

**REPUBLIQUE DU BURUNDI**



**MINISTRE DE LA COMMUNICATION, DES TECHNOLOGIES DE  
L'INFORMATION ET DES MEDIAS (MINCOTIM)**

**PROJET D'APPUI AUX FONDATIONS DE L'ECONOMIE NUMERIQUE (PAFEN)**

**(P176396)**

**TERMES DE REFERENCE POUR RECRUTER UN CONSULTANT CHARGE  
D'ELABORER UN CADRE REGLEMENTAIRE SUR L'ENCADREMENT DES  
TARIFS ET LES PROCEDURES D'APPROBATION DES SERVICES DE  
COMMUNICATION ELECTRONIQUE**

**JUIN 2023**

## I. INTRODUCTION

Le Gouvernement du Burundi a obtenu un don de la Banque Mondiale pour financer le Projet d'Appui aux Fondations de l'Economie Numérique (PAFEN). Il est prévu qu'une partie des ressources de ces fonds soit utilisée pour financer des prestations d'un Consultant chargé d'élaborer un cadre Règlementaire sur Encadrement des Tarifs et les procédures d'approbation des services de communication électronique pour le compte de l'ARCT.

Le présent document détaille les conditions techniques et opérationnelles que les soumissionnaires doivent satisfaire pour la mise en place de la comptabilité analytique pour orienter les tarifs des services de communication vers les coûts.

Dans le but de remplir efficacement sa mission de régulation, l'ARCT cherche à disposer des outils mentionnés ci-dessus et à mettre en place un système pour la comptabilisation des coûts des opérateurs de réseaux publics de télécommunications.

## II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

L'Objectif de Développement du Projet d'Appui aux Fondations de l'Economie Numérique (PAFEN) est d'augmenter l'accès à l'internet à haut débit, en particulier pour les populations mal desservies ; et améliorer la capacité du Gouvernement à fournir des services publics par voie numérique.

Le projet vise à accroître l'accès au haut débit et à améliorer la capacité du gouvernement à fournir des services publics numériques, ce qui contribuera à jeter les bases d'un développement accéléré de l'économie numérique du Burundi.

Le PAFEN comprend 4 composantes ci-après :

### **Composante 1 : Accès et inclusion numériques**

- **Sous-composante 1.1** : Environnement favorable au développement du marché du haut débit et à l'accès numérique
- **Sous-composante 1.2** : Accès à la connectivité locale
- **Sous-composante 1.3** : Facilitateurs d'accès local et d'inclusion numérique

### **Composante 2 : Facilitateurs de la prestation de services publics numériques**

- **Sous-composante 2.1** : Cadres institutionnels, juridiques, de gouvernance et technologiques pour les services en ligne
- **Sous-composante 2.2** : Infrastructure et plates-formes gouvernementales numériques partagées
- **Sous-composante 2.3** : Numérisation de certains services et de cas d'utilisation phares

### **Composante 3 : Coordination institutionnelle et gestion du projet.**

**Composante 4 :** Composante de réponse d'urgence (CERC).

### **III. Justification de la Consultation pour l'ARCT**

Dans ce contexte, l'ARCT estime qu'il est nécessaire de faire recours à un consultant hautement qualifié pour l'assister à la mise en place d'un système de comptabilité analytique des opérateurs de réseaux publics de télécommunications afin de permettre l'élaboration d'un cadre réglementaire pour la tarification des services des communications au Burundi.

Dans ses missions, l'ARCT doit promouvoir l'accessibilité aux services TIC à des tarifs réduits pour les consommateurs des services de télécommunications.

D'une part, le régulateur doit être à mesure de vérifier que les opérateurs se conforment aux clauses figurant dans les Contrats de Concession signés avec l'Etat en matière de la tarification des services de télécommunications et d'autre part, pouvoir s'assurer que le consommateur bénéficie des services de qualité, avec des tarifs orientés vers les coûts, répondant aux attentes des clients selon une évolution technologique.

Le régulateur est conscient de l'ampleur d'une évolution croissante des technologies. Il est nécessaire de réguler les tarifs par la tenue de la comptabilité analytique ou d'autres systèmes y compris les accessoires.

La disponibilité d'un cadre réglementaire facilitera l'encadrement des tarifs, des messages publicitaires, l'approbation de nouvelles offres

Le cadre doit fixer les règles et procédures de fixation des tarifs, les pénalités appliquées au non-respect des obligations conformément à la réglementation en vigueur.

C'est dans ce contexte que l'ARCT a sollicité et obtenu un financement auprès du PAFEN pour élaborer un cadre réglementaire sur l'encadrement des tarifs et les procédures d'approbation des services de communication.

### **IV. OBJECTIF GLOBAL DE LA MISSION**

L'objectif de cette consultance est d'élaborer un cadre réglementaire sur l'approbation et l'encadrement des tarifs orientés vers les coûts, les promotions, les publicités et les services OTT, pour bien accomplir sa mission de régulation et de contrôle du secteur des télécommunications.

### **V. OBJECTIFS SPECIFIQUES DE LA MISSION**

Les objectifs spécifiques poursuivis à travers la consultation sont :

- Analyser la structure tarifaire en vigueur ;
- Revoir le modèle des tarifs de détail des offres des opérateurs ;
- Mettre en place un modèle de coût efficace afin d'orienter la fixation des tarifs des offres des opérateurs orientés vers les coûts ;
- S'assurer que les tarifs appliqués par les opérateurs sont orientés vers les coûts ;
- Coordonner les études de calcul des coûts ;
- Conduire les études de calcul des tarifs d'interconnexion ;

- Analyser l'évolution des tarifs des services de détails et les coûts connexes et proposer les mesures à prendre par le régulateur ;
- Analyser la méthodologie d'évaluation des coûts et les modèles de calcul des coûts appliqués par les opérateurs et proposer l'approche appropriée ;
- Sensibiliser les opérateurs des télécommunications à l'usage de la comptabilité analytique ;
- Assurer la protection du consommateur

## VI. MISSION DU CONSULTANT

Dans le cadre de ce projet, le consultant sera amené à mettre en place un système pour la comptabilisation des coûts des opérateurs, afin de permettre à l'ARCT d'assurer une régulation efficace de la concurrence et un meilleur encadrement des tarifs des offres commerciales.

### 1. Importance de la mise en place de la comptabilité analytique

L'encadrement des activités des opérateurs constitue une des principales prérogatives de l'ARCT. Dans ce cadre, le régulateur impose des obligations comptables aux opérateurs pour obtenir des informations comptables détaillées indispensables à l'exercice de ses missions, à savoir :

- L'établissement d'un cadre réglementaire prévisible et stable pour favoriser l'investissement et l'innovation ;
- La promotion d'une concurrence saine et loyale sur les marchés des télécommunications, et notamment sur ces marchés pour lesquels le régulateur a déterminé qu'un opérateur dispose d'une position dominante ;
- La protection du consommateur, c'est-à-dire l'assurance que le consommateur a accès à des produits et services de qualité et ce à des tarifs raisonnables ; et
- L'accompagnement et/ou la mise en place des politiques publiques pour le secteur des télécommunications.

Le respect de ces obligations comptables est étroitement lié au respect des obligations se rapportant à la transparence, la non-discrimination et l'orientation vers les coûts.

Un système de comptabilisation des coûts est un dispositif qui permet l'attribution des coûts, des revenus et du capital employé à chaque activité et/ou service offert sur les marchés des télécommunications.

La maîtrise des aspects économiques par l'ARCT est indispensable pour qu'elle puisse mener à bien les tâches afférentes au contrôle tarifaire dont notamment :

- L'établissement des prix plafonds et des prix planchers pour différents segments du marché ;
- L'approbation des catalogues d'interconnexion ;
- L'examen et validation des offres commerciales des opérateurs ;
- La vérification du respect de la loyauté, de la concurrence, la non-discrimination entre opérateurs ;

- La surveillance du comportement du marché, de la concurrence et des prix pratiqués par les fournisseurs de services de communication ;
- La détection des éventuelles pratiques anticoncurrentielles et des abus de positions dominantes ; et,
- La résolution des litiges sur des questions tarifaires.

Par ailleurs, et en application des dispositions de l'article 36 du décret/loi N°100/112 du 05 avril 2012, l'ARCT est compétente notamment pour :

- S'assurer que les tarifs appliqués par les opérateurs sont orientés vers les coûts,
- Coordonner les études de calcul des coûts,
- Conduire les études de calcul des tarifs d'interconnexion,
- Analyser l'évolution des tarifs des services de détails et les coûts connexes et proposer les mesures à prendre par le régulateur ;
- Analyser la méthodologie d'évaluation des coûts et les modèles de calcul des coûts appliqués par les opérateurs et proposer l'approche appropriée ;
- Sensibiliser les opérateurs des télécommunications à l'usage de la comptabilité analytique.

Ainsi, l'ARCT est compétente pour définir les méthodes de communication des informations relatives aux aspects financiers et comptables de chaque réseau et service.

Il s'agit notamment **du format des états de restitution (synthèse) dégagés par la comptabilité analytique.**

Les états de Synthèse Réglementaires à élaborer par les opérateurs doivent produire une comptabilité réglementaire des coûts et revenus qui reflète fidèlement l'activité normale et efficace des réseaux fixe et mobile d'un opérateur des réseaux publics de télécommunications. A cet effet ils doivent être homogènes et comparables.

La comptabilité analytique réglementaire et la séparation comptable apparaissent comme deux obligations distinctes.

Les obligations comptables doivent ainsi permettre de vérifier en particulier le respect de l'obligation de non-discrimination dans la fourniture de prestations d'interconnexion ou d'accès, et des obligations de ne pas pratiquer des tarifs excessifs ou d'éviction et de pratiquer des tarifs reflétant les coûts. Elles permettent également de mesurer le coût de fourniture du Service Universel.

L'objectif de la définition du format des états de Synthèse Réglementaires est de permettre aux opérateurs de présenter des états établis sur la base de règles et principes communément admis et selon une manière uniforme (format et nombre).

Le degré de détail des états de Synthèse Réglementaires est déterminé en fonction des objectifs de régulation.

Par ailleurs, la fixation des principes, règles et standards et la description du processus aboutissant à l'élaboration de ces états de Synthèse Réglementaires constituent des préalables à la définition de leur format.

Les méthodes de valorisation et d'allocation des coûts utilisées dans la préparation des restitutions du système de comptabilisation des coûts doivent par ailleurs satisfaire les principes d'efficacité, de non-discrimination et de pertinence.

Le taux de rémunération du capital avant impôt utilisés pour les exercices comptables dans le cadre de l'élaboration des états de Synthèse Réglementaires dégagés par la comptabilité réglementaire des opérateurs, est fixé par décision de l'ARCT.

La régulation des tarifs de gros est de détail constitue la pierre angulaire de la régulation d'un secteur ouvert à la concurrence. Cette régulation devrait:

- Être exercée conformément aux meilleures pratiques internationales en la matière.
- Permettre une concurrence saine et loyale entre les acteurs au profit du consommateur final (éviter les éventuelles pratiques anticoncurrentielles telles que le dumping, l'abus de position dominante, le squeeze tarifaire, l'éviction, ..)

Donc le régulateur est amené à fixer des règles régissant les méthodes et principes à respecter pour la tarification des services (des lignes directrices à observer par les opérateurs) ainsi que des règles à suivre par le régulateur pour exprimer son avis et / ou approuver les offres de gros et de détail des opérateurs.

Mais la mise place de ces méthodes et règles nécessite une référence objective permettant d'apprécier les niveaux des tarifs. Un système de comptabilisation des coûts est considéré comme étant la référence la plus appropriée pour cet exercice.

## **2. Prestations à réaliser par le consultant**

Ainsi, la *mission confiée au consultant est de mettre en place un système de comptabilisation des coûts et de fixer un cadre réglementaire pour la tarification des prestations de télécommunications*

Lors de cette mission, le consultant est amené à conduire une réflexion et des analyses du cadre réglementaire en vigueur concernant la comptabilisation des coûts des opérateurs et à proposer des recommandations pratiques pour mettre en œuvre un système de comptabilité analytique que sera exigé des opérateurs de réseaux publics de télécommunication.

Ainsi, le titulaire du marché est tenu notamment de :

- Réaliser un état des lieux précis du cadre réglementaire en relation avec la comptabilité analytique réglementaire des opérateurs de réseaux publics de télécommunication au Burundi.
- Conduire une concertation avec tous les acteurs concernés pour présenter la mission, ses objectifs, la méthodologie à suivre et collecter leurs points de vue.
- La recommandation d'un modèle de comptabilité analytique applicable aux opérateurs et ce à travers l'élaboration de :
  - ✓ Un projet de décision portant établissement de la nomenclature des coûts des opérateurs de réseaux de télécommunications ;

- ✓ Un projet de décision portant définition des méthodes, principes et règles à respecter par les opérateurs de réseaux des télécommunications pour la préparation des états de restitution des activités mobiles, fixes, infrastructure et accès ; Les méthodes d'allocation et d'évaluation des coûts directs et indirects devront être détaillés. Préciser également les possibilités de défalcation des comptes (par exemple compte data défalqué en data local, data roaming in et data roaming out) ou d'agrégation.
  - ✓ Un projet d'un format des états de restitution (états de synthèse) à produire par l'opérateur : un système de comptabilisation des coûts qui permet de restituer, sous forme de fiches détaillées(modèle), les coûts, les revenus et le capital employé pour chaque activité ou service offert sur le marché considéré (constatés et prévisionnels, y compris les services tels que la location de fibre noire, le backhauling mobile, la colocalisation, les services à valeur ajoutée, la portabilité du numéro...) ; Le passage éventuel à la 5G et ses conséquences pour les éléments de coûts des opérateurs devra être intégré.
  - ✓ Un projet de décision pour la fixation du coût de rémunération du capital (WACC) et sa durée de validité. Un benchmark international sur les approches (choix d'un taux unique ou taux différenciés selon les activités) et les valeurs retenues devra être présenté, pour servir de base aux propositions de recommandations.
  - ✓ Fixation des plafonds des tarifs des offres de gros et de détails
  - ✓ Un projet de décision pour l'encadrement des tarifs des offres commerciales
  - ✓ L'élaboration d'un manuel d'utilisation du modèle.
- L'organisation de sessions de formations destinées aux cadres de l'ARCT et des opérateurs.

## VII. RESULTATS ET LIVRABLES ATTENDUS

Le consultant devra fournir, en tenant compte des réalités propres au marché du Burundi des télécommunications, les résultats suivants :

- Un état des lieux du cadre réglementaire en relation avec la comptabilité analytique pratiquée par les opérateurs de réseaux publics de télécommunication au Burundi ;
- Un rapport détaillé de la mission incluant :
  - Un projet de cadre réglementaire comprenant :
    - La nomenclature des coûts des opérateurs de réseaux de télécommunications ;
    - Les méthodes, principes et règles à respecter par les opérateurs de réseaux des télécommunications pour la préparation des états de restitution des activités mobiles, fixes, infrastructure et accès. ;
    - Les modalités d'approbation des tarifs orientés vers les coûts ;
    - Les modalités Fixation des prix plafonds et plancher ;

- Les critères de détermination des critères de dominance des opérateurs dominants ;
  - La réglementation des promotions ;
  - La réglementation de la publicité ;
  - La Réglementation des services over the top (OTTs);
  - Des mesures répressives pour faire respecter la réglementation en vigueur ;
- Un rapport contenant les différents modèles proposés :
    - Un modèle de fixation du coût de rémunération du capital (WACC) et sa durée de validité;
    - Un modèle de fiches permettant l'évaluation de coûts constatés pour chacun des services de détail et de gros des opérateurs ;
    - Un modèle de fiches d'évaluation des coûts et revenus prévisionnels pour chacun des services et activités de détail et de gros des opérateurs
  - Un manuel d'utilisation du modèle
  - Une présentation PowerPoint synthétisant l'ensemble du projet de cadre réglementaire et permettant au régulateur de réaliser des actions de dissémination et de communication auprès des opérateurs concernés.
  - Rapport comprenant l'ensemble des formations (avec description des contenus et des profils des bénéficiaires) destinées aux cadres de l'ARCT et des opérateurs. L'ensemble des supports de formations seront transmis au format PPT.
  - Un rapport de synthèse présentant l'outil analytique élaboré, détaillant l'ensemble de ses caractéristiques ; Ce rapport sera accompagné d'une présentation PowerPoint synthétisant l'ensemble du projet de cadre réglementaire et permettant au régulateur de réaliser des actions de dissémination et de communication auprès des opérateurs concernés.
  - Des formations destinées aux cadres de l'ARCT et des opérateurs.

## VIII. DUREE DE LA MISSION

La durée de l'intervention du Consultant est de quatre (04) mois. Toutefois, toute proposition d'un délai plus court serait la bienvenue.

## IX. CALENDRIER DE PRODUCTION DES LIVRABLES

Le calendrier des produits du consultant est décliné dans le tableau ci-dessous :

#	Echéances	Intitulés des Livrables	Décaissements
1	Signature Contrat + 1 Semaines	Un rapport de cadrage incluant la méthodologie et le planning des activités	10%
2	Signature Contrat + 3 Semaines	Un rapport sur l'état des lieux du cadre réglementaire en relation avec la comptabilité analytique réglementaire des opérateurs de réseaux publics de télécommunication au Burundi	10%

#	Echéances	Intitulés des Livrables	Décaissements
3	Signature Contrat + 8 Semaines	Un rapport sur le projet de cadre réglementaire comprenant les éléments décrits dans la section précédente	20%
4	Signature Contrat + 10 Semaines	Un rapport contenant les différents modèles décrits dans la section précédente et le manuel d'utilisation du modèle proposé	20%
5	Signature Contrat + 14 Semaines	Un rapport de synthèse présentant l'outil analytique élaboré, détaillant l'ensemble de ses caractéristiques et sa présentation PPT associée	10%
6	Signature Contrat + 15 Semaines	Manuel de Formation et Certificats de participation aux formations organisées et animées sur le modèle	10%
7	Signature Contrat + 17 Semaines	Un rapport sur les formations destinées aux cadres de l'ARCT et des opérateurs	20%

## X. PROFIL DU CONSULTANT

Le soumissionnaire devra être un *expert avec une large expérience* en matière de comptabilisation des coûts des opérateurs de réseaux publics de télécommunications.

Le soumissionnaire devra disposer de connaissances avérées dans la facturation des services de communications électroniques incluant tous les développements logiciels ainsi que les services liés aux structures tarifaires, aux contrôles de la tarification, à l'analyse tarifaire et/ou à l'assistance technologique pour la commercialisation des services de communications électronique. Ces connaissances devront être appuyées par des attestations de bonne fin ou des contrats des prestations effectuées par le prestataire ou le personnel proposé.

Il devra avoir les qualifications requises suivantes :

- Avoir un diplôme universitaire de Master au moins en matière de comptabilité ou en Sciences économiques
- Au moins **5 ans d'expérience** dans le domaine (de préférence chez un régulateur de télécommunication)
- Avoir réalisé les mêmes tâches en relation avec la présente mission de comptabilisation des coûts des opérateurs
- Avoir supervisé et coordonné au **moins une (1) mission d'audit** des états de synthèse dégagés par la comptabilité analytique des opérateurs
- Avoir des compétences dans le domaine juridique, avec une expérience pertinente dans l'élaboration des politiques et des cadres réglementaire économiques.

Pour la réalisation des prestations objet de la présente mission, le Soumissionnaire devra présenter dans son offre, le CV précisant ses qualifications permettant d'assurer les prestations demandées.

Le soumissionnaire sera libre de s'adjoindre une équipe d'appui qui l'assistera dans l'exécution de ses tâches, mais ceux-ci ne feront l'objet d'aucune évaluation et ne seront non plus pris en charge par le projet.

## **XI. PROCÉDURES DE DÉCLARATION**

Le consultant soumettra tous les produits livrables indiqués ci-dessus au Coordinateur du PAFEN et soumettra également de courtes mises à jour hebdomadaires du projet au point focal désigné aux seins des acteurs.

Le consultant travaillera en étroite collaboration avec une Equipe Technique de Suivi Ad hoc, mise en place par le Coordonnateur du PAFEN en concertation avec le Directeur Général de l'ARCT. Cette équipe sera notamment chargée de valider les rapports intermédiaires de l'étude.

Le cas échéant, le consultant pourra également être appelé à présenter pour validation, les rapports soumis, à une équipe de parties prenantes concernées par le sujet.

## **XII. EMPLACEMENT DE LA MISSION**

La présente mission aura lieu en République du BURUNDI, principalement à l'ARCT qui est le bénéficiaire final des résultats de la mission.

## **XIII. METHODE DE SELECTION DU CONSULTANT**

Le recrutement se fera suivant selon la méthode de Sélection des Consultants Individuels, conformément au Règlement applicable aux Emprunteurs – Passation des Marchés dans le cadre de Financement de Projets d'Investissement, Novembre 2020 de la Banque Mondiale (« le Règlement de Passation des Marchés ») et conformément aux critères exigés au regard des présents termes de référence.