

Quel bilan critique des accords de Dayton?

Xavier Bougarel

► **To cite this version:**

Xavier Bougarel. Quel bilan critique des accords de Dayton?. Relations internationales et stratégiques, 1997, pp.29-35. halshs-00216986

HAL Id: halshs-00216986

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00216986>

Submitted on 25 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Quel bilan critique des accords de Dayton ? », *Relations internationales et stratégiques*, n° 28, hiver 1997, pp. 29-35.

Xavier BOUGAREL

Le 14 décembre 1995 à Paris, la signature des accords de Dayton mettait un terme au conflit bosniaque, et transformait la Bosnie-Herzégovine en une union de deux entités distinctes: la Fédération croato-musulmane et la République serbe. Près de deux ans plus tard, ces accords connaissent une crise sans précédent. D'une part, suite à un conflit interne au Parti démocratique serbe (SDS), la République serbe connaît une grave crise politique, qui menace son existence même. D'autre part, l'organisation d'élections municipales – initialement prévues pour septembre 1996, mais reportées à plusieurs reprises – provoque un regain de tension dans certaines villes de la Fédération croato-musulmane que se disputent le Parti de l'action démocratique (SDA, musulman) et la Communauté démocratique croate (HDZ). Les abcès de fixation de cette double crise sont Brcko et Mostar, mais c'est l'ensemble de la construction institutionnelle mise en place par les accords de Dayton qui vacille. Quelle qu'en soit l'issue, la crise actuelle souligne donc la précarité du processus de paix en Bosnie-Herzégovine, et incite à dresser un bilan critique des accords qui en constituent le fondement.

De simples déficiences de mise en oeuvre ?

A première vue, de tels bilans ne manquent pas. Les organismes officiels chargés de superviser l'application des accords de paix (Conseil pour la réalisation de la paix, Haut Représentant de l'ONU, Haut commissariat aux réfugiés), de même que divers organismes indépendants censés critiquer les précédents, publient régulièrement des bilans plus que mitigés sur la mise en oeuvre des accords de Dayton. En règle générale, ces bilans s'articulent au tour des trois constats suivants:

-le volet militaire des accords est relativement bien appliqué¹, quand leur volet civil (mise en place des institutions communes, démarrage de la reconstruction, organisation du retour des réfugiés et personnes déplacées) ne l'est que très imparfaitement;

-la mise en place des institutions communes est caractérisée par des retards et des dysfonctionnements importants. Les élections du 15 septembre 1996 ont certes permis la constitution de la Présidence collégiale et de l'Assemblée parlementaire prévues par les accords de Dayton, ainsi que des institutions propres à chaque entité, mais ont été entâchées de graves irrégularités qui ont contraint l'OSCE à reporter une première fois les élections municipales. Les institutions centrales se sont réunies à plusieurs reprises, mais n'ont toujours pas adopté les lois sur la citoyenneté, la monnaie, les finances publiques ou encore le régime de la propriété indispensables à la normalisation de la vie sociale et à la reprise de l'activité économique. A la volonté serbe de paralyser la Présidence correspond celle, musulmane, de l'accaparer à son seul avantage. De même, dans la Fédération croato-musulmane, le fonctionnement des institutions reste entravé par les rivalités entre SDA et HDZ, et ce malgré

¹ Sur le volet militaire des accords de Dayton, voir la contribution de Thierry Tardy à ce numéro.

l'adoption de plusieurs lois sur les questions de défense, de politique monétaire et de finances publiques. Enfin, en République serbe, la première session du Parlement s'est soldée par l'humiliation et la mise à l'écart immédiates des députés non-serbes;

-la mise en place des institutions centrales et fédérales, aussi laborieuse et partielle soit-elle, contraste avec le maintien d'une partition de fait en Bosnie-Herzégovine. Au sein de la Fédération, la mise en place formelle de deux cantons "mixtes" en Bosnie centrale et en Herzégovine et d'un conseil municipal commun à Mostar ne suffit pas pour effacer les séquelles des affrontements croato-musulmans de 1993. La volonté du HDZ d'obtenir la création de "communes croates" dans certains cantons musulmans vise au contraire à pérenniser les anciennes lignes de front. Surtout, le droit au retour des 2 100 000 personnes déplacées par le conflit reste lettre morte: à l'automne 1997, moins de 30 000 d'entre elles avaient pu réintégrer leur foyer dans une entité ou une localité ne correspondant pas à leur propre appartenance communautaire, soit 27 000 à l'intérieur de la Fédération croato-musulmane et... 700 en République serbe.

Sur un plan purement factuel, il est difficile d'être en désaccord avec ce genre d'états des lieux, même si leur tendance à juger de la réalité bosniaque à l'aune du texte daytonien plutôt que l'inverse les condamne à ignorer certains processus en cours au sein de la société bosniaque, de la crise des médiations locales à la transformation des identités sociales et des mémoires collectives. A défaut, ces bilans sont généralement suivis de quelques recommandations.

Après avoir constaté d'aussi graves déficiences dans la mise en oeuvre des accords de paix, en effet, maîtres d'oeuvres et observateurs patentés de la Bosnie daytonienne ne manquent pas d'en rechercher les causes. Haines ancestrales et autres arriérations balkaniques ne faisant plus recette, ils se reportent alors sur les partis nationalistes qui – ô surprise ! – entravent l'application des accords de paix et poursuivent leurs sombres desseins. Pour les en empêcher, il suffirait donc d'appliquer les accords de paix de façon plus conséquente et déterminée encore.

Les maîtres d'oeuvres se plaindront alors de leur insuffisance de moyens, quand les observateurs regretteront plutôt l'absence de volonté politique. Mais, dans un cas comme dans l'autre, les accords de Dayton sont hors de cause: "Dayton n'a pas d'alternative", déclare le Conseil pour la réalisation de la paix réuni à Sintra en mai 1997². "Il n'y a pas d'alternative viable à une application conséquente des accords de Dayton", renchérit trois mois plus tard l'*International Commission on the Balkans*³. Dès lors, la décision à prendre s'impose d'elle même: il faut mettre les nationalistes hors d'état de nuire et, avant tout, arrêter les criminels de guerre pour les livrer au Tribunal pénal international de La Haye⁴. Difficile, là encore, de ne pas être d'accord. Mais les choses sont-elles vraiment si simples ?

Assurément, la marginalisation politique et la condamnation pénale de Radovan Karadzic constitueraient autant de points positifs. Que cela contribuerait grandement au processus de paix ou à la réintégration de la Bosnie-Herzégovine, cela est moins sûr. Le précédent de Mate

² Conclusions du Conseil pour la réalisation de la paix en Bosnie-Herzégovine (30 mai 1997).

³ Déclaration de l'*International Commission on the Balkans* (6 août 1997).

⁴ Le Conseil pour la réalisation de la paix réuni à Sintra qualifie ce point de "point crucial pour le processus de réalisation de la paix". Il se trouve également en tête des "Recommandations sur l'application des accords de paix de Dayton" publiées en novembre 1996 par l'*International Crisis Group*, et de la déclaration de l'*International Commission on the Balkans* adoptée le 6 août 1997.

Boban, président de l'"Herceg-Bosna" croate, et dont la mise à l'écart en février 1994 était censée favoriser la mise en place de la Fédération croato-musulmane, incite à la prudence⁵. De plus, l'équation "arrestation des criminels de guerre = réussite des accords de paix" présente deux graves défauts. D'une part, elle est largement tautologique, dans la mesure où elle reste incapable d'expliquer pourquoi cette arrestation – prévue par les accords de Dayton – n'a pas eu lieu jusqu'à présent. D'autre part, elle est parfaitement hypocrite. Parmi les signataires de ces accords, en effet, deux au moins peuvent être considérés comme responsables des crimes perpétrés au cours du conflit bosniaque. Or, tout indique qu'ils ont échangé leur signature contre l'assurance de ne pas figurer sur la liste des criminels de guerre. Et on imagine mal comment l'application d'accords de paix pourrait passer par l'arrestation de leurs signataires, sans que cela remette en cause leur validité.

Malentendus opératoires ou fatales incohérences ?

Dans ce contexte, les apories de l'équation "arrestation des criminels de guerre = réussite des accords de paix" apparaissent comme la partie émergée de l'iceberg, tant les ambiguïtés et les incohérences sont nombreuses dans les accords de Dayton. Au-delà des hésitations et des demi-mesures qui accompagnent leur mise en oeuvre, c'est donc à leur conception même qu'il faut s'intéresser.

Dans les premiers mois de l'après-guerre, plusieurs auteurs soulignaient l'ambiguïté et la fragilité de la construction daytonienne⁶, ces mises en garde sur le fond ayant été par la suite négligées au profit de récriminations sur la forme. Ainsi, quand certains bilans des accords de Dayton opposent la réussite du volet militaire à l'échec du volet civil, ils oublient que le premier est porteur d'une logique de séparation territoriale, et le second d'une logique de réintégration institutionnelle et politique. Dans les faits, la "bonne mise en oeuvre" du volet militaire s'est parfois faite au détriment du volet civil, comme l'a montré la "réunification" de Sarajevo en février et mars 1996⁷. Le volet civil, quand à lui, pérennise les résultats politiques du conflit en identifiant chaque communauté à certains territoires (République serbe et Fédération croato-musulmane, cantons croates et musulmans dans la Fédération, municipalités croates et musulmanes à Mostar), mais prétend en effacer les conséquences humaines par le droit au retour des personnes déplacées victimes du nettoyage ethnique.

Ces contradictions entre volets militaire et civil, aspects institutionnels et humains des accords de paix renvoient à une ambiguïté plus radicale encore. La Constitution bosniaque annexée à ces accords affirme en effet que la Bosnie-Herzégovine "conserve son existence en tant qu'Etat en droit international", mais "se compose de deux entités" qui "ont le droit d'établir des relations bilatérales spéciales avec les Etats voisins, dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine". A cette ubiquité de la souveraineté correspond une définition tout aussi évasive de la citoyenneté, à savoir – selon la Constitution toujours – qu'"il existe une citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine (...) et une

⁵ Le cas de R. Karadzic diffère toutefois de celui de M. Boban, dans la mesure où celui-ci n'a jamais été inculpé de quoi que ce soit et a été nommé, après sa mise à l'écart, directeur de la compagnie pétrolière croate INA. Du reste, ces deux éléments expliquent peut-être pourquoi sa mise à l'écart s'est déroulée "en douceur".

⁶ Voir par exemple T. TARDY, "Les accords de paix en Bosnie-Herzégovine: de la Forpronu à l'Ifor", *Relations Internationales et Stratégiques*, vol. VI, n° 21 (printemps 1996); L. COHEN, "Fragile Peace in a Segmented State", *Current History*, vol. XCV, n° 599 (mars 1996); M. J. CALIC, "Bosnien-Herzegowina nach Dayton: Chancen und Risiken für den Frieden", *Aussenpolitik*, vol. XLVII, n° 2 (avril 1996).

⁷ La restitution des quartiers et faubourgs de Sarajevo jusqu'alors tenus par les forces serbes s'est soldée par le départ de 60 000 Serbes environ, et a alimenté la crise des institutions municipales de la ville, symbolisée quelques semaines plus tard par la démission du maire Tarik Kupusovic.

citoyenneté de chaque Entité", les citoyens de Bosnie-Herzégovine pouvant en outre jouir de la citoyenneté d'un autre Etat⁸. C'est donc bien au coeur des accords de Dayton que se loge leur véritable ambiguïté, les définitions de la souveraineté et de la citoyenneté sur lesquelles ils reposent expliquant ensuite la complexité des mécanismes institutionnels qu'ils instaurent, ainsi que les difficultés et les aléas multiples que connaissent leur mise en oeuvre.

A elle seule, toutefois, cette ambiguïté constitutive des accords de Dayton ne condamne pas la construction daytonienne à l'échec, ou la Bosnie-Herzégovine à une partition territoriale définitive. Il convient plutôt de constater qu'une telle ambiguïté était la condition *sine qua non* de la signature des accords de paix, et qu'en cela, elle constituait une sorte de "malentendu opératoire". Le conflit bosniaque, en effet, portait essentiellement sur la redéfinition de la communauté politique légitime, et son déclenchement s'explique en partie au moins par le fait que certains juristes européens, en espérant résoudre l'imbroglio bosniaque par le biais d'un référendum de tous les citoyens de la République de Bosnie-Herzégovine⁹, ont confondu le problème avec sa solution. En laissant ouverte la question de la communauté politique légitime, au contraire, les négociateurs américains ont eu l'intelligence de la neutraliser pour un temps. Reste à savoir dans quel sens, et avec quels moyens les concepteurs de la construction daytonienne entendaient ensuite répondre à cette question cruciale.

Sur ce point, ceux qui voient dans les accords de Dayton une acceptation tacite de la partition de la Bosnie-Herzégovine se trompent probablement. Certes, le plan de paix avancé par Richard Holbrooke à la fin de l'été 1995 est celui qui fait le plus de concessions aux logiques de territorialisation – largement plus que le plan Vance-Owen présenté en janvier 1993, et critiqué par la diplomatie américaine. En cela, il est bien le reflet d'une volonté de mettre à tout prix fin au conflit, pour différentes considérations de politique extérieure et intérieure. Mais il est aussi le résultat des changements de rapport de forces provoqués par la création de la Fédération croato-musulmane, la discrète levée de l'embargo sur les armes et le déclenchement de l'opération "*Deliberate Force*", et a de ce fait plus de chances de contrecarrer les projets "grand-serbe" et "grand-croate" que n'en aurait eu le plan Vance-Owen.

Car le projet politique implicite qui sous-tend les accords de Dayton est bien celui d'une réintégration progressive de la Bosnie-Herzégovine, et non celui de sa partition définitive. En décembre 1995, la Conférence de Londres consacrée aux aspects civils des accords estimait que ceux-ci devaient "créer un climat de stabilité et de sécurité" pour, à plus long terme, "parvenir à un règlement politique durable" et "créer un Etat rassemblant les peuples de Bosnie-Herzégovine dans un cadre social et politique qui permettra au pays de trouver sa juste place en Europe"¹⁰. Dix-huit mois plus tard, à l'occasion du cinquantième anniversaire du Plan Marshall, Madeleine Albright réaffirmait que ces accords représentaient "un tournant décisif de l'après-guerre froide", et que leur finalité était "une Bosnie démocratique et unie dans une Europe démocratique et unie"¹¹.

⁸ "Annexe IV: Constitution de la Bosnie-Herzégovine", dans Ministère des Affaires étrangères, *Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie*, La Documentation française, Paris (1996), p. 39-45.

⁹ Commission d'arbitrage de la Conférence internationale sur la Yougoslavie, *Opinion n° 4 sur la reconnaissance internationale de la République Socialiste de Bosnie-Herzégovine* (7 décembre 1991).

¹⁰ "Conclusions de la Conférence sur les aspects civils des accords de paix", dans Ministère des affaires étrangères, *Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie*, op. cit. p. 17-21.

¹¹ Discours reproduit en serbo-croate dans *Nasa Borba* (26 mai 1997).

Le projet de réintégration politique de la Bosnie-Herzégovine s'insère ainsi dans une perspective plus large d'intégration de l'Europe centrale et orientale à la nouvelle architecture du continent européen. De même, ses modalités de mise en oeuvre ne peuvent se comprendre sans référence aux processus de transition à la démocratie et au marché censés préparer cette intégration européenne: la Conférence de Londres insiste par exemple sur "la tenue d'élections libres et régulières en vue de mettre en place de nouvelles structures démocratiques" et sur "la création d'une économie de marché et de libre-échange", quand M. Albright voit dans les accords de Dayton "un début de transition de la Bosnie d'une zone de guerre en une zone de libre entreprise".

Le raisonnement implicite des concepteurs de la construction daytonienne est donc facile à reconstituer. Pour eux, la réinstallation des personnes déplacées doit permettre de restaurer la société pluricommunautaire d'avant-guerre, et de transformer les "quasi-Etats" nées du démantèlement de la République de Bosnie-Herzégovine en un nouvel "Etat bosniaque uni avec deux entités multiethniques"¹². Parallèlement, l'instauration d'une démocratie politique et d'une économie de marché est censée favoriser le renouvellement des élites politiques et économiques, puis l'émergence d'un espace économique unifié et d'une communauté politique partagée. Dans cette perspective, l'ambiguïté constitutive des accords de Dayton apparaît délibérée, l'indétermination de la communauté politique légitime qui les caractérise permettant à la main invisible de la démocratie et du marché de faire son oeuvre de réintégration.

Pourtant, malgré ce scénario somme toute assez cohérent, les accords de Dayton se soldent moins par l'amorçage d'un processus de réintégration politique et humaine en Bosnie-Herzégovine que par la persistance de logiques de crispation communautaire et de décomposition sociale. Serait-ce alors que les plus graves insuffisances de la construction daytonienne ne se situent ni dans son ambiguïté de départ, ni dans sa finalité lointaine, mais dans le vecteur censé conduire de l'une à l'autre, à savoir cette fameuse transition vers la démocratie et le marché ?

Stratégies perverses ou effets pervers ?

Dans le scénario de transition à la bosniaque qui sous-tend les accords de Dayton, l'organisation d'élections libres et le démarrage de la reconstruction doivent contribuer à la réintégration progressive de la Bosnie-Herzégovine. Dans les faits, processus électoraux et programmes d'aide économique ont le plus souvent entériné la partition territoriale actuelle, quand ils ne l'ont pas aggravée et pérennisée.

De ce point de vue, l'étude des processus électoraux en Bosnie-Herzégovine s'avère particulièrement éclairante. Les élections générales du 15 septembre 1996, en effet, se sont soldées par la victoire écrasante des trois partis nationalistes au pouvoir (SDA: 39,8 %; SDS: 21,7 %; HDZ: 14,1 %¹³). Or, loin d'être une conséquence automatique du conflit ou le résultat

¹² Expression utilisée par Madeleine Albright pour définir la finalité politique des accords de Dayton.

¹³ Les autres partis nationalistes ou issus de scissions internes aux partis au pouvoir ont recueilli 10,6 % des voix, et les partis porteurs d'aspirations "citoyennes" 12 % des voix (Liste Unie: 6,9 %; Alliance pour la paix et le progrès: 5,1 %). A titre de comparaison, les scores électoraux de novembre 1990 étaient les suivants: SDA: 30,4 % des voix; SDS: 25,2 %; HDZ: 15,5 %, partis "citoyens": 20,5 %. L'évolution du score du SDA -alors

de simples entorses aux règles démocratiques, cette victoire s'explique par le redéploiement au sein de la construction daytonienne des stratégies et des pratiques politiques propres à ces partis.

Ainsi, la constitution des listes électorales a suscité d'importantes manipulations et de vives polémiques, chaque parti nationaliste s'efforçant de faire coïncider ces listes avec sa propre définition de la communauté politique légitime. En l'absence d'une définition de la citoyenneté clairement établie par la Constitution et partagée par les populations, l'enjeu du scrutin s'est donc déplacé de la compétition entre élites politiques concurrentes à la confrontation entre communautés politiques antagoniques. De même, la dépendance matérielle extrême des populations en ce qui concerne l'aide humanitaire, l'obtention d'un emploi ou – *last but not least* – l'attribution d'un logement a facilité le contrôle des inscriptions et des votes par les partis au pouvoir.

Incertitudes métapolitiques et infrapolitiques ont pareillement contribué à réduire le processus électoral à de simples mobilisations communautaires croisées, semblables à celles qui avaient déjà permis la victoire des partis nationalistes en 1990. En définitive, l'organisation précipitée d'élections a donc réactivé les logiques du conflit au lieu d'en favoriser le dépassement, comme l'illustre le cas des élections municipales, reportées à trois reprises et finalement organisées les 13 et 14 septembre 1997, dans un climat d'extrême tension intercommunautaire¹⁴.

Un constat similaire peut être établi à propos de la reconstruction. D'une part, chaque entité et -au sein de la Fédération croato-musulmane- chaque communauté tend encore aujourd'hui à constituer son propre espace économique. D'autre part, la relance de la production dans la Fédération contraste avec son agonie en République serbe, et dissimule mal la persistance d'une économie d'assistance et de prédation dans ces deux entités. Dans ce contexte, les aides internationales sont souvent captées par les partis nationalistes au pouvoir, détournées à des fins d'accumulation personnelle et de redistribution clientéliste, ou affectées à des projets contribuant en fait à la constitution d'espaces économiques séparés¹⁵. Quant à l'utilisation de ces aides comme moyen de pression, elle permet d'obtenir quelques concessions immédiates, mais risque à terme d'entraver la transformation et la réintégration de l'économie bosniaque. En privilégiant une allocation politique des ressources, elle perpétue les pratiques clientélistes héritées de la planification socialiste et de l'assistance des années de guerre. En accentuant les divergences d'évolution entre entités constitutives de la Bosnie-Herzégovine, elle creuse les écarts de prix dont se nourrissent les différents trafics, et contribue elle aussi à l'apparition de deux espaces économiques séparés.

Comment expliquer ce véritable retournement du projet implicite qui sous-tend les accords de Dayton¹⁶ ? La tentation est grande de l'attribuer aux stratégies perverses de certains acteurs

même que le Parti pour la Bosnie-Herzégovine issu d'une scission interne a recueilli 5,9 % des voix en 1997- suggère un renforcement relatif de la communauté musulmane au sein du corps électoral bosniaque.

¹⁴ Sur l'enjeu crucial des élections municipales, voir X. BOUGAREL, "Bosnie virtuelle et Bosnie réelle", *Le monde diplomatique* (septembre 1997), p. 4 et 5.

¹⁵ Sur la reconstruction, voir également la contribution de Nebojsa Vukadinovic dans ce numéro.

¹⁶ La crise politique en République serbe pourrait laisser penser que, malgré tout, l'organisation d'élections libres et le conditionnement de l'aide économique permettent de déserrer l'étau des nationalistes sur leurs communautés respectives. Mais, outre qu'il est trop tôt pour connaître l'issue concrète de cette crise, celle-ci évoque moins une pluralisation de la vie politique qu'un processus de décomposition institutionnelle et sociétale accéléré, similaire à celui qui avait entraîné l'effondrement la "République serbe de Krajina" en 1995, et qui transparait également dans les évolutions politiques récentes de la République Fédérale de Yougoslavie et de la Macédoine. Or, de

locaux hostiles au processus de paix, à savoir les nationalistes et les "mafieux", les uns et les autres se confondant d'ailleurs souvent dans l'espace yougoslave. Mais, là encore, une telle explication ne nous dit pas comment et pourquoi ces acteurs ont pu détourner à leur profit des mécanismes politiques et économiques qui étaient censés les marginaliser. Or, c'est en s'appuyant sur les ambiguïtés de la construction daytonienne et les insuffisances des scénarios de transition à la démocratie et au marché qu'ils y sont parvenus. En cela, l'inversion des logiques de réintégration en logiques de désintégration est avant tout le résultat des graves effets pervers dont sont porteurs les accords de Dayton. Et c'est en partant de ce constat qu'il convient d'en réexaminer les défauts de conception et de mise en oeuvre.

Car les défauts de la construction daytonienne résident d'abord dans les présupposés qui la fondent. Ainsi, ses concepteurs supposaient sans doute que, parce qu'imaginaire, une communauté politique légitime est facilement modelable. Le cas bosniaque montre au contraire que, forcément arbitraire, elle est de ce fait même difficilement négociable. Ils espéraient peut-être aussi encourager l'apparition d'une citoyenneté partagée en "annulant" les conséquences humaines de la guerre, en restaurant les identités et les pratiques qui, dans la société bosniaque, venaient assouplir les clivages communautaires. C'est du moins ce que suggèrent certains discours sur le retour des réfugiés ou le rôle des centres urbains et des classes moyennes. Mais ni les pratiques de bon voisinage, ni les médiations locales, ni les identités de classe n'ont survécu au conflit. La Bosnie-Herzégovine d'avant-guerre n'est plus qu'un souvenir.

Dès lors, ce n'est pas en dépit, mais à partir des réalités et des identités sociales produites par la guerre qu'il faut envisager l'émergence d'une communauté politique partagée en Bosnie-Herzégovine. De ce point de vue, une des initiatives les plus intéressantes a été celle de Michael Steiner, adjoint du Haut représentant de l'ONU, qui a tenté de réunir les différentes associations de réfugiés dans une "Coalition pour le retour", et d'organiser par leur intermédiaire des pressions politiques croisées (des associations serbes pour le retour des réfugiés musulmans et croates, des associations musulmanes pour le retour des réfugiés serbes et croates, etc.). Cette initiative, qui cherchait à introduire des pratiques de réciprocité au coeur des logiques d'exclusion, n'a toutefois pas eu les résultats espérés, et incite à modérer tout optimisme démesuré. Mais, outre qu'elle s'efforçait de prendre appui sur les réalités de l'après-guerre, l'initiative de M. Steiner avait un autre intérêt: elle montrait que la réintégration de la Bosnie-Herzégovine passe par l'émergence d'acteurs et de mouvements sociaux capables de la prendre en charge, d'identités et de mémoires collectives susceptibles de la rendre désirable. Or, cette émergence présuppose une rupture avec les visions de la transition réduite à un processus de greffe institutionnelle et de transfusion financière, ou à une simple opération de gendarmerie.

toute évidence, de tels processus de décomposition institutionnelle et sociétale menacent plutôt qu'ils ne consolident le processus de paix dans l'espace yougoslave.