



Termes de référence pour l'élaboration d'un Guide pratique pour les actions judiciaires d'intérêt public en matière de dette publique

1. Introduction

La [Campagne Arrêter la saignée / Stop The Bleeding Campaign \(STB\)](#) est menée par un consortium composé de sept organisations panafricaines, à savoir : [African Forum and Network on Debt and Development \(AFRODAD\)](#), [Réseau des femmes africaines pour le développement et la communication \(FEMNET\)](#), [Confédération syndicale internationale-Afrique, \(CSI-Afrique\)](#), [Union panafricaine des avocats \(PALU\)](#), [Tax Justice Network Africa \(TJN-A\)](#), [Trust Africa \(TA\)](#) et [NAWI – the Afrifem Macroeconomics Collective](#). Le consortium a été créé lorsque ses membres ont pris conscience de la gravité des flux financiers illicites (FFI). Tenant compte de l'évolution du contexte et tirant les leçons du passé, il s'est orienté vers le financement du développement, en élargissant son champ d'action à la dette, à la gouvernance des ressources minérales, au travail et aux questions de genre. Il a en outre adopté une approche inclusive, en intégrant les parties prenantes qui partagent sa vision et contribuent à la réalisation de ses objectifs. Le consortium reste ancré dans les expériences africaines, animé par des OSC panafricaines et renforcé par des liens africains à l'échelle mondiale.

PALU est le premier forum continental regroupant des avocats africains et des ordres professionnels d'avocats en Afrique. Il a été fondé en 2002 par des dirigeants du barreau africain et d'éminents avocats du continent dans le but de refléter les aspirations et les préoccupations des peuples africains et de promouvoir et défendre leurs intérêts communs. Dans le cadre de son portefeuille consacré à la gouvernance économique, PALU met l'accent sur la gestion prudente de la dette, les flux financiers illicites, la justice fiscale, la gouvernance des ressources minérales et la justice climatique. Actuellement, PALU préside la campagne « Arrêter la saignée ».

AFRODAD est une organisation panafricaine de la société civile qui a été créée en 1996 pour plaider en faveur de l'annulation de la dette et traiter les questions liées à la dette en Afrique. Au cours des 29 dernières années, AFRODAD a acquis une solide expertise dans les domaines de la gestion de la dette publique et de ses liens avec la mobilisation des ressources nationales, ainsi que du financement public et privé international en Afrique subsaharienne. AFRODAD mène des activités de recherche et de plaidoyer en faveur de solutions durables aux défis auxquels l'Afrique est confrontée en matière de gestion de la dette et de mobilisation des ressources.

PALU et AFRODAD recherchent les services d'un consultant pour élaborer un Guide pratique pour les actions judiciaires d'intérêt public en matière de dette publique en Afrique. L'objectif de ce guide est d'inspirer, d'encourager, de renforcer et de créer un réseau d'avocats, d'organisations de la société civile, de médias et de citoyens afin de recourir aux actions en justice d'intérêt public comme l'une des stratégies contribuant à une gestion prudente de la dette en Afrique. L'élaboration de ce guide pratique s'inscrit dans le cadre de la campagne



« Arrêter la saignée », un projet sur la dette africaine dont PALU et AFRODAD sont les partenaires de mise en œuvre.

2. Contexte

Le débat sur la dette publique a pris de l'ampleur et est devenu un sujet crucial, dans la mesure où les pays sont confrontés aux défis qu'elle pose et aux possibilités d'allègement du fardeau que représentent les niveaux d'endettement élevés et les contraintes budgétaires, qui affectent la stabilité et la croissance économiques, le développement et les droits humains. Ce débat, qui se tient également à l'échelle mondiale, est encore plus pertinent en Afrique, qui est fortement touchée par le phénomène de la dette publique. La Facilité africaine de soutien juridique (FASJ) fait état d'un doublement du ratio dette/PIB en Afrique subsaharienne au cours de la décennie allant de 2013 à fin 2022, le ratio intérêts/recettes ayant plus que doublé depuis le début des années 2010, ce qui soulève davantage d'inquiétudes quant à la viabilité de la dette.¹ En novembre 2024, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a signalé que 11 pays africains étaient exposés à un risque élevé de surendettement, dont 9 étaient déjà en situation de crise de la dette.² L'endettement croissant s'accompagne d'un service de la dette massif, comme en témoigne le rapport du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) selon lequel l'Afrique devrait verser 163 milliards de dollars américains au titre du service de la dette en 2024, contre 61 milliards en 2010.³ Une autre tendance préoccupante est que la dette publique augmente plus rapidement dans les pays en développement.⁴ Cette situation est alarmante, car la dette prive l'Afrique de ressources qui auraient pu être investies dans le développement et dans la lutte contre les inégalités au niveau de la prestation des services publics. Divers facteurs ont contribué à la situation actuelle, notamment la mauvaise gestion de la dette et la mauvaise gouvernance. L'évaluation des performances en matière de gestion de la dette (DeMPA) réalisée par la Banque mondiale a mis en évidence l'inefficacité des systèmes de gouvernance pour la gestion de la dette publique dans les pays africains. La bonne

¹ Difie Boakye-Mensah et al, *Understanding Sovereign Debt: Options and Opportunities for Africa* (African Legal Support Facility, 2nd edn), 14.

² United Nations Economic Commission for Africa, 'The Rising Debt Burden in Africa's Least Developed Countries is Eroding Funding for Sustainable Development' (CEA, 17 novembre 2024) <<https://www.uneca.org/stories/the-rising-debt-burden-in-africa%27s-least-developed-countries-is-eroding-funding-for#:~:text=Allan%20Mukungu%2C%20Economic%20Affairs%20Officer,them%20vulnerable%20to%20financing%20issues>> consulté le 12 février 2025.

³ Groupe de la Banque africaine de développement, Assemblées annuelles 2024 : la résolution de la dette, antienne des pays africains, pierre angulaire de la réforme de l'architecture financière mondiale (BAD, 15 mai 2024) <<https://www.afdb.org/fr/news-and-events/assemblees-annuelles-2024-la-resolution-de-la-dette-antienne-des-pays-africains-pierre-angulaire-de-la-reforme-de-larchitecture-financiere-mondiale-70790>> consulté le 12 février 2025.

⁴ United Nations Global Crisis Response Group, 'A World of Debt: A Growing Burden to Global Prosperity' (United Nations, July 2023) <<https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories>> consulté le 14 mai 2024.



gouvernance englobe des éléments tels que le pouvoir d'emprunter, la délimitation des pouvoirs, les processus de contraction de prêts, la transparence et les mécanismes de reddition de comptes.⁵ Tous ces éléments sont régis par la loi, de sorte que des déficits de gouvernance apparaissent lorsque la loi ne prévoit pas de garanties suffisantes, ou n'en prévoit aucune.

3. Énoncé du problème

Bien que l'état de la dette publique soit le reflet de plusieurs facteurs économiques, sociaux et politiques, ce sont en fin de compte les fondements juridiques de la dette publique qui déterminent son existence et influencent son évolution. La crise de la dette africaine décrite ci-dessus ne survient pas du jour au lendemain, mais s'inscrit dans un contexte juridique, politique, social et économique bien précis. Compte tenu de ce fait, pour bien comprendre la dette publique en tant qu'instrument de financement public, il faut analyser de manière exhaustive ses complexités juridiques, notamment les processus de création, les droits et les responsabilités, les mécanismes de transparence et les accords contractuels, les processus d'obtention de la dette, les acteurs impliqués, les dilemmes auxquels sont confrontés les créanciers et les emprunteurs, les exigences en matière de non-divulgaration et de transparence.⁶ Lorsque nous examinons les cadres juridiques et institutionnels régissant la contraction et la gestion de la dette souveraine en Afrique, nous restons conscients que, si les pays ont besoin de règles précises et applicables, il est également nécessaire de trouver un équilibre entre les lois et les réalités sociales et économiques et de promouvoir l'intérêt public et les droits humains. Cela soulève la question de savoir si les cadres juridiques mondiaux, continentaux, régionaux et nationaux parviennent à atteindre cet équilibre. La triste réalité est qu'il existe à différents niveaux des lacunes et des défis importants dans les paysages juridiques. Par exemple, la redevabilité en matière de mauvaise gestion des finances publiques est insuffisante, car les sanctions pour mauvaise gestion ne sont en général pas assez sévères pour être dissuasives, et elles ne sont souvent pas appliquées. De nombreux cadres juridiques n'ont pas non plus suffisamment pris en compte l'évolution de la situation en matière d'endettement, notamment les notations de crédit, les conditions minimales, les principes d'emprunt et de prêt responsables, les lignes directrices en matière de restructuration de la dette, entre autres facteurs. Le contexte politique qui caractérise cette situation englobe les rapports de force, les influences extérieures, les défaillances de la gouvernance et les insuffisances juridiques. Il en résulte souvent des défaillances et des faiblesses institutionnelles au niveau des bureaux de gestion de la dette, des bureaux des auditeurs généraux, des assemblées législatives et des ministères des finances. Un exemple typique est la récente requête déposée auprès de la Haute Cour du Kenya, alléguant que plusieurs fonctionnaires et institutions gouvernementales ont contribué à aggraver la situation de la

⁵ Bopelokgale Soko, 'Debt Management and Governance in Africa' (FES and AU, June 2022) African Debt Series Vol 1 <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-ua/19364.pdf>> consulté le 4 mai 2025.

⁶ Lyla Latif, 'The Legal Foundations of the African Public Debt' (AFRODAD, 2023) <<https://afrodad.org/portfolio/the-legal-foundations-of-the-african-public-debt/>> consulté le 5 mai 2024.



dette du Kenya.⁷ Compte tenu de la crise actuelle de la dette, des lacunes juridiques et des défaillances en matière de gouvernance, les actions en justice deviennent un outil puissant pour clarifier les lois ambiguës, développer la jurisprudence en matière de dette et réformer le système juridique. Les actions en justice d'intérêt stratégique constituent un moyen de créer une pression politique pour modifier les lois obsolètes et améliorer la gestion prudente et la gouvernance de la dette. L'objectif est de garantir que nos fondements juridiques en matière de gestion et de gouvernance de la dette publique soient solides et se traduisent par une gestion autonome et durable de la dette sur le continent.

4. Description de la mission

PALU et AFRODAD recherchent un.e **expert.e chevronné.e, un cabinet de conseil ou un.e consultant.e indépendant.e** pour les aider à élaborer un **Guide pratique pour les actions judiciaires d'intérêt public en matière de dette publique**. L'objectif est de fournir des conseils sur l'utilisation stratégique des recours judiciaires d'intérêt public en matière de dette afin d'améliorer la gestion prudente de la dette en Afrique. Ce guide devrait servir de référentiel pour les actions de plaidoyer et d'engagement, recenser les principaux aspects juridiques de la dette et promouvoir les synergies et le partage d'expériences afin d'améliorer la gestion prudente de la dette. De manière générale, il vise à contribuer à l'amélioration des cadres de gestion de la dette publique (juridiques et institutionnels) et à renforcer la reddition de comptes. Il vise en outre à donner aux avocats, aux communautés, aux militants, aux OSC et aux organisations confessionnelles les moyens de susciter une volonté politique, élément essentiel à tout changement de politique. Les principaux destinataires de ce guide pratique sont les avocats, les barreaux nationaux, les OSC, les médias, les groupes de réflexion, les citoyens en général et tout autre militant ou organisation militant en faveur d'une gestion prudente de la dette.

L'expert.e, le cabinet de conseil ou le/la consultant.e indépendant.e sera chargé des tâches suivantes :

- i. Présenter les fondements juridiques de la dette, en établissant un lien avec les lois existantes et la nécessité de rechercher une interprétation, une redevabilité et une applicabilité par voie judiciaire.
- ii. Fournir des informations générales pertinentes sur la gestion de la dette en Afrique. Celles-ci devraient inclure des explications sur l'architecture financière mondiale et son impact sur la dette en Afrique, l'état actuel de la dette en Afrique, l'évolution du monde des créanciers, les statistiques pertinentes et les facteurs déterminants de la dette avant et après l'indépendance de l'Afrique (mettre en évidence les effets de la dette coloniale et de la dette odieuse).
- iii. Fournir des informations et des données sur les raisons qui poussent les pays à emprunter et sur les causes de cette tendance croissante, les principes de gestion de

⁷ Okiya Omtatah and 4 others v HE (former) President Uhuru Muigai Kenyatta and 21 others, Petition No 531 of 2025 (Okiya Omtatah et 4 autres contre HE (ancien) Président Uhuru Muigai Kenyatta et 21 autres, Pétition No 531 de 2025).



la dette que les pays africains doivent respecter, les types de dettes et de prêts contractés par les pays, les instruments pertinents dont disposent les pays pour y faire face et les différentes sources de dette.

- iv. Fournir une analyse des cadres institutionnels et juridiques de gestion de la dette et une étude détaillée des lois nationales et des cadres régionaux spécifiques qui traitent de la gestion de la dette, en expliquant leurs objectifs en matière de gestion de la dette. En ce qui concerne les cadres institutionnels, le/la consultant.e devra dresser la liste des institutions concernées et expliquer leur rôle spécifique en matière de gestion de la dette. Cette analyse devra mettre en évidence les lacunes du cadre juridique et les possibilités de recourir à des actions en justice d'intérêt public pour susciter une réforme juridique.
- v. Faire une présentation générale de l'action judiciaire d'intérêt public. Cette présentation doit définir l'action judiciaire d'intérêt public et en exposer les avantages et les inconvénients. En outre, le/la consultant.e devra également présenter des arguments sur son importance en tant que stratégie destinée à améliorer la gestion prudente de la dette.
- vi. Documenter les cas antérieurs d'actions judiciaires en matière de dette publique : les cas de succès et d'échecs dans les affaires judiciaires traitées. Par ailleurs, le/la consultant.e peut également analyser les affaires en cours (en première instance ou en appel). Il est important d'inclure les échecs afin d'aider les parties prenantes à tirer les leçons des erreurs passées et à être en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies et des tactiques efficaces. Il est important de documenter les réussites afin de susciter l'intérêt et de donner aux parties prenantes l'espoir de déployer la procédure judiciaire d'intérêt public comme l'une des stratégies permettant d'assurer une gestion prudente de la dette.
- vii. Fournir des orientations sur l'élaboration des documents relatifs aux LIP et sur le processus et les étapes à suivre aux niveaux national et régional. Les informations pertinentes requises à chaque étape doivent également être fournies, ainsi que leurs sources. À titre d'exemple, en ce qui concerne le motif de l'action, quels sont les aspects des lois sur la gestion de la dette qui doivent être analysés pour identifier les lacunes susceptibles de garantir le succès de l'action ? Quels types d'informations peuvent être recherchés pour renforcer les arguments ? Quels sont les aspects/dispositions juridiques et les procédures qui justifient un recours en justice ? Quelles sont les sources de ces informations ?
- viii. Présenter les voies d'actions judiciaires, y compris les options qui s'offrent aux plaideurs potentiels devant divers mécanismes.
- ix. Une section glossaire expliquant les termes techniques qui peuvent nécessiter d'être décryptés pour les non-juristes.
- x. Une annexe contenant des modèles d'outils d'actions judiciaires, tels que des modèles d'actions utilisés dans le passé, des guides d'audit de la dette, des guides sur les cadres juridiques et d'autres ressources qui ont pu être utilisées dans le passé.

5. Points importants à prendre en compte



Le guide pratique est destiné à différentes parties prenantes, notamment les avocats, les organisations de la société civile, les médias et les citoyens dans leur ensemble. À cet égard, il doit être conçu de manière à concilier les besoins et les rôles des différentes parties prenantes, en accordant la priorité au rôle des organisations de la société civile.

6. Résultats attendus

Les résultats attendus de la mission sont les suivants :

- a. Rapport préliminaire élaboré, commenté et approuvé par PALU et AFRODAD.
- b. Avant-projet de Guide pratique élaboré et présenté à PALU et AFRODAD.
- c. Réunion de validation organisée avec les parties prenantes externes.
- d. Élaboration de la version finale du Guide pratique, d'un maximum de 35 pages, reprenant les éléments de la section 4.
- e. Tous les documents avant-projet doivent être soumis en anglais.

7. Expérience

Le consultant doit remplir les conditions suivantes :

- a. L'expert.e, le cabinet de conseil ou le/la consultant.e indépendant.e, doit avoir des compétences et une expérience avérée dans le domaine de l'élaboration de guides pratiques destinés aux organisations à but non lucratif et aux OSC, de préférence dans le contexte du financement du développement.
- b. Elle/Il doit avoir une bonne compréhension et une connaissance approfondie de la gestion de la dette publique et une expérience des actions en justice stratégiques d'intérêt public.
- c. Elle/Il doit justifier d'au moins dix (10) ans d'expérience progressive dans le domaine de la communication stratégique et du plaidoyer en faveur de causes d'intérêt public, qui doit inclure l'élaboration de stratégies de communication et de plaidoyer au niveau mondial, régional ou national et la création de mouvements/réseaux.

8. Calendrier

Le/la consultant.e sélectionné.e devra fournir les éléments suivants :

- a. Un rapport préliminaire à approuver dans les deux semaines suivant le début de la mission.
- b. Une première version complète du Guide pratique dans les six semaines suivant l'acceptation du rapport préliminaire par PALU et AFRODAD.
- c. Une version révisée du Guide pratique dans les deux semaines suivant la réception des commentaires exhaustifs de PALU et AFRODAD après leur examen interne.
- d. La version finale du Guide pratique dans les deux semaines suivant la réunion de validation.



9. Date limite de soumission des propositions

Les consultants intéressés doivent soumettre une proposition technique et financière détaillée comprenant les éléments suivants :

- a. Lettre de motivation indiquant votre intérêt pour la mission et expliquant les raisons pour lesquelles vous êtes qualifié.e pour l'exercer.
- b. Budget détaillé incluant les honoraires professionnels (en dollars américains).
- c. CV du professionnel chargé d'exercer la mission, incluant un résumé des missions similaires déjà exercées.
- d. Au moins trois références de missions précédentes.
- e. Exemples de documents déjà produits ainsi que de stratégies de plaidoyer et de campagne déjà élaborées.

Les candidatures qui remplissent les conditions ci-dessus doivent être envoyées par courrier électronique à l'adresse suivante secretariat@lawyersofafrica.org avec ampliation à theo@afrodad.org et afshin@afrodad.org avec l'objet du courriel : « **Debt Litigation Toolkit** » avant le **7 février 2026**. Seuls les candidats présélectionnés seront contactés.

NB : PALU est un employeur qui souscrit au principe de l'égalité des chances. Toutes les candidatures seront examinées dans la plus stricte confidentialité.