

**RÉINGÉNIERIE DE LA LOI DE FINANCES EN CONTEXTES DE
FRAGILITÉ ÉTATIQUE : Vers un cadre de « loi de finances résiliente »
Le projet de loi de finances 2026 du Mali comme cas-laboratoire analytique**

**REENGINEERING THE FINANCE LAW IN CONTEXTS OF STATE
FRAGILITY : Toward a framework for a “Resilient Finance Law”
Mali’s 2026 finance bill as an analytical case-laboratory**

SISSOKO Etienne Fakaba

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)
Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako (FSEGB)
Centre de Recherche et d’Analyses Politiques, Économiques et Sociales
CRAPES MALI

Khalid DEMBELE

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)
Institut des Techniques Économiques, Financières, Comptables et Commerciales
(INTEC – SUP)
Centre de Recherche et d’Analyses Politiques, Économiques et Sociales
CRAPES MALI

Date de soumission : 09/01/2026

Date d’acceptation : 10/02/2026

Pour citer cet article :

Sissoko EF & Dembélé K. (2026) « RÉINGÉNIERIE DE LA LOI DE FINANCES EN CONTEXTES DE FRAGILITÉ ÉTATIQUE : Vers un cadre de « loi de finances résiliente » Le projet de loi de finances 2026 du Mali comme cas-laboratoire analytique », Revue Française d’Économie et de Gestion « Volume 7 : Numéro 2 » pp : 617- 650.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Dans les États en situation de fragilité, la loi de finances demeure largement conçue comme un instrument de discipline macro-budgétaire centré sur la conformité aux agrégats, alors que les contraintes déterminantes relèvent de la trésorerie, de la légitimité sociale et de la vulnérabilité institutionnelle. Ce décalage soulève un paradoxe analytique : *comment des lois de finances formellement disciplinées peuvent-elles produire des trajectoires budgétaires institutionnellement fragiles ?*

À partir d'un audit institutionnel du projet de loi de finances 2026 du Mali, mobilisé comme cas-laboratoire analytique, cet article met en évidence des défaillances structurelles récurrentes : domination de la contrainte de trésorerie, rigidités élevées des dépenses, fragmentation de l'investissement public, absence de hiérarchisation explicite des fonctions vitales et occultation des risques systémiques. Il propose le cadre analytique de la **Loi de finances de résilience (LFR)**, conçue comme un dispositif institutionnel de gouvernance sous contrainte, articulé autour de trois piliers interdépendants : soutenabilité budgétaire et de trésorerie, soutenabilité socio-politique et soutenabilité productive et structurelle.

Mots-clés : loi de finances ; fragilité étatique ; gouvernance budgétaire ; trésorerie publique ; résilience institutionnelle.

Abstract

In fragile states, finance laws are largely designed as instruments of macro-fiscal discipline focused on aggregate compliance, even though binding constraints stem from liquidity, social legitimacy, and institutional vulnerability. This mismatch raises an analytical puzzle: *how can formally disciplined finance laws generate institutionally fragile fiscal trajectories?* Drawing on an institutional audit of Mali's 2026 Finance Bill, used as an analytical case-laboratory, this article identifies recurrent structural failures of conventional finance laws in fragile contexts, including the dominance of treasury constraints, high expenditure rigidities, fragmented public investment, the absence of explicit prioritization of vital state functions, and the neglect of systemic fiscal risks. The article introduces the **Resilient Finance Law (RFL)** framework as an analytical device for governing under constraint, structured around three interdependent pillars: budgetary and treasury sustainability, socio-political sustainability, and productive and structural sustainability.

Keywords: finance law; state fragility; fiscal governance; public treasury; institutional resilience.

JEL Classification: H61; H68; H72; O17; O23.

Introduction

La loi de finances constitue l'un des dispositifs les plus structurants de l'action publique contemporaine. Bien au-delà de sa fonction comptable, elle organise les relations entre exécutif, administration et citoyens, en formalisant des arbitrages contraints entre ressources, priorités et engagements publics. Dans les cadres dominants de l'analyse budgétaire, la loi de finances est cependant principalement appréhendée comme un instrument de discipline macro-budgétaire, centré sur la maîtrise des déficits, la soutenabilité de la dette et la conformité à des règles fiscales formalisées (Alesina & Perotti, 1996 ; Kopits & Symansky, 1998, Sissoko & al. 2025a).

Cette lecture agrégative repose sur une hypothèse implicite forte : celle d'un État disposant de capacités administratives suffisantes pour traduire, à l'exécution, les choix budgétaires formalisés ex ante. Or, cette hypothèse est largement mise en défaut dans les États en situation de fragilité. Dans ces contextes, marqués par des contraintes sécuritaires persistantes, une base fiscale étroite, des tensions chroniques de trésorerie et une érosion de la confiance sociale, la loi de finances demeure souvent formellement disciplinée tout en étant substantiellement inadaptée aux contraintes opérationnelles qui structurent l'action administrative quotidienne (Andrews, 2015 ; Schick, 2014).

Ce décalage soulève un puzzle important pour l'administration publique en contexte fragile : comment des lois de finances respectant les standards de discipline budgétaire peuvent-elles coexister durablement avec des crises récurrentes de liquidité, une compression des fonctions sociales essentielles et une gouvernance budgétaire dominée par des arbitrages infra-annuels peu transparents ? Cette question renvoie moins à un déficit d'exécution qu'à une interrogation sur la conception institutionnelle de la loi de finances elle-même, notamment lorsque les contraintes déterminantes sont d'abord celles de la liquidité et des risques budgétaires (Flynn & Pessoa, 2014 ; Allen et al., 2019).

La littérature en finances publiques et en économie politique a documenté les déterminants macroéconomiques de la performance budgétaire, en mettant l'accent sur la capacité fiscale, la crédibilité des règles et la qualité des institutions (Moore, 2007 ; Besley & Persson, 2011 ; Dincecco & Katz, 2016). Toutefois, elle traite souvent la loi de finances comme un instrument relativement neutre, dont l'efficacité dépendrait principalement des capacités administratives ou des incitations politiques, sans interroger systématiquement sa structure informationnelle, ses mécanismes implicites d'arbitrage et son adéquation aux contextes de rareté et de risque systémique (North et al., 2009 ; Andrews, 2015, Sissoko & al. 2025b).

Cet article propose de combler cette lacune en introduisant le cadre analytique de la **Loi de finances de résilience (LFR)**. La LFR ne constitue ni une norme juridique ni une prescription de politique publique. Elle est conçue comme un outil d'analyse institutionnelle permettant d'évaluer la capacité d'une loi de finances à gouverner sous contrainte, en rendant visibles les arbitrages budgétaires, en hiérarchisant explicitement les priorités administratives et en internalisant les risques systémiques.

Le cadre LFR repose sur trois dimensions interdépendantes : (i) la soutenabilité budgétaire et de trésorerie, entendue comme la capacité de l'État à honorer ses engagements dans un environnement de liquidité contrainte ; (ii) la soutenabilité socio-politique, liée à la protection des fonctions vitales de l'État et à la stabilité du contrat social ; et (iii) la soutenabilité productive et structurelle, condition de la réduction des vulnérabilités à moyen terme. En combinant ces dimensions, la LFR déplace l'analyse de la conformité formelle vers la gouvernabilité effective des arbitrages budgétaires.

Sur le plan méthodologique, l'article mobilise une approche d'audit institutionnel appliquée au projet de loi de finances 2026 du Mali, utilisé comme cas-laboratoire analytique. Ce choix ne vise pas à produire une généralisation statistique, mais à démontrer la capacité du cadre LFR à générer un diagnostic systématique et transférable dans des contextes de fragilité étatique.

La contribution de cet article est triple. Premièrement, il requalifie la loi de finances comme un dispositif institutionnel central de gouvernance administrative sous contrainte. Deuxièmement, il propose un cadre analytique — la LFR — permettant d'évaluer la résilience budgétaire au-delà des agrégats macro-fiscaux. Troisièmement, il ouvre un agenda de recherche comparatif sur la conception des lois de finances en contexte de fragilité, en articulant analyse institutionnelle, audit empirique et design des politiques publiques.

1. Revue de littérature et positionnement analytique

1.1. La loi de finances dans la littérature dominante : un instrument de discipline macro-budgétaire

Dans la littérature dominante en finances publiques, la loi de finances est principalement analysée comme un instrument de discipline macro-budgétaire visant à limiter les biais déficitaires, à assurer la soutenabilité de la dette publique et à renforcer la crédibilité de la politique économique. Elle constitue le vecteur annuel de mise en œuvre des règles fiscales formalisées, dont l'évaluation repose prioritairement sur le respect de cibles quantitatives agrégées, notamment en matière de solde budgétaire et d'endettement (Alesina & Perotti, 1996 ; Kopits & Symansky, 1998 ; Debrun et al., 2008).

Cette approche repose sur une hypothèse structurante : la contrainte budgétaire serait essentiellement intertemporelle, et la conformité aux agrégats macro-fiscaux suffirait à garantir la soutenabilité des finances publiques. Or, plusieurs travaux empiriques montrent que cette hypothèse est fragile dans les contextes de faible capacité étatique. Des États peuvent respecter des trajectoires de déficit compatibles avec les règles tout en faisant face à des crises récurrentes de liquidité, à une accumulation d'arriérés ou à une compression socialement coûteuse des dépenses essentielles (Flynn & Pessoa, 2014 ; Allen et al., 2019).

Ces constats révèlent une limite analytique centrale : la discipline macro-budgétaire ne garantit pas la soutenabilité opérationnelle de la loi de finances, entendue comme sa capacité à organiser crédiblement l'exécution des engagements publics dans le temps. En assimilant soutenabilité et conformité aux règles, la littérature dominante tend ainsi à négliger la dimension de trésorerie et la hiérarchisation effective des engagements publics.

1.2. Économie politique du budget et fragilité étatique : une analyse incomplète de l'outil budgétaire

Un second courant, issu de l'économie politique du budget et des études sur la fragilité étatique, met en lumière le caractère conflictuel et distributif des choix budgétaires. Dans les États fragiles, la loi de finances reflète des arbitrages contraints par des impératifs de sécurité, de stabilisation sociale et de survie institutionnelle (Bräutigam, 2008 ; World Bank, 2017). Besley et Persson (2011) montrent que la faiblesse de la capacité fiscale et l'instabilité politique enferment ces États dans des équilibres de basse capacité, dominés par le court terme et des arbitrages défensifs.

Toutefois, cette littérature appréhende le plus souvent la loi de finances comme un **résultat** des rapports de force politiques plutôt que comme un **instrument institutionnel** susceptible de structurer ces rapports. Les contraintes budgétaires sont analysées ex post, sans que la conception interne de la loi de finances — sa structure informationnelle, ses règles d'arbitrage implicites ou ses priorités protégées — ne soit interrogée comme variable explicative à part entière. Pritchett, Woolcock et Andrews (2013) soulignent ainsi l'échec récurrent des réformes importées dans les États fragiles, sans proposer de cadre permettant de repenser l'architecture même de l'outil budgétaire.

Il en résulte une seconde limite analytique : la loi de finances est traitée comme un miroir passif de la fragilité institutionnelle, et non comme un levier potentiel de structuration — ou de résilience — étatique.

1.3. Budgétisation par la performance : une rationalité inadéquate en contexte de fragilité

La budgétisation par programmes et la gestion axée sur les résultats constituent un troisième pilier des réformes contemporaines des finances publiques. Ces approches reposent sur l'hypothèse selon laquelle la clarification des objectifs, la mesure de la performance et la responsabilisation des gestionnaires améliorent l'allocation des ressources et la redevabilité publique (OECD, 2015, Sissoko EF. 2025).

Cependant, de nombreux travaux montrent que ces dispositifs supposent des prérequis institutionnels élevés : stabilité des ressources, capacité de planification, systèmes d'information fiables et mécanismes de contrôle effectifs (Schick, 2014 ; Andrews, 2015). En l'absence de ces conditions, la performance budgétaire tend à être réduite à des indicateurs formels, faiblement connectés aux arbitrages budgétaires effectifs. Plus fondamentalement, la logique de performance repose sur des ajustements marginaux, alors que les États fragiles sont confrontés à des arbitrages non marginaux, parfois existentiels, entre fonctions vitales de l'État. La limite est ici double : la performance est pensée sans hiérarchisation explicite des priorités vitales et sans prise en compte du risque systémique, ce qui rend ces cadres analytiquement inadaptés aux contextes de fragilité étatique.

1.4. Capacité fiscale, crédibilité et légitimité : un lien insuffisamment institutionnalisé

Un quatrième courant met en évidence le lien étroit entre capacité fiscale, crédibilité budgétaire et légitimité politique. La capacité à lever l'impôt est analysée comme un fondement central du contrat social et de la redevabilité de l'État (Levi, 1988 ; Moore, 2007). Dincecco et Katz (2016) montrent que les États disposant de cadres fiscaux crédibles sont plus résilients face aux chocs économiques et politiques.

Toutefois, cette littérature traite la légitimité comme une conséquence indirecte de la performance fiscale et budgétaire, et non comme une contrainte à intégrer explicitement dans la conception même de la loi de finances. Les mécanismes par lesquels la structure budgétaire — notamment la protection ou l'érosion des fonctions essentielles — peut renforcer ou fragiliser la confiance sociale demeurent largement sous-théorisés.

Cette exogénéisation de la légitimité constitue une limite analytique majeure dès lors que les fonctions sociales vitales sont précisément celles qui conditionnent la soutenabilité des trajectoires étatiques en contexte de fragilité.

1.5. Synthèse critique et repositionnement analytique

Pris ensemble, ces courants convergent vers une insuffisance analytique commune. La loi de finances est appréhendée soit comme un instrument de discipline macro-fiscale, soit comme un reflet des rapports de force politiques, soit comme un support de performance administrative. Aucun de ces cadres ne permet de penser la loi de finances comme un dispositif institutionnel de gouvernance de la résilience, intégrant simultanément les contraintes de trésorerie, les risques systémiques et les enjeux de légitimité socio-politique.

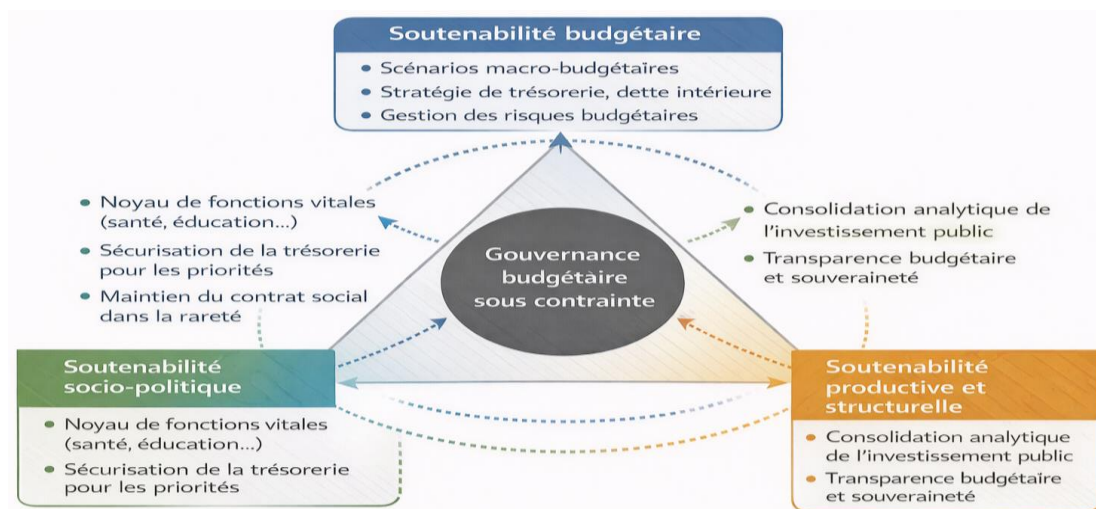
Cette lacune justifie un repositionnement analytique. Plutôt que d'analyser la loi de finances à partir de ses résultats agrégés ou de ses procédures formelles, cet article propose de la considérer comme un artefact institutionnel stratégique, dont la conception conditionne la capacité de l'État à gouverner sous contrainte, à préserver ses fonctions vitales et à maintenir le contrat social. La section suivante développe, dans cette perspective, le cadre conceptuel de la Loi de finances de résilience (LFR).

2. Cadre conceptuel : la Loi de finances de résilience (LFR)

2.1. Définition générale et figure-signature

Cet article définit la Loi de finances de résilience (LFR) comme une propriété institutionnelle de la loi de finances : sa capacité à gouverner sous contrainte en rendant explicites les arbitrages budgétaires, en protégeant les fonctions vitales de l'État et en internalisant l'incertitude sous forme de risques budgétaires. La LFR ne constitue ni une norme juridique ni une prescription de politique publique ; elle est conçue comme un cadre analytique permettant d'évaluer la qualité institutionnelle d'une loi de finances dans des contextes de fragilité étatique.

Figure 1 : Triangle analytique de la Loi de finances de résilience (LFR)



Source : Auteur, 2026.

La LFR résulte de l'articulation de trois dimensions interdépendantes : (i) la soutenabilité budgétaire et de trésorerie ; (ii) la soutenabilité socio-politique ; (iii) la soutenabilité productive et structurelle.

Cette approche s'inscrit dans une lecture institutionnaliste du budget, considérant la loi de finances comme un **dispositif structurant de l'action administrative**, et non comme un simple instrument de conformité macro-fiscale (North et al., 2009 ; Andrews, 2015, Sissoko & al. 2025c).

2.2. La résilience budgétaire comme propriété institutionnelle

La résilience budgétaire est ici conçue non comme un résultat macroéconomique — stabilité des agrégats ou trajectoire de dette — ni comme une simple capacité d'absorption de chocs, mais comme une **propriété institutionnelle endogène** de la loi de finances. Elle renvoie à la manière dont la structure budgétaire organise l'information, hiérarchise les priorités et encadre les arbitrages dans des environnements caractérisés par la rareté, l'incertitude et les risques systémiques (Schick, 2014 ; Allen et al., 2019).

Cette définition introduit une **rupture analytique** en déplaçant l'attention des résultats budgétaires vers la conception de l'outil budgétaire lui-même. Dans les États fragiles, le problème central n'est pas l'absence de règles, mais l'inadéquation entre des lois de finances conçues pour des environnements relativement stables et des contextes dominés par la volatilité, les tensions de liquidité et la fragilité du contrat social (Besley & Persson, 2011 ; World Bank, 2017).

Dans cette perspective, la résilience budgétaire dépend principalement :

1. de la **structure informationnelle** du budget (ce qui est rendu visible ou invisible) ;
2. des **mécanismes d'arbitrage** (ce qui est protégé ou ajustable) ;
3. des **dispositifs de gestion du risque** (la manière dont l'incertitude est internalisée).

Proposition conceptuelle (P1). À contrainte macro-fiscale donnée, une loi de finances est d'autant plus résiliente qu'elle réduit l'écart entre autorisations formelles et arbitrages effectifs — notamment infra-annuels — en rendant les mécanismes de priorisation et de gestion du risque explicitement gouvernables.

2.3. Les trois dimensions analytiques de la Loi de finances de résilience

La LFR est construite comme un cadre analytique à trois dimensions, chacune correspondant à une contrainte structurelle observée dans les États fragiles. Ces dimensions sont **interdépendantes** : la défaillance de l'une tend à se transmettre aux autres, produisant des

dynamiques cumulatives de vulnérabilité (par exemple, crise de trésorerie → compression des fonctions vitales → crise de légitimité → érosion de la capacité fiscale).

2.3.1. Soutenabilité budgétaire et de trésorerie : la dimension opérationnelle

La première dimension concerne la soutenabilité au sens opérationnel, c'est-à-dire la capacité de l'État à exécuter son budget de manière crédible dans le temps, compte tenu de la contrainte de liquidité. La LFR rompt avec une approche exclusivement annuelle et agrégée de la soutenabilité en intégrant explicitement la temporalité des paiements, la hiérarchisation des engagements et l'exposition aux chocs de liquidité (Flynn & Pessoa, 2014 ; IMF, 2019).

Dans les États fragiles, les crises budgétaires prennent fréquemment la forme de **crises de trésorerie** — retards de paiement, arriérés, régulations discrétionnaires — avant d'apparaître comme des crises de déficit ou de dette. Une loi de finances résiliente doit donc rendre visibles, au minimum : (i) une hiérarchisation explicite des engagements de paiement ; (ii) la structure et les échéanciers de la dette intérieure et des obligations à court terme ; (iii) les principaux risques de liquidité à court terme.

Proposition conceptuelle (P2). En contexte de fragilité, la soutenabilité budgétaire pertinente est d'abord celle qui aligne programmation et exécution via la gouvernance de la liquidité ; la conformité agrégée seule constitue un indicateur insuffisant.

2.3.2. Soutenabilité socio-politique : la dimension de légitimité

La deuxième dimension concerne la soutenabilité socio-politique, entendue comme la capacité de la loi de finances à préserver les fonctions vitales de l'État et, ce faisant, à stabiliser le contrat social. Contrairement aux approches où la légitimité est traitée comme une conséquence indirecte de la performance budgétaire, la LFR l'intègre comme une **contrainte analytique explicite** (Levi, 1988 ; Moore, 2007).

Une loi de finances qui compromet durablement la fourniture de biens publics fondamentaux fragilise la capacité de l'État à gouverner, indépendamment de son apparente discipline macro-fiscale. Une LFR exige donc : (i) l'identification explicite des fonctions vitales ; (ii) leur protection ex ante dans la structure budgétaire ; (iii) une continuité intertemporelle minimale et une distribution territoriale évitant des effondrements asymétriques.

Proposition conceptuelle (P3). La soutenabilité socio-politique est non linéaire : certaines coupes budgétaires peuvent avoir un coût institutionnel disproportionné. Une loi de finances résiliente doit donc distinguer analytiquement les dépenses vitales des dépenses ajustables.

2.3.3. Soutenabilité productive et structurelle : la dimension transformationnelle

La troisième dimension renvoie à la capacité de la loi de finances à réduire les vulnérabilités structurelles à moyen terme. Dans de nombreux États fragiles, l'investissement public est fragmenté, dépendant de financements extérieurs et faiblement articulé à une trajectoire cohérente de transformation productive (IMF, 2015 ; World Bank, 2018).

La LFR considère l'investissement public non comme un résidu budgétaire, mais comme un **levier de résilience future**, à condition qu'il soit gouverné de manière consolidée et cohérente. Cette dimension est observable à travers : (i) le degré de consolidation analytique de l'investissement public (toutes sources confondues) ; (ii) la cohérence sectorielle et programmatique des projets ; (iii) l'articulation entre investissement, croissance potentielle et trajectoire de recettes futures.

Proposition conceptuelle (P4). Une loi de finances résiliente internalise la contrainte intertemporelle non seulement via la dette, mais via le lien investissement–base fiscale : l'investissement doit être évalué par sa capacité à réduire les vulnérabilités et à élargir l'espace budgétaire futur.

2.4. Rupture analytique : de la loi de finances conventionnelle à la loi de finances de résilience

Le cadre LFR introduit une rupture nette avec la conception conventionnelle de la loi de finances. Là où la loi de finances standard privilégie la conformité à des cibles agrégées, la LFR privilégie la **capacité d'arbitrage explicite sous contrainte**. Là où l'évaluation budgétaire se focalise sur le déficit et la dette, la LFR place au centre la trésorerie, la protection des fonctions vitales et l'institutionnalisation du risque (IMF, 2016 ; OECD, 2014).

Cette rupture peut être résumée simplement : la loi de finances conventionnelle cherche principalement à contraindre le politique ; la LFR cherche à **outiller la décision publique** dans des environnements où les arbitrages sont non marginaux, instables et politiquement coûteux.

2.5. Principes de conception et architecture du cadre LFR

À partir des trois dimensions précédentes, la LFR repose sur quatre **principes de conception opérationnels** :

- a. **Principe d'arbitrages explicites** : toute allocation significative rend visibles les renoncements qu'elle implique.
- b. **Principe de priorisation vitale** : les fonctions essentielles sont protégées ex ante ; toute dérogation est explicitée.

- c. **Principe de gestion intégrée des risques** : les risques majeurs sont internalisés comme objets de gouvernance.
- d. **Principe de cohérence institutionnelle** : la fragmentation entre budget national, investissements extérieurs et dispositifs extra-budgétaires est limitée par une consolidation analytique.

Conséquence analytique. La qualité d'une loi de finances en contexte de fragilité ne se mesure pas uniquement par la conformité aux règles, mais par la **capacité institutionnelle qu'elle crée pour gouverner sous contrainte**.

L'architecture conceptuelle de la LFR articule ces dimensions autour d'un noyau central comprenant : (i) un cadrage macro-budgétaire scénarisé ; (ii) une stratégie explicite de trésorerie ; (iii) une annexe de risques budgétaires ; (iv) un cadre consolidé de gouvernance de l'investissement public.

Afin de faciliter l'appropriation du cadre analytique proposé, la **Figure 2** synthétise la structure conceptuelle de la Loi de finances de résilience (LFR).

Figure 2 : Schéma synthétique du cadre de la Loi de finances de résilience (LFR)



Source : Auteur

La figure présente la LFR comme une propriété institutionnelle de la loi de finances. Le noyau central correspond à la gouvernance des arbitrages budgétaires sous contrainte, structurée par la gestion de la trésorerie, la hiérarchisation explicite des priorités et l'internalisation des risques. Les trois piliers — soutenabilité budgétaire et de trésorerie, soutenabilité socio-politique et soutenabilité productive et structurelle — sont interdépendants : la défaillance de

l'un tend à fragiliser les autres. La LFR déplace ainsi l'analyse de la conformité formelle vers la gouvernabilité effective des trajectoires budgétaires en contexte de fragilité étatique.

3. Approche méthodologique : audit institutionnel et design analytique de la loi de finances

3.1. Logique méthodologique générale et posture épistémologique

Cet article adopte une posture méthodologique explicitement **analytique et institutionnelle**. Il ne vise ni l'estimation d'un effet causal au sens économétrique, ni l'évaluation ex post de la performance budgétaire. Son objectif est d'analyser **comment la conception de la loi de finances conditionne la capacité de l'État à gouverner sous contrainte** en contexte de fragilité, c'est-à-dire à arbitrer explicitement entre rareté des ressources, risques systémiques et exigences de légitimité administrative et sociale.

La démarche repose sur une logique d'**inférence institutionnelle** : à partir de l'analyse systématique d'un dispositif budgétaire concret, l'article identifie les propriétés structurelles qui favorisent — ou entravent — la résilience étatique. Cette approche s'inscrit dans les traditions de l'institutionnalisme et de l'analyse des politiques publiques, qui considèrent les textes juridiques et budgétaires comme des objets analytiques à part entière, dotés d'effets propres via leurs structures de règles, d'information et d'incitations (Hall & Taylor, 1996 ; Peters, 2018).

Deux précisions méthodologiques sont essentielles. Premièrement, la contribution de l'article est **conceptuelle fondatrice**, structurée autour de la proposition d'un cadre analytique — la Loi de finances de résilience (LFR). Deuxièmement, l'article mobilise une illustration empirique de type **audit institutionnel appliqué**, non pour tester causalement ce cadre, mais pour démontrer sa capacité à produire un diagnostic systématique et transférable dans des contextes de fragilité étatique (George & Bennett, 2005).

3.2. Unité d'analyse : la loi de finances comme artefact institutionnel

Dans cette perspective, la loi de finances est définie comme un **artefact institutionnel complexe**, combinant : (i) des règles formelles (autorisations, classifications, annexes, procédures) ; (ii) une structure informationnelle (ce que le budget rend visible ou invisible) ; (iii) des mécanismes implicites d'arbitrage (ce qui est protégé, compressible, reporté ou externalisé en cours d'exécution).

L'analyse repose sur l'hypothèse centrale que la loi de finances produit des effets **indépendamment de son exécution**. Sa structure influence les comportements administratifs, les anticipations des acteurs économiques et sociaux, ainsi que la crédibilité de

l'État. C'est précisément ce statut d'artefact institutionnel qui justifie une analyse **ex ante**, centrée sur la cohérence interne, la hiérarchisation implicite et la gouvernabilité des contraintes, plutôt qu'une évaluation ex post des résultats observés (North et al., 2009 ; Andrews, 2015).

Implication méthodologique. La loi de finances est ici traitée comme un **dispositif de gouvernance**, dont la qualité se juge par sa capacité à rendre gouvernables les arbitrages sous contrainte — trésorerie, fonctions vitales, investissement et risques systémiques.

3.3. Protocole d'audit institutionnel et correspondance avec le cadre LFR

3.3.1. Principe général de l'audit

L'audit institutionnel mobilisé dans cet article vise à évaluer la **capacité structurelle** d'une loi de finances à produire de la résilience. Il s'agit d'un audit **analytique et non normatif**, fondé sur la confrontation systématique entre : (a) la structure du document budgétaire (cadre, annexes, classifications, programmation, informations de trésorerie, architecture des dépenses et de l'investissement) ; (b) les contraintes identifiées par le cadre analytique de la Loi de finances de résilience (LFR).

Pour chaque pilier de la LFR, l'audit examine si la loi de finances contient : (i) les informations minimales nécessaires à la gouvernance sous contrainte ; (ii) des mécanismes explicites de priorisation et d'arbitrage ; (iii) une logique d'internalisation des risques budgétaires.

3.3.2. Dimensions analysées : correspondance LFR → observables

Les dimensions analytiques correspondent directement aux trois piliers du cadre LFR :

- **Pilier 1 – Soutenabilité budgétaire et de trésorerie (dimension opérationnelle)**
 - cohérence des agrégats macro-budgétaires ;
 - structure du financement, dette intérieure et échéanciers ;
 - dispositifs de gestion de la liquidité et risques de trésorerie à court terme.
- **Pilier 2 – Soutenabilité socio-politique (dimension de légitimité)**
 - identification et protection des fonctions vitales ;
 - stabilité intertemporelle des allocations essentielles ;
 - lisibilité sociale et territoriale des priorités budgétaires.
- **Pilier 3 – Soutenabilité productive et structurelle (dimension transformationnelle)**
 - gouvernance et consolidation de l'investissement public (toutes sources) ;
 - cohérence sectorielle des dépenses d'investissement ;
 - articulation entre investissement, croissance potentielle et trajectoire fiscale.

3.4. Du diagnostic à la conception : une démarche de design analytique

L'audit institutionnel est complété par une démarche de **design analytique** de la loi de finances. Celle-ci ne consiste pas à formuler des recommandations ad hoc, mais à dériver des **règles de conception généralisables** à partir des défaillances structurelles observées.

Le raisonnement suit une séquence en trois étapes :

- a. identification des incohérences récurrentes entre contraintes (liquidité, risque, légitimité, transformation) et structure budgétaire ;
- b. interprétation de ces incohérences à partir des limites de la littérature identifiées en section 2 ;
- c. formalisation de principes de conception susceptibles de réduire ces incohérences (section 7).

Dans cette perspective, la LFR est construite comme un **artefact analytique** : un cadre d'évaluation et de comparaison des lois de finances en contexte de fragilité, et non comme un programme politique ou une prescription technocratique (Howlett, 2011 ; Capano & Howlett, 2020).

3.5. Choix du cas : le PLF 2026 du Mali comme cas-laboratoire analytique

Le projet de loi de finances 2026 du Mali est retenu comme **cas-laboratoire analytique** pour des raisons strictement méthodologiques. Le Mali constitue un contexte de contrainte élevée combinant insécurité persistante, capacité fiscale limitée, dépendance accrue à la dette intérieure et pression structurelle sur la trésorerie publique. Dans de telles configurations, les limites de conception des lois de finances apparaissent de manière plus nette et plus systémique. Le cas malien est mobilisé non pour produire une généralisation statistique, mais pour permettre une **généralisation analytique** : révéler, dans un contexte extrême, des mécanismes institutionnels susceptibles d'opérer également — parfois de manière moins visible — dans d'autres États fragiles (George & Bennett, 2005).

Positionnement méthodologique. Étude de cas analytique, orientée vers la construction de propositions transférables (*analytical generalization*).

3.6. Portée, limites et stratégie de généralisation

La présente approche ne permet pas d'établir une relation causale stricte entre la conception de la loi de finances et les performances macroéconomiques observées. Elle repose sur l'analyse approfondie d'un cas unique, ce qui constitue une limite assumée.

La portée scientifique de l'article réside toutefois dans : (i) la construction d'un cadre conceptuel testable (LFR) ; (ii) sa traduction en observables institutionnels ; (iii) la démonstration de sa capacité diagnostique sur un cas-laboratoire.

La stratégie de généralisation est **séquentielle** : cet article fondateur établit le cadre et son protocole d'audit ; des travaux ultérieurs pourront étendre la comparaison inter-pays (approches qualitatives comparatives), puis développer des indicateurs et des tests quantitatifs dans un agenda de recherche cumulatif.

4. Audit institutionnel du PLF 2026 du Mali comme cas-laboratoire analytique

4.1. Données et matériau d'analyse

L'audit institutionnel repose sur l'analyse du **Projet de loi de finances (PLF) 2026 du Mali** et de ses composantes : note de présentation, texte de loi, budget spécial d'investissement, document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, et annexes budgétaires. Ces documents constituent le matériau principal pour évaluer, à l'aune du cadre LFR, la capacité de la loi de finances à **gouverner sous contrainte**, c'est-à-dire à rendre visibles les arbitrages, à identifier les priorités protégées et à encadrer les mécanismes d'ajustement (Schick, 2014 ; Allen et al., 2019).

4.2. Cadrage macroéconomique et narration budgétaire : cohérence formelle, robustesse faible

(Pilier LFR 1 : soutenabilité budgétaire et de trésorerie)

Le PLF 2026 s'inscrit dans un cadrage macroéconomique **formellement conforme** aux standards régionaux, avec une trajectoire affichée de consolidation et des hypothèses de croissance et d'inflation présentées comme compatibles avec la stabilité macroéconomique.

Toutefois, du point de vue de la LFR, cette cohérence demeure **principalement déclarative**. L'incertitude n'est pas institutionnalisée sous forme de scénarios (central/adverse), ni traduite en mécanismes d'ajustement explicités en cas de chocs sécuritaires, énergétiques ou financiers. Cette absence de robustesse ex ante tend à transférer l'ajustement vers l'exécution — via des régulations discrétionnaires ou des compressions ad hoc — fragilisant ainsi la soutenabilité opérationnelle (IMF, 2016 ; OECD, 2014).

Diagnostic LFR. Le PLF privilégie la crédibilité *par les agrégats* plutôt que la crédibilité *par la gouvernabilité des chocs*.

4.3. Recettes et capacité fiscale : contrainte reconnue, mais non internalisée

(Piliers LFR 1 et 2 : soutenabilité budgétaire et socio-politique)

Le PLF 2026 confirme une capacité fiscale **structurellement limitée** : les recettes fiscales nettes sont projetées autour de 13,6 % du PIB, niveau durablement inférieur aux repères communautaires, tandis que le déficit global (dons inclus) est affiché à un niveau compatible avec les critères de convergence de premier rang.

L'enjeu central, au regard de la LFR, est que cette contrainte est **décrite mais insuffisamment internalisée** comme contrainte de conception. Le PLF ne formalise ni une trajectoire crédible de montée en puissance fiscale, au-delà d'objectifs généraux, ni des mécanismes explicites de protection contre les chocs de recettes. Dans ces conditions, l'ajustement est susceptible de s'opérer par la trésorerie, au détriment de dépenses socialement sensibles, renforçant l'érosion de la légitimité étatique (Levi, 1988 ; Moore, 2007).

Diagnostic LFR. En l'absence de dispositifs explicites de protection contre les chocs de recettes, la soutenabilité est reportée vers l'exécution, au prix d'une fragilisation du contrat social.

4.4. Rigidités de dépense : rétrécissement de l'espace d'arbitrage et opacité des priorités vitales

(Pilier LFR 2 : soutenabilité socio-politique)

La structure de dépense du PLF 2026 révèle des **rigidités significatives**. La masse salariale demeure élevée relativement aux recettes fiscales (environ 43,6 %), réduisant mécaniquement l'espace d'arbitrage budgétaire.

Du point de vue de la LFR, l'enjeu n'est pas seulement le niveau de rigidité, mais son **traitement institutionnel**. Les fonctions vitales — santé, éducation de base, sécurité alimentaire, continuité énergétique — ne sont pas explicitement protégées sous la forme d'un noyau budgétaire prioritaire. Elles restent donc exposées à des ajustements implicites en cours d'exécution, ce qui entretient l'opacité du compromis budgétaire et accroît la vulnérabilité du contrat social (Schick, 2014 ; Andrews, 2015).

4.5. Dominance de la contrainte de trésorerie : dette intérieure et gouvernance infra-annuelle

(Pilier LFR 1 : soutenabilité budgétaire et de trésorerie)

Le PLF 2026 met en évidence un point pivot : la gouvernance budgétaire est **dominée par la contrainte de trésorerie**, notamment via le remboursement du principal de la dette intérieure. Les charges de trésorerie augmentent fortement, avec une composante intérieure prépondérante. Dans la logique LFR, la variable clé n'est donc pas le déficit annuel, mais la **soutenabilité infra-annuelle des paiements** : maturités, échéanciers, besoins de refinancement et arbitrages

de liquidité. Or, même lorsque des informations existent en annexe (plans de trésorerie, échéances), la loi de finances demeure conçue comme un document d'autorisations, sans mécanisme institutionnalisé de hiérarchisation des paiements permettant de gouverner l'ajustement sous choc (Flynn & Pessoa, 2014 ; IMF, 2019).

La dominance du financement intérieur accroît ainsi la probabilité d'arbitrages non institutionnalisés et renforce la nécessité d'intégrer explicitement une stratégie de trésorerie au cœur du dispositif budgétaire.

4.6. Investissement public : fragmentation institutionnelle et faible cohérence transformationnelle

(Pilier LFR 3 : soutenabilité productive et structurelle)

Le PLF 2026 met en évidence une **dualité persistante** de l'investissement public, marquée par la coexistence d'investissements sur ressources internes et de projets financés sur ressources extérieures, parfois faiblement intégrés à la chaîne budgétaire nationale.

Dans le cadre LFR, cette fragmentation constitue une **défaillance institutionnelle** majeure. Elle limite la capacité de l'État à consolider l'investissement comme levier de transformation productive et affaiblit la cohérence entre investissement, priorités sectorielles et trajectoire de recettes futures (IMF, 2015 ; World Bank, 2018).

4.7. Gestion des risques budgétaires : présence d'éléments, absence d'architecture opérante

(Pilier LFR transversal : gestion intégrée des risques)

Le PLF 2026 reconnaît implicitement des risques majeurs — sécuritaires, macroéconomiques, énergétiques et financiers. Toutefois, l'incertitude est insuffisamment transformée en **objet institutionnel gouvernable** : absence de stress tests formalisés, de scénarios explicites, de déclencheurs d'ajustement ou de règles de transparence sur les arbitrages.

Dans la perspective LFR, l'enjeu n'est pas l'existence nominale d'annexes, mais la capacité du dispositif budgétaire à **relier explicitement risques, marges de manœuvre et priorités vitales**, afin de réduire l'arbitraire infra-annuel (OECD, 2014 ; IMF, 2016).

4.8. Résultats synthétiques : défaillances de conception et effets systémiques

Tableau 1 : Audit institutionnel du PLF 2026 du Mali à l'aune de la LFR (synthèse)

Pilier LFR	Composante du PLF 2026	Défaillance de conception	de	Effet systémique
Soutenabilité budgétaire et trésorerie	Cadrage macro	Absence de scénarisation	de	Ajustements potentiellement procycliques
	Dette intérieure / trésorerie	Primauté de la liquidité non formalisée		Arbitrages hors cadre budgétaire
Soutenabilité socio-politique	Fonctions vitales	Absence de noyau protégé		Vulnérabilité du contrat social
	Rigidités (masse salariale)	Arbitrages implicites		Tensions sociales latentes
Soutenabilité productive	Investissement public	Fragmentation interne/externe		Faible cohérence transformationnelle
	Programmation	Décorrélation fiscalité–investissement		Reproduction de la fragilité

Source : Auteur, 2026.

4.9. Synthèse : conformité formelle, inadéquation structurelle

Pris dans leur ensemble, les résultats montrent que le PLF 2026 est **formellement discipliné** — respect des cibles agrégées et conformité aux cadres en vigueur — mais **structurellement inadapté** aux contraintes typiques de la fragilité étatique au sens de la LFR. Les trois piliers — trésorerie, légitimité et transformation — apparaissent de manière fragmentaire dans le discours ou les annexes, sans être intégrés comme **architecture cohérente de gouvernance**.

Le PLF 2026 constitue ainsi un **cas-laboratoire révélateur** : il illustre comment une loi de finances peut satisfaire des standards formels tout en laissant l'ajustement réel s'opérer par des arbitrages infra-annuels peu gouvernables, avec des effets potentiellement délétères sur la continuité des fonctions vitales et la crédibilité institutionnelle. Cette analyse fonde la montée en généralité opérée dans la section suivante, consacrée au **diagnostic transversal des lois de finances conventionnelles en contexte de fragilité**.

Discussion et portée analytique

5. Diagnostic transversal : limites structurelles des lois de finances conventionnelles en contexte de fragilité

5.1. Le paradigme agrégatif de la discipline budgétaire : une soutenabilité comptable potentiellement illusoire

Les lois de finances conventionnelles reposent sur un paradigme agrégatif de la discipline budgétaire, dans lequel la soutenabilité est principalement évaluée à partir d'indicateurs

synthétiques — solde budgétaire, trajectoire de dette — destinés à corriger les biais déficitaires et à renforcer la crédibilité de l'État vis-à-vis des marchés et des partenaires financiers (Alesina & Perotti, 1996 ; Debrun et al., 2008).

Dans les États à faible capacité, ce cadre peut produire une **soutenabilité comptable** qui coexiste durablement avec une **soutenabilité institutionnelle faible**. Des trajectoires de déficit compatibles avec les règles peuvent s'accompagner d'une incapacité chronique à honorer les engagements de paiement, d'une accumulation d'arriérés et de compressions répétées de dépenses essentielles (Flynn & Pessoa, 2014 ; Allen et al., 2019). La défaillance est ici structurelle : l'outil budgétaire est conçu pour discipliner une contrainte intertemporelle, alors que la contrainte dominante est souvent **infra-annuelle, opérationnelle et liée à la liquidité**. La loi de finances conventionnelle tend ainsi à confondre soutenabilité comptable et soutenabilité institutionnelle, en sous-estimant le rôle central de l'exécution réelle dans la crédibilité de l'action publique.

5.2. Cécité institutionnelle face à la trésorerie : la dissociation autorisations–paiements

Un second mécanisme central réside dans l'hypothèse implicite selon laquelle l'exécution budgétaire découlerait mécaniquement des autorisations votées. Cette programmation linéaire ignore le rôle structurant de la **trésorerie** comme mécanisme réel d'ajustement dans les États fortement dépendants du financement intérieur et exposés à la volatilité des recettes.

Dans ces contextes, la trésorerie devient la variable pivot de l'ajustement, via des arbitrages infra-annuels fréquemment opérés en dehors d'un cadre formalisé (Flynn & Pessoa, 2014 ; IMF, 2019). Lorsque la loi de finances ne rend pas visibles ces arbitrages de liquidité, la gouvernance budgétaire se déplace vers des décisions administratives discrétionnaires — priorisation implicite des paiements, reports, régulations — au détriment de la transparence, de la redevabilité et de la prévisibilité (Schick, 2014 ; Andrews, 2015).

La dissociation entre autorisations et paiements n'est donc pas un dysfonctionnement conjoncturel, mais un **angle mort institutionnel** des lois de finances conventionnelles, pourtant décisif pour comprendre leur fonctionnement effectif.

5.3. Substituabilité implicite des dépenses et non-linéarité du contrat social

Les lois de finances conventionnelles reposent également sur une hypothèse de substituabilité marginale des dépenses : l'ajustement budgétaire pourrait être opéré "à la marge" entre programmes sans effets institutionnels majeurs. Cette hypothèse est particulièrement fragile dans les contextes où certaines dépenses possèdent une **valeur institutionnelle disproportionnée** par rapport à leur poids budgétaire.

Les fonctions vitales — santé de base, éducation fondamentale, sécurité alimentaire, continuité énergétique — conditionnent directement la stabilité du contrat social et le consentement à l'impôt. Leur compression répétée peut déclencher des dynamiques de défiance, de contestation et de désaffiliation fiscale qui dégradent durablement la capacité de l'État à gouverner (Levi, 1988 ; Moore, 2007).

La soutenabilité socio-politique obéit ainsi à des **mécanismes non linéaires** : une réduction budgétaire marginale peut produire un coût institutionnel non marginal. En l'absence de hiérarchisation explicite des fonctions vitales, la loi de finances conventionnelle traite des dépenses institutionnellement non substituables comme si elles l'étaient, fragilisant le contrat social qu'elle est censée soutenir.

5.4. Fragmentation de l'investissement public : incohérence productive et souveraineté budgétaire amoindrie

Un quatrième angle mort concerne la fragmentation persistante de l'investissement public entre budget national et investissements financés par des partenaires extérieurs. Les lois de finances conventionnelles tendent à traiter cette dualité comme un paramètre exogène, alors qu'elle affecte directement la cohérence de la trajectoire de transformation productive.

La littérature sur la gestion de l'investissement public montre que cette fragmentation réduit l'impact macroéconomique de l'investissement, affaiblit la cohérence sectorielle et limite la capacité de l'État à piloter une trajectoire de développement endogène (IMF, 2015 ; World Bank, 2018). Elle constitue également une défaillance de **souveraineté budgétaire** : des décisions structurantes échappent aux arbitrages consolidés du cadre national, alors même qu'elles conditionnent les besoins futurs de financement et la base fiscale.

En entérinant cette fragmentation plutôt qu'en la traitant comme un objet de gouvernance, la loi de finances conventionnelle compromet sa fonction stratégique de pilotage de la transformation structurelle.

5.5. Occultation des risques systémiques : un instrument rigide dans un environnement incertain

Enfin, les lois de finances conventionnelles reposent fréquemment sur un cadrage déterministe, dans lequel les hypothèses centrales sont traitées comme un scénario unique, et les risques relégués à des annexes faiblement opérantes. Cette approche est inadaptée dans des environnements caractérisés par des risques sécuritaires, macroéconomiques, climatiques et énergétiques élevés.

Les bonnes pratiques internationales recommandent pourtant l'intégration explicite des risques, des scénarios alternatifs et des stress tests dans la conception budgétaire (OECD, 2014 ; IMF, 2016). En l'absence d'une architecture de risque opérante, l'ajustement s'opère ex post, via des régulations discrétionnaires souvent procycliques et socialement coûteuses.

La loi de finances conventionnelle tend ainsi à **externaliser les risques**, alors même que leur internalisation constitue une condition centrale de la gouvernabilité budgétaire en contexte de fragilité.

5.6. Synthèse : un cadre conçu pour des États stables, appliqué à des États sous contrainte

Pris ensemble, ces mécanismes convergent vers une conclusion structurante : les lois de finances conventionnelles reposent sur des paradigmes adaptés à des États relativement stables, mais inadéquats pour gouverner sous contrainte systémique. Elles privilégient la conformité agrégée, la programmation linéaire et la rigidité formelle, là où les États fragiles sont confrontés à des arbitrages infra-annuels, non linéaires et politiquement coûteux.

Ce diagnostic transversal fonde la nécessité d'un changement de cadre analytique. La Loi de finances de résilience (LFR) répond précisément aux limites identifiées en internalisant la liquidité, la hiérarchisation explicite des paiements, la protection des fonctions vitales, la consolidation de l'investissement public et l'institutionnalisation du risque. La section suivante discute les implications théoriques et analytiques de ce déplacement pour l'étude des finances publiques en contexte de fragilité.

6. Réingénierie de la loi de finances : une alternative fondée sur la résilience

6.1. Redéfinir la fonction de la loi de finances : de la discipline formelle à la gouvernance sous contrainte

La réingénierie proposée repose sur une redéfinition du rôle analytique de la loi de finances. Dans les cadres conventionnels, celle-ci est principalement conçue comme un instrument de discipline ex ante, visant à limiter la discrétion politique par des règles agrégées et des cibles quantitatives. Cette conception est cohérente dans des contextes caractérisés par des capacités administratives et fiscales relativement stables ; elle devient en revanche peu opérante lorsque l'action publique est dominée par des contraintes systémiques persistantes (Alesina & Perotti, 1996 ; Andrews, 2015).

La Loi de finances de résilience (LFR) repose sur une hypothèse analytique différente. En contexte de fragilité, le problème central n'est pas prioritairement l'excès de discrétion, mais l'absence d'un dispositif institutionnel rendant les arbitrages gouvernables sous rareté,

incertitude et risques systémiques. Dans cette perspective, la loi de finances est conçue comme un mécanisme de gouvernance adaptative, organisant la visibilité des choix, des renoncements et des risques, plutôt que comme un simple instrument de conformité formelle (World Bank, 2017).

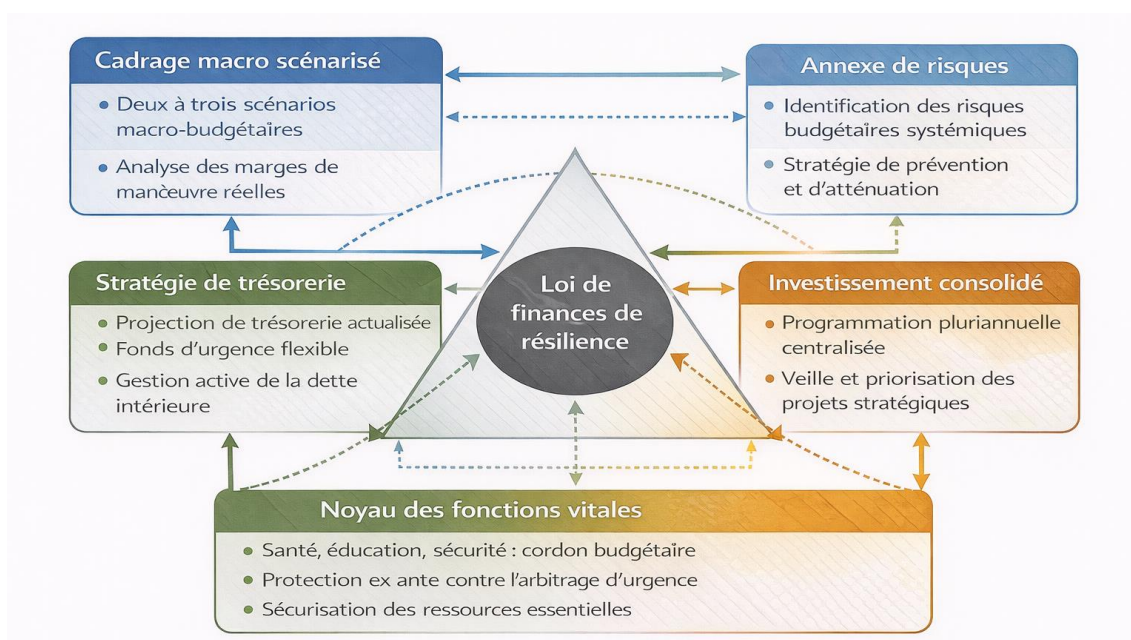
6.2. Une architecture institutionnelle dérivée des défaillances observées

L'architecture de la LFR n'est pas prescriptive au sens d'un modèle de réforme « clé en main ». Elle est **dérivée analytiquement** des défaillances structurelles identifiées dans le diagnostic transversal (section 5). Chaque composante répond à un angle mort récurrent des lois de finances conventionnelles en contexte de fragilité.

La LFR se formalise comme une **architecture à cinq blocs fonctionnels**, reliés par des flux d'information explicites afin de structurer l'arbitrage sous contrainte :

1. un cadrage macro-budgétaire scénarisé ;
2. une stratégie explicite de trésorerie ;
3. un noyau institutionnalisé de fonctions vitales ;
4. une gouvernance consolidée de l'investissement public ;
5. une annexe de risques budgétaires.

Figure 3 : Architecture institutionnelle d'une Loi de finances de résilience



Source : Auteur, 2026

a. Cadrage macro-budgétaire scénarisé

Face aux limites d'un cadrage déterministe fondé sur une trajectoire unique, la LFR introduit la scénarisation comme mécanisme institutionnel. Les scénarios (central, adverse, sévère) ne

visent pas à prédire l'avenir, mais à **institutionnaliser l'incertitude** et à rendre visibles les marges d'ajustement disponibles (OECD, 2014 ; IMF, 2016).

b. Stratégie explicite de trésorerie

Pour corriger la cécité institutionnelle face à la liquidité, la LFR place la trésorerie au cœur du dispositif budgétaire. Il ne s'agit pas d'ajouter une annexe technique, mais d'intégrer la hiérarchisation des paiements et la visibilité des échéanciers comme **mécanismes de gouvernance**, réduisant l'arbitraire infra-annuel (Flynn & Pessoa, 2014).

c. Noyau des fonctions vitales

Afin de rompre avec l'hypothèse implicite de substituabilité des dépenses, la LFR introduit une distinction analytique entre **dépenses vitales** et **dépenses ajustables**. Cette hiérarchisation rend explicite une logique souvent existante de facto mais institutionnellement opaque, en internalisant la non-linéarité de la soutenabilité socio-politique (Levi, 1988 ; Moore, 2007).

d. Gouvernance consolidée de l'investissement public

En réponse à la fragmentation de l'investissement, la LFR exige une **consolidation analytique** de l'ensemble des projets, indépendamment de leur source de financement. Cette consolidation vise à restaurer la cohérence productive, à rendre comparables les arbitrages et à aligner l'investissement sur une trajectoire fiscale future (IMF, 2015 ; World Bank, 2018).

e. Annexe de risques budgétaires

Enfin, la LFR intègre une architecture explicite de gestion des risques. L'annexe de risques n'est pas conçue comme un add-on documentaire, mais comme un dispositif reliant **risques, marges de manœuvre et priorités protégées**, transformant la loi de finances en un outil d'anticipation plutôt qu'en un document rigidement déterministe (IMF, 2016).

6.3. Règles de conception : d'une prescription de niveaux à une contrainte informationnelle

La LFR se distingue des réformes budgétaires classiques par la nature de ses règles. Celles-ci ne définissent pas des niveaux optimaux de déficit ou de dépenses ; elles contraignent la **structure informationnelle** et la décision budgétaire afin de rendre la loi de finances **évaluable et gouvernable sous contrainte** (Howlett, 2011 ; Capano & Howlett, 2020).

Quatre règles structurantes en découlent :

1. **Visibilité des arbitrages** : toute allocation significative explicite les renoncements qu'elle implique.

2. **Protection vitale** : les fonctions essentielles sont protégées ex ante ; toute dérogation est explicitée.
3. **Cohérence temporelle** : les décisions annuelles sont compatibles avec les contraintes infra-annuelles et pluriannuelles.
4. **Cohérence institutionnelle** : les dispositifs extra-budgétaires et l'investissement extérieur sont intégrés analytiquement.

Tableau 2 : Règles de conception budgétaire : cadre conventionnel vs LFR

Dimension de conception	Loi de finances conventionnelle	Loi de finances de résilience
Finalité	Discipline formelle	Gouvernance sous contrainte
Variable pivot	Déficit	Trésorerie
Traitement des dépenses	Substituables	Hiérarchisées
Investissement public	Fragmenté	Consolidé analytiquement
Gestion des risques	Implicite	Institutionnalisée
Légitimité	Résultat secondaire	Contrainte centrale
Temporalité	Annuelle	Multi-échelles (court–moyen terme)

Source : Auteur, 2026

Conséquence analytique. La qualité d'une loi de finances en contexte de fragilité ne se mesure pas uniquement par la conformité aux règles, mais par la capacité institutionnelle qu'elle crée pour gouverner sous contrainte.

6.4. Le séquençage comme propriété analytique : trois régimes de gouvernance budgétaire

Dans les États fragiles, la réingénierie ne peut être pensée comme un paquet unique. Les marges de manœuvre et les capacités institutionnelles évoluent, ce qui implique un **séquençage analytique** des priorités (Pritchett et al., 2013 ; Andrews, 2015).

La LFR distingue trois régimes analytiques :

- **Survie institutionnelle (court terme)** : sécurisation de la liquidité et protection des fonctions vitales ;
- **Stabilisation budgétaire (moyen terme)** : réduction des rigidités et restauration de la cohérence programmation–exécution ;
- **Transformation structurelle (long terme)** : orientation de l'investissement vers la réduction des vulnérabilités et l'élargissement de la base fiscale.

Ce séquençage ne constitue pas un calendrier politique, mais une **logique de gouvernance sous contrainte**.

6.5. Discipline externe et cadres régionaux : compatibilité par réinterprétation fonctionnelle

La LFR n'est pas incompatible avec les cadres régionaux de discipline budgétaire. Elle en propose une **réinterprétation fonctionnelle** : en intégrant explicitement la trésorerie, les risques et la protection des priorités vitales, la LFR vise à réduire l'écart entre conformité ex ante et exécution réelle, c'est-à-dire entre discipline formelle et discipline effective (IMF, 2019).

Dans cette perspective, la discipline externe peut être analysée non comme une contrainte imposée de l'extérieur, mais comme un **résultat endogène** d'une meilleure gouvernance budgétaire sous contrainte.

6.6. Portée et limites de la réingénierie proposée

La LFR ne constitue ni un modèle universel ni une solution normative clé en main. Elle fournit un **cadre analytique transférable**, dont l'opérationnalisation dépend des capacités institutionnelles et des choix nationaux. Sa contribution principale réside dans la reconfiguration de l'objet « loi de finances » dans la littérature : de document de conformité à **dispositif institutionnel de gouvernance sous contrainte**.

En ce sens, la LFR ouvre un programme de recherche comparatif sur la conception des cadres budgétaires en contexte de fragilité, articulant analyse institutionnelle, audit empirique et construction progressive d'indicateurs.

Conclusion générale et agenda de recherche

Cet article montre que la loi de finances, bien qu'au cœur de la souveraineté budgétaire, demeure un objet insuffisamment théorisé lorsqu'elle est mobilisée en contexte de fragilité étatique. En traitant le projet de loi de finances 2026 du Mali comme cas-laboratoire analytique, l'analyse met en évidence un paradoxe central : une loi de finances peut être formellement disciplinée tout en produisant une trajectoire budgétaire institutionnellement vulnérable, dès lors que les contraintes dominantes — liquidité, risques systémiques, légitimité sociale et cohérence de l'investissement — sont externalisées vers l'exécution plutôt qu'internalisées dans la conception du dispositif.

Le diagnostic transversal conduit à une conclusion structurante. Les dysfonctionnements observés relèvent moins d'un déficit conjoncturel d'exécution que de limites de conception propres aux lois de finances conventionnelles lorsqu'elles sont appliquées à des environnements caractérisés par la rareté chronique, l'incertitude et la conflictualité socio-politique. L'accent mis sur les agrégats et la conformité tend ainsi à sous-estimer le rôle central de la trésorerie

comme variable pivot de l'ajustement infra-annuel, la non-linéarité des fonctions vitales dans la soutenabilité socio-politique, la fragmentation institutionnelle de l'investissement public, ainsi que l'absence d'une architecture explicite de gestion des risques.

La contribution principale de l'article réside dans une **requalification analytique** de la loi de finances. À travers le cadre de la **Loi de finances de résilience (LFR)**, la loi de finances est conceptualisée comme un dispositif institutionnel de gouvernance sous contrainte, dont la qualité dépend de sa capacité à organiser explicitement les arbitrages, à protéger les fonctions vitales et à internaliser les risques systémiques, tout en conservant une cohérence transformationnelle à moyen terme. Cette requalification modifie les critères d'évaluation usuels : la soutenabilité ne se réduit plus à la conformité aux agrégats, mais renvoie à la capacité institutionnelle du dispositif budgétaire à relier programmation et exécution, discipline formelle et gouvernance effective.

Sur le plan théorique, l'article contribue aux littératures en finances publiques et en administration publique en proposant un cadre analytique intermédiaire entre discipline macro-fiscale, économie politique du budget et analyse institutionnelle. Sur le plan analytique, il offre un protocole d'audit institutionnel permettant de comparer les lois de finances au-delà des résultats agrégés, en se concentrant sur leur capacité à gouverner sous contrainte.

Enfin, l'article ouvre un **agenda de recherche cumulatif** en trois directions. Une première extension consiste à tester la portabilité de la LFR par des comparaisons institutionnelles entre États fragiles, afin d'identifier des configurations récurrentes de défaillances de conception. Une seconde extension vise l'opérationnalisation empirique du cadre par la construction d'indicateurs de résilience budgétaire — gouvernance de la trésorerie, protection des fonctions vitales, consolidation de l'investissement et gestion des risques — ouvrant la voie à des analyses comparatives et, à terme, à des tests quantitatifs. Une troisième extension concerne l'économie politique de la réforme, en analysant les conditions institutionnelles et politiques sous lesquelles une réingénierie de la loi de finances devient effectivement faisable et administrativement soutenable en contexte de fragilité.

BIBLIOGRAPHIE

1. Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, 86(2), 401–407.
2. Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2019). *The international handbook of public financial management*. Palgrave Macmillan.

3. Andrews, M. (2015). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.
4. Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton University Press.
5. Bräutigam, D. (2008). Introduction: The tax–state–development nexus in Africa. In D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state-building in developing countries* (pp. 1–33). Cambridge University Press.
6. Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis. *Policy and Society*, 39(4), 527–542. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1823378>
7. Debrun, X., Hauner, D., & Kumar, M. S. (2008). *Independent fiscal agencies: Can they enhance credibility of fiscal policy?* (IMF Working Paper No. WP/08/254). International Monetary Fund.
8. Diamond, J. (2013). *Good practice note on sequencing PFM reforms*. International Monetary Fund.
9. Dincecco, M., & Katz, G. (2016). State capacity and long-run economic performance. *The Economic Journal*, 126(590), 189–218. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12161>
10. Flynn, S., & Pessoa, M. (2014). *Prevention and management of government expenditure arrears*. IMF Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund.
11. Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
12. Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23.
13. Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
14. International Monetary Fund. (2014). *Fiscal transparency code*. IMF.
15. International Monetary Fund. (2015). *Making public investment more efficient*. IMF.
16. International Monetary Fund. (2016). *Analyzing and managing fiscal risks: Best practices*. IMF.
17. International Monetary Fund. (2019). *Public financial management and fiscal stress*. IMF.
18. International Monetary Fund. (2021). *Revenue mobilization in developing countries*. IMF.
19. International Monetary Fund. (2022). *World economic outlook*. IMF.
20. Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund.

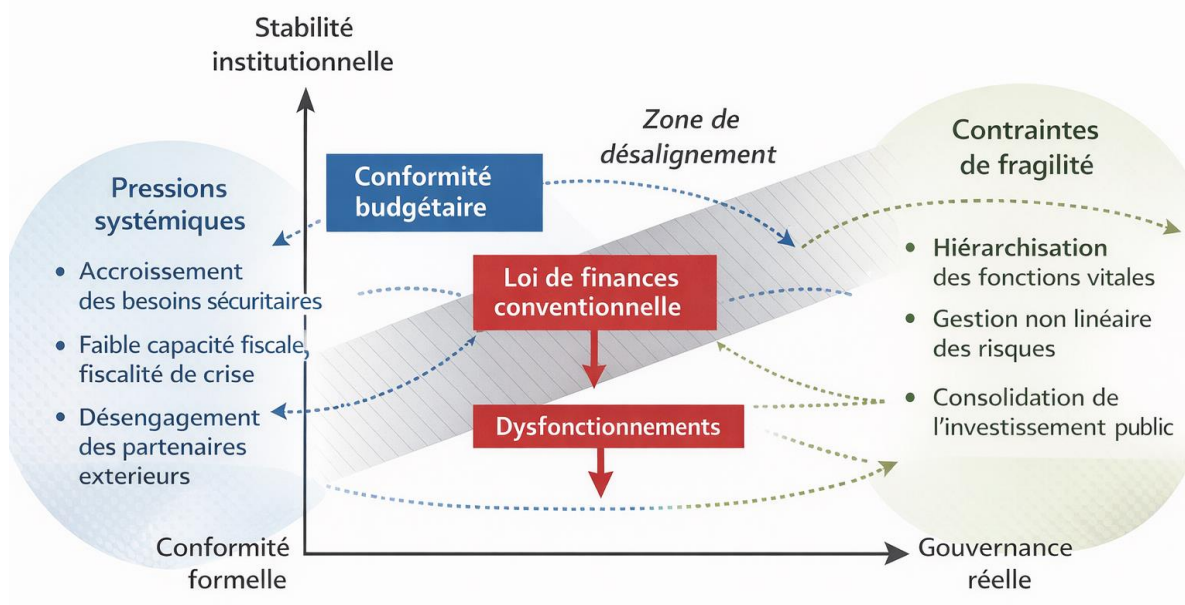
21. Kydland, F. E., & Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–491. <https://doi.org/10.1086/260580>
22. Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press.
23. Lienert, I. (2009). *Modernizing cash management*. International Monetary Fund.
24. Moore, M. (2007). *How does taxation affect the quality of governance?* (IDS Working Paper No. 280). Institute of Development Studies.
25. North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
26. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Risk management in public policy*. OECD Publishing.
27. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Budgeting practices and procedures in OECD countries*. OECD Publishing.
28. Peters, B. G. (2018). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Bloomsbury Academic.
29. Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>
30. Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 49–79.
31. Sissoko, É. F. (2025). Effondrement par résilience contrariée : Instabilité politique, capital humain et croissance économique au Mali et dans le Sahel. *Revue Belge*, 11(129), 88–139.
32. Sissoko, É. F., Traoré, M. L., & Tangara, T. (2025). Effondrement silencieux et vulnérabilité structurelle au Mali (1990–2024) : Analyse économétrique et discursive des liens entre chômage, désétatisation et pauvreté durable. *Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS)*, 3(5), 5204–5229. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17249558>
33. Sissoko, É. F. (2025a). Insécurité, sanctions économiques et défis budgétaires au Mali : Quelles stratégies pour une croissance économique soutenable (1991–2025)? *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 6(6). <https://www.revuefreg.fr/index.php/home/article/view/2167>

34. Sissoko, É. F., Guindo, L., Koné, M., & Traoré, A. L. (2024). Sécurité ou développement ? Un dilemme budgétaire dans le contexte des élections de 2024 et de la pression internationale. *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 5(1). <https://www.revuefreg.fr/index.php/home/article/view/1441>
35. Sissoko, É. F., & Dembélé, K. (2023). Analyse des conséquences des sanctions économiques de la CEDEAO en 2022 : Endettement et stabilité macroéconomique du Mali. *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 4(12).
36. World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank Group.
37. Sissoko, E. F., Konare, A. N. T., & Mariko, O. (2024). Défis et Résilience dans l'Entrepreneuriat Féminin au Mali: Barrières socio-économiques et stratégies de survie. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 5(3), 37-59.
38. World Bank. (2018). *Public investment management assessment (PIMA)*. World Bank Group.
39. World Bank. (2022). *Enhancing government effectiveness and transparency*. World Bank Group.

ANNEXES

Annexe A — Cadres analytiques et repositionnement théorique

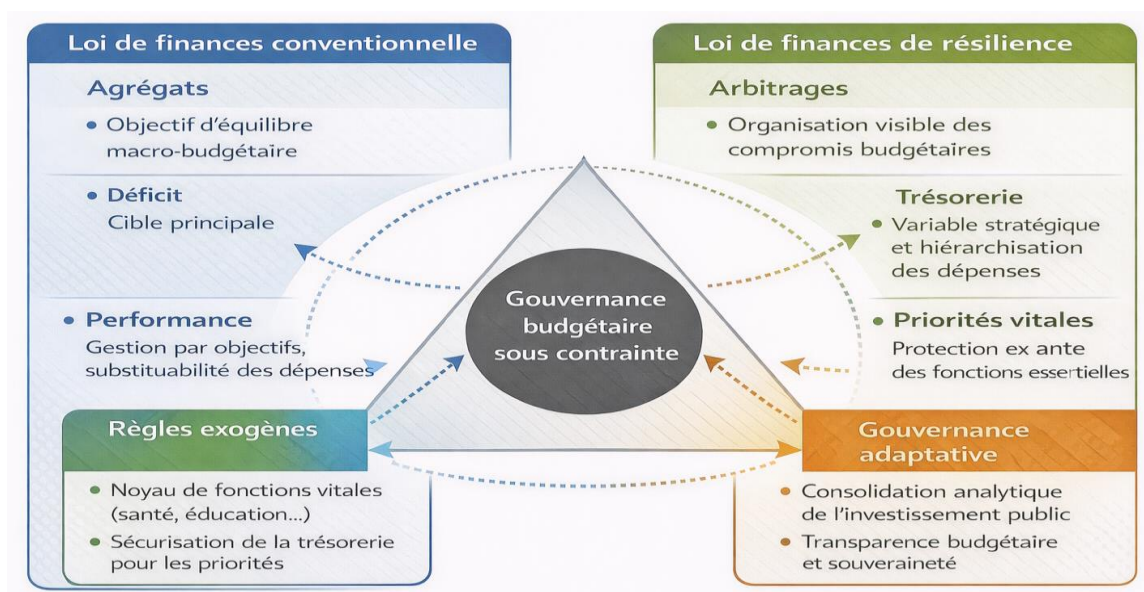
Figure A1. La loi de finances conventionnelle face à la fragilité étatique : un désalignement structurel



Source : Auteur, 2026.

Cette figure illustre le décalage entre une loi de finances conçue pour la discipline macro-budgétaire agrégée et les contraintes effectives des États en situation de fragilité, dominées par la liquidité, le risque systémique et la soutenabilité socio-politique.

Figure A2. De la loi de finances conventionnelle à la Loi de finances de résilience (LFR) : rupture analytique



Source : Auteur, 2026.

La figure met en évidence la rupture conceptuelle opérée par la LFR, qui déplace l'analyse de la conformité formelle vers la gouvernabilité effective des arbitrages budgétaires sous contrainte.

Tableau A1. Lacunes structurelles de la littérature sur la loi de finances en contexte de fragilité

Courant théorique	Objet central d'analyse	Angle mort structurel	Reconfiguration opérée par la LFR
Discipline macro-fiscale	Déficit, dette, crédibilité	Confusion soutenabilité comptable / institutionnelle	Gouvernance budgétaire sous contrainte
Économie politique du budget	Coalitions, arbitrages distributifs	Loi de finances comme produit passif	Loi de finances comme dispositif actif
Performance / NGP	Objectifs, indicateurs	Substituabilité implicite des dépenses	Distinction dépenses vitales / ajustables
Capacité fiscale	Impôt, contrat social	Légitimité exogénéisée	Légitimité intégrée à la conception
PFM	Procédures, conformité	Fragmentation trésorerie–investissement–risques	Intégration institutionnelle

Source : Auteur, 2026.

Annexe B — Opérationnalisation du cadre LFR

Tableau B1. Opérationnalisation des piliers de la Loi de finances de résilience (LFR)

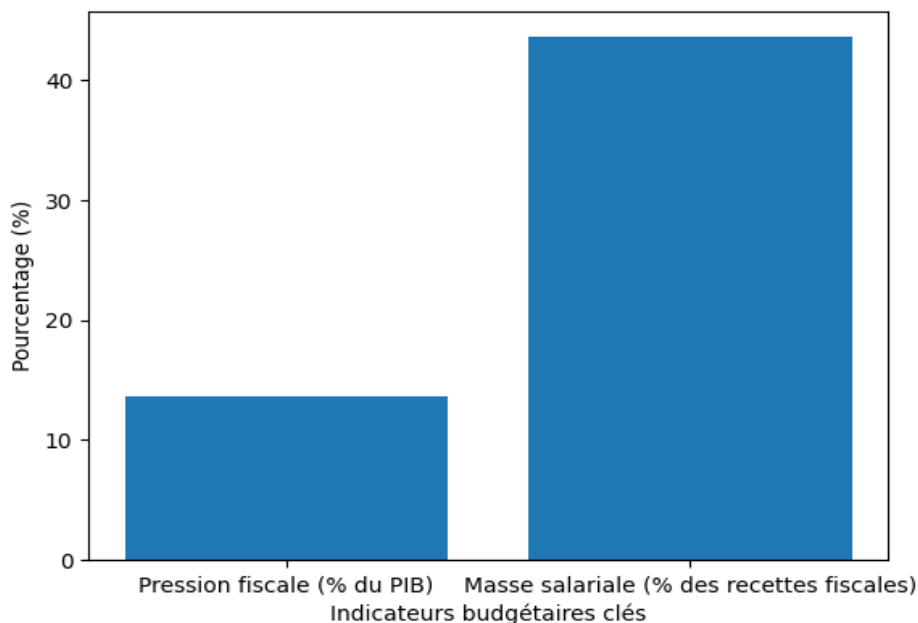
Pilier LFR	Dimension analytique observable	Indices qualitatifs clés	Effet institutionnel attendu
Soutenabilité budgétaire et de trésorerie	Gouvernance de la liquidité	Stratégie explicite de trésorerie	Réduction des arbitrages extra-légaux
	Structure temporelle du financement	Visibilité des échéanciers et de la dette intérieure	Alignement programmation–exécution
Soutenabilité socio-politique	Protection des fonctions vitales	Identification des dépenses non compressibles	Stabilisation du contrat social
	Continuité intertemporelle	Stabilité des allocations essentielles	Renforcement de la légitimité étatique
Soutenabilité productive et structurelle	Cohérence de l'investissement	Consolidation analytique des projets	Orientation stratégique de l'investissement
	Lien investissement–base fiscale	Articulation croissance / recettes futures	Réduction de la fragilité structurelle

Source : Auteur, 2026.

Note : ce tableau constitue la grille de lecture utilisée pour l'audit institutionnel du PLF 2026.

Annexe C — Illustrations empiriques : contraintes budgétaires et trésorerie (PLF 2026 Mali)

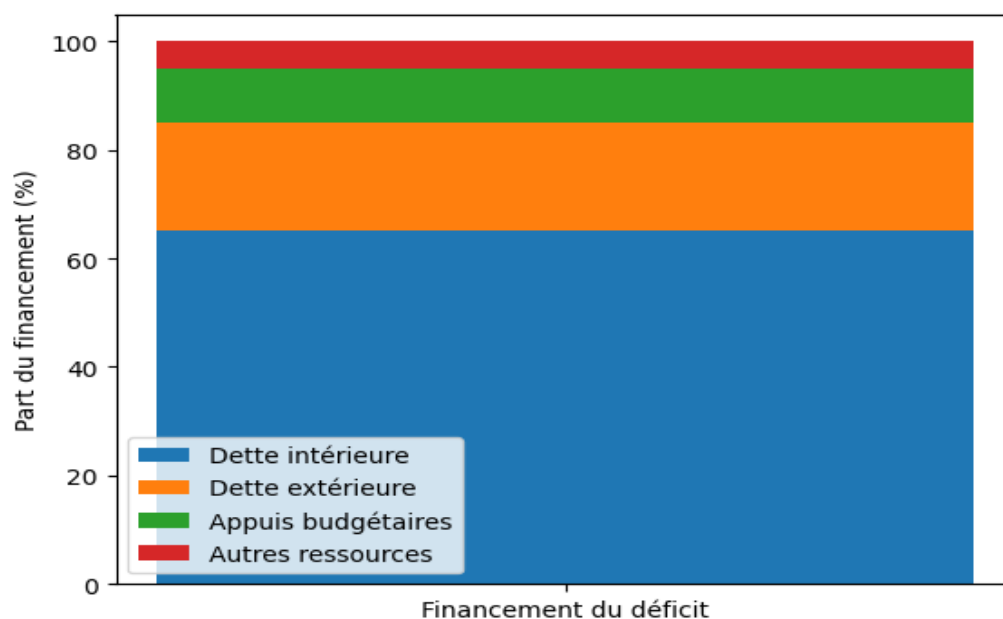
Figure C1. Pression fiscale et rigidité salariale dans le PLF 2026 du Mali



Source : Auteur, 2026.

Le graphique met en évidence un **effet de ciseaux** : une base fiscale étroite limite l'espace budgétaire, tandis que des rigidités salariales élevées compriment les marges d'arbitrage. Dans la logique LFR, cette configuration accroît la probabilité d'un ajustement par la trésorerie et renforce la nécessité d'une priorisation explicite des fonctions vitales.

Figure C2. Structure du financement et dominance de la dette intérieure – PLF 2026 Mali



Source : Auteur, 2026.

Cette figure montre la centralité du financement intérieur dans la contrainte de liquidité à court terme et explique la prééminence des arbitrages infra-annuels dans l'exécution budgétaire.

Annexe D — Séquencement et portée analytique de la LFR

Figure D1. Séquencement analytique de la Loi de finances de résilience (LFR)



Source : Auteur, 2026.

La figure présente le séquencement analytique de la LFR entre survie institutionnelle, stabilisation budgétaire et transformation structurelle, entendu comme une logique de gouvernance sous contrainte et non comme un calendrier normatif.

Figure D2. Ce que change la LFR pour l'État fragile



Source : Auteur, 2026.

Cette figure synthétise les effets institutionnels attendus de la LFR en matière de gouvernabilité budgétaire, de protection du contrat social et de cohérence de la trajectoire de transformation.

Annexe E — Diagnostic transversal consolidé

Tableau E1. Défaillances structurelles des lois de finances conventionnelles et réponses de la LFR

Paradigme dominant	Hypothèse implicite	Dysfonctionnement en contexte fragile	Réponse structurante de la LFR
Discipline par agrégats	Déficit = soutenabilité	Crises de liquidité, arriérés	Centralité de la trésorerie
Programmation linéaire	Exécution automatique	Arbitrages opaques	Hiérarchisation explicite des paiements
Substituabilité des dépenses	Ajustements marginaux	Effondrement de fonctions vitales	Priorisation ex ante
Dualité budgétaire	Investissement extérieur neutre	Érosion de cohérence et de souveraineté	Consolidation analytique
Déterminisme macro	Risques secondaires	Procyclicité budgétaire	Institutionnalisation du risque

Source : Auteur, 2026.