



Consultation publique de l'Arcep

16 février 2026 au 27 mars 2026

Projet de lignes directrices portant sur les coûts susceptibles d'être pris en compte dans la détermination des frais de changement de fournisseur de services d'informatique en nuage autres que les frais liés au transfert de données

Réponse d'Orange

Contact : affaires.reglementaires@orange.com

Lien vers les documents en consultation :

<https://www.arcep.fr/actualites/les-consultations-publiques/p/gp/detail/consultation-lignes-directrices-frais-changement-cloud-fevrier2026.html>

Synthèse générale

Orange accueille favorablement la poursuite des travaux de l'Arcep relatifs à l'encadrement des frais de changement de fournisseur de services cloud, qui s'inscrivent dans la continuité de la consultation publique de fin 2024 et de la décision n° 2025-0340 du 20 février 2025.

Ces lignes directrices constituent une étape importante dans la mise en œuvre du cadre réglementaire issu du règlement sur les données (Data Act) et de la loi SREN, en vue de la suppression totale des frais de changement de fournisseur à compter du 12 janvier 2027.

De manière générale, Orange partage largement les objectifs poursuivis par l'Arcep, en particulier :

- la clarification du périmètre des prestations directement liées au processus de changement de fournisseur, au sens de l'article 29 du règlement sur les données et de l'article 27 de la loi SREN
- la volonté de garantir que les frais facturés au titre de ces prestations ne dépassent pas les coûts effectivement supportés par le fournisseur et directement liés au changement de fournisseur
- l'inscription de ces lignes directrices dans la trajectoire de suppression progressive des frais de changement de fournisseur prévue par le Data Act

Sous cette réserve d'accord global, Orange souhaite toutefois mettre en lumière plusieurs éléments qui lui paraissent de nature à préciser et, le cas échéant, ajuster le projet de lignes directrices, afin de mieux refléter :

- la complexité opérationnelle des migrations d'entreprise, souvent plus large qu'un simple transfert de données
- la réalité des coûts de main-d'œuvre et d'outillage supportés par les fournisseurs pour respecter les obligations de facilitation du changement de fournisseur
- l'articulation avec certaines dispositions spécifiques du Data Act, de la loi SREN, ainsi qu'avec les clauses contractuelles standard publiées par la Commission européenne

Les développements qui suivent s'organisent autour de quatre axes :

- le périmètre des prestations directement liées au processus de changement de fournisseur
- les trois catégories de prestations identifiées par l'Arcep
- les postes de coûts susceptibles d'être pris en compte
- quelques observations complémentaires relatives au contexte européen et à la cohérence d'ensemble du cadre

*** **

1. Sur le périmètre des prestations directement liées au processus de changement de fournisseur

1.1. La distinction entre prestations directement liées et prestations d'accompagnement

Orange partage l'analyse générale de l'Arcep selon laquelle il est nécessaire de distinguer :

- d'une part, les prestations directement liées au processus de changement de fournisseur, réalisées par le fournisseur d'origine dans le cadre de ses obligations de facilitation du changement de fournisseur (chapitre VI du Data Act, article 27 de la loi SREN)
- d'autre part, les prestations supplémentaires d'accompagnement à la migration, qui vont au-delà de ces obligations et peuvent être réalisées, selon les cas, par le fournisseur d'origine, le fournisseur de destination ou un tiers mandaté par le client.

Cette distinction reflète l'esprit du considérant 89 du Data Act, qui prévoit que les services supplémentaires sollicités par le client peuvent être facturés au-delà des coûts de base, sous réserve de l'accord préalable de celui-ci sur leur prix. Elle est également cohérente avec la décision n° 2025-0340, qui distingue la prestation standard de transfert de données – pour laquelle le coût incrémental est considéré comme nul – des prestations particulières liées à des exigences spécifiques de certains clients.

Orange estime toutefois qu'il pourrait être utile que le texte final des lignes directrices :

- rappelle explicitement que la seule circonstance qu'une prestation soit demandée par le client ne suffit pas à la qualifier de « prestation supplémentaire » si elle relève, par ailleurs, des obligations de facilitation du changement de fournisseur prévues par le Data Act
- précise que la qualification d'une prestation comme « *directement liée* » ou « *supplémentaire* » doit s'apprécier au regard des articles 25, 29 et 30 du Data Act et des clauses contractuelles standard publiées par la Commission, qui identifient un socle d'« *assistance raisonnable* » devant être fourni dans le cadre du changement de fournisseur.

1.2. Une complexité des migrations d'entreprise supérieure au seul transfert de données

Les travaux précédents de l'Arcep et les réponses à la consultation de 2024 ont déjà mis en évidence que les migrations d'entreprise vont, dans nombre de cas, bien au-delà d'un simple transfert de données ou d'une migration d'applications reposant exclusivement sur des services IaaS.

L'expérience d'Orange montre en particulier que :

- l'absence de formats universels complique l'automatisation des extractions et impose des interventions manuelles techniques et organisationnelles
- les architectures Cloud Native combinant plusieurs services (IaaS, PaaS, services auxiliaires) génèrent des dépendances complexes, dont la bonne prise en compte conditionne le succès de la migration
- de nombreux clients, notamment en infogérance, disposent d'infrastructures et d'applications peu modernisées, avec une dette technique importante et des inventaires incomplets, ce qui rend indispensable un travail préalable d'audit et de qualification
- les « actifs numériques » visés par le Data Act incluent, outre les données, des configurations, des métadonnées, des dépendances horizontales et verticales, indispensables au fonctionnement opérationnel des applications dans l'environnement de destination.

Par ailleurs, une difficulté spécifique mérite d'être soulignée concernant les services pour lesquels certaines données dites "profondes" — configurations, métadonnées d'exploitation, dépendances applicatives — ne sont pas extractibles par le client de manière autonome et nécessitent une intervention technique du fournisseur d'origine. L'absence de formats universels d'exportation aggrave cette difficulté, en particulier pour les services PaaS et SaaS. Orange estime que les lignes directrices pourraient utilement distinguer, au sein de la notion de données exportables et d'actifs numériques visée par le Data Act (article 2 §32 et §33 ; considérant 83), les données dont l'extraction peut être automatisée par



des outils standard, et celles dont l'extraction nécessite une intervention technique spécifique du fournisseur — cette seconde catégorie relevant de plein droit de l'assistance raisonnable et de la catégorie des prestations directement liées au changement de fournisseur.

Dans ce contexte, Orange considère que le projet de lignes directrices pourrait :

- mieux refléter le fait que, si le cadre juridique repose sur une notion générique de « changement de fournisseur », la nature concrète des prestations peut fortement varier selon le niveau de complexité du système d'information migré
- éviter une approche trop « unitaire » centrée sur la seule extraction de données, en reconnaissant que certaines opérations nécessaires à la réutilisation effective des données et actifs numériques peuvent, dans certains cas, relever du socle d'assistance raisonnable lorsque leur absence ferait obstacle au changement de fournisseur.

2. Sur les catégories de prestations identifiées par l'Arcep

2.1. Assistance raisonnable dans le cadre du processus de changement de fournisseur

Orange reconnaît que la catégorisation proposée par l'Arcep (assistance raisonnable, outils et ressources, sécurité) constitue une base utile pour l'analyse des prestations directement liées au changement de fournisseur.

S'agissant de l'assistance raisonnable, telle que déduite notamment des articles 25 et 29 du Data Act et du considérant 92, Orange partage globalement l'analyse de l'Autorité sur les éléments suivants :

- support technique en cas de difficultés rencontrées par le client au cours du processus
- opérations de préparation et de vérification des données en vue de leur extraction dans un format lisible par machine
- assistance aux tests permettant de s'assurer que les données et actifs numériques sont correctement exportés

Orange souhaiterait toutefois que les lignes directrices :

- mentionnent expressément que certaines prestations, bien qu'elles mobilisent des profils et méthodes proches des « Professional Services », peuvent relever de l'assistance raisonnable lorsqu'elles sont strictement nécessaires au bon déroulement du changement de fournisseur (par exemple, des interventions techniques ciblées pour corriger un blocage d'extraction dans l'environnement du fournisseur d'origine)
- introduisent une marge d'appréciation permettant de distinguer, au cas par cas, ce qui relève d'une assistance raisonnable indispensable à l'effectivité du droit au changement de fournisseur (et donc soumise au plafonnement aux coûts) de ce qui constitue un accompagnement de projet plus large, relevant des prestations supplémentaires de migration
- clarifient le régime applicable pendant la période de récupération des données (article 25 §2 point g du Data Act) : Orange considère que cette période, dont la durée minimale est de 30 jours, devrait être interprétée comme une phase de réversibilité pendant laquelle le niveau de service peut être progressivement réduit par le fournisseur d'origine — dès lors que les données et actifs numériques restent accessibles au client — sans que cette réduction ne constitue une violation de l'obligation de continuité de service. Cette interprétation serait cohérente avec les pratiques documentées de réversibilité progressive observées dans le secteur. Elle permettrait en outre d'éviter que des données exportables soient générées sur toute la durée de la période de récupération et que l'obligation de continuité pleine pendant la période de récupération ne constitue une charge disproportionnée pour le fournisseur d'origine.

2.2. Fourniture d'outils et de ressources

Orange constate que l'Arcep distingue entre :

- les outils et ressources mis à disposition dans le cadre normal de l'utilisation des services cloud
- et les coûts additionnels pouvant être directement imputés au processus de changement de fournisseur (par exemple, adaptation d'outils existants, stockage temporaire spécifique).

Orange estime souhaitable que les lignes directrices :

- confirment clairement que la mise à disposition des interfaces ouvertes prévues à l'article 30 du Data Act (obligation de base d'interopérabilité et de portabilité) ne donne pas lieu, en tant que telle, à des frais de changement de fournisseur
- précisent que, lorsque des outils standard sont utilisés tant pour l'exploitation courante que pour le changement de fournisseur, seule la part de leurs coûts raisonnablement imputable au changement de fournisseur peut être retenue, selon une méthode d'allocation transparente (par exemple, fondée sur le temps d'utilisation ou le nombre de processus de changement traités)

Concernant le stockage temporaire mis en œuvre par le fournisseur d'origine dans le cadre de ses obligations de facilitation du changement de fournisseur, Orange partage l'approche de l'Autorité visant à éviter que ce stockage fasse l'objet d'une facturation séparée lorsqu'il est déjà couvert par le modèle économique de l'offre de base. Orange précise toutefois que, lorsque le stockage temporaire de transit est assuré par le fournisseur de destination ou par un tiers dans le cadre des prestations d'accompagnement à la migration, il relève des prestations supplémentaires et peut faire l'objet d'une facturation distincte.

Dans les cas où le fournisseur d'origine doit mettre en place un stockage temporaire supplémentaire pour les seuls besoins du processus de changement, Orange reconnaît que les coûts correspondants peuvent constituer des coûts directement liés au sens de l'article 29 du Data Act, notamment pour ::

- garantir l'intégrité des données lors de l'extraction
- effectuer des opérations de conversion avant transmission
- assurer la période de récupération des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, point g) du Data Act

Il pourrait ainsi être utile que le texte final illustre, à titre non limitatif, les situations dans lesquelles un tel stockage temporaire pourrait être considéré comme un coût directement lié au processus de changement de fournisseur, afin d'apporter une sécurité juridique aux acteurs.

2.3. Maintien d'un niveau élevé de sécurité

Orange constate avec intérêt que le projet de lignes directrices reprend l'approche du considérant 94 du Data Act : le fournisseur d'origine doit maintenir, tout au long du processus de changement de fournisseur, un niveau de sécurité au moins équivalent à celui auquel il s'était engagé dans le cadre du service initial.

Orange souscrit à l'idée que, dans la plupart des cas, les coûts associés à ce maintien de la sécurité standard sont déjà couverts par le modèle économique de la fourniture du service, et ne devraient donc pas être imputés, une seconde fois, au titre des frais de changement de fournisseur.

Pour autant, l'expérience d'Orange montre que certains clients peuvent requérir, pour la migration, des mesures de sécurité spécifiques allant au-delà des engagements standard (par exemple, circuits dédiés, chiffrement renforcé, supervision en horaires atypiques). Dans ces cas, il pourrait être utile que l'Arcep :

- confirme que ces exigences spécifiques relèvent en principe des prestations supplémentaires d'accompagnement à la migration
- indique que, lorsqu'une mesure dépasse manifestement le niveau de sécurité standard contractuellement convenu pour le service, les coûts additionnels associés ne devraient pas être considérés comme des coûts directement liés au changement de fournisseur au sens de l'article 29 du Data Act

3. Sur les postes de coûts susceptibles d'être pris en compte

3.1. Coûts liés à l'assistance raisonnable

Orange rejoint l'analyse de l'Autorité selon laquelle les coûts liés à l'assistance raisonnable sont principalement des coûts de main-d'œuvre (ressources d'ingénierie, d'exploitation et de support).

Afin d'assurer une application proportionnée et homogène du principe de plafonnement aux coûts, Orange estime qu'il serait utile que les lignes directrices :

- reconnaissent explicitement que les coûts de personnel doivent être appréciés en coûts complets (incluant charges sociales, formation, certification, etc.), et non sur une base purement marginale
- admettent que le niveau de ces coûts peut légitimement varier selon la localisation des équipes et leur niveau de qualification, sous réserve de rester objectivement justifiable et documenté

reconnaissent que la justification des coûts de main-d'œuvre peut reposer sur des méthodes alternatives à la traçabilité individuelle des temps passés, et notamment sur des barèmes de référence par type de prestation (abaques) établis sur la base de données sectorielles ou de l'expérience propre du fournisseur — une telle approche étant plus opérationnelle et mieux adaptée à la réalité de la facturation des prestations de services que le suivi temps-passé projet par projet

3.2. Coûts liés aux outils et ressources

S'agissant des outils et ressources, Orange comprend que l'Arcep envisage de limiter la prise en compte aux seuls coûts qui :

- sont directement liés à l'utilisation de ces outils dans le cadre du processus de changement de fournisseur ;
- ne sont pas déjà couverts par le modèle économique de l'offre de base.

Orange considère qu'une telle approche va dans le sens du Data Act, tout en souhaitant que :

- le texte final reconnaisse explicitement la difficulté méthodologique à isoler la part de coûts imputable au changement de fournisseur lorsque les outils ont un usage mixte (exploitation + migration)
- l'Arcep encourage des méthodes d'allocation raisonnables et documentées, plutôt qu'une approche trop rigide qui serait difficilement opérationnelle.

3.3. Coûts liés à la sécurité

Comme indiqué plus haut, Orange ne conteste pas l'analyse selon laquelle, dans le cas général, aucun poste de coût spécifique ne devrait être ajouté au titre de la sécurité standard dans la détermination des frais de changement de fournisseur.

Orange serait toutefois favorable à ce que les lignes directrices :

- rappellent que certaines mesures de sécurité exceptionnelles, exigées par le client et dépassant les engagements initiaux, relèvent de prestations supplémentaires et ne sont pas soumises au plafonnement aux coûts
- soulignent que, dans le cas où de telles mesures seraient néanmoins analysées comme « directement liées » au processus de changement de fournisseur, les coûts associés devraient être strictement circonscrits à la part imputable à ces exigences spécifiques

4. Observations complémentaires

4.1. Articulation avec l'article 31 de la loi SREN et les contrats sur mesure

Orange rappelle que l'article 31 de la loi SREN prévoit une exclusion pour certains services cloud dont la majorité des caractéristiques principales ont été conçues sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques d'un client particulier.

Dans cette perspective, il pourrait être utile que les lignes directrices :

- mentionnent explicitement l'exclusion prévue à l'article 31 de la loi SREN et à l'article 31 du Data Act, et précisent que les services présentant les caractéristiques suivantes sont susceptibles de relever de ce régime spécifique : (i) déploiement sur une infrastructure physique dédiée au client, (ii) développements ou configurations spécifiques non réutilisables pour d'autres clients, (iii) SLA ou architecture ayant fait l'objet d'une négociation spécifique et ne correspondant pas à une offre catalogue standard ;
- précisent que, pour les services relevant de ce régime, les obligations relatives aux frais de changement de fournisseur — à l'exception des obligations tarifaires stricto sensu issues du Data Act — ne s'appliquent pas, et que le fournisseur peut librement structurer ses frais de migration dans le cadre contractuel négocié ;

invitent les fournisseurs à documenter, dès la conclusion du contrat, les éléments permettant de démontrer le caractère sur mesure du service concerné (description des spécificités techniques, référence à l'absence d'offre catalogue équivalente, historique de la négociation commerciale), afin de se prévaloir de cette exclusion dans les conditions prévues par les textes

4.2. Prise en compte de l'initiative « Omnibus numérique » (Digital Omnibus)

Orange note que la proposition de « paquet Omnibus numérique » de la Commission européenne envisage, pour certains contrats PaaS/SaaS conclus avant le 12 septembre 2025 et présentant des caractéristiques spécifiques, des ajustements aux obligations du chapitre VI du Data Act (hors volet tarifaire).

Sans anticiper l'issue du processus législatif européen, Orange invite l'Arcep :

- à prévoir une clause de réexamen des lignes directrices, permettant, le cas échéant, d'en adapter la portée à la lumière des évolutions futures du cadre européen
- à veiller à ce que les lignes directrices demeurent compatibles avec les éventuelles exceptions ou aménagements qui seraient finalement adoptés au niveau de l'Union européenne

4.3. Cohérence avec les clauses contractuelles standard de la Commission

Orange constate que la Commission européenne a publié, en novembre 2025, des clauses contractuelles standard relatives au changement de fournisseur et à la portabilité, destinées à faciliter la mise en conformité des contrats cloud avec le Data Act.

Dans un souci de cohérence européenne, Orange suggère que :

- l'Arcep précise, le cas échéant, dans quelle mesure ses lignes directrices ont vocation à s'aligner sur ces clauses
- les exemples de prestations et de coûts retenus par l'Autorité soient, autant que possible, compatibles avec la structure et la terminologie de ces clauses, afin de faciliter leur mise en œuvre par les fournisseurs et leurs clients.

4.4. La durée de la période transitoire : un risque de charge continue non plafonnée pour le fournisseur

Orange souhaite attirer l'attention de l'Arcep sur une asymétrie notable dans la structure de la période transitoire telle que prévue par l'article 25 du Data Act : si la durée maximale est limitée à 7 mois lorsque

la prolongation est à l'initiative du fournisseur (article 25 §4), elle est en revanche illimitée lorsque la prolongation est à l'initiative du client (article 25 §5). Cette asymétrie place le fournisseur d'origine dans une situation de continuité de service contractuelle potentiellement indéfinie, à laquelle s'ajoute l'obligation de maintien d'un niveau élevé de sécurité.

Orange estime que l'Arcep pourrait utilement, dans le cadre de son rôle d'accompagnement, interroger la Commission européenne sur la portée de cette disposition dans le cadre des travaux en cours sur l'Omnibus numérique, et le cas échéant préconiser une clarification permettant de mieux délimiter les obligations du fournisseur d'origine dans le cas d'une période transitoire à durée indéterminée.

4.5. Les difficultés de mise en conformité liées aux contrats fournisseurs et la responsabilité systémique des sous-traitants cloud

La conformité au Data Act implique, pour les fournisseurs intermédiaires comme Orange Business, d'obtenir de leurs propres fournisseurs de services cloud (éditeurs SaaS, fournisseurs IaaS/PaaS de rang supérieur) des engagements contractuels compatibles avec leurs obligations réglementaires. Or, la négociation de telles clauses back-to-back se heurte à la puissance de marché des acteurs dominants, qui imposent des conditions générales standardisées peu ou pas négociables.

Cette difficulté structurelle génère un risque juridique pour les fournisseurs intermédiaires : en l'état du droit, la responsabilité du fournisseur vis-à-vis du client reste engagée même si la non-conformité trouve sa source dans les conditions imposées par un sous-traitant (droit commun de la responsabilité contractuelle). Orange invite l'Arcep à prendre en compte cette dimension dans ses travaux d'accompagnement, et à envisager de formuler des recommandations à l'intention des acteurs dominants sur l'adaptation de leurs conditions contractuelles pour faciliter la mise en conformité de leurs clients distributeurs.

Conclusion

En conclusion, Orange :

- se félicite de la publication de ce projet de lignes directrices, qui constitue une étape importante dans la mise en œuvre du cadre issu du Data Act et de la loi SREN
- partage globalement l'approche retenue par l'Arcep, notamment la distinction entre prestations directement liées et prestations supplémentaires, ainsi que la focalisation sur la main-d'œuvre, les outils et la sécurité comme catégories de coûts pertinentes
- propose néanmoins plusieurs ajustements rédactionnels et précisions, visant à mieux prendre en compte la diversité des situations de migration, la réalité des coûts de mise en conformité et l'articulation avec le droit européen

Orange souhaite souligner, à titre complémentaire, que la mise en conformité opérationnelle effective au Data Act ne pourra être pleinement réalisée par les fournisseurs de taille intermédiaire qu'à trois conditions : (i) une clarification réglementaire sur la durée et les modalités de la période de récupération des données permettant un service progressivement dégradé ; (ii) une adaptation des contrats fournisseurs des acteurs dominants permettant la mise en place de clauses back-to-back conformes ; (iii) un accompagnement de l'Arcep dans la définition de méthodes pratiques de documentation et de justification des coûts adaptées à la réalité opérationnelle des fournisseurs de services managés.

Orange reste à la disposition de l'Autorité pour approfondir, dans le cadre d'échanges bilatéraux, les aspects techniques ou économiques qui le nécessiteraient.

*** **

*** **