

N° 281  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 janvier 2026

**PROPOSITION DE LOI**

*visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire  
sur le territoire,*

PRÉSENTÉE

Par M. Michel MASSET,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle  
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France est engagée depuis plusieurs années dans le développement de l'électrification des usages tandis qu'elle s'est fixée de grandes ambitions en matière de décarbonation des transports, des logements et de l'industrie, qui restent encore très dépendants des énergies fossiles.

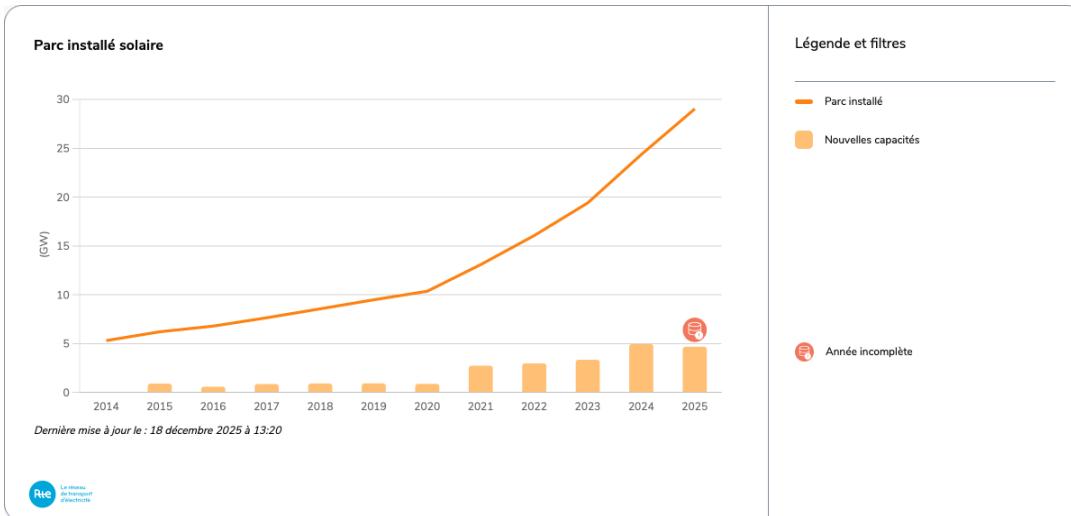
D'importantes filières de production d'énergies renouvelables se sont constituées en France pour accompagner cette ambition. Concernant la production d'électricité d'origine solaire photovoltaïque, elle s'élève à 5,4 TWh au premier trimestre 2025, en hausse de 40 % par rapport à l'année 2024.

En décembre 2025, le parc solaire photovoltaïque en France s'élève à 29 GW<sup>1</sup> de puissance installée, une puissance plus que doublée en seulement 4 ans.

Le monde agricole a pleinement pris sa part dans cette dynamique. L'agrivoltaïsme a connu un développement soutenu, encouragé par le Gouvernement et le législateur *via* notamment la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER) entrée en vigueur en 2023. Les agriculteurs, dont les revendications en matière de revenus n'ont pas trouvé de réponse efficace dans l'action publique, se sont massivement tournés vers ces opportunités de compléments de recettes.

---

<sup>1</sup> <https://analysesetdonnees.rte-france.com/production/solaire>.



L'économie a suivi cette tendance, et de nombreuses entreprises se sont créées pour répondre à cette nouvelle demande en matière de portage financier, de construction et d'expertise. Beaucoup de projets ont été élaborés sur plans.

Dans cette démarche, chaque acteur joue son rôle, porteurs de projet, propriétaires, instructeurs des demandes d'urbanisme... sans toutefois qu'une concertation ou une autorité puisse clarifier la faisabilité finale d'un projet, notamment dans les cas où le raccordement de la future centrale électrique au réseau public de distribution est impossible.

En effet, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), sur la période 2019-2028, avait fixé des objectifs hauts de développement du photovoltaïque et les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) ont décliné ces objectifs en capacité globale de raccordement. Cette capacité justifie notamment les ouvrages à créer ou à renforcer sur le réseau.

Or, les projets de centrales ont rapidement dépassé la capacité planifiée dans le cadre des schémas régionaux dans certains territoires. En effet, certaines régions comme la Nouvelle-Aquitaine, grâce à leur ensoleillement, sont devenues très attractives. Mais les infrastructures du réseau ne suivent pas. RTE et Enedis, les gestionnaires, sont actuellement dépassés par les demandes de raccordement et ne permettent pas de réaliser les nouveaux parcs dans des délais satisfaisants. En Lot-et-Garonne par exemple, les postes-sources sont saturés, et plus d'une centaine de projets qui ont reçu un permis de construire ne se voient offrir un raccordement que dans des délais de plusieurs années voire sans date précise.

On constate un profond problème de méthodologie, né du décalage entre les procédures d'urbanisme et les contraintes techniques du réseau. **La validation d'un projet n'est pas conditionnée à la faisabilité de son raccordement.**

Ces problématiques ont un impact très important sur le territoire, entre les propriétaires et porteurs de projets qui engagent des sommes importantes pour finalement se retrouver dans une impasse technique et financière. De plus, les tensions nées de problématiques paysagères semblent injustifiées au regard de l'impossibilité technique de mener à bien des projets.

**Évolution de la puissance des projets solaires photovoltaïques en cours d'instruction**

en MW

40 000

30 000

20 000

10 000

0

T1 2018

T3 2018

T1 2019

T3 2019

T1 2020

T3 2020

T1 2021

T3 2021

T1 2022

T3 2022

T1 2023

T3 2023

T1 2024

T3 2024

T1 2025

● Avec convention de raccordement signée  
■ Sans convention de raccordement signée

Le constat est sans appel : les objectifs de la PPE 2019-2028 en matière de puissance photovoltaïque installée seront sans doute remplis, mais les capacités de raccordement ne suivront pas cette cadence soutenue. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2025, les projets photovoltaïques en cours d'instruction représentaient plus de 34 GW<sup>2</sup> de puissance, dont seulement 8 GW ont signé une convention de raccordement. Cette puissance à venir dépasse donc la totalité de celle déjà installée et raccordée en France.

En la matière, il s'agit de bien distinguer deux chantiers : d'une part, actualiser la PPE pour donner une direction renouvelée aux porteurs de projets et aux gestionnaires de réseaux sur l'ambition française de production d'électricité photovoltaïque ; d'autre part, il s'agit de réformer la procédure d'élaboration des projets pour que la PPE trouve une traduction concrète

<sup>2</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/735>

dans la faisabilité des projets, afin que de nouveaux projets ne puissent voir le jour s'ils ne s'inscrivent pas dans la trajectoire de dimensionnement du réseau.

La présente proposition de loi entend répondre à ce deuxième chantier en posant deux principes simples : redonner des outils décisionnels à l'autorité administrative pour assurer un déploiement harmonieux des énergies renouvelables sur le territoire et fluidifier l'information entre porteurs de projets et gestionnaires de réseaux.

L'État et les collectivités locales ont bien pris conscience de la nécessité d'une coordination du déploiement. La mise en place de guichet unique ou de pôle énergies renouvelables est aujourd'hui généralisée et nous saluons cette évolution positive. Toutefois, il demeure une problématique d'aménagement du territoire lorsque les projets s'accumulent.

C'est en ce sens que **l'article 1<sup>er</sup>** propose de désengorger les files d'attente de raccordement pour qu'elles soient purgées des « projets fantômes » et que soient priorisés ceux démontrant leur maturité et leur faisabilité constatées par l'autorité administrative compétente. Une telle procédure permettra de clarifier la situation des porteurs de projets et de donner corps à une planification territoriale concertée entre l'État et les collectivités.

**L'article 2** propose d'instaurer une étude préalable obligatoire pour tout projet de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables qui serait raccordé au réseau public, pour assurer au demandeur une estimation de la faisabilité, du coût et du délai de raccordement de son installation.

## **Proposition de loi visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Le troisième alinéa du I de l'article L. 342-8 du code de l'énergie est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il fixe également les conditions dans lesquelles l'autorité administrative de l'État peut, s'il y a lieu, prioriser le raccordement d'installations auprès du gestionnaire de réseau, en fonction de leur maturité, de leur faisabilité, de leur impact paysager et de leur intérêt pour le territoire. »

### **Article 2**

- ① Après l'article L. 342-24 du code de l'énergie, il est inséré un article L. 342-24-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 342-24-1.* – Lorsque le raccordement est destiné à desservir une installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, une étude exploratoire est réalisée sur la base de modèles publiés par le gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité.
- ③ « Cette étude exploratoire est effectuée préalablement à l'établissement de la convention ou du protocole de raccordement liant le gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité au demandeur de raccordement. Elle est réalisée à la charge du demandeur et lui permet de disposer d'une estimation de la faisabilité, du coût et du délai de raccordement de son installation.
- ④ « Un demandeur qui dispose d'une étude exploratoire antérieure et décide de solliciter la remise d'une proposition technique et financière peut demander au préalable au gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité de lui confirmer le maintien de la solution de raccordement identifiée lors de cette étude.
- ⑤ « Le gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité dispose d'un délai de quinze jours ouvrés pour confirmer au demandeur le maintien de la solution. Il l'informe, le cas échéant, de l'existence, à date, d'une ou de plusieurs offres concurrentes susceptibles d'avoir un impact sur son projet ou son délai d'instruction. Lorsque la solution ne peut être maintenue, il l'informe, le cas échéant, des évolutions intervenues depuis la remise de l'étude exploratoire qui ne permettent plus de proposer la solution de raccordement initialement identifiée.

- ⑥ « Les modèles mentionnés au premier alinéa et les protocoles sont transmis à la Commission de régulation de l'énergie, préalablement à leur publication. Ils sont révisés à l'initiative du gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité concerné ou de la Commission de régulation de l'énergie. »

### **Article 3**

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.