

Autorité
de la concurrence

**Avis n° 25-A-11 du 5 septembre 2025
concernant un projet de décret relatif à la transposition de la
directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du
13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le
règlement (UE) 2023/955**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 1^{er} août 2025 sous le numéro 25/0045 A, par laquelle le Gouvernement a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret relatif à la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/1791 concernant l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code de l'énergie, et notamment son article L. 713-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, les représentants de la Direction générale de l'Énergie et du Climat et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 3 septembre 2025 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

Résumé¹

Afin d'assurer la transposition de la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique (ci-après « la directive 2023/1791 »), et notamment d'introduire la notion « *de réseaux de chaleur et de froid efficaces* » détaillée à l'article 26 de la directive, un projet d'ordonnance modifie certaines dispositions législatives du code de l'énergie comme celles relatives à la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid. Cette procédure consiste à rendre obligatoire le raccordement au réseau classé dans un périmètre géographique préétabli, rendant, de fait, captifs les consommateurs soumis à cette obligation.

Jusqu'à présent, un réseau de chaleur ou de froid devait être approvisionné à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération pour obtenir son classement. Désormais, un réseau devra être considéré comme efficace au sens de la directive 2023/1791 pour obtenir son classement.

Les modalités d'application retenues pour la notion d'efficacité intègrent celles de la procédure de classement, lesquelles doivent, en vertu de l'article L. 713-1 du code de l'énergie, faire l'objet d'un avis de l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité »). L'Autorité a, dès lors, été saisie par le Gouvernement d'une demande d'avis sur le projet de décret visant, entre autres, à préciser les modalités d'application de la notion d'efficacité et à assurer la mise en cohérence entre celle-ci et la procédure de classement.

L'Autorité a, tout d'abord, relevé que l'introduction de la notion d'efficacité au sein du dispositif de classement apparaît comme une solution pertinente afin d'éviter la création de deux dispositifs parallèles visant un objectif similaire. En outre, la notion d'efficacité, en ce qu'elle est adossée à des seuils progressivement plus exigeants que ceux actuellement en place pour le classement, permet de maintenir une logique incitative pour les exploitants de réseaux dès à présent classés.

Par ailleurs, tant la logique que les modalités opérationnelles retenues par le projet de décret sont cohérentes avec les dispositions de la directive 2023/1791. Que cela soit les seuils progressivement plus exigeants, la logique d'accompagnement pour les réseaux de chaud et de froid échouant à valider les critères d'efficacité, le suivi des unités d'alimentation ou encore le contrôle de l'usage des combustibles fossiles dans les réseaux de chaleur et de froid, ces différentes dispositions sont retranscrites dans les dispositions du projet de décret et ne présentent pas de problématiques concurrentielles particulières.

Si ces modalités d'application réglementaires propres à la notion d'efficacité étaient amenées à évoluer, par exemple dans l'hypothèse d'une application uniforme de seuils d'intensité carbone pour définir l'efficacité des réseaux de chaleur et des réseaux de froid, une nouvelle saisine de l'Autorité serait nécessaire en vertu du code de l'énergie et compte tenu des enjeux concurrentiels spécifiques des marchés de l'énergie.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
A. LA SAISINE	4
B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID.4	
C. LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID.....	5
I. CONSTATATIONS	6
A. LA DIRECTIVE 2023/1791 RELATIVE À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE.....6	
1. LES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE CONCERNANT LES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID	6
2. LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE CONCERNANT LES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID EFFICACES	6
B. LE DROIT NATIONAL RELATIF À LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID.....8	
C. LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ENVISAGÉES.9	
1. L'ÉVOLUTION DES CRITÈRES LÉGISLATIFS RELATIFS AU CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID.....9	
2. L'INTÉGRATION DES CRITÈRES D'EFFICACITÉ POUR LE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID.....10	
a) La modification de l'article R. 712-1 du code de l'énergie..... 10	
b) La création de dispositions réglementaires relatives aux réseaux de chaleur et de froid efficaces	11
II. DISCUSSION	12
A. LA TRANSPOSITION DE LA NOTION D'EFFICACITÉ DÉFINIE DANS LA DIRECTIVE 2023/1791 EST-ELLE ASSURÉE DE MANIÈRE COMPLÈTE ?...12	
B. L'INTÉGRATION DE LA NOTION D'EFFICACITÉ AUX CRITÈRES DE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID EST-ELLE COHÉRENTE ?	13
C. LES MODALITÉS D'APPLICATION ENVISAGÉES POUR LA NOTION D'EFFICACITÉ COMPORTENT-ELLES DES ENJEUX CONCURRENTIELS ?	14
CONCLUSION.....	16

Introduction

A. LA SAISINE

1. Par courrier enregistré le 1^{er} août 2025 sous le numéro 25/0045 A, l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») a été saisie par le Gouvernement d’une demande d’avis sur un projet de décret visant à préciser les modalités d’application de certaines dispositions issues de la transposition de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l’efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) (ci-après « la directive 2023/1791 »)².
2. La transposition de la directive en droit interne a été partiellement assurée par l’article 25 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (ci-après « la loi DADDUE »), qui a également habilité le Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnance dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution.
3. Le projet de décret soumis pour avis (ci-après « le projet de décret ») a pour objet de préciser les modalités d’application des dispositions issues de l’article 25 de la loi DADDUE et du projet d’ordonnance pris sur le fondement de l’article 25, notamment les dispositions modifiant le classement des réseaux de chaleur et de froid, dont l’article L. 712-1 du code de l’énergie.
4. La saisine est ainsi fondée sur l’article L. 713-1 du code de l’énergie, qui dispose que « *les conditions d’application des articles L. 712-1 à L. 712-3, (relatifs aux principes et modalités de classement) sont déterminées par un décret en Conseil d’État, après avis de l’Autorité de la concurrence* ».

B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

5. Un réseau de chaleur ou de froid est un système de distribution d’énergie thermique, dont la production est centralisée ou décentralisée, et qui permet de desservir plusieurs usagers par un ensemble de canalisations, généralement à l’échelle d’une zone urbaine ou d’un quartier. Ces réseaux ont ainsi une dimension locale, à l’inverse des réseaux de gaz et d’électricité qui maillent l’ensemble du territoire en France, marquée par une participation importante des collectivités territoriales³.
6. En France, en 2023, il existait environ 1 000 réseaux de chaleur, qui desservaient 50 065 bâtiments, et contribuaient pour 5 à 6 % au chauffage des bâtiments, et 43 réseaux de froid, pour 1 637 bâtiments raccordés⁴. Le nombre de réseaux a augmenté de 6 % entre 2022 et 2023, et 2 685 bâtiments supplémentaires ont été raccordés.

² JO L 231 du 20.9.2023, p. 1-111.

³ En France, en 2023, 40 % des réseaux de chaleur étaient gérés par une délégation de service public, 31 % en régie et 10 % par un autre procédé public, représentant respectivement 77 %, 4 % et 5 % des livraisons de chaleur.

⁴ FEDENE, Enquête des réseaux de chaleur et froid, édition 2024, p. 4.

7. Concernant les acteurs du secteur, le marché est assez concentré. Selon un rapport de l'ADEME sur le secteur publié en 2019, les services liés à l'exploitation des réseaux de chaleur et de froid étaient, en France, fournis principalement par cinq opérateurs qui concentraient 90 % du chiffre d'affaires sur le marché, soit plus de deux milliards d'euros en 2017. Dalkia était à l'origine de 44 % du chiffre d'affaires lié aux activités d'exploitation des réseaux de chaleur et de froid, devant Engie France Réseaux (22 %), Engie Cofely (11 %), Coriance (7 %) et Idex (7 %). Plus récemment, selon une étude Xerfi publiée en mars 2025, les activités de réseaux de chaleur et de froid se seraient concentrées autour de Dalkia et Engie : ces deux entreprises « *exploitaient plus de la moitié du parc sur le territoire national en 2023, et ont généré ensemble une part équivalente à 82% des revenus des entreprises du secteur* »⁵.

C. LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

8. Les réseaux de chaleur et de froid peuvent être alimentés par diverses sources d'énergie, souvent multiples pour un même réseau⁶. Il peut s'agir (i) d'énergies renouvelables, comme la biomasse, la géothermie ou l'énergie solaire, (ii) d'énergies de récupération, comme la valorisation énergétique des déchets, de processus industriels, de biogaz, ou encore (iii) d'énergies fossiles, telles que le gaz naturel, le charbon ou le fioul.
9. Le CEREMA⁷ relevait qu'« *en 2021, les réseaux de chaleur (...) sont alimentés à plus de 60% par des énergies renouvelables ou de récupération* »⁸. La part des énergies renouvelables et de récupération consommée par les réseaux de chaleur est en constante augmentation depuis dix ans. Cette part, qui était de 40 % en 2013, atteignait plus de 60 % au plan national en 2022⁹.

⁵ XERFI (2025), « Les réseaux collectifs de chaleur et de froid », *Présentation et chiffres clés*.

⁶ Selon la FEDENE dans son enquête portant sur les réseaux de chaleur et de froid de 2024, « *en 2023, 72 % des réseaux, représentant 90 % des livraisons, ont fonctionné avec au moins deux sources d'énergie* ».

⁷ Le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

⁸ CEREMA, *Le classement automatique des réseaux de chaleur et de froid*, Guide pratique, décembre 2022.

⁹ CEREMA, « Le classement « automatique » des réseaux de chaleur et de froid », Présentation du décret 2022-666 du 26 avril 2022, 2022.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/220621_Presentation-classement-DGEC-DHUP-CEREMA.pdf.

I. Constatations

A. LA DIRECTIVE 2023/1791 RELATIVE À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

1. LES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE CONCERNANT LES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

10. La directive 2023/1791 qui constitue une évolution majeure du cadre juridique de l’Union européenne en matière d’efficacité énergétique, s’inscrit dans la refonte des dispositions entreprise pour atteindre les objectifs environnementaux de l’Union. Dans le cadre du pacte vert pour l’Europe¹⁰ et conformément aux objectifs de l’accord de Paris, la Commission européenne a proposé un plan d’objectifs climatiques visant à porter l’objectif d’émissions de gaz à effet de serre de l’Union à moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d’ici 2030.
11. La directive qui remplace et renforce les dispositions antérieures de la directive 2012/27/UE¹¹, en y introduisant des exigences plus précises et contraignantes, relève ainsi l’objectif de l’Union en matière d’efficacité énergétique, exigeant des États membres qu’ils garantissent collectivement une réduction supplémentaire de 11,7 % de la consommation d’énergie d’ici à 2030, par rapport aux projections de 2020. Les réseaux de chaleur et de froid, en ce qu’ils « *offrent un potentiel important d’économies d’énergie primaire dans l’Union* »¹² sont intégrés dans ces dispositifs d’efficacité énergétique. Les États membres sont invités à procéder à une évaluation exhaustive du potentiel des réseaux de chaleur et de froid efficaces¹³.

2. LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE CONCERNANT LES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID EFFICACES

12. Le chapitre V de la directive 2023/1791 prévoit ainsi un ensemble de mesures visant à améliorer l’efficacité au niveau de l’approvisionnement énergétique.
13. S’agissant de la notion d’efficacité, la directive 2012/27/UE sur l’efficacité énergétique définissait déjà la notion de réseau efficace dans son article 2 en considérant qu’un « *réseau de chaleur et de froid efficace, [est] un réseau de chaleur ou de froid utilisant au moins 50 % d’énergie renouvelable, 50 % de chaleur fatale, 75 % de chaleur issue de la cogénération ou 50 % d’une combinaison de ces types d’énergie ou de chaleur* ». Cette notion n’avait toutefois pas été introduite dans le droit national. La Direction générale de l’Énergie et du

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le Pacte vert pour l’Europe, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

¹¹ JO L 315 du 14.11.2012, p. 1-56.

¹² Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l’efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), JO L 231 du 20.9.2023, p. 1-111, considérant 101.

¹³ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l’efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), JO L 231 du 20.9.2023, p. 1-111, considérant 101.

Climat (ci-après « DGEC ») a précisé à cet égard « [qu']il s'agissait plus d'un objectif à atteindre dans le cadre de la promotion des réseaux de chaleur et de froid. Il n'imposait pas non plus d'obligation formelle d'élaborer un plan d'amélioration pour les réseaux jugés non efficaces ».

14. La DGEC a souligné qu'en revanche la directive 2023/1791 « *introduit des obligations substantielles pour les États membres en matière de développement, de modernisation et de gestion de ces réseaux, en vue de favoriser leur efficacité énergétique ainsi que leur décarbonation par l'intégration accrue des énergies renouvelables et de récupération* ». En substance, l'article 26 de la directive, pris « *afin d'assurer une consommation d'énergie primaire plus efficace et d'accroître la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement en chaleur et en froid du réseau* » dispose qu'un réseau de chaleur et de froid est dit efficace s'il répond aux critères environnementaux développés aux paragraphes 1 et 2 de cet article. Un réseau de chaleur ou de froid sera ainsi considéré comme efficace, au sens de la directive (article 26, §1), s'il atteint un certain seuil d'utilisation d'énergie renouvelable, de chaleur fatale, de chaleur issue de la cogénération ou d'une combinaison de ces types d'énergie¹⁴. Les seuils à atteindre deviennent de plus en plus exigeants au fur et à mesure que le temps avance.
15. Alternativement aux critères d'injection d'énergie renouvelable, les États membres peuvent choisir de mettre en place « *des critères de performance en matière de durabilité fondés sur la quantité d'émissions de gaz à effet de serre du réseau de chaleur et de froid par unité de chaleur ou de froid fournie aux clients* » (article 26, §2). Les critères fondés sur l'intensité carbone des réseaux de chaleur et de froid suivent une logique progressive similaire en étant de plus en plus exigeants au fil des années¹⁵.
16. Outre l'introduction des critères permettant la qualification d'un réseau, l'article 26 de la directive 2023/1791 établit des mesures tendant à assurer le développement de réseaux de chaleur et de froid efficaces. Il prévoit ainsi des conditions supplémentaires pour le recours aux combustibles fossiles dans les réseaux de chaleur et de froid ou dans le cas de rénovation substantielle du réseau (article 26, §4).
17. De plus, cette disposition impose des plans de transformation obligatoires à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les réseaux de chaleur et de froid existants dont la production dépasse 5 MWh et qui n'atteignent pas certains seuils requis pour être considérés comme efficaces. Cette obligation vise à assurer une consommation d'énergie primaire plus efficace, à réduire les pertes de distribution et à accroître la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement en chaleur et en froid. Le plan de transformation doit comprendre des

¹⁴ À titre d'exemple, jusqu'au 31 décembre 2027, un réseau utilisant au moins 50 % d'énergie renouvelable, 50 % de chaleur fatale, 75 % de chaleur issue de la cogénération ou 50 % d'une combinaison de ces types d'énergie et de chaleur sera considéré comme efficace.

À partir du 1^{er} janvier 2028, un réseau utilisant au moins 50 % d'énergie renouvelable, 50 % de chaleur fatale, 50 % d'énergie renouvelable et de chaleur fatale, 80 % de chaleur issue de la cogénération à haut rendement ou au moins une combinaison de ces énergies thermiques entrant dans le réseau dans laquelle la part d'énergie renouvelable est d'au moins 5 % et la part totale d'énergie renouvelable, de chaleur fatale et de chaleur issue de la cogénération à haut rendement est d'au moins 50 %.

¹⁵ À titre d'exemple, jusqu'au 31 décembre 2025, un réseau de chaleur et de froid présentant une quantité d'émissions de gaz à effet de serre par unité de chaleur ou de froid livrées aux clients inférieure à 200 grammes/kWh sera considéré comme efficace.

À partir du 1^{er} janvier 2026, le seuil sera abaissé à 150 g/KWh.

mesures visant à satisfaire aux critères requis pour être considéré comme efficace et être approuvé par l'autorité compétente (article 26, §5).

18. Enfin, l'article 26 de la directive introduit des exigences relatives à une analyse coûts-avantages au niveau des installations lorsque de nouvelles installations ou des rénovations substantielles d'installations sont prévues afin d'évaluer la faisabilité économique de l'accroissement de l'efficacité énergétique de l'approvisionnement en chaleur et en froid (article 26, §7).
19. La directive prévoit des dispositions à destination des États membres en vue de favoriser le développement des réseaux de chaleur et froid efficaces. Les États membres sont invités à prendre « *des mesures appropriées pour permettre le développement d'infrastructures de réseaux de chaleur et de froid efficaces* » (article 25, §4) et à « *promouvoir et faciliter l'exploitation du potentiel d'utilisation (...) de réseaux de chaleur et de froid efficaces lorsque ce potentiel a été établi* »¹⁶.

B. LE DROIT NATIONAL RELATIF À LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

20. En application de l'article L. 712-3 du code de l'énergie, le classement d'un réseau de chaleur ou de froid consiste en une procédure rendant obligatoire le raccordement au réseau des bâtiments situés dans un périmètre géographique identifié. Ce dispositif a été mis en place afin de faciliter le développement des réseaux de chaleur et de froid, d'assurer leur équilibre économique, mais également de permettre aux exploitants d'avoir une visibilité sur le long terme¹⁷. En termes de politique publique, la procédure de classement vise à encourager l'utilisation d'énergies renouvelables ou de récupération, contribuant ainsi aux objectifs locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement durable. La procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid est codifiée au livre VII du code de l'énergie, aux articles L. 712-1 et suivants (partie législative) et aux articles R. 712-1 et suivants (partie réglementaire).
21. Un réseau peut bénéficier du classement s'il remplit trois conditions. Il doit répondre à la qualification de service public industriel et commercial et être alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération. Il doit également disposer d'un système de comptage des quantités d'énergie livrée par point de livraison. Enfin, son équilibre financier doit être garanti. Un réseau validant ces trois critères est automatiquement classé.
22. Le classement du réseau est reconnu par arrêté du ministre chargé de l'énergie. À l'issue de cette reconnaissance, la collectivité compétente présente le plan de développement prioritaire. Dans cette zone délimitée, tout bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants doit être raccordé au réseau classé.

¹⁶ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), considérant 104.

¹⁷ Les usagers d'un réseau classé bénéficient d'une TVA à taux réduit prévu au B de l'article 278-0 bis du code général des impôts applicable aux réseaux de chaleur majoritairement alimentés par des énergies renouvelables et de récupération.

C. LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES ENVISAGÉES

1. L'ÉVOLUTION DES CRITÈRES LÉGISLATIFS RELATIFS AU CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

23. Le projet d'ordonnance communiqué à l'Autorité relatif à la transposition des articles 7, 26 et 27 de la directive 2023/1791, apporte des modifications au code de l'énergie et au code de la commande publique.
24. L'article 8 du projet d'ordonnance insère au sein du code de l'énergie les dispositions assurant la transposition de la notion d'efficacité. Il modifie le chapitre 1^{er} du titre I du livre VII du code de l'énergie en insérant après l'article L. 711-3, les articles L. 711-4, L. 711-5 et L. 711-6.
25. L'article L. 711-4, issu du projet d'ordonnance, serait rédigé comme suit :

« I- Un réseau de chaleur est dit efficace si la proportion de chaleur provenant de sources d'énergies renouvelables et de récupération est supérieure à un seuil défini par voie réglementaire. II.- Un réseau de froid est dit efficace si son seuil d'émission de gaz à effet de serre est inférieur à un seuil défini par voie réglementaire ».
26. Le projet d'ordonnance prévoit la création d'un article L. 711-6 qui imposerait à « *chaque exploitant d'un réseau de distribution de chaleur ou de froid qui n'est pas qualifié de réseau efficace au sens de l'article L. 711-4 et dont la puissance thermique installée est supérieure ou égale à 5 mégawatts, (...) d'élaborer un plan d'amélioration de la performance énergétique de ce réseau* »¹⁸.
27. L'article 9 du projet d'ordonnance modifie les dispositions législatives intéressant les principes et modalités de classement des réseaux de chaleur et de froid prévus à l'article L. 712-1 du code de l'énergie.
28. Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 712-1 dispose « *[qu']afin de favoriser le développement des énergies renouvelables, est classé en application du présent article un réseau de distribution de chaleur et de froid, répondant à la qualification de service public industriel et commercial au sens de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales, existant ou à créer, lorsqu'il est alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération* ».
29. L'article 9 du projet d'ordonnance vient modifier cette disposition en intégrant la notion d'efficacité prévue à l'article 26 de la directive 2023/1791. Ainsi, dans sa rédaction issue du projet d'ordonnance, l'article L. 712-1 du code de l'énergie disposerait « *[qu']afin de favoriser le développement des énergies renouvelables, est classé (...) un réseau de distribution de chaleur et de froid (...) lorsqu'il est efficace au sens de l'article L. 711-4* » (soulignement ajouté)¹⁹.

¹⁸ En substance, le plan d'amélioration contraindrat les réseaux de chaleur à accroître la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement en chaleur du réseau et les réseaux de froid de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

¹⁹ Il convient de relever que le choix du législateur de reconnaître le nouveau critère d'efficacité, en lieu et place du seuil d'injection d'énergie renouvelable, laisse toutefois inchangé les autres critères nécessaires au classement prévus à l'article L. 712-1 du code de l'énergie.

30. Ces évolutions législatives, prises pour assurer la transposition de la notion de réseaux de chaleur et de froid efficaces en droit interne, font de la notion d'efficacité une nouvelle condition pour obtenir le classement d'un réseau de chaleur ou de froid. Une mise en cohérence des dispositions réglementaires fixant les conditions d'application du classement des réseaux de chaleur et de froid est donc nécessaire.

2. L'INTÉGRATION DES CRITÈRES D'EFFICACITÉ POUR LE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID

31. Le projet de décret modifie un ensemble de dispositions du code de l'énergie, du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Il ne se limite donc pas aux principes et modalités de classement des réseaux de chaleur et de froid. Deux articles en particulier modifient les conditions d'application du classement des réseaux de chaleur et de froid : l'article 12 en ce qu'il modifie l'article R. 712-1 du code de l'énergie et organise un renvoi vers une nouvelle disposition réglementaire (a) et l'article 11 en ce qu'il porte les nouveaux critères de la notion d'efficacité sur laquelle le classement des réseaux de chaleur et de froid s'appuiera (b).

a) La modification de l'article R. 712-1 du code de l'énergie

32. L'article 12 du projet de décret modifie l'article R. 712-1 du code de l'énergie en supprimant le renvoi à l'article L. 211-2 du code de l'énergie pour la définition des énergies considérées comme renouvelables en vue de l'application de l'article L. 712-1 du code de l'énergie, et opère un renvoi au profit d'une nouvelle disposition réglementaire. Tel qu'il résulte du projet de décret, l'article R. 712-1 du code de l'énergie disposerait ainsi que « *pour l'application de l'article L. 712-1, sont considérées comme énergies renouvelables et de récupération les sources d'énergie mentionnées au II de l'article R. 711-5* ».

33. En outre, le projet de décret supprime les autres conditions d'application du classement des réseaux de chaleur et de froid prévues à l'article R. 712-1 du code de l'énergie, à savoir :

- le périmètre de comptabilisation de l'énergie renouvelable permettant d'atteindre le seuil de 50 % d'énergies renouvelables anciennement prévu à l'article L. 712-1 du code de l'énergie²⁰ ;
- l'actualisation annuelle des réseaux validant le seuil²¹.

²⁰ Or, jusqu'à présent, le volume d'énergie renouvelable s'appréciait au regard de la totalité de l'énergie injectée dans le réseau et de l'ensemble des sources d'énergie utilisées dans le cadre du périmètre du contrat ou de la régie.

²¹ L'article R. 712-1 du code de l'énergie prévoit, dans sa rédaction actuelle, en son II, qu'« *un arrêté du ministre chargé de l'énergie constate chaque année, pour chaque réseau de chaleur ou de froid existant, le taux d'énergie renouvelable ou de récupération à retenir pour l'appréciation du seuil de plus de 50 % de sources d'énergie renouvelable ou de récupération exigé à l'article L. 712-1 pour le classement d'un réseau de chaleur ou de froid* ».

b) La création de dispositions réglementaires relatives aux réseaux de chaleur et de froid efficaces

34. L'article 11 du projet de décret insère les articles R. 711-5 à R. 711-10 à la section 1 du chapitre 1^{er} du titre I du livre VII du code de l'énergie, relative à la production de chaleur, assurant ainsi la transposition de la notion d'efficacité et des conditions d'application de cette notion telle que prévue par l'article 26 de la directive 2023/1791.
35. L'article R. 711-5 du code de l'énergie fixerait les critères pour qu'un réseau de chaleur soit considéré comme efficace. Ainsi, il détaillerait les différents seuils d'injection d'énergie renouvelable devant être atteints pour qu'un réseau de chaleur puisse être considéré comme efficace (I°) et les énergies considérées comme renouvelables permettant d'atteindre lesdits seuils (II°). Il reprendrait à l'identique les éléments actuellement détaillés à l'article R. 712-1 du code de l'énergie.
36. En effet, la rédaction envisagée de l'article R. 711-5 du code de l'énergie procède au même renvoi à l'article L. 211-2, lequel définit les énergies considérées comme renouvelables et s'appuie sur la même définition des énergies de récupération et, retient le même périmètre géographique de comptabilisation de l'énergie permettant d'atteindre le seuil d'injection. En outre, l'article R. 711-5 renverrait également à un arrêté du ministre chargé de l'Énergie la définition des modalités de calcul du taux d'énergie renouvelable et la constatation annuelle de validation des seuils. Enfin, outre la reprise du contenu de l'article R. 712-1 du code de l'énergie, le projet de décret insère à l'article R. 711-5 des dispositions réglementaires propres à la notion d'efficacité telles que les seuils progressivement plus exigeants.
37. En somme, l'article R. 711-5, tel que prévu par le projet de décret, opère une transposition à droit constant de la directive en reprenant la logique d'intégration d'énergie renouvelable ou de récupération qui préexistait pour les réseaux de chaleur. Selon la DGEC, ce choix, qui crée une continuité entre le dispositif actuel de classement et les nouveaux seuils attachés à la notion d'efficacité, prévient à court terme les réseaux de chaleur d'une modification trop brutale des équilibres économiques. En outre, il semble qu'exprimer des seuils à atteindre en énergie renouvelable ou de récupération s'adapte mieux au profil actuel d'alimentation des réseaux de chaleur.
38. En revanche, les réseaux de froid, lesquels présentent, selon la DGEC, un profil technique différent des réseaux de chaleur, notamment du fait de leur alimentation en électricité, se voient imposer des seuils exprimés en intensité carbone. En effet, en rupture avec le droit existant, le projet de décret prévoit d'insérer des critères relatifs aux émissions de gaz à effet de serre pour la qualification des réseaux de froid. Dans la rédaction envisagée par le projet de décret, l'article R. 711-6 du code de l'énergie disposerait ainsi « [qu']un réseau de froid est dit efficace au sens du II de l'article L. 711-4, si les émissions de gaz à effet de serre de l'approvisionnement en froid du réseau par unité de froid livré sont inférieures ou égales » à des seuils détaillés dans le reste de l'article. Similairement à l'article R. 711-5, dans la rédaction envisagée, l'article R. 711-6 détaillerait le même périmètre géographique de comptabilisation des émissions (II°) et renverrait également à un arrêté du ministre chargé de l'Énergie la définition des modalités de calcul des émissions et de la constatation annuelle de validation des minimas d'émission.
39. Il ressort toutefois des déclarations de la DGEC qu'il est envisagé d'appliquer des seuils d'intensité carbone pour définir l'efficacité des réseaux de chaleur. Attendue pour 2035, cette évolution des critères serait justifiée par le développement de la cogénération nucléaire.
40. Par ailleurs, l'article R. 711-7 du code de l'énergie, tel qu'il résulte du projet de décret, dispose qu'un réseau mixte, c'est-à-dire délivrant à la fois de la chaleur et du froid, sera « *dit*

efficace s'il respecte à la fois les critères de l'article R. 711-5 pour son réseau de chaleur et le seuil d'émissions de gaz à effet de serre de l'article R. 711-6 pour son réseau de froid ». Cette logique duale s'applique aussi au plan d'amélioration de ce type réseau puisque ce dernier « peut être établi pour améliorer l'efficacité de la ou les parties du réseau identifiées comme non efficaces » mais également « lorsque les deux parties, chaleur et froid, sont concernées, le plan porte sur l'ensemble du réseau ».

41. Enfin, tant pour les seuils d'injection d'énergie renouvelable que pour les minimas d'émission de gaz à effet de serre, l'article R. 711-10 du code de l'énergie prévu par le projet de décret, renverrait à un arrêté du ministre chargé de l'Énergie la détermination des modalités de vérification de l'atteinte des seuils.

II. Discussion

42. Comme l'Autorité l'a déjà rappelé dans ses avis n° 11-A-21²² et n° 22-A-02²³, le classement d'un réseau de chaleur ou de froid a pour conséquence directe de rendre captifs les résidents consommateurs concernés par l'obligation de raccordement, en supprimant totalement leur liberté de choix en termes de modes d'énergie et de chauffage.
43. L'Autorité vérifiera donc que les mesures réglementaires prises pour assurer la transposition de la directive 2023/1791 n'ajoutent pas de restrictions supplémentaires susceptibles de modifier l'équilibre opéré par le législateur entre les objectifs de sauvegarde de l'environnement et de lutte contre le changement climatique, d'une part, et l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et à la concurrence, d'autre part. Ainsi, l'Autorité s'assurera d'abord que la notion d'efficacité définie dans la directive 2023/1791 est transposée de manière complète (A). L'Autorité examinera ensuite la cohérence de l'intégration de la notion d'efficacité aux critères de classement des réseaux de chaleur et de froid (B). Elle analysera enfin si les modalités d'application envisagées pour la notion d'efficacité comportent des enjeux concurrentiels (C).

A. LA TRANSPOSITION DE LA NOTION D'EFFICACITÉ DÉFINIE DANS LA DIRECTIVE 2023/1791 EST-ELLE ASSURÉE DE MANIÈRE COMPLÈTE ?

44. La notion d'efficacité prévue à l'article 26 de la directive 2023/1791 s'articule autour de seuils progressivement plus exigeants, d'une logique d'accompagnement pour les réseaux de chaleur et de froid échouant à valider les critères d'efficacité, d'un suivi des unités d'alimentation du réseau en question de travaux d'ampleur et enfin d'un contrôle de l'usage des combustibles fossiles dans les réseaux de chaleur et de froid.

²² Avis n° 11-A-21 du 16 décembre 2011 concernant un projet de décret relatif aux conditions et à la procédure de classement d'un réseau de distribution d'énergie thermique, § 53 à 60.

²³ Avis n° 22-A-02 du 9 février 2022 concernant un projet de décret relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid, § 93 et 94.

45. Le projet de décret reprend la logique d'amélioration graduelle, tant pour les seuils des réseaux de chaleur que ceux des réseaux de froid, requise pour bénéficier de la qualification d'efficace. Les échéances et les seuils envisagés dans le projet de décret sont identiques aux dispositions de l'article 26 de la directive 2023/1791.
46. Toutefois, les types d'énergies visés par le dispositif semblent différer. En effet, l'article 26, §1 de la directive 2023/1791 prévoit des seuils d'injection d'énergies renouvelables dans l'approvisionnement en chaleur et en froid du réseau qui peuvent être atteints par l'utilisation d'énergie renouvelable, de chaleur fatale, de chaleur issue de la cogénération ou d'une combinaison de ces types d'énergie et de chaleur. Le projet de décret retient une vision plus stricte.
47. À la différence de l'article 26, §1 de la directive qui permet le recours à de la chaleur issue de la cogénération, la transposition, en ce qu'elle s'effectue à droit constant pour les seuils d'intégration d'énergie renouvelable et de récupération en reprenant le périmètre de l'ancien article R. 712-1, 1°, n'intègre pas toutes les formes de cogénération. Si certains types de cogénération sont retenus par l'article R. 711-5 du code de l'énergie²⁴, tel qu'il résulte du projet de décret, car considérés comme des énergies de récupération, le périmètre du dispositif n'inclut pas la cogénération fossile. Selon la DGEC, ce choix de maintenir le périmètre du dispositif national plus contraignant a été réalisé afin de prévenir une régression du dispositif de classement d'un point de vue environnemental.
48. Malgré cette différence, relative au périmètre des énergies pouvant permettre de valider les seuils d'efficacité, les dispositions envisagées par le projet d'ordonnance et le projet de décret assurent une transposition de la notion d'efficacité conforme aux objectifs de la directive 2023/1791.

B. L'INTÉGRATION DE LA NOTION D'EFFICACITÉ AUX CRITÈRES DE CLASSEMENT DES RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID EST-ELLE COHÉRENTE ?

49. La procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid est un dispositif propre au droit national. Dès lors, le choix opéré par le projet d'ordonnance de subordonner le classement d'un réseau à la validation des conditions de qualification de la notion d'efficacité apparaît comme un choix réalisé en opportunité. La notion d'efficacité, intégrée dans le droit de l'Union dès 2012, aurait pu former un dispositif *ad hoc* non adossé à la procédure de classement des réseaux.
50. Cependant, il convient de relever, d'une part, que la notion d'efficacité et la procédure de classement partagent un objectif similaire. En effet, l'article 26, §1 de la directive 2023/1791 dispose que la notion d'efficacité est introduite « *afin d'assurer une consommation d'énergie primaire plus efficace et d'accroître la part des énergies renouvelables dans*

²⁴ L'article R. 711-5 du code de l'énergie dispose que « *sont considérées comme énergies de récupération : la fraction non biodégradable des déchets ménagers ou assimilés, des déchets des collectivités, des déchets industriels, des résidus de papeterie et de raffinerie, les gaz de récupération (mines, cokerie, haut-fourneau, aciérie et gaz fatals) et la récupération de chaleur sur eaux usées ou de chaleur fatale ; la chaleur produite par une installation de cogénération est considérée comme une énergie de récupération uniquement pour la part issue de l'une des sources d'énergie précitées* ».

l'approvisionnement en chaleur et en froid du réseau ». Similairement, l'article L. 712-1 du code de l'énergie, dispose qu'un réseau de chaleur et de froid est classé « *afin de favoriser le développement des énergies renouvelables* ».

51. D'autre part, l'intégration de la notion d'efficacité dans le droit interne implique en tout état de cause une mise en cohérence des mesures relatives au classement. En l'état actuel du droit, un réseau peut obtenir son classement s'il est approvisionné par plus de 50 % d'énergie renouvelable ou de récupération.
52. Si ce seuil est valide jusqu'en 2040 pour pouvoir être qualifié d'efficace, passé cette date l'augmentation des seuils de qualification ferait que des réseaux classés en droit national ne seraient plus considérés comme efficaces au sens du droit de l'Union. En d'autres termes, dissocier les conditions de classement et la notion d'efficacité imposerait aux opérateurs de réseaux de devoir se conformer à deux dispositifs, distincts et soumis à des conditions proches bien que différentes, visant une même finalité. Selon la DGEC, cette dissociation serait susceptible de créer une surcharge administrative pour les exploitants sans raison objective. En ce sens, la DGEC a expliqué que les acteurs sollicités dans le cadre de l'élaboration du projet de décret avaient exprimé le souhait de voir les deux procédures coexister tout en étant harmonisées.
53. Enfin, en termes de politiques publiques, en l'absence de modification des modalités de classement, les exploitants de réseaux de chaleur auraient eu moins d'incitations à dépasser le seuil de 50 % d'énergies renouvelables ou de récupération après 2040. Cela aurait pu limiter les progrès en matière d'efficacité énergétique. En d'autres termes, l'absence d'intégration de la notion d'efficacité issue de la directive 2023/1791 à la procédure de classement aurait réduit la nécessité d'atteindre des seuils d'intégration d'énergies renouvelables ou de récupération plus vertueux.
54. Il découle de ce qui précède que l'intégration du critère d'efficacité dans les conditions de classement apparaît cohérente.

C. LES MODALITÉS D'APPLICATION ENVISAGÉES POUR LA NOTION D'EFFICACITÉ COMPORTENT-ELLES DES ENJEUX CONCURRENTIELS ?

55. Les nouvelles dispositions relatives à la notion d'efficacité s'accompagnent de modalités additionnelles à destination des exploitants de réseaux de chaleur et de froid pour le classement des réseaux.
56. En premier lieu, concernant le plan d'amélioration des réseaux non efficaces, la DGEC a expliqué que l'obligation de développer un tel plan s'inscrit dans une logique bénéfique pour l'exploitant. En effet, chaque exploitant est déjà engagé dans une démarche de planification, de maîtrise des coûts et d'équilibre économique de son réseau. Ce plan d'amélioration, aligné sur les objectifs de décarbonation, permet d'élaborer une stratégie qui vise non seulement à bénéficier de dispositifs fiscaux avantageux, mais aussi à réduire les coûts opérationnels grâce à une meilleure valorisation des énergies de récupération et à l'optimisation du mix énergétique du réseau concerné.
57. En second lieu, s'agissant du suivi des conditions à remplir par des réseaux pour être qualifiés d'efficace, qui relèvera des arrêtés du ministre chargé de l'Énergie, visés aux articles R. 711-5, III, R. 711-6, III et R. 711-10 du code de l'énergie, la DGEC a expliqué qu'ils sont en cours de rédaction. Leurs contenus devraient néanmoins être similaires aux

actuels arrêtés permettant la mesure et le contrôle du seuil d'intégration de 50 % d'énergie renouvelable ou de récupération.

58. L'arrêté prévu au III^o de l'article R. 711-5 du code de l'énergie s'appuiera sur les modalités en vigueur, que cela soit celles relatives au calcul du taux d'énergie renouvelable et de récupération d'un réseau de chaleur ou celles relatives à la période de référence pour le calcul de ce taux. Similairement, s'agissant de la constatation annuelle de l'atteinte du seuil pour chaque réseau existant, la DGEC a précisé que l'arrêté en cours de rédaction sera proche de l'arrêté du 3 décembre 2024 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid qui constate l'atteinte annuelle du seuil actuellement défini à l'article L. 712-1 du code de l'énergie. Enfin, s'agissant de l'arrêté prévu au III^o de l'article R. 711-6 portant sur le contrôle des seuils d'émission de gaz à effet de serre des réseaux de froid, la DGEC a indiqué que l'arrêté en cours de rédaction reprendra la logique de l'arrêté visé au III^o de l'article R. 711-5 du code de l'énergie, relatif aux réseaux de chaleur, et détaillé ci-avant.
59. Ainsi, les modalités d'application de la notion d'efficacité reprendront celles du dispositif actuel sur les dispositions communes. Sur les modalités spécifiques à la notion d'efficacité qui ne pourraient pas être reprises des arrêtés existants, des dispositions additionnelles, en cours de rédaction, seront introduites dans les arrêtés du ministre chargé de l'Énergie.
60. Enfin, la perte potentielle de la qualification d'efficace par un réseau est susceptible d'affecter la situation des consommateurs soumis à l'obligation de raccordement aux réseaux classés. L'intégration de seuils de plus en plus exigeants pourrait aboutir à une situation où des réseaux classés, c'est-à-dire qui validaient les conditions de l'article L. 712-1 du code de l'énergie, ne pourraient plus être considérés comme efficaces passé une certaine date.
61. La perte de la qualification d'efficace ne modifie toutefois pas l'équilibre du dispositif de classement existant puisque ce cas de figure est d'ores et déjà envisagé par le droit positif. En effet, l'article R. 712-12 du code de l'énergie prévoit que lorsque le réseau « *ne satisfait plus à l'un des (...) critères fixés* (à l'article L. 712-1 du code de l'énergie), *notamment en matière de comptage des quantités d'énergie livrées, un arrêté du ministre chargé de l'énergie constate la caducité du classement* ». Ce constat a pour conséquence de « *prive[r] d'effet le ou les périmètres de développement prioritaire correspondants* ».
62. En d'autres termes, le fait de substituer la notion d'efficacité au seuil de 50 % d'énergie renouvelable dans les conditions de l'article L. 712-1 du code de l'énergie ne crée pas de contraintes additionnelles à l'égard des consommateurs captifs. Un réseau classé ne validant plus un des critères sera déclassé entraînant *de facto* la perte des bénéfices liés au classement. Plus précisément, les bâtiments neufs ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants situés dans le périmètre de développement prioritaire du réseau, ne seraient plus soumis à l'obligation de raccordement. Pour les bâtiments déjà raccordés, la DGEC a précisé qu'ils gagneront en flexibilité. Ces derniers pourront en effet rester raccordés ou changer de mode de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire.
63. Il découle de ce qui précède que les modalités d'application envisagées à ce stade pour la notion d'efficacité ne présentent pas d'enjeux concurrentiels.
64. En tout état de cause, si les dispositions réglementaires présentées ci-avant concernant la notion d'efficacité étaient amenées à évoluer, en particulier dans l'hypothèse où une application uniforme des seuils détaillée au paragraphe 39 était mise en œuvre, une nouvelle saisine de l'Autorité serait nécessaire en vertu de l'article L. 713-1 du code de l'énergie et compte tenu des enjeux concurrentiels spécifiques des marchés de l'énergie.

Conclusion

65. L'Autorité émet un avis favorable au projet de décret relatif à la transposition de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

Délibéré sur le rapport oral de M. Louis Grall, rapporteur, et l'intervention de Mme Laure Gauthier, rapporteure générale adjointe, par Mme Anne Wachsmann-Guigon, vice-présidente, présidente de séance, M. Thibaud Vergé et M. Vivien Terrien, vice-présidents.

La chargée de séance,

Claire Villeva

La présidente de séance,

Anne Wachsmann-Guigon

© Autorité de la concurrence