéré en violence, ce mouvement et des groupes traditionalistes ont présenté aux élections du conseil tribal des candidats qui défendaient un programme articulé. Tout en faisant ressortir les divisions internes au sein des Oglalas, cette action a aussi favorisé une plus grande participation aux élections du conseil et a mené à l'élection de gouvernements traditionalistes engagés en faveur de réformes précises, et le mouvement était un partenaire de la coalition. Les éléments depuis longtemps sous-entendus dans la vie politique des Oglalas sont devenus explicites, ce qui a accru la marge de manoeuvre des électeurs et l'obligation de rendre compte du gouvernement. De la même façon, la chute de Peter MacDonald, l'homme fort des Navajos, a fait suite à la mobilisation officielle du sentiment traditionaliste; les Colvilles de l'État de Washington ont un parti réformiste avec des assises catholiques. Une *volonté* explicite finit par se manifester, accélérée à mon avis par la réduction récente de l'aide fédérale aux Indiens. À mesure que l'aide diminuera, les dirigeants tribaux constateront qu'il est impossible de faire porter au gouvernement fédéral le poids de leurs échecs * il deviendra évident qu'ils sont tout de même responsables de leurs politiques. Le débat politique interne dans les réserves s'intensifiera donc.

Droits fondamentaux

Dans la théorie politique occidentale, il est clair que la protection des droits civils constitue le dernier rempart contre la répression en cas d'échec du processus électoral. Ce système suppose la constitutionnalisation des droits et le maintien d'un système judiciaire efficace et indépendant. En principe, les Indiens des réserves sont protégés par *deux* séries de droits civils : la charte fédérale des droits (Bill of Rights) qui s'applique spécifiquement aux gouvernements tribaux en vertu de l'*Indian Civil Rights Act* (1968), et les chartes des droits tribales que l'on retrouve dans de

nombreuses constitutions tribales. Les dispositions des chartes des droits tribales reprennent habituellement celles de la Charte fédérale des droits, même si nombre d'entre elles comprennent aussi des droits économiques, comme le droit d'avoir une participation égale aux ressources naturelles et au développement économique de la tribu. Autant que je sache, ces clauses intéressantes sur l'«égalité économique» n'ont pas été appliquées par les tribunaux autochtones, même s'il pourrait s'agir de l'une des meilleures armes contre l'application abusive de la règle de la majorité (ou de la minorité) et la corruption officielle.

Puisque la plupart des tribus n'ont pas de système judiciaire indépendant, une « charte des droits » tribale n'a pas beaucoup d'importance. De la même façon, l'examen judiciaire des actions des gouvernements tribaux par les tribunaux fédéraux est restreint à l'*habeas corpus*, de sorte que les actions répréhensibles touchant les biens individuels, l'emploi et l'environnement (par exemple) échappent à l'examen des tribunaux. Pour cette raison, les conseils tribaux possèdent un pouvoir suprême, à toutes fins pratiques sans partage; il est d'autant plus important que les conseils soient véritablement représentatifs, soumis aux règles et tenus de rendre des comptes. Même si le Congrès, depuis les années 60, a cherché à rendre les tribunaux indiens de plus en plus «professionnels», il ne s'est jamais préoccupé de l'intégrité des processus de représentation chez les Indiens. La réforme des tribunaux est animée par un groupe de pression officiel au sein de la société indienne, soit les juges tribaux. Par contre, les dirigeants tribaux s'opposent à la réforme législative parce qu'ils la considèrent comme une agression contre le droit souverain des tribus à rédiger leur propre constitution, comme s'ils avaient déjà été libres de le faire.

Ironiquement, l'échec le plus dangereux en matière de protection des droits civils par les tribus pourrait concerner le grand nombre de non-Indiens qui vivent maintenant dans les réserves. Les gouvernements tribaux soutiennent généralement que ces personnes sont des intrus auxquels on ne peut confier aucun rôle au sein des gouvernements tribaux. Ils n'ont pas le droit de vote et, c'est seulement dans de rares cas qu'ils sont autorisés à assister aux réunions tribales ou à faire partie des jurys devant les tribunaux indiens. Les tribunaux indiens n'ont pas le pouvoir de les protéger en tant que minorité raciale ou culturelle. On assiste par conséquent à l'intérieur de nombreuses réserves à une agitation anti-tribale croissante de la part d'une «cinquième colonne» qui peut maintenant attirer plus l'attention du Congrès et des militants des droits civils que des groupes ouvertement racistes s'opposant aux traités. L'incapacité des gouvernements tribaux de protéger les droits des citoyens indiens crée des dissensions et des déceptions au sein de la collectivité, mais le défaut de respecter les droits fondamentaux des non-Indiens peut être le prélude d'une réduction additionnelle de la «souveraineté» par les tribunaux et le Congrès.

Sommaire : L'expérience américaine

Les faiblesses des gouvernements tribaux des Indiens des États-Unis résultent de divers problèmes institutionnels propres au droit et aux politiques sur les Indiens aux États-Unis. La révision de l'*Indian Reorganization Act* ou l'enchâssement d'un «droit à l'autonomie gouvernementale» dans la Constitution américaine ne constituerait pas un remède suffisant. Les tribus ont aussi été affaiblies par leurs relations budgétaires avec le Congrès et les changements *internes* qu'a entraînés chez eux, ironiquement, l'expérience de l'autonomie gouvernementale elle-même.

Le cadre juridique

Puisque les tribus indiennes ne sont pas désignées comme un élément du système fédéral dans la Constitution américaine, leur droit à l'autonomie gouvernementale n'est pas protégé par la Constitution. L'autonomie gouvernementale indienne a résulté progressivement du principe *judiciaire* de la souveraineté résiduelle, mais ce dernier s'accompagne d'un corollaire désagréable : le pouvoir plénier du Congrès de «vider la boîte» des pouvoirs tribaux ou d'abolir tout simplement les gouvernements tribaux. Les tribus doivent aussi affronter les aspects négatifs de la doctrine de la responsabilité fiduciaire, une manifestation moderne apparemment bienveillante de la mission de l'homme blanc. En vertu de cette doctrine, les tribus peuvent blâmer les fonctionnaires fédéraux de toutes leurs fautes et obtenir parfois une indemnisation dans les pires cas de mauvaise gestion fédérale des ressources indiennes. Par ailleurs, cette doctrine de la responsabilité fiduciaire est invoquée pour justifier la supervision administrative fédérale des gouvernements tribaux, supervision discrétionnaire, qui échappe habituellement à tout contrôle.

En résumé, donc, les pouvoirs juridiques des tribus indiennes des États-Unis sont toujours soumis à une supervision, à une érosion additionnelle et à l'extinction, *comme s'ils n'avaient qu'un caractère temporaire*. Les gouvernements tribaux n'ont jamais échappé à la politique de l'«école de citoyenneté». Les présidents américains peuvent répéter tant qu'ils le veulent qu'ils *respectent* les gouvernements tribaux des Indiens, il reste que les principes juridiques appliqués par les tribunaux ont encore un caractère colonialiste.

Le rôle prépondérant du système judiciaire

La dépendance des tribus à l'égard du système judiciaire fédéral pour protéger *et définir* l'autonomie gouvernementale les condamne à l'insécurité et à l'incertitude. Aucun juge n'ose élaborer un cadre législatif complet à partir d'un simple litige. Tant que la nature et la portée des pouvoirs tribaux sont déterminées au cas par cas par les tribunaux, la situation ressemble à un puzzle dont la plupart des pièces sont manquantes; pour rendre les choses encore plus difficiles, certaines des pièces peuvent être remplacées à intervalles irréguliers. Le portrait d'ensemble ne

ressort jamais, n'est jamais fixé. La planification et le développement à long terme sont impossibles sur un terrain aussi mouvant et incertain. Les gouvernements tribaux ont l'air inefficaces, mais le problème véritable c'est que l'on laisse un trop grand pouvoir de décision aux tribunaux fédéraux.

Les États-Unis ne se sont jamais engagés fermement à assurer la pérennité de l'autonomie gouvernementale des tribus, et les dirigeants tribaux le savent. Aucun effort n'est fait pour constitutionnaliser l'autonomie gouvernementale ou pour faire adopter une loi qui la définirait de façon complète parce que les dirigeants tribaux s'attendent au pire en rouvrant le débat sur ces questions. Cette insécurité persistante reflète le fait que les Américains n'ont jamais accepté les Indiens comme des égaux sur le plan politique et que les tribus elles-mêmes n'ont jamais milité pour obtenir cette reconnaissance. Le mouvement tribal des Indiens des États-Unis a été isolationniste, et s'est contenté d'avantages à court terme.

L'insécurité budgétaire

L'absence de ressources réelles adéquates, et le sous-développement et le manque de diversification des économies des gouvernements tribaux, perpétuent une dépendance massive à l'égard de l'aide fédérale. Les bureaucrates fédéraux et les bureaucrates tribaux ont tous intérêt à ce que l'aide continue à couler. Leurs cultures et leur façon de penser se fondent et les fonctionnaires tribaux prennent leurs directives de Washington plutôt que de leurs propres électeurs. L'argent improductif, versé à court terme, obtenu de haute lutte et accordé sur une base discrétionnaire par le gouvernement fédéral, déforme aussi la structure des économies des réserves qui gonfle et retombe périodiquement avec chaque nouvelle série de subventions, ce qui apprend aux Indiens *qu'ils ne réussiront jamais à réaliser des progrès durables*. En même temps, les dirigeants tribaux font dévier les critiques et se soustraient à leurs responsabilités en accusant les organismes fédéraux d'être à l'origine de leurs échecs.

Les États-Unis ont toujours jugé plus simple d'*acheter* la paix ethnique plutôt que de régler les causes structurelles des conflits, en établissant de nouveaux rapports de pouvoir. On retrouve cette attitude non seulement dans la distribution généreuse d'aide parmi les tribus indiennes, à une époque où elles ne possèdent pas encore d'autonomie ou de droit de participation véritable, mais aussi dans la réaction du gouvernement fédéral à la vague la plus récente de violence raciale dans les villes. Avec son économie plus faible, le Canada n'est pas allé aussi loin dans cette voie et a plutôt cherché des solutions constitutionnelles. Un jour, les États-Unis pourraient *aussi* être trop pauvres pour repousser les échéances au moyen de subventions. En termes réels, l'aide versée aux Indiens diminue chaque année depuis 1980, ce qui favorise de véritables initiatives démocratiques de la base dans les réserves.

La différenciation sociale

L'expérience américaine de l'autonomie gouvernementale a commencé dans les années 1800, avec la police et les juges indiens, et on peut dire maintenant qu'elle a été une réussite *dans son objectif assimilationniste original*. Pendant un siècle, l'autonomie gouvernementale a favorisé la montée de groupes technocratiques et politiques, appuyés sur leurs emplois dans les gouvernements tribaux et leur accès aux privilèges politiques. Ce phénomène a entraîné une érosion des préalables sociaux de la politique traditionnelle fondée sur le consensus. Même si elles adhèrent aux idéaux égalitaristes, les tribus ne sont plus égalitaristes dans la réalité et les conseils tribaux sont tout aussi occupés que les gouvernements des États par la redistribution de la richesse. Malgré cela, les dirigeants tribaux s'opposent à des réformes électorales et législatives pour le motif qu'elles entraîneraient de la désunion et de l'inégalité! Cette contradiction est essentielle si nous voulons comprendre pour quelles raisons la société tribale est devenue un obstacle à sa propre émancipation politique. Le conflit entre riches et pauvres * à l'origine un conflit colonial entre Indiens et Américains blancs * a été assimilé par les tribus. Puisque le problème se situe maintenant entre pairs, il est beaucoup plus difficile à régler. En général, il ne se reflète même pas dans les partis politiques, par crainte de dissiper l'illusion de l'unité.

Puisqu'il s'agit d'un problème intérieur à la société tribale, il doit être réglé par des moyens internes. Les mouvements religieux traditionalistes jouent un rôle particulièrement efficace depuis le début des années 70 et certains signes laissent entrevoir la montée de mouvements chrétiens, environnementalistes et féministes. Ces courants représentent tous des façons de désigner l'ennemi comme étant *à l'intérieur* de la tribu plutôt qu'à Washington et ils auront tendance à se généraliser et à devenir plus visibles. Même s'ils sont difficiles, ces conflits constituent un héritage inévitable de l'imposition de modèles politiques élitistes, fondés sur la règle de la majorité.

La culture politique

Les changements que l'on observe aujourd'hui dans la vie politique des Indiens des États-Unis constituent en grande partie une tentative de contester ou de justifier les résultats de l'Histoire à la lumière des valeurs traditionnelles. Certains soutiennent que les institutions tribales existantes sont indiennes : elles sont gérées par des Indiens et, du moins jusqu'à un certain point, ont été conçues par des Indiens. Les autres affirment que les systèmes électoraux tribaux sont des créations étrangères et qu'ils ne peuvent produire l'égalité et l'équilibre dans la société. Deux points méritent d'être soulignés. La légitimité qui demeure dans la politique tribale est fondée sur le symbolisme de caractéristiques ethniques intrinsèques plutôt que sur des résultats (que

personne ne peut produire). Le traditionalisme est une force importante en plein essor, mais il n'y a pas de révolution. Pour quelle raison?

Le traditionalisme n'a pas incarné les valeurs indiennes dans des institutions ou des politiques du XX^e siècle. En matière de politiques et de programmes, les traditionalistes élus au sein des conseils tribaux ne s'écartent que marginalement des autres. Ils doivent quand même gérer l'aide fédérale, le bureau des affaires indiennes, l'incohérence des jugements des tribunaux fédéraux et les divisions sociales croissantes au sein des tribus. Leurs options politiques sont limitées par des structures qui échappent à leur pouvoir. Leur vision et celle de leur électorat peuvent aussi être limitées par l'absence de modèles de rechange fonctionnels pendant des générations. L'alternative actuelle n'oppose pas deux programmes différents, mais les idéaux autochtones et un programme occidental.

Conclusion : Repenser le «gouvernement»

En cours de route, j'ai dû mettre de côté la question des valeurs, pour adopter provisoirement un cadre d'analyse occidental. Il convient maintenant de revenir à cette question. Les gouvernements indiens des États-Unis sont relativement inefficaces, comparativement aux autres gouvernements de style occidental des États-Unis et du Canada. Ces gouvernements n'ont pas été conçus pour être efficaces et n'ont obtenu un peu de pouvoir que dans le cadre des programmes sociaux des années 60 et 70. Les dirigeants tribaux des États-Unis semblent déterminés à *améliorer* ce modèle en exigeant plus de pouvoirs et de ressources du Congrès. Ils ne semblent plus se poser la question suivante : «à quoi sert le gouvernement tribal?» Ils semblent accepter implicitement que ce gouvernement, *en réalité*, recherche le pouvoir et les ressources; la question de la légitimité n'est que secondaire car on présume qu'elle existe du simple fait que des Indiens dirigent ces gouvernements.

Il faudrait partir du principe de l'autodétermination. Plutôt que de penser à saisir ou à modifier les institutions actuelles, nous devrions chercher à définir nos objectifs sociaux *ultimes*. On pourrait orienter les institutions actuelles dans cette direction ou bien, on pourrait aussi les rejeter. Mais il faut adopter une approche à long terme et échapper à la tyrannie de la politique des ajustements marginaux. Cette démarche pourrait n'être possible qu'à partir du moment où le droit de faire ces choix aurait été véritablement garanti. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, mais ce pourrait bientôt l'être au Canada.

Pour les peuples autochtones du monde entier, le gouvernement avait un rôle de *facilitateur* plutôt que de *régulateur*. Son rôle était de maintenir la sécurité et l'égalité en transmettant des valeurs, en réglant les différends et en maintenant une juste répartition des ressources de base. Le «contrôle» social était impensable, et jugé mauvais; toute tentative de structurer la société était ignoré et entraînait l'émigration des familles et des clans dissidents. À

mon avis, le problème fondamental vient du fait que les gouvernements tribaux sont maintenus par la volonté du gouvernement fédéral. Aux yeux de la loi, les Indiens doivent obéir ou (en quittant les réserves), cesser d'être des Indiens. Ils ne peuvent créer, dissoudre ou redistribuer les pouvoirs de leurs gouvernements à volonté. Les modèles tribaux actuels sont inévitables, tant que le Congrès les tolère. La forme ultime de dissidence, soit créer de *nouvelles* sociétés et de *nouveaux* gouvernements, est impossible. Les Indiens des États-Unis doivent faire de leur mieux à partir de ce qu'ils ont; c'est pourquoi les fonctionnaires tribaux et fédéraux disposent d'un pouvoir démesuré sur eux.

La question se résume donc à ceci : *le pouvoir sur qui?* Les autochtones ont besoin de pouvoir pour combattre les interventions extérieures touchant leurs familles et leur culture, pour maintenir un espace protégé à l'intérieur duquel ils peuvent explorer leurs propres façons de se développer et de croître. Ils *n'ont pas* besoin d'autant de pouvoir les uns sur les autres, à l'intérieur des collectivités. Si la croissance de l'inégalité sociale pouvait être stoppée, les tribus auraient besoin de très peu de pouvoir interne. Mais, aux États-Unis, toute la conception de l'autonomie gouvernementale tribale vise à *gouverner les Indiens*, plutôt qu'à les protéger en *régissant les relations des tribus avec les non-Indiens*. Au contraire, les tribus axent leur diplomatie sur un *accroissement* de la responsabilité fédérale dans leurs affaires par l'intermédiaire de l'aide. Pour cette raison, les Indiens sont doublement victimes de la situation.

Notes

Bibliographic

Ambler, Marjane. 1990. *Breaking The Iron Bonds: Indian Control of Energy Development*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Arat, Zehra F. 1991. *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Barsh, Russel L. 1979. "Issues in Federal, State and Tribal Taxation of Reservation Wealth: A Survey and Economic Critique". *Washington Law Review* 54/4: 531-586.

_____. 1982. "Indian Land Claims Policy in the United States". *North Dakota Law Review* 58/1: 1-82.

_____. 1984. "Is There Any Indian 'Law' Left? A Review of the Supreme Court's 1982 Term". *Washington Law Review* 59/4: 863-893.

_____. 1986. "The Nature and Spirit of North American Political Systems". *American Indian Quarterly* 10/3: 181-198.

_____. 1987. "Plains Indian Agrarianism and Class Conflict". *Great Plains Quarterly* 7/2: 83-90.

_____. 1990. "The Substitution of Cattle for Bison on the Great Plains". In *The Struggle for the Land*. Ed. Paul A. Olson. Lincoln: University of Nebraska Press.

_____. 1991. "Indian Resources and the National Economy: Business Cycles and Policy Cycles". In *Native Americans and Public Policy*. Ed. Fremont J. Lyden and Lyman H. Legters. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

_____. 1991. "Progressive-Era Bureaucrats and the Unity of Twentieth-Century Indian Policy". *American Indian Quarterly* 15/1: 1-17.

_____. 1991. "American Indians in the Great War". *Ethnohistory* 38/3: 276-303.

_____. 1992. "Democratization and Development". *Human Rights Quarterly* 14/1: 120-134.

_____. 1993. "Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose". *Human Rights Quarterly* 15/1: 87-121.

_____. 1993. "The Challenge of Indigenous Self-Determination". *University of Michigan Journal of Law Reform* 26/2: 277-312.

- Barsh, Russel L. and Katherine Diaz-Knauf. 1984. "The Structure of Federal Aid for Indian Programs in the Decade of Prosperity, 1970-1980". *American Indian Quarterly* 8/1: 1-36.
- Barsh, Russel L. and J. Youngblood Henderson. 1976. "Tribal Courts, the Model Code, and the Police Idea in American Indian Policy". *Law and Contemporary Problems* 40/1: 25-60.
- Basehart, Harry W. and Tom T. Sasaki. 1964. "Changing Political Organization in the Jicarilla Apache Reservation Community". *Human Organization* 23/3: 283-289.
- Bee, Robert L. 1979. "The Washington Connection: American Indian Leaders and American Indian Policy". *The Indian Historian* 12/1: 3-11.
- Boldt, Menno and J. Anthony Long. 1984. "Tribal Traditions and European Political Ideologies: The Dilemma for Canada's Native Indians". *Canadian Journal of Political Science* 17/4: 537-553.
- Boyce, George A. 1974. *When Navajos Had Too Many Sheep: The 1940s*. San Francisco: The Indian Historian Press.
- Castile, George P. 1974. "Federal Indian Policy and the Sustained Enclave: An Anthropological Perspective". *Human Organization* 33/3: 219-228.
- Christofferson, Carla. 1991. "Tribal Courts' Failure to Protect Native American Women: A Reevaluation of the Indian Civil Rights Act". *Yale Law Journal* 101:169-185.
- Cohen, Felix. 1953. "The Erosion of Indian Rights 1950-1953; A Case Study in Bureaucracy". *Yale Law Journal* 62/2: 348-390.
- _____. 1982. *Felix Cohen's Handbook of Federal Indian Law — 1982 Edition*. Charlottesville, Virginia: Mitchie Bobbs-Merrill.
- Costo, Rupert. 1974. "Forms and Uses of Tribal Government". In *Indian Voices: The Native American Today*. San Francisco: The Indian Historian Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Fay, George E., ed. 1967-1971. *Charters, Constitutions and By-Laws of the Indian Tribes of North America*. Greeley, Colorado: University of Northern Colorado, Museum of Anthropology.
- Foster, Morris W. 1991. *Being Comanche, A Social History of an American Indian Community*. Tucson: University of Arizona Press.
- Fowler, Loretta. 1982. *Arapahoe Politics, 1851-1978, Symbols in Crises of Authority*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Goldberg, Carole E. 1975. "Public Law 280: The Limits of State Jurisdiction Over Reservation Indians". *UCLA Law Review* 22/3: 535-594.

Hagan, William T. 1966. *Indian Police and Judges; Experiments in Acculturation and Control*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Iverson, Peter, ed. 1985. *The Plains Indians of the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Jeffrey, Robert C. 1990. "The Indian Civil Rights Act and the Martinez Decision: A Reconsideration". *South Dakota Law Review* 35/3: 355-371.

Jennings, Francis. 1984. *The Ambiguous Iroquois Empire: The Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies from its Beginnings to the Lancaster Treaty of 1744*. New York: Norton.

Johnson, Ayah E. and Amy K. Taylor. 1991. *Prevalence of Chronic Diseases: A Summary of Data from the Survey of American Indians and Alaska Natives*. U.S. Agency for Health Care Policy and Research. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Jorgensen, Joseph G., ed. 1984. *Native Americans and Energy Development*. Cambridge, Massachusetts: Anthropology Resource Center.

Kawashima, Yasuhide. 1986. *Puritan Justice and the Indian: White Man's Law in Massachusetts 1630-1763*. Middletown, Connecticut: Wesleyan University Press.

Kelly, Lawrence C. 1968. *The Navajo Indians and Federal Indian Policy, 1900-1935*. Tucson: University of Arizona Press.

_____. 1975. "The Indian Reorganization Act: The Dream and the Reality". *Pacific Historical Review* 44/2: 291-312.

Lawson, Michael L. 1982. *Dammed Indians: The Pick-Sloan Plan and the Missouri River Sioux, 1944-1980*. Norman: University of Oklahoma Press.

Lipset, Seymour M. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, N.J.: Doubleday and Company.

Lopach, James J. 1990. *Tribal Government Today: Politics on Montana Indian Reservations*. Boulder, Colorado: Westview.

Lurie, Nancy O. 1972. "Menominee Termination: From Reservation to Colony". *Human Organization* 31/3: 257-270.

McLish, Thomas P. 1990. "Tribal Sovereign Immunity: Searching for Sensible Limits". *Columbia Law Review* 88/1: 173-193.

- Mekeel, Scudder. 1944. "An Appraisal of the Indian Reorganization Act". *American Anthropologist* 46/2: 209-217.
- O'Brien, Sharon. 1989. *American Indian Tribal Governments*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Pandey, Triloki N. 1968. "Tribal Council Elections in a Southwestern Pueblo". *Ethnology* 7: 71-85.
- Paschal, Rachel. 1991. "The Imprimatur of Recognition: American Indian Tribes and the Federal Acknowledgment Process". *Washington Law Review* 66/1: 209-228.
- Reid, John P. 1970. *A Law of Blood; The Primitive Law of the Cherokee Nation*. New York: New York University Press.
- Robbins, Lynn A. 1979. "Navajo Energy Politics". *Social Science Journal* 16:93-119.
- _____. 1986. "Upper Skagit (Washington) and Gambell (Alaska) Indian Reorganization Act Governments: Struggles with Constraints, Restraints and Power". *American Indian Culture and Research Journal* 10/2: 61-73.
- Robert, Laurence. 1990. "The Enforcement of Judgments Across Indian Reservation Boundaries: Full Faith and Credit, Comity, and the Indian Civil Rights Act". *Oregon Law Review* 69/4: 589-687.
- Sanders, Douglas E. 1985. *Aboriginal Self-Government in the United States*. Kingston, Ontario: Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations.
- Scott, Jane E. 1984. "Controlling Land Use of the Checkerboard: The Zoning Powers of Indian Tribes After *Montana v. United States*". *Columbia Journal of Environmental Law* 9/2: 267-295.
- Shepardson, Mary. 1963. *Navajo Ways of Government; A Study in Political Process*. American Anthropological Association Memoir 96.
- Strickland, Rennard 1975. *Fire and the Spirits: Cherokee Law from Clan to Court*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Townshend, Mike. 1989. "Congressional Abrogation of Indian Treaties: Reevaluation and Reform". *Yale Law Journal* 98/3: 793-812.
- United States. American Indian Policy Review Commission. 1976. *Task Force Seven; Report on Reservation and Resource Development and Protection: Final Report to the American Indian Policy Review Commission*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- _____. American Indian Policy Review Commission. 1976. *Task Force Ten; Report on Terminated and Nonfederally Recognized Indians: Final Report to the American Indian Policy Review Commission*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Commission on Civil Rights. 1977. *Liberty and Justice for All: A Report*. South Dakota Advisory Committee. Washington, D.C.: U.S. Commission on Civil Rights.

_____. Department of Education. 1991. *Indian Nations At Risk; Educational Strategy for Action. Task Force Report*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. House of Representatives. Committee on the Judiciary. 1988. *Hearings; Anti-Indian Violence*. 101st Congress, 2d Session. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Indian Health Service. 1990. *Indian Health Conditions*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Presidential Commission on Indian Reservation Economies. 1984. *Report of the Presidential Commission on Indian Reservation Economies*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Senate. Select Committee on Indian Affairs. 1988. *Hearing; Tribal Court Systems and Indian Civil Rights Act*. 100th Congress, 2d Session, Senate Hearing 100-702. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Senate. Select Committee on Indian Affairs. 1989. *Special Committee on Investigations; Final Report and Legislative Recommendations: A Report*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Senate. Select Committee on Indian Affairs. 1991. *Hearing; Tribal Self-Governance Demonstration Project Act*. 102d Congress, 1st Session, Senate Hearing 102-396. Washington, D.C.: Government Printing Office.

_____. Senate. Committee on Interior and Insular Affairs. Subcommittee on Indian Affairs. *1973 Hearing; Occupation of Wounded Knee*. 93rd Congress, 1st Session. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Washburn, Wilcomb E. 1984. "A Fifty-Year Perspective on the Indian Reorganization Act". *American Anthropologist* 86/2: 279-289.

-
- i. Dans le présent rapport, «gouvernements tribaux» désigne des institutions reconnues officiellement par le gouvernement des États-Unis, qui ont été principalement établies pendant les années 30 par les fonctionnaires fédéraux américains ou en collaboration avec eux, et non les systèmes politiques antérieurs à l'invasion, ancestraux ou «traditionnels».
- ii. Pour une analyse détaillée du droit américain dans ce domaine, voir Cohen, *Handbook of Federal Indian Law*, et pour un excellent sommaire, Sanders, *Aboriginal Self-Government in the United States*.
- iii. Mais voir Barsh, "The Nature and Spirit of North American Political Systems".
- iv. Jennings, *The Ambiguous Iroquois Empire*.
- v. Strickland, *Fire and the Spirits*; Reid, *A Law of Blood*.
- vi. Kawashima, *Puritan Justice and the Indian*.
- vii. Hagan, *Indian Police and Judges*. Voir aussi Foster, *Being Comanche*, pour une étude détaillée des répercussions de cette politique sur une tribu.
- viii. Iverson, *The Plains Indians*; Barsh, "The Substitution of Cattle".
- ix. L'éducation obligatoire des autochtones se faisait dans plusieurs collèges particuliers comme Carlisle, de même que dans des écoles purement techniques et professionnelles. Lorsque la Society of American Indians, une association de professionnels indiens, a été créée en 1911, elle a réuni 500 membres, y compris des avocats, des médecins, des infirmières, des enseignants et des ministres.
- x. Shepardson, *Navajo Ways of Government*; Fowler, *Arapahoe Politics*.
- xi. Barsh, "American Indians in the Great War".
- xii. Barsh, "Progressive-Era Bureaucrats". Jusqu'aux années 30, l'organisme fédéral chargé des Indiens était appelé Indian Office [bureau des Indiens] plutôt que Bureau of Indian Affairs [bureau des affaires indiennes].
- xiii. Il existe de nombreuses publications sur l'historique de l'*Indian Reorganization Act* et sa valeur fait encore l'objet de débats. Voir, par exemple, Kelly, "Indian Reorganization Act"; Mekeel, "An Appraisal"; Washburn, "A Fifty-Year Perspective".
- xiv. Cohen, "The Erosion of Indian Rights".
- xv. Par exemple, la nation navajo, de loin la tribu la plus importante, et la nation yakima, une de celles qui possèdent les plus grandes réserves après les Navajos, n'ont aucune constitution écrite. Mais le gouvernement fédéral les traite comme s'ils fonctionnaient en vertu de constitutions relevant de l'*Indian Reorganization Act*.
- xvi. Barsh, "Plains Indian Agrarianism".
- xvii. Par exemple réduction catastrophique des troupeaux de bétail sur les réserves Navajo pendant les années 30 (Kelly, *The Navajo Indians*; et Boyce, *When Navajos Had Too Many Sheep*), et l'inondation de terres agricoles indiennes pour des projets de mise en valeur des terres et d'hydro-électricité (Lawson, *Dammed Indians*).
- xviii. Ces "Courts of Indian Offences" [tribunaux réservés aux Indiens] différaient peu des tribunaux nommés par les agents du bureau des Indiens dans les années 1870. Barsh et Henderson, "Tribal Courts".
- xix. Barsh et Diaz-Knauf, "The Structure of Federal Aid".
- xx. Par exemple, *McClanahan v. Arizona Tax Commission*, 411 U.S. 164 (1973); *United States v. Mazurie*, 419, U.S. 544 (1975).
- xxi. Ambler, *Breaking the Iron Bonds*; Barsh, "Indian Resources".

^{xxii}. La croissance spectaculaire récente des recettes tirées du jeu dans certaines réserves indiennes a affaibli l'influence fédérale, mais a renforcé celle des *structures tribales* parce que les gouvernements tribaux exploitent les casinos et distribuent les revenus qui en sont tirés. Donc, les familles et les personnes vivant dans ces réserves n'ont pas obtenu plus d'indépendance économique ni un plus grand pouvoir politique.

^{xxiii}. Voir United States, American Indian Policy Review Commission, Task Force Ten, *Report on Terminated and Nonfederally Recognized Indians*; Lurie, "Menominee Termination".

^{xxiv}. United States, Presidential Commission on Reservation Economies, *Report*; United States, American Indian Policy Review Commission, Task Force Seven, *Report on Reservation and Resource Development and Protection*.

^{xxv}. United States, Commission on Civil Rights, *Liberty and Justice for All*; United States, House of Representatives, *Anti-Indian Violence*.

^{xxvi}. Parmi les points de vue dominants, citons Lipset, *Political Man*, et Dahl, *Polyarchy*; pour un survol récent de la question, voir Arat, *Democracy and Human Rights*.

^{xxvii}. Arat, *Democracy and Human Rights*; Barsh, "Democratization and Development".

^{xxviii}. Barsh, "The Nature and Spirit of North American Political Systems"; Boldt and Long, "Tribal Traditions"; Costo, "Forms and Uses of Tribal Government"; et Pandey, "Tribal Council Elections".

^{xxix}. Cohen, *Handbook of Federal Indian Law*, pp. 241-256; voir aussi Townshend, "Congressional Abrogation".

^{xxx}. Paschal, «The Imprimatur of Recognition».

^{xxxi}. *Menominee Tribe v. United States*, 391 U.S. 404 (1968).

^{xxxii}. Voir, plus récemment, *Brendale v. Yakima Indian Nation*, 492 U.S. 408 (1989); auparavant, *McClanahan v. Arizona Tax Commission*, 411 U.S. 164 (1973), et *Williams v. Lee*, 358 U.S. 217 (1959).

^{xxxiii}. *Santa Clara Pueblo v. Martinez*, 436 U.S. 49 (1978).

^{xxxiv}. Il suffit que ces critères fédéraux soient "raisonnables" pour ce qui est de la distribution des avantages aux Indiens. *Morton v. Ruiz*, 415 U.S. 199 (1973).

^{xxxv}. L'ouvrage de George Fay, *Charters, Constitutions and By-Laws*, demeure la seule compilation écrite des textes fondamentaux des institutions tribales. J'ai utilisé mes dossiers personnels portant sur des constitutions récemment modifiées pour mettre à jour les textes de M. Fay lorsque c'était possible, mais certains changements m'ont sûrement échappé. Cependant, selon l'expérience professionnelle de l'auteur, les tentatives de modification visant à réduire le rôle du Secrétaire à l'Intérieur n'ont pas été bien accueillies.

^{xxxvi}. Comme, par exemple, l'aménagement du territoire, le commerce, la santé, la sécurité, le droit de la famille et la protection des enfants.

^{xxxvii}. *Merrion v. Jicarilla Apache Tribe*, dont il est question dans *Brendale v. Yakima Indian National*, 492 U.S. 408 (1989).

^{xxxviii}. En vertu de l'*Indian Civil Rights Act* (1968) et de l'arrêt *Martinez*, les tribunaux fédéraux peuvent se prononcer sur la légalité des actions d'un gouvernement tribal qui touchent uniquement les membres d'une tribu seulement lorsqu'une personne est placée en détention * par exemple, lorsqu'une personne détenue dans la prison de la tribu prétend que cette dernière ne possède pas les pouvoirs nécessaires à l'égard de l'infraction dont elle est accusée.

^{xxxix}. *Brendale*, *op. cit.*; Scott, "Controlling Land Use".

^{xl}. Voir *Moe v. Confederated Salish and Kootenay Tribes*, 425 U.S. 463 (1976); Barsh, "Issues in Federal, State and Tribal Taxation".

-
- xli. Sur les origines de cette doctrine juridique, voir Cohen, *Handbook of Federal Indian Law*, pp. 220-228; et O'Brien, *American Indian Tribal Governments*, pp. 257-266.
- xlii. Les lois applicables en l'occurrence sont les suivantes : *Indian Self-Determination Act* (1975), *Indian Mineral Development Act* (1982) et *National Indian Forest Resources Management Act* (1990). La gestion des pêches et du poisson d'eau douce n'a pas fait l'objet de lois fédérales spécifiques sur les Indiens; dans le cadre de litiges devant les tribunaux pendant les années 70, les tribus autochtones ont réussi à conserver la mainmise sur ces ressources, malgré la volonté des États.
- xliii. Il existe une exception d'origine judiciaire à cette règle en matière d'impôt fédéral sur le revenu touchant les terres et les ressources naturelles appartenant à des Indiens ou à des tribus indiennes. Cependant, sur tous les autres points, les impôts fédéraux s'appliquent également aux réserves.
- xliv. Ce critère a été énoncé dans l'affaire *Williams v. Lee*, 358 U.S. 217 (1959).
- xlv. Barsh, "Is There Any Indian 'Law' left?".
- xlvi. *Oliphant v. Suquamish Indian Tribe*, 435 U.S. 191 (1978); *Duro v. Reina*, 110 S.Ct. 2503 (1991).
- xlvii. Voir, en général, Robert, "The Enforcement of Judgments".
- xlviii. Il s'agit de la *Public Law 280*, adoptée en 1953. Voir Goldberg, "Public Law 280".
- xlix. Dans l'*Indian Child Welfare Act* (1978).
1. Les districts électoraux fédéraux aux États-Unis sont beaucoup plus grands que les circonscriptions parlementaires canadiennes, avec près de dix fois plus d'électeurs. Donc, même la plus grande tribu indienne, celle des Navajos, qui regroupe près d'un quart de million de résidents, ne pourrait former une majorité.
- li. Bee, "The Washington Connection"; O'Brien, *American Indian Tribal Governments*.
- lii. Il est bon de souligner que le système fiscal du gouvernement et des États est légèrement régressif plutôt que progressif selon le revenu et que la proportion du budget national consacrée aux besoins sociaux comme la santé et l'éducation est inférieure à celle qui est investie dans des pays comme le Canada, l'Allemagne ou le Japon. Les citoyens américains s'attendent à ce que leur gouvernement leur remette des avantages substantiels, même si ce dernier prend plus et donne moins aux pauvres que la plupart des autres démocraties.
- liii. Barsh, "Indian Land Claims Policy".
- liv. U.S. Department of Education, *Nations At Risk*; U.S. Indian Health Service, *Indian Health Conditions*; Johnson and Taylor, *Prevalence of Chronic Diseases*.
- lv. United States, Presidential Commission on Reservation Economies, *Report*; American Indian Policy Review Commission, Task Force Seven, *Report on Reservation and Resource Development and Protection*
- lvi. Voir Barsh, "Issues in Federal, State and Tribal Taxation", pour une estimation de l'ampleur de cet effet.
- lvii. Barsh et Diaz-Knauf, "The Structure of Federal Aid", d'après les données fédérales de 1980. Puisque les budgets des tribus ne sont pas publiés et sont normalement considérés comme une information confidentielle, la structure budgétaire doit être déduite des subventions fédérales et de l'impôt sur le revenu personnel déclaré.
- lviii. Castile, "Federal Indian Policy and the Sustained Enclave".
- lix. Voir United States, Senate, Select Committee on Indian Affairs, *Tribal Self-Governance Demonstration Project*.

^{lx}. Il faut comprendre que la tendance des dirigeants tribaux élus, non seulement à accepter les fonds de ces sources, mais aussi à promouvoir la création d'autres canaux étroits de financement fédéral, se comprend dans le cadre d'un désespoir budgétaire, tout comme la volonté de certaines tribus qui sont prêtes à se lancer dans l'enfouissement de déchets toxiques venus d'ailleurs. Récemment, un site d'enfouissement tribal dans l'ouest de l'État de New York a été incendié, dégageant des substances toxiques et illustrant ce type d'entreprise économique de dernier recours. Barsh, "The Challenge of Self-Determination".

^{lxi}. Christofferson, "Tribal Courts' Failure"; Jeffrey, "The Indian Civil Rights Act"; United States, Senate, Select Committee on Indian Affairs, *Tribal Court Systems*. Les contestations des actions des gouvernements tribaux sont généralement rejetées à cause de la doctrine de l'«immunité de la souveraineté». McLish, "Tribal Sovereign Immunity".

^{lxii}. Basehart et Sasaki, "Changing Political Organization". Voir aussi Costo, "Forms and Uses of Tribal Government"; Robbins, "Upper Skagit... Indian Reorganization Act Governments".

^{lxiii}. United States, Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, Subcommittee on Indian Affairs, *Occupation of Wounded Knee*. De nombreux ouvrages ont été écrits sur cet affrontement, mais ces audiences ont un caractère unique en ce qu'elles présentent le point de vue du gouvernement tribal de même que celui du bureau des affaires indiennes et des courants d'opposition chez les Sioux.

^{lxiv}. Ces événements sont survenus avant la crise relative au relogement de Navajos chassés de terres rendues à la tribu Hopi et n'ont aucun lien avec cette crise. Voir, pour un aperçu général, Jorgensen, *Native Americans and Energy Development*; Lopach, *Tribal Government Today*; Robbins, "Navajo Energy Politics".

^{lxv}. C'est-à-dire avec le pouvoir de rejeter les actions déjà effectuées par les dirigeants élus de la tribu ou un comité chargé des affaires courantes. Peu de conseils généraux possèdent une compétence indépendante et exclusive en matière législative. Voir le tableau 2.

^{lxvi}. Ironiquement, les plans de division des tribus en districts visant à créer un équilibre entre les groupes sociaux ou ethniques installés dans des endroits précis ont été contestés parce qu'ils violaient le principe «un citoyen, un vote». Voir *White Eagle v. One Feather*, 478 F. 2d 1311 (8th Cir. 1973), rejetant cette contestation car elle imposait des valeurs étrangères aux tribus.

^{lxvii}. Shepardson, *Navajo Ways of Government*.

^{lxviii}. Pour un exposé général sur ces affaires, voir U.S. Senate Select Committee on Indian Affairs, Special Committee on Investigations, *Final Report*.

^{lxix}. À une seule exception, un reliquat de l'adoption de la Constitution américaine comme modèle des cinq tribus dites civilisées au début du XIX^e siècle.

^{lxx}. Dans la pratique, des précédents ont été établis à l'intérieur de certaines réserves. Cependant, peu d'opinions des tribunaux indiens sont publiées et il est impossible de dire jusqu'à quel point les conseils tribaux respectent les ordonnances des tribunaux qui leur sont défavorables.