



Consultation publique de l'Arcep

16 février 2026 au 27 mars 2026

Projet de lignes directrices sur les coûts susceptibles d'être pris en compte dans la détermination des frais de transfert de données en cas de recours simultané à plusieurs fournisseurs de services d'informatique en nuage

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-multi-cloud-fevrier2026.html>

Synthèse générale

Orange accueille favorablement la publication par l'Arcep de ce projet de lignes directrices sur les coûts susceptibles d'être pris en compte dans la détermination des frais de transfert de données en cas de recours simultané à plusieurs fournisseurs de services cloud, qui s'inscrit dans la continuité des travaux menés par l'Autorité depuis 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) — en particulier son article 34 relatif aux frais de transfert de données en cas d'utilisation simultanée de services cloud — et de l'article 27 de la loi SREN, qui confie à l'Arcep la mission d'adopter des lignes directrices portant sur les coûts susceptibles d'être pris en compte dans la détermination de ces frais.

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

- la volonté de clarifier le périmètre des coûts directement imputables aux transferts de données multi-cloud, au sens de l'article 34 du règlement sur les données et de l'article 27 de la loi SREN
- le choix d'une méthode d'analyse fondée sur les coûts incrémentaux, qui apparaît cohérente avec l'esprit du cadre réglementaire et avec l'analyse retenue par l'Autorité dans sa décision n° 2025-0340
- la structuration de l'analyse autour de trois composantes de coûts — infrastructure de transport, interconnexion et fonctions centrales — qui reflète la réalité de l'infrastructure mobilisée pour les transferts de données.

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

- la nécessité de circonscrire dès le stade du périmètre le champ des lignes directrices aux seuls transferts de données multi-cloud réalisés via l'internet public, à l'exclusion des solutions de connectivité dédiée
- l'impossibilité technique d'une tarification différenciée entre flux multi-cloud et trafic normal, et ses conséquences sur la détermination de l'assiette des coûts d'interconnexion susceptibles d'être pris en compte
- l'articulation avec les travaux européens en cours et les évolutions réglementaires à venir

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

1. le périmètre des lignes directrices et l'exclusion des solutions de connectivité dédiée ;
2. les observations sur les trois composantes de coûts identifiées par l'Arcep ;
3. les postes de coûts susceptibles d'être pris en compte ;
4. des observations complémentaires relatives au contexte européen et à la cohérence d'ensemble du cadre.

*** **

1. Sur le périmètre des lignes directrices

1.1. Accord sur la délimitation générale du périmètre

Orange partage l'analyse de l'Arcep selon laquelle les présentes lignes directrices ne concernent que les frais de transfert de données facturés dans le cadre d'un usage multi-cloud, c'est-à-dire les situations dans lesquelles un utilisateur choisit de recourir en parallèle aux services de différents fournisseurs de services cloud, de manière interopérable, afin de bénéficier des fonctionnalités complémentaires des différents services dans la mise en place de son système. Cette délimitation est conforme au considérant 99 du règlement sur les données.

Orange relève avec intérêt que l'Autorité distingue clairement ces transferts de données multi-cloud des transferts liés à un changement de fournisseur (traités dans la consultation parallèle et dans la décision n° 2025-0340), des transferts liés à l'usage courant des services par le client (par exemple, les transferts vers ses utilisateurs finals), et des transferts internes à l'environnement cloud d'un même fournisseur (par exemple, les transferts inter-régions).

1.2. Exclusion des solutions de connectivité dédiée du périmètre des lignes directrices

Orange considère qu'il serait opportun que les lignes directrices précisent, dès le stade de la définition du périmètre, que les solutions de connectivité dédiée au cloud ne relèvent pas du champ d'application de l'encadrement tarifaire prévu par l'article 27 de la loi SREN et l'article 34 du règlement sur les données.

En effet, l'architecture décrite dans le projet de lignes directrices — composée de serveurs, d'équipements de routage et de câbles en fibre optique, interconnectés via des points de peering public ou des prestations de transit IP — correspond à l'infrastructure standard mobilisée pour les transferts de données via l'internet public. Or, il existe sur le marché des solutions de connectivité dédiée, fondées notamment sur des réseaux privés, qui offrent des caractéristiques distinctes en termes de sécurité, de performance et de garantie de service.

Ces solutions de connectivité dédiée présentent plusieurs caractéristiques qui justifient leur exclusion du périmètre des lignes directrices :

- Elles reposent sur des infrastructures entièrement privées, avec une isolation complète de l'internet public et des engagements de niveaux de service (SLA) élevés.
- Qu'elles soient souscrites auprès d'un opérateur de transport indépendant ou commercialisées sous forme de services annexes par les fournisseurs de services cloud eux-mêmes — tels qu'Azure ExpressRoute ou AWS Direct Connect — ces solutions de connectivité dédiée partagent une caractéristique économique déterminante : leur tarification repose sur une mise à disposition de capacité de bande passante, facturée indépendamment du volume ou de la finalité des données effectivement transférées. Cette logique de tarification capacitaire est structurellement différente des frais de transfert de données à l'acte visés par l'article 29 du Data Act et ne constitue pas un « frais de changement de fournisseur » au sens du règlement, lequel définit ces frais comme les frais « directement liés au processus de changement de fournisseur » (article 2 §36 du Data Act).
- Elles constituent un élément facilitateur du multi-cloud, en permettant aux entreprises de connecter plusieurs environnements cloud de manière sécurisée et performante, s'inscrivant pleinement dans les objectifs de la loi SREN.
- Leur tarification repose sur une logique de mise à disposition de capacité indépendante de la finalité des transferts.

L'application indifférenciée des mêmes règles d'encadrement tarifaire à ces deux types de connectivité — internet public et connectivité dédiée — pourrait avoir des effets contre-productifs, en réduisant la

capacité des entreprises à choisir le niveau de service adapté à leurs besoins, particulièrement pour les applications critiques nécessitant des garanties renforcées. Une telle approche pourrait, à terme, limiter l'investissement dans des infrastructures de connectivité dédiée qui, précisément, facilitent le développement des architectures multi-cloud.

Par ailleurs, l'article 31 de la loi SREN prévoit que les obligations définies ne s'appliquent pas aux services d'informatique en nuage « *dont la majorité des caractéristiques principales ont été conçues sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques d'un client particulier* ». Si cette exclusion vise en premier lieu les services cloud eux-mêmes, elle témoigne de la reconnaissance de la diversité des besoins des entreprises, qui ne peuvent être satisfaits par des offres standardisées.

Orange suggère en conséquence que le texte final des lignes directrices :

- indique explicitement que le périmètre de l'encadrement tarifaire porte sur les frais de transfert de données multi-cloud réalisés via l'infrastructure internet existante du fournisseur de services cloud
- précise que les solutions de connectivité dédiée souscrites par les entreprises auprès d'opérateurs de connectivité, indépendamment des services cloud, ne relèvent pas du champ d'application de ces lignes directrices

2. Observations sur les trois composantes de coûts identifiées par l'Arcep

2.1. Coûts liés à l'infrastructure de transport : accord sur l'absence de coûts incrémentaux

Orange partage l'analyse de l'Autorité selon laquelle les coûts liés à l'infrastructure de transport des données sur le réseau du fournisseur ne sont pas directement imputables aux transferts de données multi cloud et ne présentent pas, a priori, de coûts incrémentaux spécifiquement attribuables à ces transferts.

Comme Orange l'avait déjà indiqué dans sa réponse à la consultation de 2024, la capacité du réseau d'un fournisseur de services cloud est dimensionnée de manière globale pour supporter les pics de trafic de l'ensemble de ses clients, indépendamment de la finalité précise de chaque flux (usage courant, migration, multi cloud). Les investissements en actifs fixes (fibre noire, wavelength, routeurs, commutateurs) et les dépenses d'exploitation associées (amortissement, maintenance) sont mutualisés entre tous les usages du réseau (trafic entrant, trafic sortant, flux internes).

Les travaux de la CMA¹ sur les coûts d'egress confirment cette analyse : les coûts d'infrastructure de transport y sont identifiés comme des coûts fixes communs à l'ingress, à l'egress et aux transferts internes, sans justification d'une imputation spécifique aux flux sortants. Orange soutient donc la conclusion de l'Arcep selon laquelle ces coûts ne doivent pas être retenus dans la détermination des frais de transfert multi cloud.

Orange suggère que le texte final des lignes directrices :

- confirme explicitement que les coûts de transport incluent à la fois les infrastructures détenues en propre et les capacités louées,
- précise que, dans les deux cas, leur caractère mutualisé exclut toute imputation directe au transfert de données multi cloud.

Orange relève qu'il n'existe, en pratique, aucune méthode technique permettant à un fournisseur de services cloud de mesurer avec fiabilité la part des flux sortants relevant spécifiquement d'un usage multi-cloud. Une telle mesure supposerait en effet d'analyser finement l'ensemble des flux de chaque client et de les qualifier en fonction de leur destination — en supposant que les plages d'adresses IP de l'ensemble des fournisseurs de services cloud soient connues et constamment mises à jour — sans pour autant permettre de distinguer un flux multi-cloud d'un flux vers un service SaaS hébergé sur un cloud tiers, ou d'un simple échange de données entre un client et ses propres clients résidant sur un autre environnement cloud.

Cette impossibilité technique fondamentale conforte la conclusion de l'Autorité selon laquelle les coûts d'infrastructure de transport ne sauraient être imputés au transfert multi-cloud : en l'absence de toute méthode crédible d'identification et de mesure de ces flux, aucune relation causale entre un transfert multi-cloud spécifique et un besoin de dimensionnement supplémentaire du réseau de transport ne peut être établie. Orange invite en conséquence l'Arcep à prendre acte de cette impossibilité dans le texte final des lignes directrices, et à en tirer la conséquence logique que les coûts d'infrastructure de transport ne peuvent en aucun cas être retenus comme coûts directement liés aux transferts de données multi-cloud au sens de l'article 27 de la loi SREN et de l'article 34 du règlement sur les données.

¹ Competition & Markets Authority, « Cloud Infrastructure services - Final decision report - Appendix Q : Egress Fees - analysis of cloud providers' cost of egress », dernière mise à jour le 31 juillet 2025.

2.2. Coûts d'interconnexion : accords de principe et points de vigilance

Orange partage le choix de l'Autorité d'analyser distinctement :

- (i) les coûts d'interconnexion physique,
- (ii) les coûts liés au mode d'interconnexion (peering / transit),
- (iii) et les conclusions sur l'imputabilité des coûts d'interconnexion aux transferts multi cloud.

Cette approche reflète correctement la réalité opérationnelle des interconnexions utilisées pour le multi cloud.

2.2.1. Coûts d'interconnexion physique

L'Autorité identifie plusieurs postes de coûts pour l'interconnexion physique avec un autre réseau : fibre optique au point de présence commun, routeurs externes et cartes optiques associées, *cross-connect* facturé par l'opérateur de colocation, et frais d'hébergement, d'alimentation électrique et de maintenance des équipements actifs.

Orange partage ce cadrage descriptif, tout en estimant que la structure réelle des coûts d'interconnexion conduit à nuancer significativement la capacité d'imputation de ces coûts au seul usage multi-cloud.

Sur la mutualisation des équipements actifs, Orange relève que les systèmes comptables et de suivi des coûts des fournisseurs de services cloud ne permettent généralement pas d'isoler, avec la granularité nécessaire, la part des coûts d'équipements actifs (routeurs, cartes optiques) attribuable à une interconnexion donnée, a fortiori à un type de trafic particulier tel que le multi-cloud. Un routeur d'interconnexion est presque toujours partagé entre plusieurs interconnexions et plusieurs types de trafic, et son coût d'acquisition, d'hébergement et de maintenance est suivi de manière globale. Dans ce contexte, Orange invite l'Arcep à distinguer, dans le texte final des lignes directrices, les postes pour lesquels une imputation directe est techniquement réalisable — au premier rang desquels le *cross-connect*, dont le forfait mensuel est contractuellement associé à une interconnexion spécifique — de ceux qui, tels que le routeur lui-même, relèvent par nature d'une infrastructure mutualisée dont l'allocation au multi-cloud serait nécessairement conventionnelle.

Orange observe toutefois que la condition d'une allocation proportionnelle au trafic multi-cloud ne peut être satisfaite en pratique : comme exposé infra, il n'existe pas de méthode technique permettant de mesurer la part des flux multi-cloud dans le trafic total d'une interconnexion. En l'absence d'une telle mesure, l'imputabilité d'une mise à niveau au multi-cloud ne peut être admise que dans le cas exceptionnel où la relation causale directe est établie de manière non contestable — par exemple, une interconnexion nouvellement créée à la demande d'un client pour une architecture multi-cloud identifiée. Dans tous les autres cas, le caractère non mesurable de la part multi-cloud prive la mise à niveau de tout fondement d'imputation spécifique.

Sur les mises à niveau de capacité, Orange souscrit au principe selon lequel un changement de cartes optiques déclenché par l'augmentation des flux multi-cloud peut constituer un coût incrémental. Toutefois, deux difficultés pratiques majeures méritent d'être signalées. D'une part, comme exposé à la section précédente, il n'existe pas de méthode technique fiable permettant de distinguer les flux multi-cloud dans le trafic total transitant par une interconnexion : la décision de mise à niveau est donc prise sur la base d'une évolution globale du trafic, et non d'une évolution identifiée du seul trafic multi-cloud. D'autre part, les systèmes de suivi des coûts ne permettent pas de calculer, a posteriori, la proportion d'une mise à niveau imputable au multi-cloud. Dans ces conditions, Orange considère que l'imputabilité d'une mise à niveau au multi-cloud ne devrait être retenue que lorsqu'une relation causale directe et documentée peut être établie — ce qui, en pratique, se limitera à des cas exceptionnels où l'augmentation du trafic multi-cloud d'un client identifié est la cause déterminante et démontrable de la mise à niveau.

Sur la supervision spécifique, Orange confirme que des coûts de supervision directement liés à une interconnexion dédiée au multi-cloud peuvent, en principe, être pris en compte. Ces coûts restent toutefois marginaux au regard des postes d'investissement, et leur qualification comme « directement liés » au multi-cloud suppose, là encore, que l'interconnexion ne soit pas également utilisée pour d'autres types de trafic.

2.2.2. Coûts liés au mode d'interconnexion (peering / transit) et burst fees

L'Autorité distingue deux modes d'interconnexion : le peering (interconnexion directe, gratuit ou payant) et le transit IP, et mentionne, dans les deux cas, la possibilité de frais de dépassement (burst fees) lorsque la capacité contractuelle est dépassée.

Orange partage cette typologie et formule les observations suivantes :

- **Interconnexion directe (peering)**

Pour le multi cloud, l'interconnexion directe entre fournisseurs de services cloud est, en pratique, la modalité la plus pertinente (latence, performance, supervision). Les travaux de la CMA montrent qu'un recours large au peering settlement free entre grands fournisseurs cloud permet, dans de nombreux cas, de rendre évitables des coûts d'egress spécifiques pour les transferts cloud à cloud.

Dans ce contexte, lorsqu'un peering direct gratuit existe entre deux fournisseurs, Orange considère que :

- (i) les seuls coûts susceptibles d'être pris en compte sont les coûts d'interconnexion physique évoqués supra ;
- (ii) aucun coût additionnel ne devrait être imputé au « mode d'interconnexion » lui même.

- **Transit IP**

Le transit constitue une solution de repli lorsqu'il n'existe pas d'interconnexion directe entre deux fournisseurs. Orange soutient que les lignes directrices devraient, d'une part, rappeler que le recours au transit pour les flux multi-cloud doit rester un cas résiduel — la plupart des architectures multi-cloud reposant sur des interconnexions directes — et, d'autre part, préciser que, lorsque le transit est néanmoins utilisé, seule la part strictement incrémentale du coût de transit est susceptible d'être prise en compte, c'est-à-dire le surcoût par rapport à la capacité de transit déjà souscrite pour l'ensemble des activités du fournisseur.

Orange appelle toutefois l'Arcep à veiller à ce que cette approche ne crée pas d'asymétrie entre fournisseurs : un grand fournisseur disposant d'une capacité de transit largement dimensionnée verra mécaniquement sa part incrémentale réduite à zéro, tandis qu'un fournisseur plus petit, dont la capacité de transit est plus contrainte, pourrait supporter un surcoût réel. Les lignes directrices devraient prendre en compte cette asymétrie structurelle, au risque sinon de favoriser implicitement les acteurs les plus importants du marché au détriment des fournisseurs alternatifs, ce qui irait à l'encontre des objectifs de concurrence poursuivis par le cadre réglementaire.

- **Frais de dépassement (burst fees)**

Orange considère que ces frais peuvent, en principe, constituer un coût directement lié au transfert multi-cloud, sous réserve que le lien de causalité entre le dépassement de capacité et des flux multi-cloud identifiables soit démontré.

En pratique, pour des interconnexions correctement dimensionnées, les événements de dépassement demeurent peu fréquents.

Par ailleurs, et pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment concernant l'impossibilité d'identifier la finalité des flux sortants, il n'existe pas de méthode technique permettant d'établir avec certitude qu'un dépassement donné est causé par des flux multi-cloud plutôt que par d'autres types de trafic. Orange invite donc l'Arcep à encadrer strictement les conditions dans lesquelles des *burst fees* peuvent être répercutés sur le client au titre du multi-cloud, en exigeant notamment que le fournisseur soit en mesure de documenter le lien causal invoqué.

2.3. Coûts de fonctions centrales : confirmation de leur exclusion

Orange partage l'analyse de l'Autorité selon laquelle les coûts de fonctions centrales (marketing, ventes, assistance client, comptabilité, juridique, ressources humaines, etc.) ne sont pas susceptibles d'être pris en compte dans la détermination des frais de transfert de données multi cloud.

Ces coûts constituent des charges générales d'exploitation liées à l'activité globale du fournisseur, sans lien direct avec la fourniture d'un service de transfert multi cloud donné. Les travaux de la CMA vont dans le même sens, en excluant les overhead costs de l'analyse des coûts d'egress.

Orange suggère que les lignes directrices :

- confirment de façon explicite l'exclusion des coûts de fonctions centrales du périmètre des coûts susceptibles d'être pris en compte ;
- précisent que cette exclusion s'applique même lorsque le fournisseur procède, en interne, à une allocation de ces coûts entre lignes de services : il s'agit alors d'un choix de gestion, qui ne saurait créer rétroactivement un lien de causalité avec le multi cloud

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

3.1. Impossibilité d'une tarification différenciée entre flux multi-cloud et trafic normal

Orange observe que, dans la pratique, les interconnexions supportent rarement un usage unique : elles servent généralement à la fois des flux multi-cloud, des flux vers les utilisateurs finals et d'autres échanges inter-fournisseurs. Il est donc nécessaire de clarifier quels postes de coûts sont susceptibles d'être imputés au seul usage multi-cloud.

Or, comme exposé en section 2, il n'existe pas de méthode technique permettant d'isoler avec fiabilité les flux multi-cloud dans le trafic total. Cette impossibilité n'est pas conjoncturelle : elle résulte de l'architecture même de l'internet et de la diversité des architectures clients. Elle a pour conséquence directe qu'une tarification différenciée entre flux multi-cloud et trafic normal ne peut être mise en œuvre de manière objective et vérifiable, que ce soit par le fournisseur ou par l'Autorité.

Dans ce contexte, Orange considère que seuls les postes de coûts objectivement et directement identifiables comme liés à une interconnexion spécifique — au premier rang desquels le cross-connect, dont le forfait mensuel est contractuellement associé à une interconnexion donnée — peuvent constituer une assiette de coûts directement liée au multi-cloud au sens de l'article 27 de la loi SREN et de l'article 34 du règlement sur les données. Pour les autres postes (équipements actifs mutualisés, mises à niveau dont la causalité n'est pas démontrée), l'absence de méthode de mesure crédible conduit à leur exclusion du périmètre des coûts susceptibles d'être pris en compte, et non à la définition d'une clé de répartition conventionnelle qui, par construction, ne refléterait pas un coût réellement supporté au titre du multi-cloud.

Orange invite donc l'Arcep à tirer pleinement les conséquences de cette impossibilité dans le texte final des lignes directrices, en limitant l'assiette des coûts susceptibles d'être pris en compte aux seuls postes pour lesquels une identification directe et objective est possible, conformément à l'exigence d'un lien de causalité direct posée par l'article 27 de la loi SREN et l'article 34 du règlement sur les données.

3.2. Impossibilité technique de distinguer la finalité des transferts

Orange confirme qu'il n'est techniquement pas possible, pour un fournisseur de services cloud, d'identifier la finalité d'un flux sortant particulier — usage courant, migration, architecture multi-cloud — sur la seule base de l'analyse des flux de données. Cette impossibilité résulte à la fois de la diversité des architectures clients et du fait que seule l'entreprise utilisatrice connaît la logique métier sous-jacente à ses transferts.

Cette limitation technique a une conséquence directe sur la méthode d'imputation des coûts d'interconnexion : elle invalide toute approche fondée sur une mesure du trafic multi-cloud, quelle qu'en soit la source. Elle fragilise en outre les mécanismes déclaratifs par lesquels le client signalerait lui-même ses flux multi-cloud : outre leur complexité de mise en œuvre opérationnelle, de tels mécanismes exposent le cadre réglementaire à un risque réel d'abus, un client pouvant être tenté de qualifier indûment l'ensemble de ses flux sortants vers un autre fournisseur cloud comme relevant du multi-cloud — ce qui lui permettrait de bénéficier du plafonnement tarifaire au-delà de ce que justifie son usage effectif — sans qu'il soit possible pour le fournisseur de vérifier la sincérité de cette déclaration.

Ces constats confortent la position d'Orange selon laquelle la solution la plus robuste consiste à circonscrire l'assiette des coûts aux seuls postes directement et objectivement identifiables, sans



recourir à des clés d'allocation ou à des mécanismes déclaratifs dont la fiabilité ne peut être garantie. En particulier, Orange considère que les mécanismes déclaratifs par lesquels le client signalerait lui-même ses flux multi-cloud exposent le cadre réglementaire à un risque d'abus — le client pouvant déclarer indûment l'ensemble de ses flux sortants comme relevant du multi-cloud afin de bénéficier d'un tarif plafonné — sans qu'il soit possible pour le fournisseur de vérifier la sincérité de cette déclaration. Cette fragilité est inhérente à la nature même de ces mécanismes, et ne peut pas être corrigée par des obligations de documentation complémentaires.

Orange invite en conséquence l'Arcep à prendre acte, dans le texte final des lignes directrices, que l'impossibilité technique d'identifier les flux multi-cloud conduit à exclure les postes de coûts non objectivement mesurables du périmètre des coûts susceptibles d'être pris en compte, plutôt qu'à les allouer par convention. Cette approche est à la fois plus conforme à l'exigence de causalité directe posée par les textes réglementaires applicables et plus robuste face aux risques d'utilisation abusive du cadre tarifaire.

4. Observations complémentaires

4.1. Articulation avec la décision n° 2025-0340 et l'arrêté du 17 novembre 2025

Orange souligne l'importance de la cohérence entre les présentes lignes directrices et le cadre déjà établi par la décision n° 2025-0340, qui a fixé à zéro le montant maximal de tarification des frais de transfert de données standard dans le cadre d'un changement de fournisseur. Cette décision reposait sur le constat que le coût incrémental d'un transfert de données standard réalisé sur l'infrastructure existante est nul.

Le projet de lignes directrices multi-cloud parvient à une conclusion différente pour les coûts d'interconnexion directe, ce qui se justifie par le caractère récurrent et potentiellement croissant des transferts multi-cloud, par opposition au caractère ponctuel du transfert lié à un changement de fournisseur. Orange partage cette distinction, qui reflète la réalité opérationnelle des architectures multi-cloud.

Toutefois, Orange invite l'Arcep à veiller à ce que cette distinction ne crée pas d'incertitude juridique pour les opérateurs quant à la qualification d'un transfert donné — multi-cloud ou changement de fournisseur — et aux règles tarifaires applicables.

4.2. 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 s'articuler avec ces clauses ;
- les catégories de coûts retenues 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.

4.3. Cohérence avec la recommandation de l'Arcep du 25 septembre 2025 sur l'interopérabilité et la portabilité

Orange relève que la recommandation de l'Arcep du 25 septembre 2025 relative à l'interopérabilité et à la portabilité des services cloud recommande la mise à disposition d'informations standardisées sur les modalités de portabilité et d'interopérabilité, ainsi que la fourniture d'API stables et documentées (spécification OpenAPI, préavis de 12 mois pour les modifications non rétro compatibles).

Cette recommandation est complémentaire des présentes lignes directrices. Orange suggère que le texte final des lignes directrices mentionne cette articulation et rappelle que la disponibilité d'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 transfert de données multi-cloud.

4.4. Articulation avec l'Omnibus numérique et les évolutions du cadre européen

La Commission européenne a adopté, en février 2026, un ensemble législatif dit « Omnibus numérique », qui inclut une proposition de modification du Data Act. Pour ce qui concerne les obligations cloud, cette proposition introduit une exception aux obligations du chapitre VI (à l'exclusion des obligations tarifaires) pour les contrats conclus avant le 12 septembre 2025 concernant des services PaaS et SaaS fournis par une PME ou adaptés aux besoins spécifiques d'un client. Cette évolution témoigne d'une volonté de calibrer les obligations réglementaires en fonction de la réalité des marchés et des acteurs concernés.

Orange invite l'Arcep à prévoir, dans le texte final des lignes directrices, un mécanisme de révision périodique qui permette d'adapter le cadre aux évolutions du droit européen issu de l'Omnibus numérique, en particulier si des modifications substantielles sont apportées aux dispositions de l'article 34 du Data Act relatives aux frais de transfert de données en cas d'usage multi-cloud. Une telle clause de révision garantirait la cohérence à terme des lignes directrices nationales avec l'évolution du cadre harmonisé européen, et éviterait que des divergences ne s'installent entre le régime français et le régime applicable dans les autres États membres.

4.5. Benchmark international : enseignements de l'enquête CMA

Orange note avec intérêt que l'Arcep fait elle-même référence, dans le projet de lignes directrices, au rapport final de la CMA (*Cloud Infrastructure Services — Final decision report*, juillet 2025), qui analyse les coûts associés aux transferts de données sortants (*egress fees*) des fournisseurs de services cloud. Les principaux enseignements de cette enquête, qui confortent l'approche retenue par l'Autorité, sont les suivants.

La CMA confirme que le coût du réseau d'un fournisseur de services cloud est un coût fixe lié à la capacité maximale de transfert simultané, et non à la quantité totale de données transférées : cette conclusion valide directement la méthode des coûts incrémentaux retenue par l'Arcep et la conclusion selon laquelle les coûts d'infrastructure de transport ne présentent pas de composante incrémentale imputable au multi-cloud.

Par ailleurs, l'enquête CMA établit que les *egress fees* pratiqués par les principaux fournisseurs de services cloud — AWS, Microsoft Azure et Google Cloud — constituaient une barrière commerciale significative au développement du multi-cloud et au changement de fournisseur. La CMA souligne à cet égard que ces fournisseurs détiennent une position dominante sur le marché des services d'infrastructure cloud (*hyperscalers*), qui leur confère un pouvoir de marché suffisant pour maintenir des niveaux de frais d'*egress* déconnectés des coûts réellement supportés. C'est précisément l'existence de cette position dominante qui justifie, d'un point de vue concurrentiel, la légitimité et la nécessité de l'encadrement tarifaire entrepris par l'Arcep : sans intervention réglementaire, le pouvoir de marché des acteurs dominants leur permettrait de continuer à utiliser les *egress fees* comme instrument de verrouillage de la clientèle, au détriment du développement d'un marché cloud concurrentiel. La CMA a d'ailleurs recommandé l'utilisation des pouvoirs issus du *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (DMCCA) pour engager des investigations visant à désigner AWS et Microsoft comme acteurs en position de *Strategic Market Status* (SMS), témoignant ainsi de la convergence des analyses réglementaires entre la France et le Royaume-Uni sur la nécessité d'agir structurellement sur ce marché.

Ces éléments de benchmark international confortent à la fois la méthodologie retenue par l'Arcep et le bien-fondé d'un encadrement tarifaire ambitieux : dès lors que les *egress fees* des acteurs dominants excèdent structurellement leurs coûts incrémentaux réels, leur plafonnement au niveau des coûts directement supportés constitue une réponse proportionnée et juridiquement fondée aux distorsions concurrentielles identifiées.

Conclusion

Orange accueille favorablement le projet de lignes directrices de l'Arcep, qui apporte un cadre utile et cohérent pour la mise en œuvre de l'article 34 du règlement sur les données et de l'article 27 de la loi SREN en matière de frais de transfert liés au multi cloud.

La réponse d'Orange peut se résumer en trois messages principaux :

- **Un accord de fond sur les principes :**
 - reconnaissance de l'absence de coûts incrémentaux au niveau de l'infrastructure de transport
 - limitation de l'assiette des coûts susceptibles d'être pris en compte aux seuls postes objectivement et directement identifiables (cross-connect, burst fees avérés avec lien de causalité documenté)
 - exclusion des coûts de fonctions centrales et des solutions de connectivité dédiée du périmètre des lignes directrices
- **Un appel à la prudence sur l'imputation et l'allocation des coûts d'interconnexion :**
 - nécessité de distinguer, au sein des interconnexions, les coûts véritablement incrémentaux (mises à niveau, burst fees avérés) des coûts fixes mutualisés
 - reconnaissance que l'impossibilité technique d'une tarification différenciée conduit à exclure les postes non objectivement mesurables du périmètre des coûts, et non à les allouer par convention
- **Une attention particulière aux contraintes techniques de mise en œuvre :**
 - impossibilité, pour le fournisseur, de distinguer la finalité d'un flux sortant
 - rejet des mécanismes déclaratifs côté client en raison des risques d'abus inhérents et de l'impossibilité de vérification par le fournisseur
 - besoin de cohérence avec le cadre déjà adopté pour les frais de changement de fournisseur (décision n° 2025 0340) et avec les travaux européens relatifs au Data Act.

Dans cette perspective, Orange se tient à la disposition de l'Arcep pour approfondir, de manière bilatérale, les aspects techniques identifiés dans la présente contribution — notamment la qualification juridique des postes de coûts directement identifiables (cross-connect, burst fees avérés et leur documentation), les modalités pratiques d'établissement du lien de causalité pour les mises à niveau de capacité, et l'articulation de ce cadre avec les évolutions du Data Act issues du processus Omnibus numérique — afin de contribuer à la finalisation de lignes directrices à la fois protectrices pour les utilisateurs et opérationnellement applicables par les acteurs du marché.

*** **

*** **