

CONCEVOIR LA LOI DE FINANCES EN CONTEXTE DE FRAGILITE : Une analyse institutionnelle comparative des États sahéliens

DESIGNING FINANCE LAWS IN CONTEXTS OF FRAGILITY: A comparative institutional analysis of Sahelian States

Etienne Fakaba Sissoko

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako USSGB
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 : 30/12/2025

Date d'acceptation : 10/02/2026

Pour citer cet article :

Sissoko. EF. & Dembélé. K. (2026) « Concevoir la Loi de finances en contexte de fragilité : Une analyse institutionnelle comparative des États sahéliens », Revue Française d'Économie et de Gestion « Volume 7 : Numéro 2 » pp : 651- 674.

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, les lois de finances continuent d'être principalement évaluées à l'aune des agrégats macro-budgétaires, alors même que les contraintes décisives relèvent du design institutionnel, de la gouvernance de la trésorerie et de la légitimité étatique. Cet article propose une **analyse institutionnelle comparative** des lois de finances sahéniennes afin d'évaluer la **portabilité analytique** du cadre de la Loi de finances de résilience (LFR). À partir d'un codage qualitatif de lois de finances initiales et de leurs annexes budgétaires, l'étude met en évidence trois invariants récurrents : la dissociation structurelle entre autorisation budgétaire et gouvernance de la trésorerie, l'érosion systémique des fonctions étatiques vitales et la priorité institutionnelle accordée aux dépenses de souveraineté politique. Ces invariants fondent une **typologie institutionnelle** distinguant des budgets de survie institutionnelle, de stabilisation apparente et de transformation structurellement bloquée. L'article montre ainsi que la fragilité budgétaire résulte largement de la conception institutionnelle des lois de finances elles-mêmes, au-delà des chocs exogènes et des performances macroéconomiques observées.

Mots-clés : loi de finances ; fragilité étatique ; analyse institutionnelle ; trésorerie publique ; Sahel.

Abstract

In fragile states, finance laws are still predominantly assessed through macro-fiscal aggregates, even though binding constraints stem from institutional design, cash management arrangements, and state legitimacy. This article develops a **comparative institutional analysis** of Sahelian finance laws to assess the **analytical portability** of the Resilient Finance Law (RFL) framework. Drawing on qualitative coding of initial finance laws and their budgetary annexes, the study identifies three recurrent invariants: a structural disconnect between budget authorization and treasury governance, the systemic erosion of vital state functions, and the institutional prioritization of political sovereignty expenditures. These invariants underpin an **institutional typology** distinguishing survival-oriented budgets, stabilization-oriented budgets, and structurally blocked transformation budgets. The article demonstrates that budgetary fragility is largely produced by the institutional design of finance laws themselves, beyond exogenous shocks and observed macroeconomic performance.

Keywords: finance law; state fragility; institutional analysis; public treasury; Sahel.

JEL Classification : H61 ; H68 ; H11 ; O17 ; O43

Introduction

Depuis les années 1990, l'analyse des finances publiques dans les pays en développement et les États dits fragiles est largement structurée par une préoccupation dominante pour la discipline macro-budgétaire. Les déficits publics, la soutenabilité de la dette, la pression fiscale et le respect de règles budgétaires formelles constituent les principaux critères d'évaluation des politiques budgétaires (Alesina & Perotti, 1996 ; Heller, 2005 ; IMF, 2018). Cette approche, renforcée par les cadres de convergence régionaux et les programmes d'ajustement successifs, repose sur une hypothèse implicite forte : la conformité aux agrégats macroéconomiques constituerait une condition suffisante de stabilité et de performance étatique.

Pourtant, une littérature croissante met en évidence un paradoxe persistant. Dans de nombreux États fragiles, des lois de finances formellement disciplinées coexistent avec une dégradation continue des services publics, une instabilité institutionnelle chronique et une érosion du lien fiscal et social (Besley & Persson, 2011 ; Moore, Prichard, & Fjeldstad, 2018 ; World Bank, 2017). Autrement dit, la discipline budgétaire entendue au sens conventionnel n'empêche ni la reproduction de la vulnérabilité étatique ni l'affaiblissement durable des capacités publiques. Ce décalage suggère que les cadres analytiques dominants capturent imparfaitement les mécanismes institutionnels à l'œuvre dans les contextes de fragilité.

Ce paradoxe est particulièrement manifeste dans les pays sahéliens. Malgré l'adoption de réformes budgétaires inspirées des standards internationaux — budgétisation par programmes, cadres de dépenses à moyen terme, harmonisation des nomenclatures — les lois de finances peinent à assurer la continuité effective de l'action publique et la protection des fonctions sociales essentielles. Les tensions de trésorerie récurrentes, les ajustements budgétaires en cours d'exercice et la compression disproportionnée des dépenses sociales traduisent une fragilité structurelle qui ne peut être expliquée par les seuls agrégats macroéconomiques (Gupta et al., 2014 ; van de Walle, 2014).

Une limite centrale de la littérature existante réside dans le **statut analytique accordé à la loi de finances elle-même**. Dans la majorité des travaux, celle-ci est appréhendée comme un instrument comptable ou comme un vecteur d'exécution de décisions macroéconomiques définies ex ante. L'attention se porte prioritairement sur les résultats budgétaires, tandis que la conception institutionnelle de la loi de finances — c'est-à-dire la manière dont elle organise les arbitrages, hiérarchise les priorités et gère le risque étatique — demeure largement sous-analysée (Schick, 2010 ; Andrews, 2013). Cette lacune est d'autant plus problématique dans les

États fragiles, où les contraintes déterminantes relèvent moins de l'optimisation allocative que de la liquidité, de la crédibilité de l'action publique et de la gestion politique de la rareté.

Pour répondre à ce déficit analytique, un programme de recherche récent a introduit le concept de **Loi de finances de résilience (LFR)**. Cette approche opère un déplacement théorique majeur : plutôt que d'évaluer les budgets à partir de leurs résultats agrégés, elle analyse la loi de finances comme une **institution structurante de la trajectoire étatique**. En contexte de fragilité, la loi de finances ne peut être réduite à un instrument neutre d'allocation des ressources ; elle constitue un dispositif d'arbitrage sous contrainte extrême, chargé d'assurer la continuité minimale de l'État tout en conditionnant ses possibilités de stabilisation et de transformation (North, Wallis, & Weingast, 2009 ; Sissoko EF, 2025a). La résilience budgétaire renvoie ainsi à une capacité institutionnelle minimale à organiser les priorités, sécuriser la trésorerie et préserver certaines fonctions vitales.

Si ce cadre analytique a permis de renouveler l'analyse d'un cas national spécifique, une question scientifique centrale demeure ouverte : **les défaillances institutionnelles identifiées dans la conception de la loi de finances relèvent-elles de contextes idiosyncratiques ou de configurations structurelles propres aux États fragiles ?** Autrement dit, la LFR constitue-t-elle un cadre analytique généralisable ?

Le présent article répond à cette question en adoptant une **perspective institutionnelle comparative** appliquée aux États sahéliens. Le choix de cette région se justifie par la combinaison de contraintes structurelles communes — forte exposition aux chocs sécuritaires et climatiques, étroitesse des bases fiscales, dépendance accrue à l'endettement intérieur et centralité politique de la dépense publique comme instrument de stabilisation — qui confèrent à la loi de finances un rôle particulièrement révélateur des arbitrages institutionnels fondamentaux (OECD, 2020 ; IMF, 2023).

Contrairement à une approche descriptive des budgets nationaux, l'objectif de cet article n'est ni de comparer des niveaux de dépenses ni d'évaluer des performances sectorielles. Il s'agit d'identifier des **régularités institutionnelles** dans la conception des lois de finances et d'examiner si ces régularités produisent des trajectoires de fragilité comparables. L'analyse se situe ainsi en amont des résultats observables, en interrogeant les mécanismes par lesquels la loi de finances, en tant que dispositif institutionnel, contribue à la reproduction — ou à l'atténuation — de la vulnérabilité étatique.

La contribution de cet article est triple. Premièrement, il propose une **validation comparative** du cadre de la LFR, montrant que les dysfonctionnements observés relèvent de

configurations budgétaires récurrentes plutôt que d'anomalies nationales. Deuxièmement, il met en évidence une **typologie institutionnelle** des lois de finances en contexte de fragilité, distinguant des budgets de survie institutionnelle, de stabilisation apparente et de transformation structurellement bloquée. Troisièmement, il opère un déplacement analytique en replaçant la loi de finances au cœur de l'économie politique de l'État, en cohérence avec les travaux institutionnalistes sur la formation des trajectoires de développement (Acemoglu & Robinson, 2012 ; North et al., 2009; Sissoko EF, 2025b).

Sur le plan méthodologique, l'article mobilise une **analyse qualitative comparative** de lois de finances initiales et de leurs annexes budgétaires, fondée sur un codage institutionnel inspiré de la grille LFR. Cette démarche vise à combler un angle mort analytique plutôt qu'à se substituer aux approches quantitatives. Dans des contextes caractérisés par la volatilité des données et la prévalence des ajustements ex post, l'analyse de la conception budgétaire constitue une étape préalable indispensable à toute opérationnalisation économétrique robuste (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

L'article est structuré comme suit. La section 2 présente le cadre analytique de la Loi de finances de résilience et le situe par rapport aux approches conventionnelles de la discipline budgétaire. La section 3 expose la méthodologie comparative et justifie le choix des cas étudiés. La section 4 constitue le cœur empirique de l'analyse en identifiant les invariants institutionnels et en proposant une typologie des lois de finances en contexte de fragilité. La section 5 discute les implications théoriques de ces résultats pour l'économie institutionnelle et les finances publiques. Enfin, la conclusion synthétise les apports de l'article et ouvre sur les travaux futurs consacrés à l'opérationnalisation et à la quantification des mécanismes identifiés.

1. De la discipline fiscale à la conception institutionnelle : la loi de finances comme dispositif de résilience

1.1. Les limites structurelles des approches conventionnelles de la discipline budgétaire

L'analyse dominante des politiques budgétaires repose sur une conception normative de la discipline fiscale, centrée sur la maîtrise des déficits, la soutenabilité de la dette et le respect de règles formelles. Institutionnalisée à travers les programmes d'ajustement structurel, les cadres de dépenses à moyen terme et les règles budgétaires nationales ou régionales, cette approche postule que la stabilité macroéconomique constitue la condition première de la performance étatique (Alesina & Perotti, 1996 ; Heller, 2005 ; IMF, 2018; Sissoko EF, 2024).

Dans les États fragiles, cette vision a conduit à une standardisation des diagnostics budgétaires dans lesquels la loi de finances est principalement appréhendée comme un support d'agrégation comptable. Les évaluations se concentrent sur les résultats ex post, sans interroger la manière dont la loi de finances organise, **ex ante**, les arbitrages institutionnels sous contrainte extrême. Or, de nombreux travaux montrent que la conformité aux règles budgétaires n'implique ni une amélioration automatique des capacités publiques ni une stabilisation durable des trajectoires étatiques (Schick, 2010 ; Andrews, 2013).

Une première limite majeure de ces approches réside dans leur hypothèse implicite de **neutralité institutionnelle**. Les règles budgétaires sont supposées s'appliquer à des administrations disposant d'une capacité minimale de prévision, de coordination et de crédibilité. Dans les États fragiles, ces conditions sont rarement réunies : la fragmentation des chaînes de décision, la volatilité des recettes et la dépendance aux ajustements en cours d'exercice transforment la loi de finances en un document formel continuellement renégocié (Gupta et al., 2014 ; van de Walle, 2014).

Une seconde limite concerne la marginalisation analytique de la **trésorerie**. La littérature dominante tend à assimiler recettes budgétaires et ressources effectivement mobilisables, alors même que, dans les contextes de fragilité, la contrainte déterminante est celle de la liquidité à court terme (IMF, 2020). Il en résulte un décalage structurel entre autorisations votées et capacités effectives de paiement, se traduisant par des arriérés, des gels sélectifs de dépenses et une érosion de la crédibilité de l'État.

Enfin, ces approches accordent une attention limitée aux **fonctions étatiques effectivement protégées** par la loi de finances. L'analyse sectorielle des dépenses ne permet pas de saisir les arbitrages institutionnels implicites entre fonctions de souveraineté, fonctions administratives et fonctions sociales essentielles, alors même que ces arbitrages conditionnent directement la légitimité politique et fiscale de l'État (Besley & Persson, 2011 ; Moore, Prichard, & Fjeldstad, 2018).

Ces limites appellent un déplacement analytique : plutôt que d'évaluer les budgets à partir de leurs seuls agrégats ou de leur conformité formelle, il convient d'interroger la **conception institutionnelle de la loi de finances** comme mécanisme structurant des arbitrages étatiques sous contrainte.

1.2. La loi de finances comme institution : une approche orientée résilience

La **Loi de finances de résilience (LFR)** s'inscrit dans une perspective institutionnaliste critique en considérant la loi de finances comme une institution centrale de gestion du risque

étatique. En contexte de fragilité, la loi de finances ne peut être réduite à un instrument technique d'allocation optimale ; elle constitue un dispositif structurant qui organise l'accès aux ressources rares, hiérarchise les priorités étatiques et conditionne les trajectoires institutionnelles possibles (North, 1990 ; North, Wallis, & Weingast, 2009).

Le postulat central de la LFR est que, dans les États fragiles, la contrainte fondamentale n'est pas l'insuffisance d'autorisation budgétaire, mais l'**incertitude entourant la trésorerie**. Une loi de finances conçue sans stratégie explicite de gestion de la liquidité tend ainsi à produire des ajustements informels et souvent régressifs au cours de l'exécution. Cette lecture rejoint les analyses soulignant le rôle déterminant de la gouvernance de trésorerie dans la stabilité budgétaire et la crédibilité de l'action publique (Lienert, 2009 ; IMF, 2020).

Au-delà de la trésorerie, la LFR met l'accent sur la **protection des fonctions étatiques vitales**. Contrairement aux lectures sectorielles classiques, elle distingue les dépenses selon leur rôle institutionnel dans la survie, la légitimation et la reproduction de l'État. Dans les contextes de fragilité, les contraintes de liquidité conduisent fréquemment à une protection asymétrique des fonctions de souveraineté politique (sécurité, institutions centrales), au détriment des fonctions sociales essentielles telles que la santé ou l'éducation, pourtant cruciales pour la cohésion sociale et la légitimité fiscale (Besley & Persson, 2011 ; World Bank, 2017).

Enfin, la LFR introduit une lecture **dynamique et séquentielle** de la loi de finances. Elle distingue trois configurations idéal-typiques — survie institutionnelle, stabilisation apparente et transformation structurellement bloquée — permettant d'analyser les trajectoires budgétaires non comme des écarts temporaires à une norme, mais comme des équilibres institutionnels contraints. Ce séquençement s'inscrit dans la littérature sur la dépendance au sentier et les trajectoires institutionnelles, qui souligne que les réformes sont profondément conditionnées par les équilibres politiques et organisationnels existants (North et al., 2009 ; Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

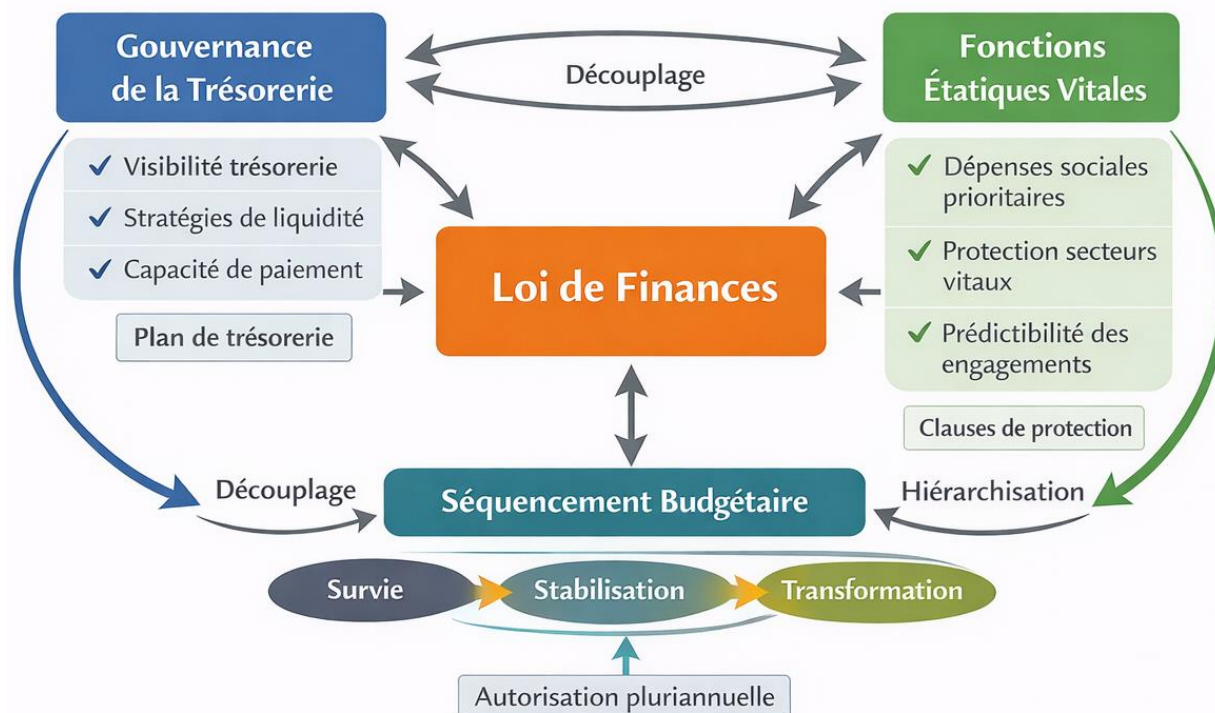
1.3. Implications analytiques pour l'analyse comparative

En combinant gouvernance de trésorerie, protection des fonctions vitales et séquençement budgétaire, la LFR offre un cadre analytique spécifiquement adapté à l'**analyse comparative** des lois de finances en contexte de fragilité. Elle permet d'identifier des régularités institutionnelles au-delà des différences nationales et de dépasser les lectures purement descriptives ou normatives des budgets.

Contrairement aux approches centrées sur la performance ou la conformité, la LFR ne vise pas à classer les lois de finances selon des critères de « bonne » ou de « mauvaise » gestion. Elle

cherche à comprendre comment la **conception institutionnelle** du budget conditionne les trajectoires étatiques possibles, indépendamment des intentions politiques affichées ou des résultats macroéconomiques observés. En ce sens, elle constitue un cadre intermédiaire entre la théorie institutionnelle et l'analyse empirique, préparant explicitement le terrain pour une **opérationnalisation comparative** et, à terme, pour des tests quantitatifs.

Figure 1 : La loi de finances comme institution de résilience



Source : Auteur, 2026

2. De la discipline fiscale à la conception institutionnelle : la loi de finances comme dispositif de résilience

2.1. Les limites structurelles des approches conventionnelles de la discipline budgétaire

L'analyse dominante des politiques budgétaires repose sur une conception normative de la discipline fiscale, centrée sur la maîtrise des déficits, la soutenabilité de la dette et le respect de règles formelles. Institutionnalisée à travers les programmes d'ajustement structurel, les cadres de dépenses à moyen terme et les règles budgétaires nationales ou régionales, cette approche postule que la stabilité macroéconomique constitue la condition première de la performance étatique (Alesina & Perotti, 1996 ; Heller, 2005 ; IMF, 2018).

Dans les États fragiles, cette vision a conduit à une standardisation des diagnostics budgétaires dans lesquels la loi de finances est principalement appréhendée comme un support d'agrégation

comptable. Les évaluations se concentrent sur les résultats ex post, sans interroger la manière dont la loi de finances organise, **ex ante**, les arbitrages institutionnels sous contrainte extrême. Or, de nombreux travaux montrent que la conformité aux règles budgétaires n'implique ni une amélioration automatique des capacités publiques ni une stabilisation durable des trajectoires étatiques (Schick, 2010 ; Andrews, 2013).

Une première limite majeure de ces approches réside dans leur hypothèse implicite de **neutralité institutionnelle**. Les règles budgétaires sont supposées s'appliquer à des administrations disposant d'une capacité minimale de prévision, de coordination et de crédibilité. Dans les États fragiles, ces conditions sont rarement réunies : la fragmentation des chaînes de décision, la volatilité des recettes et la dépendance aux ajustements en cours d'exercice transforment la loi de finances en un document formel continuellement renégocié (Gupta et al., 2014 ; van de Walle, 2014).

Une seconde limite concerne la marginalisation analytique de la **trésorerie**. La littérature dominante tend à assimiler recettes budgétaires et ressources effectivement mobilisables, alors même que, dans les contextes de fragilité, la contrainte déterminante est celle de la liquidité à court terme (IMF, 2020). Il en résulte un décalage structurel entre autorisations votées et capacités effectives de paiement, se traduisant par des arriérés, des gels sélectifs de dépenses et une érosion de la crédibilité de l'État.

Enfin, ces approches accordent une attention limitée aux **fonctions étatiques effectivement protégées** par la loi de finances. L'analyse sectorielle des dépenses ne permet pas de saisir les arbitrages institutionnels implicites entre fonctions de souveraineté, fonctions administratives et fonctions sociales essentielles, alors même que ces arbitrages conditionnent directement la légitimité politique et fiscale de l'État (Besley & Persson, 2011 ; Moore, Prichard, & Fjeldstad, 2018).

Ces limites appellent un déplacement analytique : plutôt que d'évaluer les budgets à partir de leurs seuls agrégats ou de leur conformité formelle, il convient d'interroger la **conception institutionnelle de la loi de finances** comme mécanisme structurant des arbitrages étatiques sous contrainte.

2.2. La loi de finances comme institution : une approche orientée résilience

La **Loi de finances de résilience (LFR)** s'inscrit dans une perspective institutionnaliste critique en considérant la loi de finances comme une institution centrale de gestion du risque étatique. En contexte de fragilité, la loi de finances ne peut être réduite à un instrument technique d'allocation optimale ; elle constitue un dispositif structurant qui organise l'accès aux

ressources rares, hiérarchise les priorités étatiques et conditionne les trajectoires institutionnelles possibles (North, 1990 ; North, Wallis, & Weingast, 2009).

Le postulat central de la LFR est que, dans les États fragiles, la contrainte fondamentale n'est pas l'insuffisance d'autorisation budgétaire, mais l'**incertitude entourant la trésorerie**. Une loi de finances conçue sans stratégie explicite de gestion de la liquidité tend ainsi à produire des ajustements informels et souvent régressifs au cours de l'exécution. Cette lecture rejoint les analyses soulignant le rôle déterminant de la gouvernance de trésorerie dans la stabilité budgétaire et la crédibilité de l'action publique (Lienert, 2009 ; IMF, 2020).

Au-delà de la trésorerie, la LFR met l'accent sur la **protection des fonctions étatiques vitales**. Contrairement aux lectures sectorielles classiques, elle distingue les dépenses selon leur rôle institutionnel dans la survie, la légitimation et la reproduction de l'État. Dans les contextes de fragilité, les contraintes de liquidité conduisent fréquemment à une protection asymétrique des fonctions de souveraineté politique (sécurité, institutions centrales), au détriment des fonctions sociales essentielles telles que la santé ou l'éducation, pourtant cruciales pour la cohésion sociale et la légitimité fiscale (Besley & Persson, 2011 ; World Bank, 2017).

Enfin, la LFR introduit une lecture **dynamique et séquentielle** de la loi de finances. Elle distingue trois configurations idéal-typiques — survie institutionnelle, stabilisation apparente et transformation structurellement bloquée — permettant d'analyser les trajectoires budgétaires non comme des écarts temporaires à une norme, mais comme des équilibres institutionnels contraints. Ce séquençage s'inscrit dans la littérature sur la dépendance au sentier et les trajectoires institutionnelles, qui souligne que les réformes sont profondément conditionnées par les équilibres politiques et organisationnels existants (North et al., 2009 ; Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017 ; Sissoko EF & al. 2025b).

2.3. Implications analytiques pour l'analyse comparative

En combinant gouvernance de trésorerie, protection des fonctions vitales et séquençage budgétaire, la LFR offre un cadre analytique spécifiquement adapté à l'**analyse comparative** des lois de finances en contexte de fragilité. Elle permet d'identifier des régularités institutionnelles au-delà des différences nationales et de dépasser les lectures purement descriptives ou normatives des budgets.

Contrairement aux approches centrées sur la performance ou la conformité, la LFR ne vise pas à classer les lois de finances selon des critères de « bonne » ou de « mauvaise » gestion. Elle cherche à comprendre comment la **conception institutionnelle** du budget conditionne les trajectoires étatiques possibles, indépendamment des intentions politiques affichées ou des

résultats macroéconomiques observés. En ce sens, elle constitue un cadre intermédiaire entre la théorie institutionnelle et l'analyse empirique, préparant explicitement le terrain pour une **opérationnalisation comparative** et, à terme, pour des tests quantitatifs.

3. Méthodologie et stratégie comparative

Cette recherche adopte une stratégie comparative qualitative structurée, fondée sur l'analyse de la loi de finances comme **institution budgétaire**. Ce choix découle de l'objet d'étude : la loi de finances, en tant que dispositif juridique et organisationnel, formalise **ex ante** des arbitrages étatiques sous contrainte. Dans les États fragiles, les ajustements ex post, la volatilité des flux de trésorerie et la faible crédibilité des prévisions rendent problématique toute inférence causale directe à partir d'agrégats macroéconomiques. À l'inverse, une analyse qualitative comparative permet d'identifier des **mécanismes institutionnels récurrents** de conception budgétaire, indépendamment des performances observées à court terme (George & Bennett, 2005 ; Mahoney & Thelen, 2010).

3.1. Justification du choix comparatif : le Sahel comme quasi-laboratoire institutionnel

Le choix d'une comparaison entre États sahéliens répond à une logique analytique précise. Le Sahel constitue un quasi-laboratoire institutionnel : il combine une homogénéité élevée des architectures budgétaires formelles (harmonisation régionale, budget-programmes, CDMT, nomenclatures comparables) et une hétérogénéité marquée des trajectoires politiques et sécuritaires. Cette configuration est favorable à l'identification de régularités institutionnelles, car elle permet d'examiner des variations de trajectoires dans un cadre formel largement comparable (OECD, 2020 ; IMF, 2023 ; Sissoko EF & al. 2025a).

Les cas retenus (Mali, Niger, Burkina Faso, Tchad) sont sélectionnés en raison : (i) d'une comparabilité institutionnelle élevée des cadres budgétaires formels ; (ii) d'une variation substantielle des trajectoires politico-sécuritaires ; et (iii) d'une disponibilité documentaire permettant une analyse traçable. L'objectif n'est pas de comparer des performances, mais d'identifier des **configurations récurrentes de conception** des lois de finances.

Tableau 1 : Comparabilité institutionnelle des États sahéliens étudiés

Dimensions	Mali	Niger	Burkina Faso	Tchad
Cadre budgétaire formel	Budget-programmes ; CDMT ; nomenclature UEMOA	Idem	Idem	Budget-programmes partiel ; CDMT aligné
Contrainte de trésorerie	Tensions chroniques ; arriérés	Incertitude élevée	Ajustements permanents	Flux volatils (rente)
Contraintes sécuritaires	Nord-Centre	Transfrontalières	Généralisées	Régionales
Structure fiscale	Assiette étroite	Dépendance aide	Instabilité recouvrement	Volatilité (pétrole)
Dépendance aux ajustements ex post	Élevée	Élevée	Très élevée	Élevée

Source : Lois de finances initiales et annexes budgétaires ; documents de cadrage ; analyses institutionnelles.

3.2. Données et matériaux : focalisation sur la conception ex ante

L'analyse repose exclusivement sur des documents budgétaires publics et officiels, afin de garantir la transparence, la traçabilité et la répliquabilité de la démarche. Trois catégories de matériaux sont mobilisées :

1. **Lois de finances initiales** : le choix de se concentrer sur les lois initiales (plutôt que rectificatives) est méthodologiquement central, car il permet d'analyser la conception ex ante et les arbitrages formalisés au moment du vote.
2. **Annexes budgétaires** : documents relatifs à la programmation pluriannuelle, plans de trésorerie, structure fonctionnelle des dépenses et engagements financiers.
3. **Documents de cadrage macro-budgétaire** : notes de présentation, cadres macroéconomiques, documents de programmation économique et budgétaire.

Afin de renforcer la robustesse comparative, l'analyse recherche des configurations récurrentes **entre pays** et **dans le temps**, en examinant la stabilité des dispositifs observés sur plusieurs exercices fiscaux.

3.3. Méthode d'analyse : codage institutionnel et identification d'invariants

La méthode repose sur un **codage institutionnel** fondé sur une grille pré-spécifiée inspirée de la LFR. L'unité d'observation n'est pas le niveau des dépenses, mais les dispositifs institutionnels inscrits dans la loi de finances et ses annexes : structures de présentation, clauses relatives à la trésorerie, règles de priorisation, dispositifs dérogatoires et articulation court/moyen terme.

Trois dimensions sont codées pour chaque cas :

- (i) **gouvernance de la trésorerie** (visibilité des plans, intégration dans l'arbitrage, dissociation autorisations/paiements),
- (ii) **protection des fonctions vitales** (existence de protections formelles, vulnérabilité institutionnelle des crédits sociaux),
- (iii) **séquencement budgétaire** (cohérence entre ambitions affichées et structure effective des allocations).

À partir de ce codage, une comparaison transversale identifie des **invariants institutionnels**, définis comme des configurations observables de manière récurrente dans des contextes soumis à des contraintes similaires. La robustesse repose sur la traçabilité (grille, indicateurs, sources) et sur la cohérence des mécanismes identifiés, conformément aux principes de l'analyse comparative qualitative (Ragin, 2008 ; Mahoney & Thelen, 2010).

Tableau 2 : Grille de codage institutionnel de la Loi de finances de résilience (LFR)

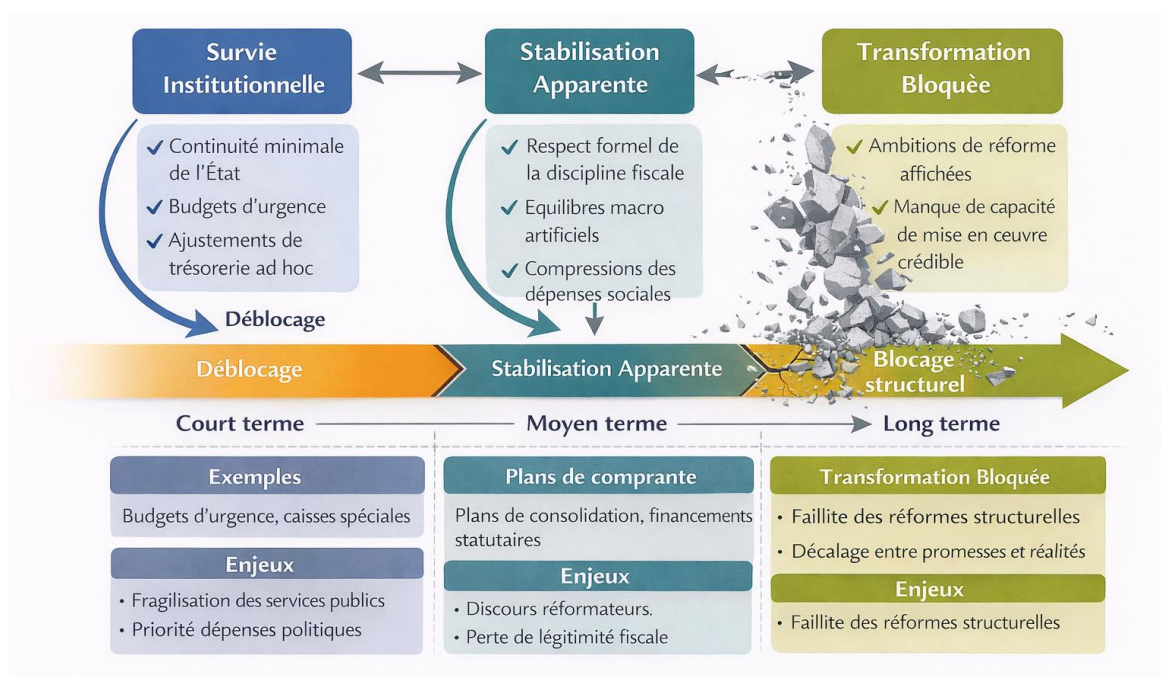
Dimension LFR	Indicateurs codés	Sources	Règle d'interprétation
Trésorerie	plan ex ante ; intégration ; priorisation des paiements	LF + annexes	intégration forte → résilience
Autorisation/paiement	écart autorisations/liquidité ; clauses de régulation	LF + annexes	dissociation forte → fragilité
Fonctions vitales	clauses de protection ; rigidité des crédits sociaux	LF + annexes	protection faible → logique de survie
Hierarchisation	rigidité souveraineté ; dispositifs dérogoatoires	LF + documents connexes	primat souveraineté → survie
Séquencement	cohérence objectifs/allocations	LF + CDMT	incohérence persistante → transformation bloquée

Source : Documents budgétaires nationaux ; cadres macro-budgétaires ; rapports publics.

4. Résultats : régularités institutionnelles et typologie des lois de finances

L'analyse comparative des lois de finances des États sahéliens met en évidence des régularités institutionnelles qui dépassent les spécificités nationales. Elles relèvent de configurations récurrentes de conception **ex ante**, façonnées par des contraintes structurelles communes et par des architectures budgétaires formellement comparables. Trois invariants se dégagent de manière systématique : leur récurrence suggère qu'ils constituent des mécanismes ordinaires de gouvernement budgétaire en contexte de fragilité, orientant durablement les trajectoires étatiques (North, Wallis, & Weingast, 2009 ; Mahoney & Thelen, 2010).

Figure 2 : Séquencement budgétaire en contexte de fragilité



Source : Élaboration propre, fondée sur le codage institutionnel LFR et l'analyse comparative des lois de finances sahéniennes.

4.1. Invariant 1 – Autorisation budgétaire sans stratégie explicite de trésorerie

Le premier invariant est la dissociation structurelle entre autorisation budgétaire et gouvernance effective de la trésorerie. Dans l'ensemble des cas étudiés, la loi de finances est conçue prioritairement comme un acte juridique d'autorisation, tandis que la gestion de la liquidité demeure marginale, fragmentée ou reléguée à des dispositifs annexes faiblement contraignants. Cette dissociation apparaît à travers trois traceurs récurrents :

- (i) faible intégration des plans de trésorerie ex ante dans la hiérarchisation des crédits ;
- (ii) prééminence d'équilibres formels fondés sur des prévisions agrégées, sans articulation robuste à des scénarios de liquidité ;
- (iii) dépendance implicite à des mécanismes d'ajustement en cours d'exécution (gels, reports, régulations sélectives), qui déplacent l'arbitrage réel hors du dispositif voté.

Lorsque des plans de trésorerie existent, ils fonctionnent souvent comme outils techniques secondaires et ne se traduisent pas en règles explicites de priorisation. Il en résulte un écart structurel entre engagements autorisés et capacités effectives de paiement, conduisant à des ajustements ex post récurrents (Lienert, 2009 ; IMF, 2020).

Implication institutionnelle. La loi de finances tend à opérer comme document d'intention, continuellement renégocié au cours de l'exécution, ce qui fragilise la crédibilité budgétaire et alimente les arriérés.

4.2. Invariant 2 – Érosion systémique des fonctions étatiques vitales

Le deuxième invariant concerne la vulnérabilité structurelle des fonctions étatiques vitales (santé, éducation, services administratifs essentiels). Sous contrainte de trésorerie, ces fonctions apparaissent comme des variables d'ajustement privilégiées, indépendamment de leur rôle dans la légitimité étatique.

Trois traceurs institutionnels reviennent de manière récurrente :

- (i) absence de clauses explicites de protection des dépenses sociales ;
- (ii) faible rigidité institutionnelle des crédits sociaux face aux arbitrages de trésorerie ;
- (iii) exposition accrue aux régulations en cours d'exercice relativement à d'autres fonctions.

Cette vulnérabilité est un phénomène de **design** : faute de mécanismes protecteurs contraignants, les fonctions sociales sont plus facilement compressées pour absorber l'incertitude de liquidité (Besley & Persson, 2011 ; World Bank, 2017). La récurrence de cette érosion contribue à une dynamique auto-renforcée : affaiblissement des services → baisse de légitimité → affaiblissement de la capacité fiscale → retour de la contrainte (Moore, Prichard, & Fjeldstad, 2018).

4.3. Invariant 3 – Priorité structurelle aux dépenses de souveraineté politique

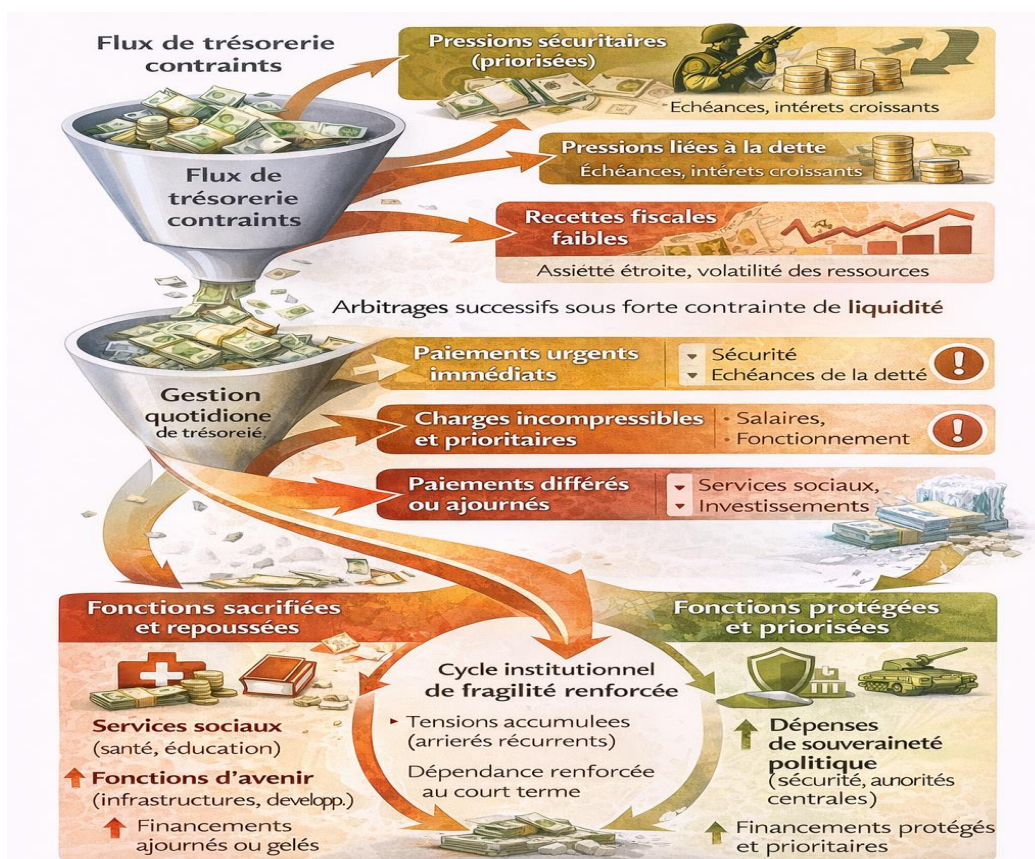
Le troisième invariant est la priorité accordée aux dépenses de souveraineté politique, notamment celles liées à la sécurité, aux institutions centrales et aux appareils de contrôle. Dans l'ensemble des cas étudiés, ces dépenses bénéficient d'une protection institutionnelle supérieure à celle des fonctions sociales, tant dans la conception ex ante que dans l'exécution.

Cette protection se manifeste par :

- (i) dotations/enveloppes globalisées difficilement compressibles ;
- (ii) dispositifs d'exécution dérogatoires ou arbitrages politiques qui les soustraient aux régulations les plus sévères ;
- (iii) priorisation implicite des paiements sécurisant les fonctions coercitives et symboliques de l'État.

Lecture institutionnelle. Cette configuration renvoie à une logique de survie politique, cohérente avec les analyses selon lesquelles, en contexte de fragilité, l'État tend à protéger les fonctions garantissant son maintien immédiat, parfois au détriment de sa légitimité à long terme (North, Wallis, & Weingast, 2009).

Figure 3 : Arbitrages budgétaires sous contrainte de trésorerie



Source : Analyse comparative des lois de finances initiales et annexes budgétaires ; codage institutionnel LFR.

Tableau 3 : Invariants institutionnels centraux dans la conception des lois de finances

Invariants (LFR)	Mali	Niger	Burkina Faso	Tchad
Autorisation sans stratégie de trésorerie intégrée	Structurant	Structurant	Structurant	Structurant
Érosion des fonctions vitales	Dominante	Dominante	Dominante	Dominante (atténuée)
Priorité souveraineté	Structurante	Structurante	Structurante	Structurante
Lecture synthétique	Survie / stabilisation	Survie	Survie accentuée	Survie centralisée

Source : Élaboration propre (codage LFR).

4.4. Typologie institutionnelle des lois de finances en contexte de fragilité

À partir de ces invariants, l'analyse comparative permet de dégager une typologie institutionnelle des lois de finances, qui constitue le cœur de la contribution de cet article. La typologie ne repose pas sur les intentions déclarées, mais sur la configuration effective des lois de finances telles qu'elles sont conçues. Le critère discriminant principal est le **mode de gouvernance de la trésorerie**, combiné à la hiérarchisation des fonctions étatiques.

Tableau 4 : Typologie institutionnelle des lois de finances en contexte de fragilité

Type	Mécanisme dominant	Trésorerie	Fonctions vitales	Souveraineté	Trajectoire
Survival-oriented budgets	Continuité minimale de l'État	gérée ex post ; forte incertitude	variables d'ajustement	protégée	survie auto-reproductive
Stabilization-oriented budgets	Conformité comme substitut	partiellement intégrée, non contraignante	protection sélective	prioritaire	fragilité contenue, non résorbée
Blocked transformation budgets	Ambition \neq design	insuffisante pour long terme	priorisées dans le discours	dominantes en pratique	transformation annoncée, irréalisable

Source : Élaboration propre (codage LFR + construction idéal-typique).

4.4.1. Survival-oriented budgets

Budgets orientés vers la continuité institutionnelle immédiate : dissociation forte autorisation/trésorerie, protection maximale de la souveraineté, compression marquée des fonctions vitales. La stabilisation et la transformation restent structurellement hors de portée.

4.4.2. Stabilization-oriented budgets

Budgets caractérisés par une stabilisation macro-budgétaire principalement formelle : respect des équilibres agrégés, mais stratégie de trésorerie incomplète et vulnérabilité persistante des fonctions vitales. Les invariants sont reproduits sous une forme technicisée.

4.4.3. Blocked transformation budgets

Budgets affichant des ambitions de transformation (développement, investissement), mais dont la conception demeure incompatible avec une gestion crédible du long terme : persistance des contraintes de trésorerie et primat de la souveraineté bloquent la réalisation des transformations annoncées.

4.5. Portée analytique des résultats

Ces résultats indiquent que les lois de finances en contexte de fragilité se distinguent moins par leurs objectifs affichés que par leur **design institutionnel**. Les invariants identifiés suggèrent que la fragilité budgétaire est largement produite et reproduite par la conception des budgets, plutôt que par des chocs exogènes isolés. En ce sens, l'analyse confirme la pertinence de la LFR comme cadre comparatif et prépare une opérationnalisation ultérieure sous forme d'indicateurs empiriques.

5. Discussion : implications théoriques

Les résultats comparatifs mis en évidence dans cet article appellent une discussion qui dépasse leur seule interprétation empirique. Ils conduisent à une reformulation du rôle analytique de la loi de finances dans les États fragiles et, plus largement, à une reconfiguration des fondements

usuels de l'analyse budgétaire en contexte de contrainte. Trois implications théoriques principales se dégagent.

5.1. La fragilité étatique comme régime budgétaire institutionnalisé

La première implication est la remise en cause d'une conception transitoire ou accidentelle de la fragilité étatique. La comparaison des lois de finances sahéliennes suggère que la fragilité ne peut être réduite à une succession de chocs exogènes ou à un déficit temporaire de capacités administratives (World Bank, 2017 ; OECD, 2020). Elle apparaît plutôt comme un **régime institutionnel stabilisé**, structuré par des arbitrages budgétaires récurrents.

Les invariants identifiés montrent que la loi de finances contribue activement à la reproduction de ce régime. L'absence chronique de stratégies de trésorerie intégrées, l'érosion systémique des fonctions sociales vitales et la protection prioritaire des dépenses de souveraineté ne constituent pas des dysfonctionnements ponctuels, mais des mécanismes ordinaires de gouvernement budgétaire. Ils produisent un équilibre de basse intensité dans lequel l'État sécurise sa continuité politique immédiate au prix d'une fragilisation cumulative de sa légitimité sociale et fiscale.

Cette lecture rejoint les analyses institutionnalistes des trajectoires étatiques comme équilibres contraints et auto-reproductifs, dans lesquels les acteurs n'ont pas nécessairement intérêt à rompre avec un ordre sous-optimal mais relativement stable (North, Wallis, & Weingast, 2009 ; Mahoney & Thelen, 2010).

Implication centrale : la fragilité doit être analysée comme un régime budgétaire institutionnalisé, inscrit dans la conception même des lois de finances.

5.2. Redéfinir les finances publiques : des règles au design institutionnel

La deuxième implication concerne les fondements analytiques des finances publiques. La littérature dominante privilégie une lecture normative de la discipline budgétaire, fondée sur le respect des règles, la soutenabilité de la dette et l'efficacité allocative (Alesina & Perotti, 1996 ; Heller, 2005 ; IMF, 2018). Les résultats de cet article montrent que ces critères sont insuffisants — et parfois trompeurs — pour appréhender les trajectoires des États fragiles.

Une loi de finances peut être disciplinée au sens macroéconomique tout en demeurant institutionnellement fragile. Le respect formel des règles n'empêche ni la désorganisation de la trésorerie, ni la compression sélective des fonctions sociales, ni la reproduction d'arbitrages de court terme. La discipline fiscale, prise isolément, constitue ainsi un indicateur incomplet de la capacité étatique.

Ces résultats invitent à un **déplacement analytique** : des règles et agrégats vers le **design institutionnel sous contrainte**, c'est-à-dire la manière dont la loi de finances organise ex ante la gestion de la rareté, hiérarchise les fonctions étatiques et structure la temporalité de l'action publique. Ce déplacement prolonge les appels à une approche plus institutionnelle de la gestion budgétaire dans les pays en développement, centrée sur la crédibilité des engagements et la gouvernance de la trésorerie (Andrews, 2013 ; Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). **Implication centrale** : la capacité étatique dépend moins de la conformité aux règles que de la conception institutionnelle du budget.

5.3. La Loi de finances de résilience comme reconfiguration du diagnostic analytique

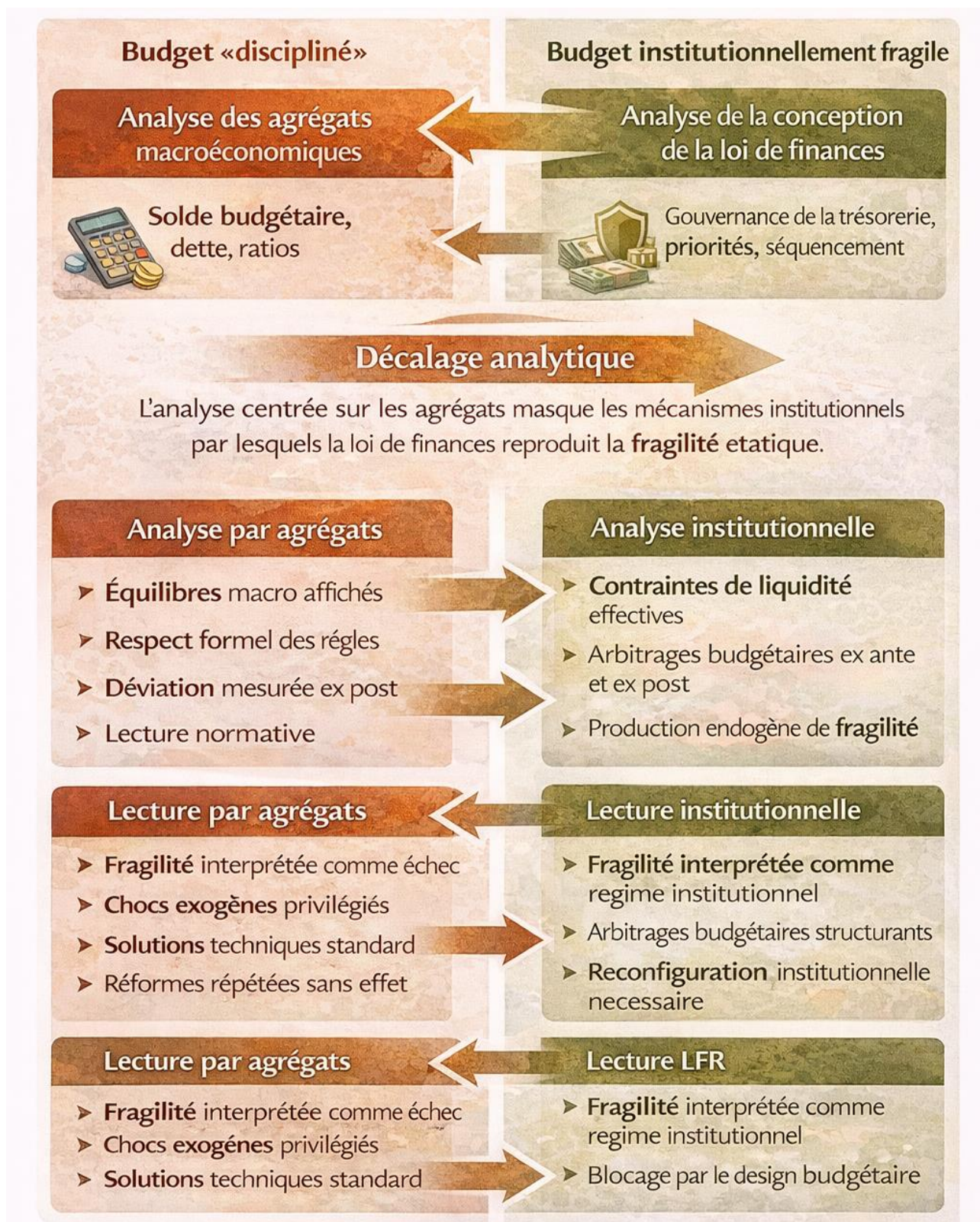
La troisième implication concerne le statut analytique de la **Loi de finances de résilience (LFR)**. Les résultats comparatifs suggèrent que la LFR ne constitue pas une grille descriptive supplémentaire, mais une **reconfiguration du diagnostic budgétaire** applicable aux contextes de fragilité.

Premièrement, la LFR rompt avec l'opposition binaire entre budgets « disciplinés » et « indisciplinés ». Elle montre que la question centrale n'est pas la conformité aux règles, mais la trajectoire institutionnelle rendue possible par la conception budgétaire : une loi de finances peut être formellement orthodoxe tout en enfermant l'État dans une logique de survie ou de stabilisation apparente.

Deuxièmement, la LFR introduit une lecture dynamique et séquentielle des budgets, en distinguant survie, stabilisation et transformation. Cette distinction éclaire pourquoi des ambitions réformatrices affichées demeurent structurellement bloquées : la transformation échoue non seulement par manque de ressources ou de volonté, mais parce que le design budgétaire reste incompatible avec une gestion crédible du long terme, notamment du point de vue de la trésorerie et des engagements pluriannuels.

Enfin, la LFR s'affirme comme un programme de recherche cumulatif, ouvrant la voie à une opérationnalisation empirique sous forme d'indicateurs de gouvernance de trésorerie, de protection des fonctions vitales et de cohérence du séquençage budgétaire. **Implication centrale** : la LFR fournit un cadre analytique intégrateur reliant économie institutionnelle, finances publiques et économie politique de l'État fragile.

Figure 4 : Du budget discipliné au budget institutionnellement fragile : un déplacement analytique.



Source : élaboration propre à partir de l'analyse institutionnelle des lois de finances et de la littérature sur la fragilité étatique.

Conclusion générale

Cet article visait à dépasser une lecture idiosyncratique des dysfonctionnements budgétaires observés dans les États fragiles en évaluant la **portabilité analytique** de la Loi de finances de résilience (LFR) à partir d'une comparaison qualitative de lois de finances sahéliennes. Les résultats montrent que ces dysfonctionnements ne relèvent ni d'erreurs conjoncturelles ni de chocs exogènes isolés, mais de **configurations institutionnelles systématiques**, inscrites dans la conception même des lois de finances.

Trois invariants — dissociation structurelle entre autorisation et trésorerie, érosion récurrente des fonctions sociales vitales et priorité accordée aux dépenses de souveraineté politique — apparaissent comme des mécanismes ordinaires de gouvernement budgétaire en contexte de fragilité. La typologie proposée met en évidence que les lois de finances se distinguent moins par leurs objectifs affichés que par la **trajectoire institutionnelle** qu'elles rendent possible : survie institutionnelle, stabilisation apparente ou transformation structurellement bloquée. Ces résultats conduisent à une requalification analytique centrale : dans les États fragiles, la loi de finances ne constitue pas un instrument neutre de discipline macro-budgétaire, mais une **institution structurante des trajectoires étatiques**, politiquement rationnelle à court terme, mais socialement et fiscalement coûteuse à long terme.

Sur cette base, l'article ouvre un **agenda de recherche cumulatif** en trois directions. Une première consiste à opérationnaliser la LFR par la construction d'indicateurs comparables de gouvernance de trésorerie, de protection des fonctions vitales et de cohérence du séquençage budgétaire. Une deuxième vise à tester empiriquement, à l'aide d'analyses quantitatives, les effets de la conception des lois de finances sur la stabilité budgétaire, la performance des services publics et la légitimité fiscale. Une troisième relève de l'économie politique de la réforme budgétaire, en analysant les conditions institutionnelles sous lesquelles la transition d'un régime de survie vers un régime de transformation devient possible. Au-delà du Sahel, cette analyse suggère que comprendre la fragilité étatique suppose moins d'identifier ce qui manque aux États que d'analyser **ce que leurs lois de finances rendent structurellement possible**.

BIBLIOGRAPHIE (APA 7th edition)

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012).** *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty.* Crown Business.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996).** Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, 86(2), 401–407.
- Andrews, M. (2013).** *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions.* Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139060974>
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017).** *Building state capability: Evidence, analysis, action.* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198792449.001.0001>
- Besley, T., & Persson, T. (2011).** *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters.* Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691152684.001.0001>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005).** *Case studies and theory development in the social sciences.* MIT Press.
- Gupta, S., Keen, M., Shah, A., & Verdier, G. (2014).** *Digital revolutions in public finance* (IMF Staff Discussion Note No. SDN/14/06). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1406.pdf>
- Heller, P. S. (2005).** *Understanding fiscal space* (IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/04). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>
- International Monetary Fund. (2018).** *Fiscal transparency handbook.* <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2018/04/06/Fiscal-Transparency-Handbook-46003>
- International Monetary Fund. (2020).** *Managing public finances under uncertainty.* <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/07/14/Managing-Public-Finances-Under-Uncertainty-49568>
- International Monetary Fund. (2023).** *Regional economic outlook: Sub-Saharan Africa.* <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA>
- Lienert, I. (2009).** *Modernizing cash management* (IMF Technical Notes and Manuals No. TNM/09/03). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf>

- Mahoney, J. (2012).** *The logic of social science*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691159171.001.0001>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010).** *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Moore, M., Prichard, W., & Fjeldstad, O.-H. (2018).** *Taxing Africa: Coercion, reform and development*. Zed Books.
- North, D. C. (1990).** *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- 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. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020).** *States of fragility 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>
- Ragin, C. C. (2008).** *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.
- Schick, A. (2010).** Post-crisis fiscal rules: Stabilizing public finance while responding to economic aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 2010(2), 1–32. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km7rq2k3ltl>
- Sissoko, É. F. (2025a).** Effondrement par résilience contrariée : Instabilité politique, capital humain et croissance économique au Mali et dans le Sahel. *Revue Belge*, 11(129), 88–139.
- 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*, 3(5), 5204–5229. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17249558>
- Sissoko, É. F. (2025b).** 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>
- 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).
- Sissoko, E. F., & DEMBELE, K. (2023).** Analyse des conséquences des sanctions économiques de la CEDEAO en 2022: Examens de l'endettement et de la stabilité macroéconomique du Mali. *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 4(12).

van de Walle, N. (2014). The path from neo-patrimonialism: Democracy and clientelism in Africa today. *Democratization*, 21(3), 418–

436. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.709689>

World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>