

DELIBERATION N° 2023-294

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 septembre 2023 portant avis sur un projet de décret relatif aux garanties d'origine de l'électricité

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

1.1 Contexte européen

La directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018¹, refonte de la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables², a défini un cadre commun pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Dans le but de démontrer aux clients finals la part ou la quantité d'énergie produite à partir de sources renouvelables que contient le bouquet énergétique d'un fournisseur, notamment lorsque ce dernier fait référence à la consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables, elle a établi certaines règles relatives aux garanties d'origine, définies comme « *un document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables* » (article 2).

Cette directive définit par ailleurs le mix résiduel comme le « *bouquet énergétique annuel total d'un État membre, à l'exclusion de la part couverte par les garanties d'origine annulées* », étant précisé que les États membres incluent les garanties d'origine expirées (qui n'ont donc pas été utilisées) dans le calcul de leur mix résiduel.

En application de l'article 19 de cette directive :

- une garantie d'origine correspond à un volume type de 1 MWh ;
- une garantie d'origine est émise au maximum pour chaque unité d'énergie produite ;
- les garanties d'origine sont valables pendant douze mois après la production de l'unité d'énergie concernée (les États-membres doivent veiller à ce qu'elles expirent au plus tard dix-huit mois après la production de l'unité d'énergie concernée) ;
- une garantie d'origine doit préciser un certain nombre d'informations ;
- les États membres reconnaissent les garanties d'origine émises par d'autres États membres, sauf en cas de doute quant à leur exactitude, fiabilité ou véracité : ils doivent alors justifier leur refus de certaines garanties d'origine à la Commission européenne.

Conformément au paragraphe 2 de ce même article 19, les États membres « *peuvent prévoir que des garanties d'origine soient émises pour des énergies produites à partir de sources non renouvelables* ».

S'agissant de l'électricité produite par une installation bénéficiant du soutien financier d'un régime d'aide, l'article 19 susmentionné dispose que les États-membres veillent à ce que « *la valeur de marché de la garantie d'origine (...) soit prise en compte de façon appropriée dans le régime d'aide concerné* » et fixe une liste de cas dans lesquels la valeur de marché de la garantie d'origine est présumée prise en compte.

¹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dite « RED II »).

² Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

En parallèle, la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019³ a prévu certaines obligations de communication sur les sources d'énergie que les fournisseurs doivent préciser dans leurs factures, dont notamment la contribution de chaque source d'énergie à l'électricité achetée par le client final au titre du contrat de fourniture (point 5 de l'annexe 1). Les informations relatives à la contribution de chaque source d'énergie dans le bouquet énergétique total du fournisseur au cours de l'année écoulée ainsi que certaines informations concernant l'impact environnemental (émissions de CO₂, déchets radioactifs) résultant du bouquet énergétique global du fournisseur au cours de l'année écoulée doivent également être mises à la disposition dans les factures.

1.2 Contexte national

Le régime des garanties d'origine a été transposé en droit national puis codifié aux articles L. 314-14 et suivants du code de l'énergie et modifié à plusieurs reprises. En particulier, la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables a introduit le principe d'une mise aux enchères au bénéfice de l'État des garanties d'origine issues de la production d'électricité d'origine renouvelable par les installations bénéficiant d'un contrat d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Les dispositions afférentes à la mise aux enchères des garanties d'origine ont été codifiées aux articles L. 314-14 et L. 314-14-1 du code de l'énergie.

Dispositions issues de l'ordonnance n° 2021-236

Les dispositions législatives relatives aux garanties d'origine ont été modifiées par l'ordonnance⁴ n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions issues des directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 exposées ci-avant. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁵.

Ces modifications ont eu pour objet :

- d'étendre la possibilité d'émettre des garanties d'origine de l'électricité produite à toute source d'énergie primaire, renouvelable ou non (articles L. 311-20 et L. 311-25 du code de l'énergie) ;
- de reconnaître les garanties d'origine de sources non renouvelables en provenance des autres Etats membres de l'Union Européenne et de reconnaître sous certaines conditions les garanties d'origine émises par un Etat tiers si l'Union européenne a conclu un accord avec cet Etat (article L. 311-22 du code de l'énergie) ;
- d'ouvrir aux producteurs d'énergie renouvelable bénéficiant d'un soutien public la possibilité d'acheter des garanties d'origine issues de leurs installations (article L. 314-14 du code de l'énergie) ;
- pour certaines collectivités hébergeant une installation d'énergie renouvelable sur leur territoire qui bénéficie d'un soutien de l'Etat, de prévoir la possibilité de bénéficier à titre gratuit de tout ou partie des garanties d'origine associées à cette installation en vue de leur utilisation immédiate (article L. 314-14 du code de l'énergie) ;
- de simplifier les modalités d'inscription des installations bénéficiant d'un soutien public sur le registre des garanties d'origine, en vue de la mise aux enchères des garanties d'origine au bénéfice de l'Etat, en rendant cette inscription automatique par le gestionnaire du registre (article L. 314-14 du code de l'énergie) ;
- pour les autoconsommateurs d'électricité d'origine renouvelable, de bénéficier des garanties d'origine de l'électricité autoconsommée, même lorsqu'ils bénéficient d'un soutien de l'Etat, ces garanties d'origine étant immédiatement annulées (article L. 314-15 du code de l'énergie).

Le projet de décret objet du présent avis définit les modalités d'application des modifications introduites par l'ordonnance n° 2021-236.

³ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE

⁴ L'article 39 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dite « RED II ») et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

1.3 Saisine de la CRE

Par courrier reçu le 22 mai 2023, la ministre de la transition énergétique a saisi pour avis la CRE d'un projet de décret visant principalement :

- à étendre la possibilité d'émettre des garanties d'origine électriques à l'ensemble des sources d'énergie primaire ;
- à permettre l'organisation d'enchères à terme de garanties d'origine issues d'installations bénéficiant d'un soutien public ;
- à mettre en œuvre l'achat préférentiel ouvert aux producteurs bénéficiant de mécanismes de soutien public ;
- à permettre à certaines collectivités territoriales (communes, groupements de communes ou métropoles) de préempter gratuitement les garanties d'origine des installations situées sur leur territoire.

TABLE DES MATIERES

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE 1

 1.1 CONTEXTE EUROPEEN1

 1.2 CONTEXTE NATIONAL2

 1.3 SAISINE DE LA CRE3

2. FONCTIONNEMENT ACTUEL DU MARCHÉ DES GARANTIES D’ORIGINE ISSUES D’INSTALLATIONS DE PRODUCTION D’ELECTRICITE RENOUVELABLE 5

 2.1 EMISSION, ANNULATION ET TRANSFERT DE LA GO5

 2.2 MISE AUX ENCHERES DES GO DES INSTALLATIONS RENOUVELABLES SOUTENUES PAR L’ETAT5

 2.3 BILAN DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DES GARANTIES D’ORIGINE ISSUES D’INSTALLATIONS DE PRODUCTION D’ELECTRICITE RENOUVELABLE6

3. CONTENU DU PROJET DE DECRET ET ANALYSE DE LA CRE..... 7

 3.1 EXTENSION DU SYSTEME DES GARANTIES D’ORIGINE A TOUTES LES SOURCES D’ENERGIE PRIMAIRE7

 3.1.1 Contenu du projet de décret (article 2)7

 3.1.2 Analyse de la CRE8

 3.2 ORGANISATION DES ENCHERES 11

 3.2.1 Contenu du projet de décret (article 3) 11

 3.2.2 Analyse de la CRE 12

 3.3 LE DROIT DE PREEMPTION DES COLLECTIVITES ET L’ACHAT PREFERENTIEL DES PRODUCTEURS 15

 3.3.1 Contenu du projet de décret (article 3) 15

 3.3.2 Analyse de la CRE 16

 3.4 LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE DECRET 17

 3.4.1 Rapport sur les garanties d'origine délivrées, importées, exportées et utilisées au cours de l'année précédente 17

 3.4.2 Sanction en cas de manquement de l’organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine 18

 3.4.3 Dispositions relatives à l’autoconsommation 18

 3.4.4 Vérification par l’organisme de l’utilisation des garanties d’origine 19

 3.4.5 Exclusion des zones non interconnectées du système d’enchères 19

AVIS DE LA CRE..... 21

ANNEXE : PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS REDACTIONNELLES FORMULEES PAR LA CRE..... 24



2. FONCTIONNEMENT ACTUEL DU MARCHÉ DES GARANTIES D'ORIGINE ISSUES D'INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE

Une garantie d'origine (GO) peut être émise pour chaque MWh d'électricité produit par une installation d'énergie renouvelable pour un mois donné. Lorsque les GO sont émises à la demande de l'exploitant de l'installation, ce dernier peut les vendre indépendamment de l'électricité qui y est associée. Afin d'attester que l'origine de l'électricité qui a été consommée est renouvelable, la GO est supprimée du registre, elle est alors dite « annulée ».

L'organisme en charge du registre national des garanties d'origine est désigné après une mise en concurrence pour un mandat de cinq ans et assure la délivrance, le transfert et l'annulation des GO. EEX⁶ a la charge de la gestion du registre français des GO depuis le 1^{er} mai 2013, son mandat a été renouvelé en 2018.

2.1 Emission, annulation et transfert de la GO

Une GO peut être émise jusqu'à cinq mois après la fin de son mois de production et est valable pendant 12 mois après la fin dudit mois de production. Une fois ce délai expiré, la GO ne peut plus être annulée ou transférée. Elle atteste de la production d'électricité d'origine renouvelable d'une installation pour un mois M. Lors de son émission, la GO est inscrite sur le registre qui indique le nom de l'installation associée, la source d'énergie primaire de l'installation, le mois de production, la puissance d'injection de l'installation, l'éventuel bénéficiaire d'une aide publique, la date de mise en service de l'installation, la date d'émission de la GO et la localisation géographique de l'installation.

Il est possible de vendre et de transférer des GO au sein du registre national d'un titulaire de compte à un autre. EEX étant membre de l'*Association of Issuing Body* (AIB)⁷, ses titulaires de compte peuvent importer et exporter des GO depuis et vers les Etats membres de l'Union européenne et certains Etats tiers dans les conditions déterminées par les dispositions de l'article L.311-22 du code de l'énergie.

Les GO sont annulées par l'organisme pour les fournisseurs d'électricité ou les entreprises pour certifier une quantité d'électricité d'origine renouvelable consommée durant un mois M. En France, un fournisseur d'électricité souhaitant proposer à ses clients une « offre verte » doit annuler les garanties d'origine correspondant à la part d'électricité déclarée comme provenant d'une source renouvelable. Pour attester de la source renouvelable de l'électricité consommée, la GO doit provenir d'une production du même mois que le mois de consommation qu'elle certifie. Les informations contenues dans le registre permettent aux consommateurs d'obtenir des précisions quant aux caractéristiques de l'offre verte à laquelle ils ont souscrit. Un client final peut accéder aux informations portées par les GO annulées par son fournisseur via le site du Médiateur national de l'énergie (MNE).

2.2 Mise aux enchères des GO des installations renouvelables soutenues par l'Etat

Toutes les installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables et qui bénéficient d'un mécanisme de soutien public (obligation d'achat ou complément de rémunération) sont inscrites sur le registre des GO au nom de l'Etat. Ainsi, toutes les GO émises à partir de ces installations abondent le compte de l'Etat. La vente de ces GO est effectuée dans le cadre d'une enchère (dont la fréquence est déterminée dans les conditions générales de la mise aux enchères : enchères actuellement mensuelles) organisée par la plateforme EEX, en général trois mois après la période de production visée⁸. La première enchère a eu lieu en septembre 2019.

Les GO sont regroupées par lot selon leur région administrative et la source d'énergie de la production dont elles sont issues. Les acheteurs soumettent des ordres pour des couples région/technologie. L'allocation des lots mis aux enchères se fait suivant une logique de « *pay-as-bid*⁹ ». Les GO émises allouées à l'issue d'une mise aux enchères sont transférées par l'organisme à leur nouveau titulaire dans les deux jours ouvrés qui suivent leur allocation.

⁶ Anciennement Powernext, intégrée à EEX le 1^{er} janvier 2020.

⁷ L'AIB propose notamment une méthodologie standardisée de calcul des mix résiduels des pays membres, et publie des rapports de suivi sur l'émission et l'utilisation des GO dans ces pays. Liste des membres : <https://www.aib-net.org/facts/aib-member-countries-regions/aib-members>.

⁹ Fonctionnement selon lequel chaque acheteur paie le prix qu'il a proposé si son offre est retenue. Ce système diffère du système *pay-as-clear*, dans lequel tous les acheteurs payent le prix d'équilibre de l'enchère, soit celui de la dernière offre retenue.

2.3 Bilan du fonctionnement du marché des garanties d'origine issues d'installations de production d'électricité renouvelable

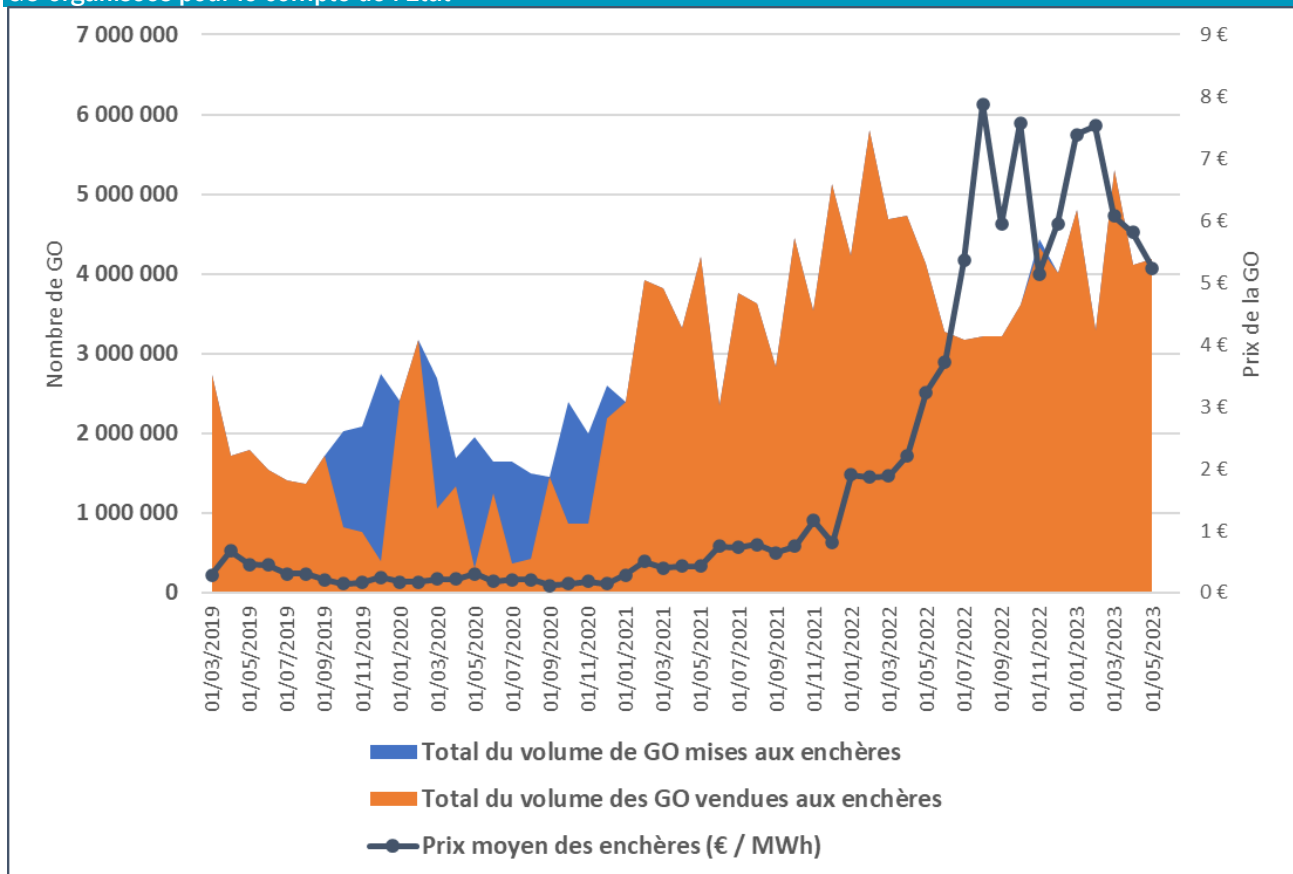
Les premières années de fonctionnement du marché européen des garanties d'origine renouvelable ont été notamment marquées par une surabondance de l'offre par rapport à la demande. La production du parc renouvelable existant, en particulier hydraulique dans des pays comme la Norvège ou la France, était bien supérieure à la demande de garanties d'origine. Le prix des garanties d'origine est donc resté très bas pendant près d'une dizaine d'années.

Cette situation a changé ces dernières années. En particulier, le fort développement de la demande des consommateurs pour l'électricité renouvelable, qu'il s'agisse des entreprises, des collectivités ou des consommateurs résidentiels, a contribué à un rééquilibrage du marché et à une hausse du prix des garanties d'origine. Le prix moyen des garanties d'origine vendues aux enchères en France s'est établi à 4,39 €/MWh en 2022 et à 6,40 €/MWh entre janvier et mai 2023.

Le volume des garanties d'origine utilisées a fortement cru ces dernières années. Il a été de 657 TWh en 2022 en Europe et de 67 TWh en France¹⁰, dont 48 TWh ont été vendues aux enchères par l'Etat, pour une recette de 165 M€. La France a été exportatrice nette de garanties d'origine en 2022 à hauteur de 26 TWh.

Depuis 2021¹¹, la quasi-totalité des GO mises aux enchères par l'Etat a été vendue, alors que le volume de GO mis aux enchères a presque doublé par rapport à 2020, année où seulement 62 % des GO mises en vente par l'Etat ont été annulées.¹²

Figure 1 - Evolution du volume mis aux enchères et vendu ainsi que du prix moyen constaté sur les enchères de GO organisées pour le compte de l'Etat



Contribution au développement des énergies renouvelables

La valeur marchande de la GO assure un revenu aux producteurs exploitant des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables non soutenues par l'Etat, ou à l'Etat en contrepartie de l'aide financière apportée aux installations soutenues (obligation d'achat ou complément de rémunération).

¹⁰ Les chiffres de GO annulées pour 2022 ne sont pas encore arrêtés, car celles-ci peuvent être annulées jusqu'à 12 mois après la période qu'elles visent. Les derniers chiffres définitifs portent sur l'année 2021, pour laquelle 797 TWh ont été annulés en Europe, et 70 TWh en France.

¹¹ En 2021, l'Etat a ainsi vendu 43,4 TWh de GO aux enchères et 48,4 TWh en 2022, soit une hausse de 11,5 %.

¹² D'après les données d'EEX



La contribution effective des GO au développement des énergies renouvelables dépend du type d'installation considéré :

- s'agissant des actifs soutenus par l'Etat, les recettes issues de la vente aux enchères des GO contribuent au budget de l'Etat et donc au financement des énergies renouvelables (bien que les recettes issues des enchères ne soient pas intégrées dans le programme 345 « Service public de l'énergie ») ;
- s'agissant des autres actifs existants, la vente par les exploitants des GO constitue un revenu supplémentaire aux revenus issus des marchés de l'énergie ou de la capacité pouvant participer à leur maintien en exploitation, mais n'a pas contribué en tant que tel au développement initial de ces mêmes actifs ;
- s'agissant des nouveaux actifs renouvelables se développant en dehors de tout schéma de soutien, par exemple dans le cadre de PPA dits « *greenfield* », les revenus anticipés issus de la vente de la GO peuvent contribuer au bouclage du projet.

L'augmentation du prix des GO ces dernières années est susceptible, outre sa contribution directe au budget de l'Etat, de faciliter le développement des PPA et donc l'atteinte des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables sans risque pour le budget de l'Etat.

Toutefois, en l'absence de marché stable des garanties d'origine et sans valeur de long terme, il n'est pas garanti que le marché des GO soit en mesure d'adresser des signaux économiques suffisants pour inciter au développement des énergies renouvelables au rythme visé par les pouvoirs publics.

3. CONTENU DU PROJET DE DECRET ET ANALYSE DE LA CRE

3.1 Extension du système des garanties d'origine à toutes les sources d'énergie primaire

3.1.1 Contenu du projet de décret (article 2)

Jusqu'à l'ordonnance n° 2021-236, les garanties d'origine émises étaient nécessairement issues d'électricité produite à partir de sources renouvelables ou par cogénération.

Pour l'application des dispositions issues des articles L. 311-20 et suivants du code de l'énergie, l'article 2 du projet de décret prévoit d'étendre la possibilité d'émettre des garanties d'origine à partir d'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire, à la demande du producteur ou de l'Etat (nouvel article R. 311-48 du code de l'énergie).

Par suite, le projet de décret prévoit d'abroger l'article R.314-53 et de modifier au nouvel article R. 311-48 la définition de la garantie d'origine, comme étant un « *document électronique servant à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir d'une source d'énergie primaire donnée ou par cogénération* ».

Certaines dispositions du projet de décret découlent directement de l'extension des garanties d'origine à l'électricité produite à partir de sources non renouvelables.

Ainsi, l'organisme chargé de la mise aux enchères des GO, sélectionné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, aura à l'avenir la charge de la délivrance, du transfert et de l'annulation des garanties d'origine de l'électricité produite pour toutes les sources d'énergie primaire, renouvelables ou non, ou par cogénération (nouveaux articles R.311-49 et suivants). Ce même organisme reste chargé de la mise aux enchères des GO au bénéfice de l'Etat de l'électricité produite dans le cadre des contrats de soutien conclus en application des articles L. 121-27, L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 314-31 ou, le cas échéant, L. 314-26, et non autoconsommée au sens de l'article L. 315-1 ou L. 315-2.

Par ailleurs, dans le cadre de sa demande d'émission, le producteur d'électricité de source non renouvelable devra indiquer la nature de la source d'énergie primaire à partir de laquelle l'électricité a été produite, le rendement global de l'installation, la quantité de gaz à effet de serre directement émise par l'électricité produite et, le cas échéant, la quantité de déchet radioactif générée (nouvel article R. 311-59 du code de l'énergie). Un arrêté du ministre en charge de l'énergie est prévu afin de préciser les modalités de calcul de la quantité de gaz à effet de serre émise par l'électricité produite à partir d'une source non renouvelable. En application du nouvel article R.311-62, la quantité de gaz à effet de serre directement émise par l'électricité produite et calculée en application de cet arrêté figurera parmi les éléments du registre accessibles au public, lorsque l'électricité a été produite à partir de sources non renouvelables, de même que, le cas échéant, la quantité de déchets radioactifs générée.

Le nouvel article R. 311-64 du code de l'énergie précise qu'une garantie d'origine peut être utilisée par son titulaire pour attester de la source d'énergie primaire de l'électricité. Comme pour les garanties d'origine renouvelable, le titulaire devra l'indiquer à l'organisme qui procède à l'annulation des garanties utilisées en inscrivant sur le registre le nom de l'utilisateur et la date d'utilisation. Lorsque le titulaire de la GO est un fournisseur qui souhaite garantir à son client final qu'une certaine quantité d'électricité délivrée dans le cadre de son offre (globale ou commerciale) a été produite à partir de sources d'énergie primaire données, il est tenu d'utiliser les GO correspondant à la part d'électricité dont les sources sont garanties. La garantie d'origine doit provenir du même mois que le mois de consommation qu'elle certifie (nouvel article R.311-64).

3.1.2 Analyse de la CRE

Effet de l'extension de la possibilité de garantir l'origine de l'électricité produite aux filières non « vertes »

a. Le marché européen des garanties d'origine s'est fortement développé ces dernières années

Depuis plusieurs années, le développement de nombreuses offres « vertes » et leur souscription par les consommateurs démontrent leur appétence de plus en plus marquée pour les offres leur permettant de répondre à leur volonté de contribuer plus activement à la transition énergétique. Comme la CRE a pu le souligner dans son rapport sur le fonctionnement du marché de détail paru en novembre 2020¹³, les offres « vertes » étaient et restent un vecteur important du développement de la concurrence sur les marchés de détail français de l'électricité et du gaz.

L'appétence des consommateurs pour les offres vertes reflète leur volonté d'assurer que l'électricité qu'ils consomment provient d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables, c'est-à-dire dans un objectif de traçabilité, voire une volonté de contribuer au développement d'actifs renouvelables.

C'est dans ce cadre que les GO issues d'installations de production d'électricité renouvelable s'inscrivent :

- elles doivent permettre de « tracer » l'énergie consommée : la consommation du client ayant souscrit une offre « verte » doit être couverte dans les mêmes quantités par une production issue d'une source d'énergie renouvelable et être en adéquation temporelle avec la date de production ;
- mais elles peuvent également théoriquement permettre aux consommateurs de contribuer au développement d'installations de production renouvelable, à des degrés variés selon l'âge de l'installation et si elle bénéficie ou non d'un dispositif de soutien étatique.

Le marché européen des garanties d'origine permet de refléter l'équilibre entre l'offre en GO produites par les installations de production d'électricité renouvelable et la demande des consommateurs exprimant le besoin de tracer leur énergie. Pendant une longue période, le marché des garanties d'origine adressait un signal prix très faible du fait en particulier d'un excédent d'offres. L'équilibre offre-demande s'est significativement amélioré depuis environ deux ans avec des prix plus élevés, permettant ainsi aux GO de jouer un rôle davantage significatif dans le développement de nouvelles installations de production d'électricité renouvelable. Toutefois, cet équilibre ne garantit pas nécessairement la formation d'un signal économique suffisant pour développer les énergies renouvelables à hauteur des objectifs de planification fixés par l'Etat¹⁴.

b. L'intérêt économique d'un marché des garanties d'origine nucléaire en France pose question compte tenu de l'équilibre entre l'offre et la demande qui en résulterait

La possibilité d'émettre des GO pour toutes formes de sources d'énergie primaire pose en premier lieu la question des garanties d'origine nucléaire.

En effet, le mix de production électrique français est tel que l'émission des GO nucléaires à l'échelle du parc serait massive, dans des proportions bien supérieures au nombre de GO issues de production de sources renouvelables. La production d'électricité en France a atteint près de 445 TWh en 2022, dont 67,4 TWh d'énergies renouvelables (solaire, éolien, déchets), 49,6 TWh d'hydraulique, 49,3 TWh de fossile et 279 TWh de nucléaire. EDF estime la production nucléaire en France dans une fourchette de 300-330 TWh pour 2023, de 315-345 TWh pour 2024 et de 335-365 TWh pour 2025. A titre de comparaison, 858 TWh de GO ont été émises en Europe et 93 TWh en France en 2022.

¹³ <https://www.cre.fr/documents/Publications/Rapports-thematiques/le-fonctionnement-des-marches-de-detail-francais-de-l-electricite-et-du-gaz-naturel-rapport-2018-2019>

¹⁴ Les objectifs de la PPE correspondent à une logique de planification du développement des énergies renouvelables, qui justifie aujourd'hui l'emploi de dispositifs de soutien permettant de les atteindre, au-delà des incitations que le marché est en mesure de pourvoir par le prix de l'électricité ou des GO.

L'extension de la possibilité de garantir l'origine de l'électricité produite par des installations de filières non renouvelables impliquerait la constitution d'une position dominante d'EDF sur les GO « décarbonées », issues de son parc nucléaire : celles-ci pourraient représenter entre 315 et 345 TWh en 2024, soit près de 75 % des GO « décarbonées » et « renouvelables » émises en France¹⁵, ou près de 30% des GO émises en Europe¹⁶. Du fait de leur abondance, le prix de ces GO nucléaires sera vraisemblablement bas. En outre, il n'existe qu'un seul producteur d'électricité nucléaire et donc qu'un seul émetteur des garanties d'origine nucléaire en France. Le cadre créé par l'ordonnance et le projet de décret, en donnant à ce producteur la liberté de choisir la part de sa production nucléaire pour laquelle des garanties d'origines sont émises, pose question quant à la bonne formation des prix sur le marché des GO nucléaires.

Les Etats membres de l'Union européenne ont la possibilité d'accepter les garanties d'origine non renouvelables émises par d'autres pays de l'Union. L'exportation de garanties d'origine nucléaires pourrait donc en théorie augmenter la demande. Toutefois, il semble peu probable que les volumes à l'exportation ne modifient profondément l'équilibre compte tenu du volume massif de la production nucléaire française.

Il apparait donc structurellement très difficile, voire impossible, de mettre en place un marché efficace de garanties d'origine nucléaires.

- c. La mise en place d'un marché des garanties d'origine nucléaires en France pourrait nuire à la valorisation des GO associées à la production d'énergie renouvelable et notamment à leur contribution au budget de l'Etat et au développement des énergies renouvelables

A défaut de pouvoir s'inscrire dans des offres vertes, les GO issues de la production d'installations de production nucléaires pourraient, par exemple, permettre la création d'offres « décarbonées ». Il serait en effet tout à fait légitime d'offrir aux consommateurs français qui le souhaiteraient la possibilité de choisir une offre leur garantissant de très faibles émissions de gaz à effet de serre, qu'il s'agisse de nucléaire ou de renouvelables.

Toutefois, en pratique, cela pourrait entraîner des conséquences négatives sur la formation de l'équilibre offre-demande sur le marché des GO renouvelables. Le niveau très bas qu'est susceptible d'atteindre le prix des garanties d'origine nucléaire pourrait notamment conduire, par effet de substitution, à une baisse du prix des GO renouvelables si des offres « décarbonées » prenaient la place d'offres actuellement « vertes » chez une partie des consommateurs. Cela réduirait alors la contribution des GO renouvelables au développement des énergies renouvelables, et au budget de l'Etat s'agissant des GO associées à des installations bénéficiant d'un dispositif de soutien.

Un tel effet de substitution s'observe en Finlande, qui a autorisé l'utilisation de GO nucléaires depuis décembre 2021, et, dans une proportion moindre, en Slovénie, qui autorise l'émission de GO pour toutes les sources d'énergie primaire depuis 2022.

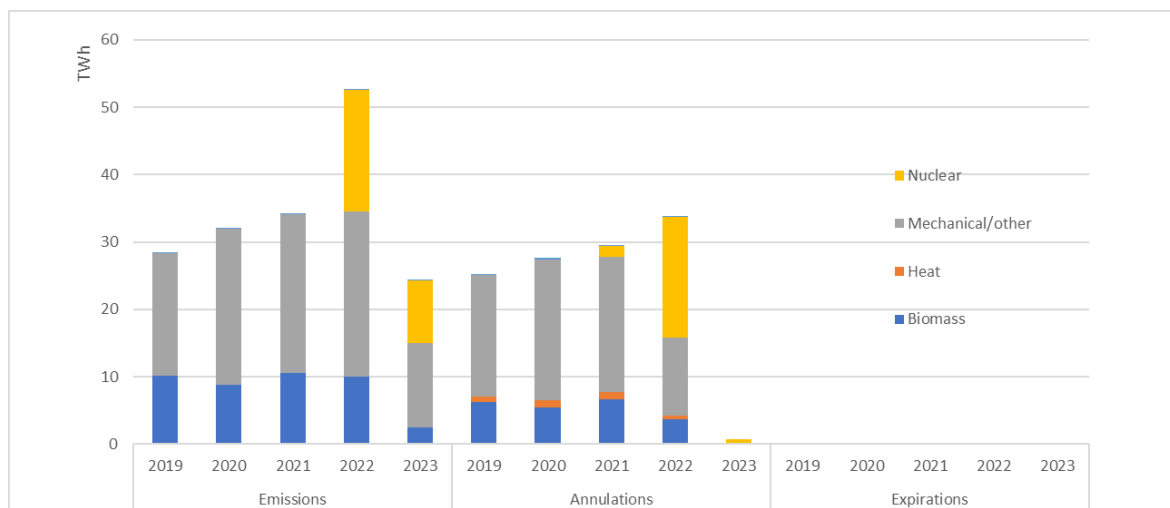


Figure 2 : Emissions et annulations de GO en Finlande chaque année par source d'énergie

¹⁵ En considérant l'émission de 110 TWh de GO « renouvelables », soit une augmentation significative comparativement à 2021 (96 TWh) et 2022 (92 TWh).

¹⁶ En reprenant une production européenne de 858 TWh de GO, observée en 2022



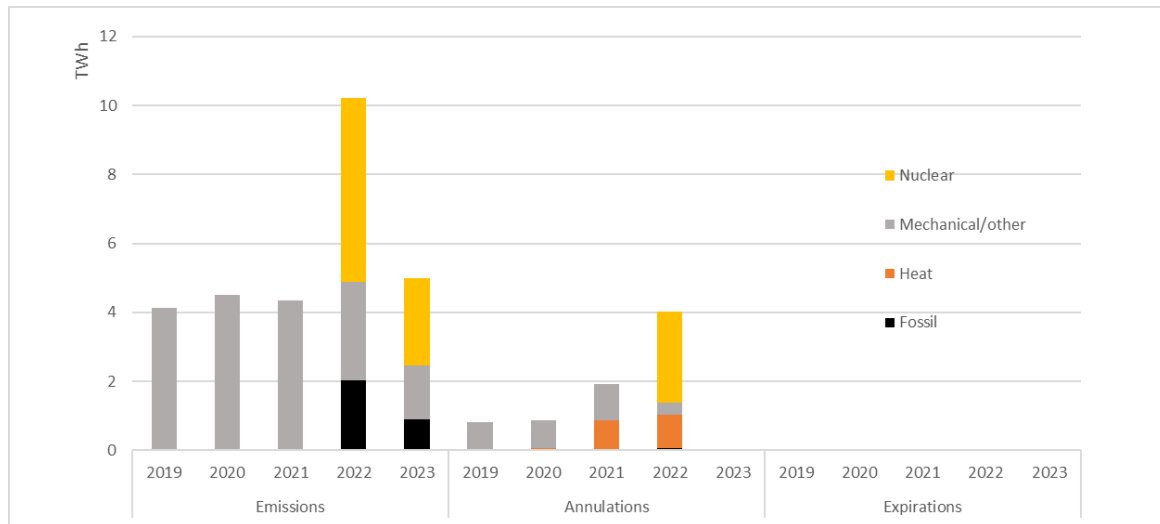


Figure 3 : Emissions et annulations de GO en Slovénie chaque année par source d'énergie

Une façon de limiter ces effets négatifs serait d'ajuster le volume de GO nucléaires vendu sur le marché en tenant compte à la fois de la demande et de l'offre proposée par les installations renouvelables. Comme indiqué précédemment, il serait difficilement concevable de laisser cette charge au seul producteur d'électricité nucléaire compte-tenu de sa position dominante sur le marché européen des GO nucléaires : il pourrait ainsi être envisagé de confier à l'Etat le soin de définir ce volume mis en vente, voire la responsabilité directe de la vente de ces garanties d'origine. Cependant, l'Etat n'est actuellement pas propriétaire de ces GO et la question de la méthode de fixation du volume de l'offre, qui aurait vraisemblablement un effet significatif sur le prix des garanties d'origine nucléaires, resterait entière.

d. Impact sur le mix résiduel

Par ailleurs, l'introduction de GO nucléaires aurait des conséquences sur le mix résiduel français, calculé comme le mix de production (corrigé des imports et exports d'électricité) dont sont soustraites les GO utilisées en France.

En 2022, le mix résiduel français¹⁷, publié par EEX en juin 2023, est composé à 72,86 % de nucléaire, à 21,54 % d'énergies fossiles et à 5,59 % d'énergies renouvelables (dont la production n'a pas été certifiée par une GO ou dont la GO a expiré sans être annulée).

Si une part importante des GO nucléaires était utilisée, en France ou à l'export dans le reste de l'Europe, et donc de facto retirée du calcul du mix résiduel français, cela alourdirait la part carbonée du mix résiduel. Ceci pourrait susciter de la confusion, voire de la défiance chez les consommateurs.

e. Conclusion

La possibilité pour les consommateurs de connaître le mix de production associé à leur offre de fourniture et tout particulièrement son contenu carbone, est un objectif légitime. La CRE est donc favorable, sur le principe, à l'extension aux filières décarbonées de la possibilité d'émettre des garanties d'origines.

Toutefois, le volume considérable que représente la production nucléaire française et l'existence d'un seul producteur sur cette filière pose question quant à l'équilibre offre-demande du marché des garanties d'origine nucléaires. En outre, l'apparition de GO nucléaires risquerait de perturber le marché des garanties d'origine renouvelables et de réduire leur contribution au budget de l'État et au financement de nouvelles installations renouvelables non soutenues. La CRE constate que le cadre actuel et le projet de décret objet du présent avis ne permettent pas de contrôler le volume de GO nucléaires émises et mises en vente, et donc de limiter les risques que l'extension du système de GO aux autres filières est susceptible de causer sur le marché existant des GO renouvelables. Or ce marché présente des signes d'amélioration significatifs, en faveur du financement des énergies renouvelables. La CRE est donc défavorable aux modalités de mise en œuvre de l'extension des garanties d'origine à toutes les filières telles que proposées par le projet de décret, sans régulation sur l'émission et la vente des GO nucléaires, qui font peser des risques importants de déstructuration du marché des GO aux niveaux national et européen.

¹⁷https://www.eex.com/fileadmin/EEX/Downloads/Registry_Services/Guarantees_of_Origin_Documentation/2023_06_15_-_EEX_publishes_the_French_residual_mix_for_2022_VF.pdf



Bien que la rédaction actuelle du projet de décret ne le prévoit pas, la CRE considère qu'il est indispensable que l'Etat puisse, à l'avenir, fixer le volume de GO nucléaires émises. Ainsi il pourrait réguler, par exemple comme il le fait actuellement pour les GO des installations sous soutien public, l'offre en fonction de la demande globale et de l'offre en GO renouvelables et notamment limiter les perturbations de marché évoquées plus haut. La CRE appelle donc à la mise en place de telles mesures avant d'introduire la possibilité d'une valorisation de GO décarbonées non renouvelables.

Dispositions relatives aux modalités d'inscription sur le registre et aux modalités d'émission des GO

La CRE propose d'apporter différentes précisions aux dispositions relatives aux modalités d'inscription sur le registre et aux modalités d'émission des garanties d'origine.

En premier lieu, la CRE souhaite qu'il soit fait mention de l'arrêté du ministre chargé de l'énergie qui fixe les modalités d'inscription sur le registre. La CRE propose d'ajouter cette mention à l'article R. 311-55 du code.

La CRE recommande en deuxième lieu de clarifier les dispositions relatives au demandeur à l'émission des garanties d'origine, selon qu'il s'agisse du producteur ou de l'Etat, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 314-14 qui prévoit l'émission d'office par l'organisme au bénéfice de l'Etat, à sa demande, pour ce qui est des GO afférentes à l'électricité produite dans le cadre d'un contrat de soutien. Il convient en effet au quatrième alinéa de l'article R. 311-57 de supprimer la référence au producteur afin d'éviter toute confusion avec la demande d'émission par le producteur qui pourrait entraîner la résiliation de son contrat de soutien. La mention de l'Etat au premier alinéa de l'article R.311-48 est également source de confusion concernant le demandeur à l'émission de garanties d'origine de sources non renouvelables, la CRE propose de supprimer cette mention ou de préciser les cas dans lesquels l'Etat pourrait être le demandeur de garanties d'origine non adossées à l'électricité produite dans le cadre d'un contrat de soutien.

Pour ce qui concerne l'autoconsommation, la CRE propose d'ajouter à ce même alinéa la mention de la part non autoconsommée : ainsi, l'électricité injectée sur le réseau fait l'objet d'une émission d'office par l'organisme au bénéfice de l'Etat et à sa demande, au plus tard dans les deux mois qui suivent le jour de la période de production faisant l'objet de la demande. Enfin, la CRE recommande d'ajouter explicitement au projet de décret la possibilité pour les producteurs de mandater une tierce personne qui serait autorisée à demander directement l'émission des garanties d'origine pour leur propre utilisation.

Ces propositions ainsi que différentes modifications rédactionnelles figurent dans l'annexe de la présente délibération.

3.2 Organisation des enchères

3.2.1 Contenu du projet de décret (article 3)

Introduction d'un système d'enchères à terme

L'organisme en charge du registre des garanties d'origine est également chargé de la mise aux enchères des garanties d'origine associées à la production d'électricité renouvelable issue des contrats de soutien. A cet effet, il ouvre un compte au nom de l'Etat sur le registre et inscrit les installations concernées.

La mise aux enchères de ces GO est réalisée suivant un cahier des charges dont les conditions générales, fixées par le ministre chargé de l'énergie, doivent respecter les dispositions du présent projet de décret (notamment le nouvel article R. 314-57 du code de l'énergie). Le cahier des charges est proposé par l'organisme en charge du registre et approuvé (le cas échéant après y avoir apporté des modifications) par le ministre en charge de l'énergie.

Les GO sont mises en vente par lots, un lot pouvant être défini selon la région d'implantation des installations ou la technologie employée. Le projet de décret ouvre également la possibilité de définir un lot avec une granularité plus précise à la maille d'une installation spécifique. Le projet de décret prévoit un nouvel article R. 314-61 précisant qu'un même lot de GO peut être mis en partie aux enchères avant ou après l'émission des GO qu'il contient, éventuellement de manière séparée. La part des GO qui n'a pas été vendue avant émission peut être mise aux enchères après émission. Le décret ouvre donc la possibilité à l'Etat de vendre aux enchères des GO à terme.

Par ailleurs, le projet d'article R. 314-64 opère une distinction dans l'allocation des GO entre :

- celles déjà émises et allouées à l'issue d'une mise aux enchères « *ex post* » (i.e. postérieurement à leur émission), qui sont transférées par l'organisme à leur nouveau titulaire dans les deux jours ouvrés suivant leur allocation ;
- celles allouées à l'issue d'une mise aux enchères « *ex ante* » (i.e. antérieurement à leur émission) et donc non émises au moment de leur allocation, qui sont réputées vendues une fois émises et intégralement payées par leur acquéreur. Elles sont également transférées par l'organisme dans les deux jours ouvrés suivant l'allocation des GO du même lot mises aux enchères après émission.

Formation du prix lors des enchères

L'article 2 du projet de décret modifie l'article R. 314-64 du code de l'énergie. Celui-ci prévoit que les volumes de GO mis aux enchères sont attribués dans l'ordre décroissant du prix offert par les acheteurs, jusqu'à épuisement du volume mis aux enchères. Les dispositions reprises dans le projet de décret sont les mêmes que dans le cadre réglementaire actuel : la CRE considère cependant qu'il est opportun de les questionner, dans le cadre du présent projet de décret.

3.2.2 Analyse de la CRE

La vente des GO associées à la production d'électricité issue des contrats de soutien est aujourd'hui réalisée par le biais d'enchères organisées après l'émission de celles-ci. A l'issue de l'enchère, les GO sont transmises dans un délai de deux jours au nouveau titulaire.

L'introduction d'enchères à terme par le projet de décret constitue une évolution significative pour le marché des GO mais dont les modalités spécifiques sont renvoyées au cahier des charges et aux conditions générales relatifs à la mise aux enchères des GO issues d'installations soutenues. Par ailleurs, le projet de décret ne précise pas les intervalles visés entre organisation de l'enchère à terme et période de production.

La CRE recommande, par souci de clarté, de rassembler les dispositions relatives aux enchères à terme dans une section dédiée du décret. Par ailleurs, la CRE estime indispensable que le décret prévoit explicitement que le cahier des charges relatif à la mise aux enchères des garanties d'origine soit soumis à un avis de la CRE, en cohérence avec les dispositions de l'article L. 314-16 du code de l'énergie¹⁸ et dans la continuité de sa délibération précédente¹⁹. La CRE partage par ailleurs la position, exprimée par plusieurs acteurs dans les retours de la consultation organisée par les pouvoirs publics sur le présent projet de décret, selon laquelle il serait pertinent de consulter les acteurs de marché dans l'élaboration de ce cahier des charges. Dans l'attente de sa publication et bien que les modalités d'application de telles enchères ne soient pas définies dans le projet de décret, la CRE présente ci-après des points d'attention.

Objectifs de l'introduction d'un système d'enchères à terme

Dans le cadre du marché de l'électricité, la mise en place de marchés à terme remplit plusieurs objectifs : permettre aux producteurs de sécuriser leurs revenus à moyen et long terme, permettre aux consommateurs et fournisseurs de sécuriser leurs coûts d'approvisionnement sur ces mêmes horizons et envoyer des signaux de marché afin de stimuler le développement (ou la mise sous cocon) d'actifs de production.

Les enchères à terme prévues par le décret présentent une spécificité dans la mesure où elles sont ouvertes aux garanties d'origine émises par l'Etat au titre des moyens de production bénéficiant d'un soutien public. Le prix « à terme » de la GO qui émergerait de ces enchères pourrait théoriquement servir de référence dans les décisions d'investissement pour des installations renouvelables ne bénéficiant pas de soutien public. Néanmoins, les échéances envisageables pour les produits à terme (3 ans) ne permettraient pas de répondre à cet objectif.

Ainsi, les objectifs principaux de la mesure résident dans la faculté de l'Etat à sécuriser les revenus tirés des garanties d'origine et celle des fournisseurs et consommateurs à fixer en amont le coût des garanties d'origine dans l'approvisionnement, ce qui est de nature à favoriser le développement d'offres « vertes » à prix fixe. La mesure présente donc un intérêt certain pour le marché de détail.

¹⁸ Article L.314-16 du code de l'énergie : « Les modalités et conditions d'application de la présente section, en particulier les conditions de mise aux enchères, sont précisées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie ».

¹⁹ Délibération n° 2017-276 de la Commission de régulation de l'énergie du 7 décembre 2017 portant avis sur le projet de décret organisant la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources renouvelables en application des articles L.314-14-1 et L.314-17 du code de l'énergie.

La CRE est donc favorable à la vente des garanties d'origine à terme prévue par le projet de décret. La suite de l'analyse porte sur les contraintes techniques que la CRE identifie à ce stade.

Risque de contrepartie

La CRE s'interroge sur la gestion du risque de contrepartie, c'est-à-dire le risque qu'une partie fasse défaut et ne puisse honorer l'engagement d'acheter ou de vendre la garantie d'origine allouée lors de l'enchère à terme. Pour l'Etat, il s'agirait de l'impossibilité de fournir autant de GO qu'allouées lors des enchères à terme, et pour l'acheteur l'impossibilité d'acquitter le prix défini lors de l'enchère à terme ou de prendre livraison des GO.

Pour un contrat de gré à gré, la couverture du risque de contrepartie est définie dans les modalités du contrat, à la discrétion des parties, qui jugent elles-mêmes de leur fiabilité et des clauses permettant de sécuriser leurs positions. Ce type de contrat existe déjà sur le marché des garanties d'origine, par exemple dans le cadre plus large des contrats de vente directe (PPA).

Les modalités d'accès aux enchères à terme et de sécurisation du risque de contrepartie devront donc être détaillées dans les conditions générales et le cahier des charges des mises aux enchères pour lesquels la CRE demande à être saisie pour avis. Ces modalités pourraient être définies de manière similaire à ce qui a été mis en place pour la part de l'électricité renouvelable revendue à terme (« puissance quasi-certaine ») par EDF Obligation d'Achat (EDF OA).

Dimensionnement des lots

Le projet de décret permet la définition de lots portant sur des technologies et des zones géographiques données (fonctionnement actuellement en vigueur), et permet d'affiner la granularité des lots pour la porter à l'échelle d'une installation pour les enchères organisées avant ou après l'émission de la GO. Dans les retours de la consultation menée par le ministère de la transition énergétique, la CRE a pu constater que plusieurs acteurs souhaitaient que la vente à terme puisse se réaliser sur des lots définis à la maille d'une installation afin de pouvoir proposer une traçabilité accrue dans les offres de fourniture d'électricité. La CRE estime néanmoins que la définition de lots à la maille de l'installation pour la vente à terme ferait peser un risque accru pour l'Etat en cas d'indisponibilité de ladite installation sur un mois donné par exemple.

En conséquence, la CRE recommande dans un premier temps, si des enchères à terme étaient organisées, de les appliquer à des lots suffisamment larges. Une réduction de la maille des lots pourrait être envisagée dans un second temps.

Dispositions relatives aux modalités de cession des GO dans le cadre des enchères à terme

La CRE considère qu'il est nécessaire de clarifier les conditions de cession des GO ayant été allouées dans le cadre d'enchères à terme avant leur émission : le projet de décret indique qu'elles sont réputées vendues après leur émission, et transférées au nouveau titulaire dans les deux jours ouvrés qui suivent l'allocation des garanties d'origine du même lot mises aux enchères après émission.

- L'évènement marquant le transfert de propriété de la GO ayant été allouée lors d'une enchère à terme mais n'ayant pas encore été émise devrait être clarifié. La CRE recommande de supprimer toute référence à une GO qui serait « réputée vendue » et d'adopter en lieu et place un mécanisme de promesses d'achat et de vente de la garantie d'origine allouée alors qu'elle n'a pas été émise, voire que le transfert de propriété de la GO s'opère dès son allocation.
- A cette ambiguïté sur la propriété de la GO s'ajoute une condition de paiement intégral par l'acheteur de GO « *ex ante* », qui ne connaît pas d'équivalent pour ce qui concerne les GO vendues après leur émission. Cette condition de paiement intégral pourrait introduire une confusion sur la propriété de la GO déjà allouée mais non réglée.
- Le projet de décret prévoit que le transfert de la GO allouée lors d'une enchère à terme est réalisé à la suite de l'enchère *ex post* portant sur le même lot (pour les GO non allouées lors de l'enchère à terme), ce qui implique qu'un lot soit systématiquement vendu en deux temps. Cette contrainte n'apparaît pas explicitement dans le projet de décret, qui renvoie aux conditions générales et au cahier des charges relatifs aux mises aux enchères la détermination des modalités de mise en œuvre de ces enchères : il faudrait l'explicitier ou prévoir d'autres conditions de transfert de GO en cas d'allocation par des enchères à terme.

La CRE recommande donc de clarifier le statut de la garantie d'origine allouée mais non émise ainsi que le titulaire des risques associés à la propriété de la GO vendue à terme. Des propositions rédactionnelles en ce sens figurent dans l'annexe à la présente délibération.

Formation du prix lors des enchères

La formulation proposée dans le projet de décret semble imposer un fonctionnement des enchères en *pay-as-bid*, c'est-à-dire que les acheteurs payent le prix proposé (si leurs offres sont retenues). Ce système diffère du système *pay-as-clear*, dans lequel tous les acheteurs payent le prix proposé par la dernière offre retenue. La CRE considère qu'il convient de questionner cette disposition.

En effet, les enchères de GO organisées pour le compte de l'Etat présentent un fonctionnement particulier, dans le sens où les GO sont proposées à un prix plancher très bas²⁰ : c'est donc la demande des acheteurs qui fixe le prix d'achat.

En raison du fonctionnement en *pay-as-bid*, les acheteurs ne sont pas incités à proposer un prix d'achat correspondant à ce qu'ils sont prêts à payer, mais plutôt à anticiper le prix de la dernière offre retenue dans le sens décroissant. Lors d'entretiens menés avec certains acteurs de marché, la CRE a ainsi pu constater qu'un même acteur peut proposer des offres très variables suivant les enchères, essayant d'anticiper l'équilibre de celle-ci.

Le *pay-as-bid* reste pertinent dans des marchés peu liquides, mais tend à fausser la formation d'un prix représentatif de l'offre et de la demande : comme l'a rappelé la Commission européenne dans le cadre des réflexions sur l'évolution du marché de l'électricité²¹ le *pay-as-clear* permet une formation plus robuste de l'équilibre offre-demande dans les marchés suffisamment liquides. Le marché des GO est en plein essor, avec une augmentation soutenue de l'offre et de la demande : dans ce contexte le modèle *pay-as-clear* devient plus pertinent que le *pay-as-bid*.

Par ailleurs, chaque acteur retenu paie aujourd'hui un prix différent pour un même lot de GO, ce qui ne facilite pas la lisibilité du marché et la surveillance sur le marché de détail d'une répercussion équilibrée du prix de la GO sur les offres d'électricité proposées aux consommateurs.

L'organisation d'enchères en *pay-as-clear* permettrait, *a contrario*, la formation d'une référence de prix unique pour chaque lot vendu, plus facilement lisible pour les consommateurs, et facilitant la surveillance à la fois sur les marchés de gros et de détail. La CRE recommande donc de ne pas contraindre dans le décret un fonctionnement en *pay-as-bid*, mais de laisser ouverte dans le projet de décret la possibilité d'un fonctionnement *pay-as-clear*. La CRE est d'ailleurs favorable à l'implémentation du *pay-as-clear* dans le cahier des charges détaillant les modalités techniques d'organisation des enchères.

Conclusion

La CRE est favorable à la possibilité ouverte par le projet de décret d'organiser des ventes à terme des GO produites par les installations sous soutien public. Cette mesure permettrait à l'Etat de sécuriser les revenus issus de la vente des GO et aux consommateurs et fournisseurs de sécuriser le coût de la GO dans leur approvisionnement.

La CRE demande à être saisie pour avis des projets de conditions générales et de cahier des charges des enchères.

La CRE est favorable à une mise en œuvre par étape des enchères à terme, en commençant par exemple par certaines régions ou technologies, afin de pouvoir évaluer leurs éventuels effets sur le marché des GO avant un éventuel déploiement.

La CRE recommande de clarifier le statut de la garantie d'origine allouée mais non émise ainsi que le titulaire des risques associés à la propriété de la GO. Des propositions rédactionnelles en ce sens figurent dans l'annexe à la présente délibération.

Enfin, la CRE estime que l'organisation des enchères en *pay-as-clear* permettrait une meilleure formation du prix des GO vendues par l'Etat et la formation d'une référence de prix unique pour chaque lot vendu plus facilement lisible pour les consommateurs, et facilitant la surveillance à la fois sur les marchés de gros et de détail. La CRE recommande donc de ne pas contraindre dans le décret un fonctionnement en *pay-as-bid*, mais de laisser ouverte dans le projet de décret la possibilité d'un fonctionnement *pay-as-clear*. La CRE est d'ailleurs favorable à l'implémentation du *pay-as-clear* dans le cahier des charges détaillant les modalités techniques d'organisation des enchères.

²⁰ Correspondant seulement aux frais administratifs liés à l'émission de la GO.

²¹ Commission européenne, *The future electricity intraday market design*, 2018.

3.3 Le droit de préemption des collectivités et l'achat préférentiel des producteurs

3.3.1 Contenu du projet de décret (article 3)

Le droit de préemption des collectivités

L'article 3²² du projet de décret introduit un article R. 314-59 pour la mise en œuvre du droit de préemption des communes, groupement de communes ou de la métropole prévu au troisième alinéa de l'article L. 314-14, leur permettant de bénéficier à titre gratuit de tout ou partie des garanties d'origine d'une installation située sur leur territoire.

Le projet de décret prévoit que la consommation des collectivités est comprise comme la consommation des équipements faisant l'objet d'une facturation directe à ladite collectivité concernée. Les collectivités territoriales désignées peuvent transmettre à l'organisme en charge du registre national des garanties d'origine leur souhait de bénéficier de garanties d'origine au plus tard cinq jours avant l'ouverture de l'enchère sur la plateforme électronique et doivent indiquer le volume et le nombre de mois qu'ils souhaitent couvrir.

Il prévoit en outre que les conditions générales de la mise aux enchères fixées par le ministre chargé de l'énergie peuvent prévoir une durée minimale et maximale de préemption par les communes, groupement de communes ou métropole, des frais d'accès à la plateforme et des frais de gestion ainsi qu'une limitation du volume des garanties d'origine pouvant leur être transférées.

Le projet de décret ajoute que les garanties d'origine transférées aux collectivités territoriales sont immédiatement annulées.

Enfin, il prévoit également que les garanties d'origine qui auront fait l'objet d'un achat préférentiel par les exploitants ne pourront être transférées aux collectivités territoriales à titre gratuit dans les conditions de l'alinéa 3 de l'article L. 314-14.

L'achat préférentiel des producteurs

L'article 3 du projet de décret introduit, pour l'application des dispositions de l'article L. 314-14 du code de l'énergie, un article R. 314-60 permettant aux exploitants d'installations de production d'énergie renouvelable d'acheter de manière préférentielle les garanties d'origine de leur installation dans le cadre de leur mise aux enchères (dans la limite d'un volume défini dans les conditions générales de la mise aux enchères).

Rappelons qu'en application des dispositions des articles R. 311-56 et R. 314-53 (nouveaux), les producteurs dont les installations bénéficient d'un soutien public (et qui sont donc inscrites sur le registre sur le compte ouvert au nom de l'Etat) voient leur contrat résilié lorsqu'ils demandent l'émission d'une GO portant sur la part d'électricité faisant l'objet dudit soutien (ainsi que, le cas échéant, les sommes perçues mises en recouvrement).

Lorsqu'ils souhaitent bénéficier de l'achat préférentiel des GO issues de leurs installations, les exploitants doivent participer aux enchères et déposer une offre pour le lot correspondant pour la quantité qu'ils souhaitent acquérir. Ils sont tenus de transmettre à l'organisme chargé de la mise aux enchères leur demande d'achat préférentiel en amont de l'enchère :

- au minimum deux mois avant l'ouverture des enchères organisées pour la vente de garanties d'origine réalisée après leur production en l'absence d'enchères à terme et,
- au maximum un mois avant l'ouverture des enchères à terme dans le cas où celles-ci sont ouvertes, en précisant la durée sur laquelle un tel volume est souhaité.

Ils s'engagent à acquérir ces garanties d'origine selon les conditions générales de la mise aux enchères mentionnées au R. 314-57 qui peuvent prévoir une durée minimale et maximale sur laquelle l'exploitant s'engage à acheter les garanties d'origine de son installation, le niveau de la prime qu'il doit payer pour chacune des GO achetées, les modalités de rupture de l'engagement de l'exploitant, une limitation du volume de garanties d'origine pouvant faire l'objet d'un tel achat préférentiel.

Enfin, le projet de décret introduit avec l'article R. 314-61, la possibilité pour l'exploitant d'une installation d'acheter de manière préférentielle les garanties d'origine associées à la production de celle-ci, y compris si les garanties d'origine de l'installation ne constituent pas un lot à part entière mais sont vendues dans un lot plus large.

²² Le projet de décret joint au document de saisine contient une erreur de numérotation (présence de deux « article 2 »). La présente délibération est fondée sur une renumérotation du projet de décret joint à la saisine, il s'agit donc ici du second article 2 qui est désigné sous l'article 3.

3.3.2 Analyse de la CRE

L'alinéa 4 de l'article L. 314-14 précise que les garanties d'origine peuvent être mises aux enchères par le ministre chargé de l'énergie, à l'exception des garanties d'origine mentionnées au troisième alinéa et cinquième alinéa, le cas échéant, et, à l'article L. 314-15. Au regard de ces dispositions, les collectivités territoriales et les exploitants d'installations ne peuvent être tenus de participer à la procédure de mise aux enchères pour exercer les droits consacrés par la loi.

Le droit de préemption des collectivités

La CRE suggère de préciser à l'article R. 314-59 que le droit de préemption des collectivités ne peut s'exercer qu'à condition que l'exploitant de l'installation n'ait pas souhaité acheter de manière préférentielle toutes les GO émises dans le cadre de la production de son installation. Dans le cas où la collectivité ne peut exercer son droit de préemption en raison de l'achat préférentiel de l'exploitant portant sur les garanties d'origine issues de la même installation, la CRE recommande que celle-ci soit systématiquement mise au courant en amont de l'enchère afin d'être en mesure d'y participer si elle souhaite acquérir des GO d'une autre provenance.

La CRE s'interroge sur l'articulation des droits de préemption entre les collectivités et notamment si la commune et le groupement de communes usent de leur droit de préemption sur des garanties d'origine issues de la production d'une même installation. La CRE propose une rédaction en annexe de la présente délibération afin d'instaurer un principe de « premier arrivé, premier servi ».

Afin de faciliter l'exercice par les collectivités de leur droit de préemption, la CRE propose que le décret autorise explicitement celles-ci à déléguer la mise en œuvre de leur droit de préemption à un tiers, par exemple leur fournisseur, au terme d'un mandat spécifique.

Enfin, la CRE considère d'une part que la limitation du volume des garanties d'origine pouvant être transféré aux communes, groupements de communes ou métropoles ne devrait pas relever du domaine des conditions générales mais des dispositions réglementaires et devrait ainsi être insérée à l'article R. 314-57 du projet de décret et d'autre part que la disposition selon laquelle les modalités d'application des dispositions du troisième et cinquième alinéa de l'article L. 314-14 sont fixées dans les conditions générales devrait être supprimée dans la mesure où celles-ci font précisément l'objet du projet de décret.

L'achat préférentiel des producteurs

Le dispositif prévu par le projet de décret prévoit que le producteur souhaitant exercer son droit d'achat préférentiel fasse une offre d'achat sur le lot qui inclue les garanties d'origines de l'installation visée. L'articulation entre l'offre que propose le producteur, le niveau de la prime l'assurant d'obtenir les garanties d'origine de son installation et les offres émises par les autres acheteurs lors de l'enchère ne sont ainsi pas définies dans le décret mais devraient l'être dans les conditions générales de mise aux enchères.

Ainsi, le projet de décret, en imposant aux producteurs exerçant leur achat préférentiel de participer aux enchères de l'Etat pour acquérir les GO associées, bien qu'ils soient assurés de bénéficier de ces GO à la fin de l'enchère, introduit des biais pouvant faire obstacle à la bonne formation des prix. Afin que l'exercice du droit d'achat préférentiel ne fausse pas la formation des prix lors des enchères, la CRE identifie deux solutions :

- l'exclusion de l'enchère, en amont de celle-ci, des garanties d'origine faisant l'objet d'un achat préférentiel. Cette disposition est compatible avec les dispositions du projet de décret qui prévoient que le producteur transmet en amont de l'enchère sa demande de disposer des garanties d'origine afférentes à son installation. Le prix effectif de la transaction serait quant à lui fixé à la clôture de l'enchère en fonction du prix moyen des lots de GO équivalentes ;
- l'inclusion dans l'enchère des garanties d'origine faisant l'objet d'un achat préférentiel, à condition que le producteur émette en face une demande à tout prix, ce dernier point n'étant pas précisé dans le projet de décret. Le prix effectif de la transaction pour les GO achetées préférentiellement pourrait être défini comme le prix moyen constaté pour le lot dans lequel elles auraient sinon été incluses, en excluant de cette moyenne les demandes des producteurs bénéficiant de l'achat préférentiel, et augmenté de la prime prévue par le projet de décret.

Il est en tout état de cause impératif que l'exploitant achetant des GO de manière préférentielle ne puisse pas influencer sur l'équilibre de l'enchère.

La CRE est favorable à la mise en place d'un délai minimal avant l'ouverture de l'enchère accordé à l'exploitant pour transmettre sa demande de disposer des garanties d'origine s'articulant avec le délai laissé aux collectivités territoriales pour user de leur droit de préemption. En revanche la CRE propose que le délai accordé à l'exploitant soit le même pour chaque type d'enchère (organisée avant ou après l'émission des garanties d'origine).

La CRE accueille favorablement la possibilité pour l'exploitant d'acheter de manière préférentielle les garanties d'origine associées à une installation donnée sans nécessairement constituer un lot à part entière, si celui-ci précise une préférence pour certaines installations.

La CRE est également favorable sous conditions au fait que les conditions générales de vente permettent une limitation du volume de GO pouvant faire l'objet d'un achat préférentiel : cela permettrait le cas échéant de laisser une marge pour la préemption des collectivités territoriales, et de maintenir la liquidité sur les enchères en empêchant - si cela s'avère nécessaire - que les producteurs achètent hors enchères toutes les GO des installations soutenues. Le projet de décret prévoit que cette limitation s'exprime en pourcentage de la production de l'installation, qui n'est connue qu'à l'issue du mois de production, ce qui apporte peu de visibilité sur les volumes effectivement concernés en cas d'achat préférentiel précédant une enchère à terme. Une limite plus normative (en appliquant par exemple un facteur de charge « type » réduit d'une marge) serait plus compatible avec un achat préférentiel précédant la période de production.

Par ailleurs, et en lien avec le risque de contrepartie mentionné en section 3.2.2 de la présente délibération, la CRE considère que l'Etat ne devrait pas porter d'engagement de volume si, dans le cadre d'un achat préférentiel mené à terme, les GO effectivement produites par l'installation sont finalement inférieures aux volumes que le producteur avait prévu d'acheter préférentiellement. Les GO non livrées ne seraient pas achetées par le producteur, mais ne donneraient pas lieu à des pénalités dues par l'Etat à son égard.

Impact sur la lisibilité des offres de fourniture et du soutien aux énergies renouvelables

La CRE s'interroge sur la portée et l'effet de l'achat préférentiel des producteurs sur la lisibilité des offres dites « vertes » et du soutien aux énergies renouvelables. La CRE comprend que l'achat préférentiel par l'exploitant d'une installation de production soutenue lui permettrait de contractualiser plus facilement ensuite la revente des GO de son installation avec des fournisseurs ou consommateurs dans le cadre d'une offre commercialisée « verte » : un fournisseur/agrégateur pourrait ainsi intégrer la production de l'installation soutenue dans son périmètre d'équilibre et fournir au consommateur les garanties d'origine directement associées. Ainsi, l'offre de fourniture pourrait être présentée comme un approvisionnement direct auprès d'une installation renouvelable, donnant au consommateur l'impression que sa consommation permet directement de soutenir cette installation, sur le modèle d'un PPA²³, alors que l'installation est *de facto* soutenue publiquement et que c'est bien ce soutien qui a permis le développement de l'installation.

Cette mesure est donc de nature à créer de la confusion auprès des consommateurs quant à leur contribution au financement d'installations renouvelables. Or, il est essentiel que les consommateurs puissent distinguer clairement les offres « vertes » proposées par des fournisseurs ayant contracté l'achat de leur électricité directement auprès d'une installation de production ne bénéficiant pas d'un soutien public. Des labels²⁴ bien conçus peuvent jouer ici un rôle important de transparence auprès du public.

Organisation du décret

La CRE suggère de réordonner le projet de décret en introduisant d'abord les articles relatifs à l'achat préférentiel de l'exploitant puis du droit de préemption des collectivités territoriales afin de suivre la temporalité introduite par ces articles, ce qui permettrait d'en simplifier la compréhension.

3.4 Les autres dispositions du projet de décret

3.4.1 Rapport sur les garanties d'origine délivrées, importées, exportées et utilisées au cours de l'année précédente

Contenu du projet de décret (article 2)

Le projet de décret introduit à l'article R. 311-62, une date butoir au 31 mars de chaque année avant laquelle l'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine adresse chaque année au ministre chargé de l'énergie un rapport sur les garanties d'origine délivrées, importées, exportées et utilisées au cours de l'année précédente.

²³ Par définition, le PPA est un contrat d'achat à moyen ou long terme d'électricité et pas uniquement de GO.

²⁴ Notamment le label VertVolt lancé par l'ADEME, qui pourrait, sous réserve d'une adaptation marginale, permettre de faire cette différenciation : <https://agirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/vertvolt>

Analyse de la CRE

La CRE est favorable à cette modification sous réserve de l'intégration de ces propositions rédactionnelles qui figurent en annexe de la présente délibération. La CRE souhaite, dans le cadre de sa mission de surveillance des marchés de détail de l'énergie établie au quatrième alinéa de l'article L. 131-2 du code de l'énergie, être destinataire de ce rapport.

3.4.2 Sanction en cas de manquement de l'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine**Contenu du projet de décret (article 2)**

Le projet de décret introduit un nouvel article R. 311-52 relatif aux sanctions en cas de manquement de l'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine.

Celui-ci prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut, après avoir permis à l'organisme de présenter ses observations, prononcer une sanction pécuniaire ne pouvant excéder 10 % de la totalité des tarifs perçus par l'organisme lors du dernier exercice déclaré ou mettre fin à ses missions dans le cas où celui-ci interrompt, de manière durable ou répétée, la gestion du registre national des garanties d'origine ou s'il commet un manquement grave à ses obligations réglementaires.

Analyse de la CRE

La CRE est favorable à l'introduction de telles sanctions et propose de préciser les obligations dont la méconnaissance est susceptible d'entraîner une sanction et de viser un manquement grave « *ou répété* » de l'organisme. La CRE propose par ailleurs des modifications rédactionnelles qui figurent en annexe de la présente délibération.

3.4.3 Dispositions relatives à l'autoconsommation**Contenu du projet de décret (article 2)**

Le projet de décret abroge les articles relatifs à l'autoconsommation dans le chapitre IV du titre Ier du livre III du code de l'énergie relatif aux dispositions particulières à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (articles R. 314-1 à R. 314-107). Celles-ci sont réintégrées dans le chapitre du code relatif à la production d'électricité.

L'article R. 311-67 prévoit désormais qu'un producteur participant à une opération d'autoconsommation collective peut demander l'émission de garanties d'origine contrairement à la précédente rédaction qui permettait à la seule personne morale, regroupant un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés, de demander l'émission des garanties d'origine. Il précise en outre que ces garanties d'origine sont immédiatement annulées et ne peuvent être vendues.

L'article R. 311-69 prévoit que lorsqu'un producteur participant à une opération d'autoconsommation collective demande à bénéficier de garanties d'origine en application de l'article L. 314-15, lesdites garanties d'origine peuvent être annulées au bénéfice d'un ou plusieurs consommateurs participant à ladite opération.

Dans ce cas, le producteur ou la personne morale organisatrice mandatée indique à l'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine, la répartition des garanties d'origine entre les personnes participantes à l'opération d'autoconsommation collective. Il précise également que les dispositions de l'article R. 311-67 s'appliquent à ces garanties d'origine.

Le projet de décret prévoit par ailleurs l'introduction d'un article R. 311-56 au code de l'énergie en remplacement de l'article R. 314-58-1 qui sera abrogé. L'article R. 311-56 prévoit enfin que l'organisme en charge du registre national des garanties d'origine informe le ministre chargé de l'énergie lorsqu'un producteur demande l'émission d'une garantie d'origine portant sur l'électricité produite dans le cadre d'un contrat de soutien et non autoconsommée, ceci pouvant amener à la résiliation du contrat de soutien.

Analyse de la CRE

La CRE est favorable à ce que le producteur puisse demander l'émission des GO associées à l'installation participant à une opération d'autoconsommation.

La CRE est également favorable à la possibilité donnée au producteur ou à la personne morale mandatée, pour une installation soutenue participant à une opération d'autoconsommation collective, d'obtenir préférentiellement les GO associées à l'installation afin de les annuler au bénéfice de consommateurs participant à l'opération d'autoconsommation. Toutefois, les opérations d'autoconsommation pouvant être de très petite taille, la CRE recommande d'introduire des seuils en-dessous desquels la répartition entre consommateurs n'a pas à être tracée.

Organisation du décret

La CRE considère que la sous-section relative à l'autoconsommation devrait être réintégré à la sous-section 4 de la section 2 du chapitre IV du code de l'énergie relatif aux dispositions particulières à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables dans la mesure où celle-ci est fondée sur l'article L. 314-15 du code.

La CRE suggère par ailleurs à l'article R. 311-67 de supprimer le rappel à la loi précisant que les garanties d'origine sont immédiatement annulées et ne peuvent être vendues.

3.4.4 Vérification par l'organisme de l'utilisation des garanties d'origine

Contenu du projet de décret (article 2)

L'article 2 du projet de décret introduit un nouvel article R. 311-72 encadrant la vérification par l'organisme en charge du registre national des garanties d'origine de l'utilisation des garanties d'origine par les fournisseurs aux fins de l'article R. 311-64 du code de l'énergie.

A cette fin, les fournisseurs et les gestionnaires de réseaux concernés doivent coopérer avec ledit organisme en fournissant les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Cet article prévoit également que l'organisme informe le ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la consommation en cas de refus d'un fournisseur de fournir les éléments demandés ou si le contrôle établit que celui-ci n'a pas suffisamment annulé de garanties d'origine aux fins de l'article R. 311-64 du code de l'énergie.

Il est prévu que le ministre chargé de l'énergie puisse, en cas de manquement constaté dans le cadre d'une enquête administrative (article L. 142-30 du code de l'énergie), prononcer la suspension ou le retrait de l'autorisation d'achat pour revente prévue à l'article L. 333-1 du code de l'énergie, sans préjudice des sanctions prévues à l'article R. 333-9 du même code.

Il prévoit enfin que l'organisme est tenu de préserver la confidentialité des informations dont il aurait connaissance dans le cadre de ces vérifications, tout manquement à cette obligation étant susceptible d'être sanctionné.

Analyse de la CRE

La CRE accueille favorablement ce contrôle accru de l'utilisation des garanties d'origine. Toutefois, elle considère que ce contrôle, et les obligations y afférant, ne devraient pas se limiter aux fournisseurs mais devraient être étendus à tout type d'utilisateur de garanties d'origine, par exemple dans le cadre d'un contrat de vente directe d'électricité à des consommateurs finals.

En ce qui concerne le refus de transmettre les éléments demandés à l'organisme, la CRE accueille favorablement le dispositif d'information des autorités publiques. La CRE demande à être associée à cette communication d'informations qui s'inscrit dans le cadre de ses missions de surveillance des marchés de détail de l'énergie au titre du quatrième alinéa de l'article L. 131-2 du code de l'énergie.

Au troisième alinéa de l'article R.311-72, la CRE souhaite qu'il soit fait référence à l'utilisation des garanties d'origine et non à leur annulation, cette dernière ne revenant pas au fournisseur (ou à tout autre utilisateur) mais à l'organisme. L'obligation qui pèse sur le fournisseur est d'indiquer les garanties d'origine qu'il souhaite utiliser (article R. 311-64 du code de l'énergie).

Enfin, la CRE recommande de faire peser sur les opérateurs contrôlés la charge d'indiquer à l'organisme les informations dont la confidentialité doit être préservée et dont la divulgation est susceptible d'être sanctionnée.

3.4.5 Exclusion des zones non interconnectées du système d'enchères

Contenu du projet de décret (article 3)

L'article 3 du projet de décret modifie l'article R. 314-54 du code de l'énergie et prévoit notamment que seules les garanties d'origine des installations situées en métropole continentale peuvent être mises aux enchères.

Analyse de la CRE

Bien que les garanties d'origine issues des installations en zones non interconnectées (ZNI) ne soient actuellement pas mises aux enchères, la CRE n'identifie pas de raison d'exclure par voie réglementaire cette possibilité et suggère de ne pas inclure une telle disposition.

La CRE considère qu'il est envisageable à l'avenir de réaliser un allotissement par zone géographique afin de permettre la mise aux enchères de ces garanties d'origine et de contribuer au budget de l'Etat en fonction de la demande qui pourrait apparaître.

Par ailleurs, la CRE observe que les consommateurs situés dans les ZNI ne sont aujourd'hui pas en mesure de tracer l'origine de leur consommation électrique comme les consommateurs situés en France métropolitaine. La garantie d'origine, en tant qu'outil de traçabilité de l'origine de l'électricité, pourrait potentiellement jouer ce rôle.

La CRE est donc défavorable à l'exclusion des ZNI des enchères menées par l'Etat, et est favorable à ce que des réflexions – auxquelles la CRE souhaite activement participer – soient menées pour permettre aux consommateurs des ZNI de bénéficier d'une traçabilité équivalente à celle des consommateurs métropolitains. Un tel système aurait vocation à être cantonné à chacune des zones.

AVIS DE LA CRE

La ministre de la transition énergétique a saisi pour avis la Commission de régulation de l'énergie (CRE) par courrier en date du 16 mai 2023, d'un projet de décret portant sur les garanties d'origine électriques. Ce projet de décret vise à permettre l'émission de garanties d'origine (GO) pour l'ensemble des sources d'énergie primaire, à permettre la vente par l'Etat de garanties d'origine à terme, à mettre en œuvre l'achat préférentiel ouvert aux producteurs bénéficiant de mécanismes de soutien public et à permettre aux collectivités territoriales (communes, groupement de communes ou métropoles) de préempter gratuitement les garanties d'origine des installations situées sur leur territoire.

Sur l'extension du système des garanties d'origine à toutes les sources d'énergie primaire, la CRE émet un avis favorable au principe même d'extension du système des garanties d'origines à toutes les sources d'énergie décarbonées, afin de répondre à la demande de traçabilité des consommateurs.

La CRE est néanmoins défavorable aux modalités de mise en œuvre de cette mesure telles que définies dans le décret. Celles-ci ne prévoient aucune mesure permettant de réguler le volume de garanties d'origines nucléaires pouvant être émises et vendues sur simple décision du producteur. Le volume considérable de la production nucléaire française et l'existence d'un producteur unique rendent très difficile la bonne formation d'un prix des garanties d'origine nucléaires par le jeu de l'offre et de la demande. Par ailleurs, les garanties d'origine nucléaires pourraient réduire significativement la demande et le prix des GO renouvelables sur les marchés français ou européen, et induire des effets négatifs sur :

- les recettes de l'Etat (lequel bénéficie de la vente des GO des installations soutenues), réduisant ainsi la contribution financière des GO au développement de nouvelles capacités renouvelables,
- la contribution des GO renouvelables au développement d'installations hors soutien, via des contrats de vente directe entre producteurs et acheteurs (PPA) notamment.

Ainsi, pour permettre la mise en œuvre souhaitable de l'extension du système des GO, la CRE estime nécessaire de prendre des mesures complémentaires afin de prévoir une régulation par l'Etat des modalités d'émission et de vente des GO nucléaires.

Sur les mécanismes d'enchères des garanties d'origine issues des installations sous soutien public, la CRE est favorable à la possibilité ouverte par le projet de décret d'organiser des enchères à terme des garanties d'origine produites par ces installations et à une mise en œuvre par étape de ces enchères.

La CRE demande à être saisie pour avis des projets de conditions générales de mises aux enchères et de cahier des charges des enchères, qui devront prendre en compte la problématique de la gestion du risque de contrepartie.

La CRE recommande, d'une part, de laisser ouverte dans le projet de décret la possibilité d'un fonctionnement des enchères en *pay-as-clear* au lieu de *pay-as-bid* et, d'autre part, de clarifier le statut de la garantie d'origine allouée à terme mais non émise ainsi que le titulaire des risques associés à la propriété de la garantie d'origine.

Sur le droit de préemption des collectivités, la CRE accueille favorablement les dispositions du projet de décret. Elle recommande :

- d'articuler plus clairement entre eux (i) le droit de préemption des collectivités et l'achat préférentiel des exploitants, de manière à permettre aux collectivités d'acheter les garanties d'origine sur lesquelles elles n'ont pu exercer leur droit de préemption, et (ii) les droits de préemption entre collectivités, par l'introduction d'un principe de « premier arrivé, premier servi » ;
- d'autoriser explicitement les collectivités à déléguer la mise en œuvre de leur droit de préemption à un tiers ;
- de fixer la limitation du volume des garanties d'origine pouvant être transféré aux communes, groupements de communes ou métropoles dans les dispositions réglementaires et non dans les conditions générales ;
- de supprimer la disposition selon laquelle les modalités d'application des dispositions du troisième et cinquième alinéa de l'article L. 314-14 sont fixées dans les conditions générales qui font précisément l'objet du décret.

Sur l'achat préférentiel des exploitants, la CRE accueille favorablement (i) la mise en place d'un délai minimal avant l'ouverture de l'enchère accordé à l'exploitant pour transmettre sa demande de disposer des GO mais propose que ce délai soit le même pour chaque type d'enchère et qu'il s'articule avec le délai laissé aux collectivités territoriales pour user de leur droit de préemption, (ii) la possibilité laissée à l'exploitant d'acheter de manière préférentielle les garanties d'origine associées à une installation donnée sans nécessairement constituer un lot à part entière, et (iii) la limitation du volume de GO pouvant faire l'objet d'un achat préférentiel dans les conditions générales de vente, sous réserve d'introduire une limite plus normative que le pourcentage de la production de l'installation.

La CRE considère qu'il est essentiel que le producteur utilisant son droit d'achat préférentiel n'ait pas d'influence sur l'équilibre de l'enchère. Il serait en conséquence plus robuste :

- que les garanties d'origine que le producteur s'engage à acheter soient retirées de l'enchère ; ou
- que le producteur participe aux enchères en émettant une demande à tout prix. Le prix effectif de la transaction pour les GO achetées préférentiellement pourrait être défini comme le prix moyen constaté pour le lot dans lequel elles auraient sinon été incluses, en excluant de cette moyenne les demandes des producteurs bénéficiant de l'achat préférentiel, et augmenté de la prime prévue par le projet de décret. Ces dispositions permettraient d'assurer que le producteur bénéficiant de l'achat préférentiel n'influe pas sur le prix moyen de l'enchère.

La CRE souligne que l'achat préférentiel des producteurs risque indirectement d'affecter la transparence et la lisibilité des offres de fourniture quant au soutien aux énergies renouvelables. Elle rappelle le rôle des labels pour permettre aux consommateurs d'évaluer le niveau de soutien aux énergies renouvelables des offres « vertes ».

La CRE propose enfin de réordonner le projet de décret en introduisant d'abord les articles relatifs à l'achat préférentiel de l'exploitant puis du droit de préemption des collectivités territoriales afin de suivre la temporalité introduite par ces articles.

Sur les autres dispositions du projet de décret, la CRE :

- accueille favorablement l'introduction d'un mécanisme de sanction en cas de manquement de l'organisme chargé de la délivrance des GO mais recommande que soient précisées les obligations dont la méconnaissance est susceptible d'entraîner une sanction et de viser un manquement grave « *ou répété* » de l'organisme ;
- est également favorable à la possibilité donnée au producteur de demander l'émission des GO associées à l'installation participant à une opération d'autoconsommation et à la possibilité donnée au producteur ou à la personne morale mandatée, pour une installation soutenue participant à une opération d'autoconsommation collective, d'obtenir préférentiellement les GO associées à l'installation afin de les annuler au bénéfice de consommateurs participant à l'opération d'autoconsommation ; elle recommande toutefois d'introduire des seuils en-dessous desquels la répartition entre consommateurs n'a pas à être tracée ;
- recommande que la sous-section relative à l'autoconsommation soit réintégrée à la sous-section 4 de la section 2 du chapitre IV du code de l'énergie relatif aux dispositions particulières à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables et suggère par ailleurs de supprimer de l'article R. 311-67 le rappel à la loi précisant que les garanties d'origine sont immédiatement annulées et ne peuvent être vendues.
- recommande de mentionner explicitement dans le projet de décret la possibilité pour un producteur de mandater une personne morale pour que celle-ci puisse demander l'émission des garanties d'origine ;
- est favorable à l'introduction d'un contrôle accru de l'utilisation des GO par l'organisme chargé de la mise aux enchères. La CRE considère que celui-ci ne devrait pas se limiter uniquement aux fournisseurs mais devrait être étendu à tout type d'utilisateur de garanties d'origine. La CRE demande à être informée par l'organisme en charge du registre des garanties d'origine en cas de refus d'un utilisateur de garanties d'origine de transmettre certains éléments demandés par l'organisme dans le cadre d'un contrôle, conformément à ses missions de surveillance. La CRE recommande également de faire peser sur les opérateurs contrôlés la charge d'indiquer à l'organisme les informations dont la confidentialité doit être préservée et dont la divulgation est susceptible d'être sanctionnée ;
- demande à être destinataire du rapport annuel sur les garanties d'origine délivrées, importées, exportées et utilisées, prévu par le nouvel article R. 311-62 ;

27 septembre 2023

- est défavorable à l'exclusion des zones non interconnectées du système d'enchères, et considère qu'au contraire des réflexions doivent être menées pour permettre aux consommateurs situés sur ces territoires de bénéficier d'une traçabilité de leur électricité comparable à celles des consommateurs de la métropole.

Enfin, la CRE souhaite voir intégré au projet de décret l'ensemble de ses propositions de modifications rédactionnelles annexées à la présente délibération.

La présente délibération et son annexe seront publiées sur le site Internet de la CRE et transmises à la ministre de la transition énergétique.

Délibéré à Paris, le 27 septembre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

ANNEXE : PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS REDACTIONNELLES FORMULEES PAR LA CRE

- **Article R. 311-30 :**

« Passé le délai imparti au producteur pour présenter ses observations et au regard des éléments transmis, le préfet de région peut demander au producteur des éléments complémentaires et, le cas échéant, fixer un nouveau délai pour qu'ils lui soient transmis.

Une fois expirés le ou les délais ainsi impartis au producteur, le préfet peut :

- soit abandonner la procédure et demander, le cas échéant, au producteur de déposer une demande de modification de son contrat ;

- soit poursuivre la procédure. Dans ce cas, il enjoint au cocontractant de suspendre le contrat ainsi que le versement des sommes mentionnées à l'article R. 311-29, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dont il transmet une copie à la Commission de régulation de l'énergie et à l'organisme **prévu à en charge du registre national des garanties d'origine désigné en application de** l'article L. 311-20. Il en informe le producteur par la même voie. A la réception de la demande du préfet, le cocontractant met en œuvre les mesures nécessaires à la suspension du contrat ;

- soit prononcer une sanction pécuniaire à l'encontre du producteur sur le fondement des dispositions de l'article L. 311-15.

La suspension du contrat est sans effet sur le terme qu'il a initialement fixé. »

- **Article R. 311-31 :**

« Dès l'achèvement des mesures de régularisation de la situation de son installation dans le délai imparti, le producteur en fait part au préfet de région, qui peut demander à un agent mentionné aux articles L. 142-22 à L. 142-29 de vérifier, après un délai de prévenance de quarante-huit heures, la réalisation effective de ces mesures dans un délai maximum de quinze jours ouvrés à compter de la notification effectuée par le producteur.

A l'issue de ce délai et, le cas échéant, au vu des résultats de la vérification effectuée, le préfet indique par courrier au producteur s'il estime que les mesures prises permettent de regarder la situation de son installation comme régularisée.

Si tel est le cas, le préfet de région enjoint sans délai au cocontractant de lever la suspension de l'exécution du contrat et du versement des sommes mentionnées à l'article R. 311-29, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dont il transmet une copie à la Commission de régulation de l'énergie et à l'organisme **prévu à en charge du registre national des garanties d'origine désigné en application de** l'article L. 311-20. Il en informe le producteur par la même voie. Le cocontractant dispose de deux semaines à compter de la réception de la demande du préfet pour lever la suspension du contrat.

La levée de la suspension du contrat prend effet à la date du constat de la régularisation de la situation de l'installation, indiquée dans le courrier du préfet mentionné au deuxième alinéa. Elle ne donne pas lieu au remboursement des sommes, mentionnées à l'article R. 311-29, non perçues durant la période de suspension. »

- **Article R. 311-32 :**

« Si le producteur n'a pas fait part au préfet de région, dans le délai imparti, de l'achèvement des mesures de régularisation, ou si le préfet de région estime que la situation de l'installation n'est pas régularisée, ce dernier enjoint au cocontractant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de résilier le contrat concerné, et en transmet une copie à la Commission de régulation de l'énergie et à l'organisme **prévu à en charge du registre**

national des garanties d'origine désigné en application de l'article L. 311-20. Il en informe le producteur par la même voie. A la réception de la demande du préfet, le cocontractant résilie le contrat à compter de cette date.

Par dérogation au premier alinéa, le préfet de région peut, dans le cas où le producteur a dûment justifié les raisons empêchant la mise en œuvre des mesures nécessaires dans le délai imparti, fixer un nouveau délai pour la régularisation de la situation. A cette fin, il met en demeure le producteur de régulariser sa situation dans le nouveau délai fixé. A l'issue de ce délai, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent. »

- **Article R. 311-39 :**

« L'organisme agréé conserve, pour chaque installation contrôlée, les résultats des visites de l'année précédente et, au moins, de ses deux dernières visites. Il tient ces documents à la disposition des agents mentionnés à l'article L. 142-21.

Il transmet au préfet de région **et à l'organisme désigné en application de l'article L. 311-20**, au cours du premier trimestre de chaque année, la liste des contrôles mentionnés aux articles R. 311-44 à R. 311-46 et **R. 314-68 R. 311-70** qu'il a effectués au cours de l'année écoulée, indiquant l'article dont ils relèvent et, selon le cas, pour chaque installation concernée, l'issue du contrôle et, le cas échéant, si l'attestation de conformité mentionnée aux articles R. 311-44 et R. 311-45 a été délivrée ou refusée. Il précise également la prescription mentionnée à l'article R. 311-43 concernée par chaque non-conformité détectée. Ces données sont confidentielles.

Il transmet à chaque cocontractant **et à l'organisme prévu à l'article L. 311-20**, au cours du premier trimestre de chaque année, la liste des contrôles mentionnés à l'article R. 311-46 qu'il a effectués au cours de l'année écoulée sur les installations faisant l'objet d'un contrat avec le cocontractant à la date du contrôle, en précisant ceux ayant conduit à la constatation d'une non-conformité.

Il transmet au ministre chargé de l'énergie, au cours du premier trimestre de chaque année, un rapport sur son activité de l'année écoulée.

Ce rapport précise, notamment, à l'échelle nationale et régionale, le nombre de contrôles effectués pour chacune des filières définies à l'article R. 314-1, l'article du présent code dont ils relèvent, ainsi que la fréquence des non-conformités constatées pour chacune des prescriptions mentionnées à l'article R. 311-43. Il précise également le nombre de contrôles réalisés, à l'échelle nationale et régionale, en application de l'article **R. 314-68 R. 311-70**, ainsi que la fréquence des non-conformités constatées. »

- **Article R. 311-48 :**

« L'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération par des installations ~~de production d'électricité~~ régulièrement déclarées ou autorisées peut ~~bénéficier~~ **donner lieu à l'émission** de garanties d'origine, à la demande du producteur ~~ou de l'Etat~~.

Une garantie d'origine est un document électronique servant uniquement à prouver au client final qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir d'une source d'énergie primaire donnée ou par cogénération.

Les transferts ~~et annulation de garanties d'origine~~, pris séparément ou en liaison avec le transfert physique d'énergie, **et annulations de garanties d'origine** ne sont pas pris en compte pour le calcul de la part de l'énergie produite en France à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute nationale d'énergie et ne peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs fixés au 4° du I de l'article L. 100-4. »

- **Article R. 311-49 :**

« L'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine prévu à désigné en application de** l'article L. 311-20 est désigné par le ministre chargé de l'énergie, après mise en concurrence et pour une durée qui ne peut dépasser cinq ans.

La mise en concurrence a pour objet **d'assurer** la délivrance, le transfert et l'annulation des garanties d'origine de l'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération, en application des articles L. 311-20 et suivants ainsi que la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité produite prévue à l'article L. 314-14.

Le ministre chargé de l'énergie élabore un cahier des charges comportant notamment les éléments suivants :

- 1° La description de l'objet de la mise en concurrence ainsi que la période sur laquelle porte cet objet ;
- 2° La liste exhaustive des critères d'appréciation des dossiers de candidatures dont notamment :
 - a) L'indépendance du candidat par rapport aux activités de production, de commercialisation ou de fourniture d'électricité ;
 - b) Les capacités technique et financière du candidat, notamment son aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers ;
- 3° La liste exhaustive des critères de notation des offres ainsi que leur pondération ;
- 4° La définition de la structure des tarifs qui seront facturés par l'organisme aux usagers. Ces tarifs se composent, d'une part, des tarifs d'accès ~~au service pour la gestion~~ et d'utilisation du registre national des garanties d'origine et, d'autre part, des frais de gestion et d'inscription pour la mise aux enchères des garanties d'origine ;
- 5° La liste exhaustive des indications et des pièces à produire par les candidats ;
- 6° La date et l'heure limite de dépôt des dossiers de candidature ;
- 7° L'adresse électronique à laquelle le candidat fait parvenir son dossier de candidature à l'appel à concurrence. »

- **Article R. 311-50 :**

« Le ministre chargé de l'énergie adresse un avis d'appel public à la concurrence à l'Office des publications de l'Union européenne en vue de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis public mentionne :

- 1° L'objet de l'appel public à la concurrence ;
- 2° La période sur laquelle porte l'objet de l'appel public à la concurrence ;
- 3° Les personnes admises à participer à l'appel public à la concurrence ;
- 4° L'adresse électronique ainsi que la date de mise à disposition du cahier des charges mentionné à l'article ~~R. 311-54~~ **R. 311-49** ;
- 5° La date et l'heure limite de dépôt des candidatures. »

- **Article R. 311-51 :**

« Après avoir procédé à l'examen des offres, le ministre chargé de l'énergie désigne par arrêté l'organisme **chargé des prestations en charge du registre national des garanties d'origine** ayant fait l'objet de la mise en concurrence et avise les autres candidats du rejet de leurs offres. »

- **Article R. 311-52 :**

« Le ministre chargé de l'énergie peut prononcer une sanction pécuniaire ne pouvant excéder 10 % de la totalité des tarifs mentionnés au 4° du **R. 311-49** perçus par l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** lors du dernier exercice déclaré ou mettre fin aux missions de ~~cet~~ organisme **chargée de la délivrance des garanties d'origine** :

- 1° Si l'organisme interrompt, de manière durable ou répétée, la gestion du registre national des garanties d'origine ;
- 2° **Si IL** l'organisme commet un manquement grave **ou répété** à ses obligations réglementaires.

Dans chacun de ces cas, le ministre chargé de l'énergie met à même l'organisme de présenter ses observations avant de prononcer une sanction pécuniaire ou ~~sa déchéance de mettre fin à ses missions~~. »

- **Article R311-55 :**

« La demande de garanties d'origine est adressée à l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine chargé d'assurer la délivrance de celles-ci** suivant les modalités d'inscription fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie. »

- **Article R. 311-56 :**

« Lorsqu'un producteur demande l'émission d'une garantie d'origine portant sur l'électricité produite dans le cadre d'un contrat conclu en application des articles L. 121-27, L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 314-31 ou, le cas échéant, L. 314-26, et non autoconsommée au sens de l'article L. 315-1 ou L. 315-2, l'organisme en charge du registre national des garanties d'origine ~~et de la mise aux enchères des garanties d'origine~~ en informe le ministre chargé de l'énergie.

Le ministre chargé de l'énergie en informe le cocontractant au sens du 4° de l'article R. 314-1 qui, en application du deuxième alinéa de l'article L. 311-21, d'une part, résilie immédiatement le contrat et, d'autre part, met en recouvrement les sommes mentionnées aux cinquième à septième alinéas de cet article. »

- **Article R. 311-57 :**

« Lorsqu'il reçoit une demande de garanties d'origine satisfaisant aux conditions **des articles R. 311-58 et R.311-59**, l'organisme délivre un nombre de garanties d'origine égal au nombre de mégawattheures d'électricité produites durant la période, avec arrondi à l'entier inférieur. Les dates de début et de fin de la période de production d'électricité pour laquelle des garanties d'origine peuvent être demandées doivent correspondre à des dates de relevés des données de comptage stipulées par les contrats liant l'installation de production d'électricité au gestionnaire du réseau.

La période de production d'électricité pour laquelle des garanties d'origine peuvent être demandées ne peut être supérieure à un mois.

Sans préjudice des dispositions prévues à l'article R. 311-64, la demande **d'émission** de garanties d'origine doit être adressée cinq mois au plus tard après le dernier jour de la période de production faisant l'objet de la demande. Dans le cas d'un ajustement des données de comptage de la part du gestionnaire de réseau de transport ou de distribution, **ce délai n'est pas applicable lorsqu'il est procédé à la correction de l'émission de garanties d'origine à la suite d'un ajustement des données de comptage par le gestionnaire du réseau.**

Par exception aux dispositions de l'alinéa précédent, l'émission de garanties d'origine portant sur l'électricité produite dans le cadre d'un contrat conclu en application des articles L. 121-27, L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 314-31 ou, le cas échéant, L. 314-26, **et non autoconsommée, doit être adressée est réalisée d'office par l'organisme en charge du registre, au bénéfice de l'Etat à sa demande par le producteur** deux mois au plus tard après le dernier jour de la période de production faisant l'objet de la demande. »

- **Article R. 311-58 :**

« La demande **d'émission** de garantie d'origine doit comporter :

1° Le nom et l'adresse du demandeur ou, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou raison sociale et l'adresse de son siège social ;

2° Le nom et la localisation de l'installation de production d'électricité, ainsi que les données d'identification précisées par l'arrêté mentionné à l'article D. 142-9-2 ;

3° Le type et la puissance installée de l'installation ;

4° La date de mise en service de l'installation ;

5° Le cas échéant, les références du récépissé de l'autorisation d'exploiter délivrée en application de la section 1 du chapitre 1er du présent titre ;

6° Les références du contrat d'accès au réseau lorsqu'un tel contrat a été conclu ;

7° Les références du contrat d'achat ou de complément de rémunération, conclu en application des articles L. 121-27, L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 314-31 ou, le cas échéant, L. 314-26 ainsi que sa date de prise d'effet et de fin lorsque la demande de garantie d'origine est présentée par un producteur ayant conclu un tel contrat ;

8° Les dates de début et de fin de la période de production d'électricité pour laquelle la garantie d'origine est demandée ;

9° La quantité d'électricité produite pendant la période sur laquelle porte la demande de garanties d'origine. Lorsque l'électricité a été produite par une station de transfert d'énergie par pompage, par une installation mixte de production d'électricité à partir de biomasse et de combustibles fossiles, par une usine d'incinération d'ordures ménagères ou par cogénération, elle est comptabilisée selon les modalités fixées par les arrêtés prévus à l'article R. 311-53 ;

10° Le nom et les coordonnées du gestionnaire du réseau public d'électricité auquel l'installation dispose d'un accès ou d'un service de décompte lorsque celle-ci dispose d'un tel service ;

11° Le type et le montant d'aides nationales dont a bénéficié l'installation, y compris les aides à l'investissement lorsque l'installation a bénéficié d'une aide autre que celles mentionnées au 7° ;

12° Le cas échéant, s'il s'agit d'une production autoconsommée au sens de l'article L. 315-1 ou L. 315-2. »

- **Article R. 311-59 :**

« La demande **d'émission de garanties d'origine** indique également :

1° Lorsque l'électricité a été produite à partir de sources d'énergie renouvelables :

a) La nature de la source d'énergie à partir de laquelle l'électricité a été produite ;

b) La part d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables **comptabilisée selon les modalités fixées par les arrêtés prévus à l'article R.311-53**, si l'installation fonctionne avec d'autres sources d'énergie ;

2° Lorsque l'électricité a été produite par cogénération :

a) La puissance thermique de l'installation ;

b) Les combustibles à partir desquels l'électricité a été produite ;

c) Le pouvoir calorifique inférieur des combustibles utilisés ;

d) Le rendement global de l'installation ;

e) La quantité de chaleur produite au cours de la période pour laquelle la garantie d'origine est demandée ;

f) L'utilisation de la chaleur produite en même temps que l'électricité ;

g) Les économies d'énergie primaire réalisées, calculées conformément aux dispositions des arrêtés prévus à l'article ~~R. 314-56~~ **R. 311-53**.

3° Lorsque l'électricité a été produite à partir de sources non renouvelables :

a) La nature de la source d'énergie primaire à partir de laquelle l'électricité a été produite ;

b) Le rendement global de l'installation ;

c) La quantité de gaz à effet de serre directement émise par l'électricité produite ;

d) Le cas échéant, la quantité de déchet radioactif générée.

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie précise les modalités de calcul de la quantité de gaz à effet de serre mentionnée au c) du 3° . »

- **Article R. 311-62 :**

« L'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine inscrit les garanties d'origine délivrées ainsi que les garanties d'origine importées sur le registre national des garanties d'origine prévu à l'article L. 311-20.

Le registre est publié sur le site internet de cet organisme. Pour chaque garantie d'origine, les éléments du registre accessibles au public sont :

1° Le numéro identifiant la garantie d'origine ainsi que son pays d'émission ;

2° La date de sa délivrance ou de son importation ;

3° Le nom et la qualité du demandeur ;

4° Le nom et le lieu de l'installation de production d'électricité ainsi que sa puissance ;

5° La source d'énergie à partir de laquelle l'électricité a été produite, le cas échéant son caractère renouvelable ;

6° Les dates de début et de fin de la période sur laquelle portait la demande de garanties d'origine ;

7° La date à laquelle l'installation a été mise en service ;

8° ~~Les aides reçues par l'installation de production~~ Le type et le montant d'aides nationales dont a bénéficié l'installation, y compris les aides à l'investissement ou, lorsque l'installation fait l'objet d'un contrat conclu en application des articles L. 121-27, L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 314-31 ou, le cas échéant, L. 314-26, ~~la référence de l'arrêté ou du cahier des charges en vertu duquel est conclu ce contrat,~~ sa date de prise d'effet ~~et de fin;~~

9° Le cas échéant, la mention de ~~l'annulation enregistrement~~ prévue à l'article R. 311-64 ainsi que le nom du titulaire qui utilise la garantie d'origine ou la mention de l'exportation de la garantie d'origine ;

10° Lorsque l'électricité a été produite à partir de sources non renouvelables, la quantité de gaz à effet de serre directement émise par l'électricité produite calculée en application de l'arrêté prévu par l'article R311-59

11° Le cas échéant, la quantité de déchets radioactifs générée.

L'organisme procède, au moins tous les mois, à la mise à jour du registre.

L'organisme adresse, avant le 31 mars de chaque année, au ministre chargé de l'énergie un rapport sur les garanties d'origine délivrées importées, exportées et utilisées au cours de l'année précédente. »

- **Article R. 311-63 :**

« Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, une garantie d'origine peut, après sa délivrance, être transférée. L'organisme chargé de la délivrance des garanties d'origine est informé du transfert **par les titulaires successifs des garanties d'origine**. Il conserve les noms et coordonnées de **ces derniers des titulaires successifs d'une garantie d'origine** »

- **Article R. 311-67 :**

« L'émission de garanties d'origine au titre d'une production d'électricité autoconsommée par un producteur à titre individuel est subordonnée à la condition que l'installation de production soit équipée de dispositifs de comptage dédiés installés par le gestionnaire de réseau public exploitant le réseau auquel l'installation est raccordée et permettant à celui-ci de calculer les quantités produites, les quantités autoconsommées, les quantités injectées et, le cas échéant, les quantités soutirées. La configuration technique de l'installation doit permettre de mesurer de manière séparée d'une part, la puissance injectée et soutirée sur le réseau et d'autre part, la puissance totale produite en sortie des machines électrogènes, minorée de la puissance consommée par les auxiliaires.

L'émission de garanties d'origine par un producteur participant à une opération d'autoconsommation collective est subordonnée à la condition que les sites de production et les sites de consommation participant à cette opération disposent de dispositifs de comptage dédiés installés par le gestionnaire de réseau public exploitant le réseau auquel les installations de production de l'opération sont raccordées et permettant à celui-ci de calculer les quantités produites, les quantités autoconsommées, les quantités injectées et, le cas échéant, les quantités soutirées. La configuration technique des installations doit permettre de mesurer de manière séparée, pour chacun des sites concernés, d'une part, la puissance injectée et soutirée sur le réseau et, d'autre part, la puissance totale produite en sortie des machines électrogènes, minorée de la puissance consommée par les auxiliaires.

~~Conformément à l'article L. 311-20, les garanties d'origine émises au titre d'une production d'électricité autoconsommée au sens de l'article L. 315-1 ou L. 315-2 sont immédiatement annulées afin d'attester l'origine de l'électricité autoconsommée et ne peuvent pas être vendues.~~

- **Article R. 311-70 :**

« L'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** fait vérifier par sondage, à ses frais, par des organismes de contrôle l'exactitude des éléments figurant dans les dossiers de demandes de garanties d'origine qu'il a reçus. Cette vérification ne peut porter que sur des garanties d'origine délivrées depuis moins de trois ans, et ne porte pas sur les garanties d'origine émises au titre de l'article L. 314-14.

Les organismes chargés des contrôles sont les organismes agréés mentionnés à l'article R. 311-33.

Les organismes agréés peuvent recueillir auprès des demandeurs de garanties d'origine les éléments permettant de vérifier l'exactitude des informations mentionnées aux articles R. 311-58 et R. 311-59. Ils sont tenus de préserver la confidentialité des informations dont ils ont connaissance à l'occasion de leurs contrôles. L'organisme prévu à l'article L. 311-20 peut assister aux visites de contrôle effectuées par ces organismes.

En cas de refus du producteur de fournir les éléments demandés, ou si le contrôle établit que la garantie d'origine repose sur des informations erronées, les garanties d'origine émises depuis la date de non-conformité, si celle-ci peut être déterminée précisément, ne peuvent être utilisées aux fins de la présente section. De plus, l'électricité produite postérieurement à la période sur laquelle portait la dernière garantie d'origine émise ne peut donner lieu à délivrance d'une garantie d'origine. Une nouvelle garantie d'origine ne pourra être délivrée que pour une période postérieure à un nouveau contrôle établissant la conformité aux éléments de la demande de garantie d'origine figurant aux articles R. 311-58 et R. 311-59. Ce nouveau contrôle sera réalisé à la demande et aux frais du demandeur. »

- **Article R. 311-72 :**

« L'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** vérifie, à ses frais, [par sondage,] l'utilisation des garanties d'origine par les **utilisateurs** aux fins de l'article R. 311-64.

À cette fin, les **utilisateurs** concernés coopèrent avec l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** en fournissant les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** est tenu de préserver la confidentialité des informations dont il a connaissance à l'occasion de ses contrôles. Toute divulgation illicite par l'organisme constitue un manquement grave sanctionné sur le fondement de l'article R. 311-52 du code de l'énergie, sans préjudice des **éventuels** droits des fournisseurs.

En cas de refus d'un fournisseur **ou de tout autre utilisateur** de fournir les éléments demandés, ou si le contrôle établit que celui-ci n'a pas **annulé utilisé** suffisamment de garanties d'origine aux fins de l'article R. 311-64, l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** en informe le ministre chargé de l'énergie et le ministre chargé de la consommation.

Sans préjudice des sanctions prévues à l'article R. 333-9, le ministre chargé de l'énergie peut, en cas de manquement constaté dans les conditions prévues à l'article L. 142-30, prononcer la suspension ou le retrait de l'autorisation prévue à l'article L. 333-1. »

- **Article R. 311-73 :**

« A la demande de l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** pour l'exécution de sa mission de délivrance et de suivi des garanties d'origine ainsi que pour la vérification des éléments figurant dans les dossiers

de demandes de garanties d'origine, chaque gestionnaire de réseau public d'électricité vérifie l'exactitude des éléments mentionnés à l'article R. 311-58 à partir des données dont ils disposent relatives aux installations ayant fait l'objet de demandes d'inscription sur le registre national des garanties d'origine. Les gestionnaires de réseau public d'électricité communiquent à l'organisme le résultat de leur vérification, au plus tard trente jours après la sollicitation de l'organisme.

Chaque gestionnaire de réseau public de distribution et de transport d'électricité sur le réseau duquel est connectée au moins une installation de production enregistrée sur le registre national des garanties d'origine, met à disposition gratuitement de l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** les données nécessaires à l'exécution de ses missions et permettant la vérification des éléments figurant dans les dossiers de demandes de garanties d'origine, notamment les données de comptage du volume net d'électricité injectée sur son réseau ou les données permettant de calculer cette valeur. Le format de ces données est défini par l'organisme en concertation avec les gestionnaires de réseau public de distribution et de transport d'électricité. Les modalités de cette mise à disposition, qui couvre également les données prévues aux articles R. 314-55 et R. 314-56, sont définies dans le cadre d'un contrat approuvé par le ministre chargé de l'énergie.

Les gestionnaires des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité sont responsables des données qu'ils mettent à disposition à l'organisme. En cas d'erreur sur la valeur de la production nette d'électricité d'une installation transmise par un gestionnaire de réseau, celui-ci transmet la valeur corrigée à l'organisme qui procède à une régularisation sur la quantité de garanties d'origine de l'installation concernée au titre de la production du mois suivant sa transmission ou, le cas échéant, du premier mois pendant lequel l'installation produit.

Pour la mise en œuvre des deux alinéas précédents, un gestionnaire de réseau public de distribution peut mandater un autre gestionnaire du réseau public de distribution ou une entité regroupant plusieurs gestionnaires de réseau public de distribution. Il en informe l'organisme.

L'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** préserve la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence et de non-discrimination imposées par la loi. »

- **Article R. 314-53 :**

« Pour la mise en œuvre ~~du des~~ premier ~~et deuxième~~ alinéas de l'article L. 314-14, l'organisme **en charge du registre national des garanties d'origine** ouvre un compte au nom de l'Etat sur ~~le ce~~ registre **national des garanties d'origine**. L'organisme inscrit sur ce compte, sans frais pour ~~ces les producteurs installations~~, les installations mentionnées à l'article ~~R. 314-55~~ **R. 314-54**

~~1° D~~ dans un délai d'un mois à compter de la date de transmission de l'attestation de conformité prévue à l'article R. 314-7 ou à l'article R. 311-27-1, sous réserve de la bonne mise à jour de la base de données mentionnée à l'article R. 314-55.

~~2° Dans un délai de deux mois à compter de la date d'entrée en vigueur mentionnée au 1° pour les autres installations.~~

Ces mêmes installations peuvent par ailleurs faire l'objet d'une inscription sur un autre compte aux frais du producteur, **de la commune, du groupement de communes ou de la métropole pour la mise en œuvre des troisième et cinquième alinéas de l'article L.314-14.**

Le producteur dont les installations sont inscrites sur le compte ouvert au nom de l'Etat ne peut pas demander l'émission de garanties d'origine depuis ce compte. En revanche, il peut demander l'émission de garanties d'origine au titre du compte ouvert selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. Dans ce cas, les dispositions de l'article R. 311-56 sont applicables. »

- **Article R314-54 :**

« Seules les garanties d'origine des installations mentionnées au premier alinéa de l'article L314-14 disposant d'un dispositif de comptage permettant au gestionnaire de réseau de collecter automatiquement les données mentionnées à l'article R. 314-56, **qui sont situées en métropole continentale**, et dont le contrat **n'est a** pas **été** suspendu en application de l'article R. 311-30 peuvent être mises aux enchères prévues au quatrième alinéa de l'article L. 314-14, **et sans préjudice** de l'application des dispositions des troisième et cinquième à septième alinéa de ce même article et de celles de l'article L. 314-15. **Ces enchères peuvent se tenir avant ou après l'émission des**

garanties d'origine. Dans le cas où le contrat est suspendu en application de l'article R 311-30, le cocontractant en informe l'organisme sous un délai d'un mois. »

- **Article R. 314-57 :**

« Le ministre chargé de l'énergie fixe les conditions générales de la mise aux enchères prévue au quatrième alinéa de l'article L. 314-14, en tenant compte des dispositions des troisième et cinquième à septième alinéas de ce même article et de celles de l'article L. 314-15. Il en informe l'organisme.

Ces conditions générales portent notamment sur :

1° Les modalités et la fréquence afférentes **des aux** mises aux enchères, qui ne peut ni être inférieure à un mois ni être supérieure à six mois pour les garanties d'origine **vendues mises aux enchères** après émission ;

~~2° Les modalités d'application des dispositions des 3° et 5° alinéa de l'article L.314-14 du code de l'énergie ;~~

3° Le prix minimal de vente des garanties d'origine, ou prix de réserve, qui ne peut être inférieur aux coûts administratifs induits par les mises aux enchères ;

4° Le cas échéant, le niveau de prime retenu pour l'application de l'article R. 314-60 ;

5° La ou les filières de production concernées, ainsi que, le cas échéant, l'énergie primaire ;

6° La ou les zones géographiques couvertes ;

7° Le nombre de lots ainsi que la description de chaque lot de garanties d'origine.

8° Pour les garanties d'origine **vendues mises aux enchères** avant leur émission, les frais afférents. »

- **Article R. 314-59 :**

« Pour la mise en œuvre des dispositions du **troisième** alinéa de l'article L. 314-14 du code de l'énergie, la consommation de la commune, du groupement de communes ou de la métropole est comprise comme la consommation des équipements faisant l'objet d'une facturation directe à ladite commune, groupement de commune ou métropole.

~~Les conditions générales mentionnées à l'article R 314-57 peuvent prévoir des frais d'accès à la plateforme ainsi que des frais de gestion.~~

Lorsque l'exploitant d'une installation n'a pas fait part à l'organisme en charge du registre national des garanties d'origine de son souhait d'acheter de manière préférentielle les garanties d'origine de son installation conformément aux dispositions issues du cinquième alinéa de l'article L. 314-14 et de l'article R. 314-60 la commune, le groupement de commune ou la métropole transmettent au gestionnaire du registre leur souhait de bénéficier de les garanties d'origines au plus tôt un mois avant et au plus tard 5 jours avant l'ouverture de l'enchère sur la plateforme électronique. Ils indiquent le volume et le nombre de mois qu'ils souhaitent couvrir dont ils souhaitent préempter dans la limite du volume de la production des installations implantées sur leur territoire et de leur consommation électrique. Les conditions générales mentionnées au R. 314-57 peuvent prévoir une durée minimale et maximale de préemption par les communes, groupement de communes ou métropole, ainsi que des frais d'accès à la plateforme et des frais de gestion. Lorsque la commune, le groupement de communes ou la métropole préemptent la même garantie d'origine, l'organisme transfère la garantie d'origine à la commune, au groupement de communes ou à la métropole en ayant préempté en premier.

Les garanties d'origines achetées de manière préférentielle par des **producteurs exploitants** conformément au 5° de l'article L314-14 ne peuvent pas être transférées aux communes, groupement de communes ou métropoles **en application dans les conditions** des dispositions du 3° alinéa de l'article L 314-14 du code de l'énergie.

Les conditions générales de la mise aux enchères mentionnées au R. 314-57 peuvent prévoir une limitation du volume des garanties d'origine pouvant être transférées aux communes, groupement de communes ou métropole. Cette limitation est le cas échéant exprimée en pourcentage de la production des installations implantées sur leur territoire.

Les garanties d'origine ainsi transférées sont immédiatement annulées **par l'organisme.** »

- **Article R. 314-61 :**

« A l'exception des garanties d'origine mentionnées au troisième alinéa et au cinquième alinéa de l'article L.314-14, le cas échéant, et à l'article L.314-15, un même lot de garanties d'origine peut être mis en partie aux enchères, éventuellement de façon séparée, avant ou après l'émission des garanties d'origine qu'il contient. La part des garanties d'origine qui n'a pas été vendue avant émission peut être mise aux enchères après émission. Les lots peuvent porter sur des technologies et des zones géographiques données, voire sur des centrales installations de production données. ~~Ces dernières peuvent également faire l'objet d'une préférence d'acquisition être achetées de manière préférentielle par l'exploitant de l'installation, sans nécessairement constituer un lot à part entière. Dans ce cas, des frais peuvent être prévus par les conditions générales.~~»

- **Article R. 314-62 :**

« Le cahier des charges mentionné à l'article R. 314-58 comporte notamment :

1° Les éléments listés aux articles R. 314-57, ~~R.359-59~~ **R. 314-59** et ~~R.359-60~~ **R. 314-60** à l'exception du prix de réserve, du niveau de la prime retenu pour l'application du 5° de l'article L314-14 du code de l'énergie et du nombre de lots mis aux enchères le cas échéant dans le cadre d'enchères précédant l'émission des garanties d'origine, qui peuvent varier d'une enchère sur l'autre ;

2° La date et l'heure limites d'envoi des offres ;

3° L'adresse électronique ou la plateforme électronique par le biais de laquelle le candidat fait parvenir son offre ;

4° Les cas échéant, les frais mentionnés au 5° de l'article R. 314-57 et à l'article R. 314-61. »

- **Article R. 314-64 :**

« Les volumes mis aux enchères sont attribués dans l'ordre décroissant du prix des offres jusqu'à épuisement du volume mis aux enchères.

En cas d'offres égales et d'épuisement du volume, les volumes restants sont attribués à chaque lauréat au prorata du volume initial demandé.

Les offres en dessous du prix de réserve sont éliminées.

Les garanties d'origines **émises** allouées à l'issue d'une mise aux enchères **après leur émission** sont transférées par l'organisme à leur nouveau titulaire dans les deux jours ouvrés qui suivent leur allocation.

Les garanties d'origine allouées à l'issue d'une mise aux enchères avant leur émission sont **promises à la vente jusqu'à leur émission et** vendues **dès leur émission après qu'elles ont été émises et intégralement payées par leur acquéreur**. Les garanties d'origine ainsi vendues sont transférées par l'organisme à leur nouveau titulaire dans les deux jours ouvrés qui suivent l'allocation des garanties d'origine du même lot mises aux enchères après émission.

Les frais de transfert sont à la charge du nouveau titulaire. »