

N° 548

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi
visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire,*

Par M. Yves BLEUNVEN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 281 et 549 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE PARC SOLAIRE A FORTEMENT CRÛ CES DERNIÈRES ANNÉES.....	6
A. UNE CROISSANCE QUE LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX ONT SU ACCOMPAGNER... ..	6
B. ... MAIS LA DEMANDE NE FAIT QUE CROÎTRE, CE QUI GÉNÈRE DES GOULOTS D'ÉTRANGLEMENT DANS CERTAINS TERRITOIRES	6
II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SONT NOTAMMENT DUES À UN MANQUE D'INFRASTRUCTURES ET DE PRIORISATION DES DOSSIERS	7
A. LES CAPACITÉS DES POSTES SOURCES SONT INSUFFISANTES DANS CERTAINS TERRITOIRES.....	7
B. UN DÉFAUT DE PRIORISATION DES PROJETS CANDIDATS AU RACCORDEMENT	8
III. LES SOLUTIONS LES PLUS PERTINENTES NE SONT PAS, À CE STADE, DE NATURE LÉGISLATIVE	8
A. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES NE SEMBLENT PAS LES MIEUX ADAPTÉES À LA PROBLÉMATIQUE.....	8
B. LES MEILLEURES PISTES N'APPELLENT PAS L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} Pouvoirs du préfet en matière de priorisation du raccordement des installations de production d'énergies renouvelables</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 Conduite d'une étude exploratoire préalable au raccordement d'une installation d'énergie renouvelable</i>	<i>21</i>
• <i>Article 3 Gage.....</i>	<i>26</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	41
LA LOI EN CONSTRUCTION	43

L'ESSENTIEL

Réunie le 15 avril 2026, la commission des affaires économiques, suivant l'avis de son rapporteur, Yves Bleunven, n'a pas adopté la proposition de loi visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire.

Face à l'**engorgement des files d'attente pour le raccordement des installations** de production d'énergies renouvelables aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, notamment dû à la présence de projets qui ne verront jamais le jour (« projets fantômes »), **ce texte vise à apporter des solutions :**

- d'une part, à l'**absence de priorisation** des raccordements pour favoriser les projets les plus matures ;

- et, d'autre part, à l'accompagnement des porteurs de projets dans leur prise de décision pour les informer des **possibilités de raccordement sur leur territoire.**

En effet, **plusieurs régions** (Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, etc.) **sont confrontées à de sérieuses difficultés en ce domaine.** Les outils mis à la disposition des porteurs de projets peinent à les éclairer dans leur démarche prospective en raison d'un défaut d'actualisation des données et, partant, d'un **manque de fiabilité de l'information** qui leur est délivrée.

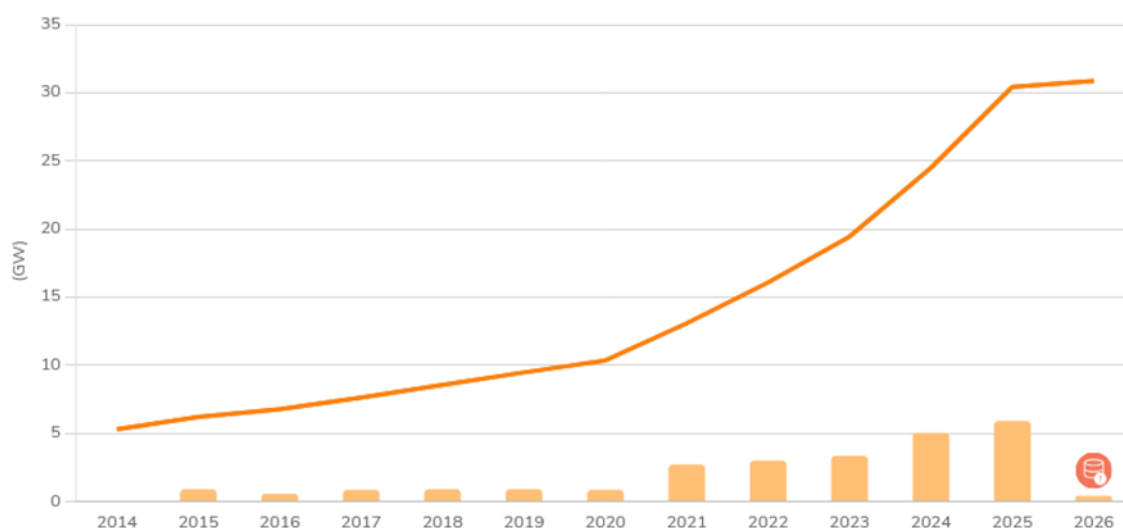
Si l'auteur de la proposition de loi a parfaitement cerné la **problématique et ses enjeux locaux**, les dispositions législatives qu'il propose à ce stade pourraient être sources de contentieux et **s'avérer contre-productives.** Dès lors, la commission estime plus sage de **privilégier les pistes d'amélioration ne nécessitant pas l'intervention du législateur**, pour conserver une certaine agilité en ce domaine.

I. LE PARC SOLAIRE A FORTEMENT CRÛ CES DERNIÈRES ANNÉES

A. UNE CROISSANCE QUE LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX ONT SU ACCOMPAGNER...

Notre parc solaire a connu une forte progression ces dernières années. En effet, sa puissance installée est passée de 10,4 gigawatts (GW) en 2020 à 30,4 GW en 2025, soit un **triplement en l'espace de cinq ans**. La nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3) fixe un objectif de 48 GW en 2030, et un objectif compris entre 55 et 80 GW pour 2035.

Parc installé solaire



Source : RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité

Les installations de production d'électricité sont raccordées soit **au réseau de transport**, géré par RTE lorsqu'il s'agit de **projets importants**, soit **au réseau de distribution** géré par Enedis sur 95 % du territoire national et par les entreprises locales de distribution sur les 5 % restants, pour les **projets de taille plus modeste**.

Pour être raccordés, les porteurs de projets doivent **entrer en file d'attente de raccordement**. Pour ce faire, des conditions d'avancement administratif ou financier sont prises en compte ; elles sont différentes selon que le raccordement sera opéré sur le réseau de transport ou de distribution.

B. ... MAIS LA DEMANDE NE FAIT QUE CROÎTRE, CE QUI GÉNÈRE DES GOULOTS D'ÉTRANGLEMENT DANS CERTAINS TERRITOIRES

Sur le réseau de distribution, l'entrée en file d'attente est conditionnée à l'obtention d'une autorisation, à savoir un permis de construire ou une autorisation environnementale, qui constitue une preuve solide de la faisabilité du projet.

S'agissant du **photovoltaïque** raccordé à ce réseau, environ **10 % des projets entrés en file d'attente ne voient jamais le jour**, pour des raisons économiques ou administratives. Néanmoins, **Enedis est en mesure de retirer des projets de la file** s'ils ne respectent pas les différents délais prévus par la procédure de raccordement, afin de désengorger les files d'attente dans les zones saturées.

II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SONT NOTAMMENT DUES À UN MANQUE D'INFRASTRUCTURES ET DE PRIORISATION DES DOSSIERS

A. LES CAPACITÉS DES POSTES SOURCES SONT INSUFFISANTES DANS CERTAINS TERRITOIRES

Les installations photovoltaïques doivent se connecter physiquement au réseau électrique *via* un **poste source**. La localisation de ces postes est déterminée par les **schémas régionaux du raccordement du réseau des énergies renouvelables** (« S3REnR »), élaborés par RTE. Ces schémas constituent un outil d'aménagement du territoire qui visent à apporter de la visibilité, pour une période de 10 à 15 ans, sur les **capacités d'accueil des énergies renouvelables par poste de raccordement**, les ouvrages à renforcer ou à créer, ainsi que sur le calendrier prévisionnel des travaux.

Lorsque les critères de révision d'un S3REnR sont atteints, ou à la demande du préfet, RTE établit un projet de schéma en concertation avec les gestionnaires de réseaux de distribution et les territoires.

Aujourd'hui, **dans certaines zones géographiques, les capacités de raccordement prévues par ces schémas sont quasiment toutes attribuées**, soit physiquement, soit administrativement à travers la réservation dans la file d'attente. D'après Enedis, plusieurs régions sont concernées par ces saturations, comme la Nouvelle-Aquitaine ou le Centre-Val de Loire. **Ce phénomène est notamment dû au succès rencontré par le guichet ouvert**, dit « S21 » : il s'agit d'un dispositif qui ouvre droit, pour toute installation éligible, à un soutien de l'État, sans être candidate à un appel d'offres.

Des agriculteurs y ont notamment recours pour compléter leurs revenus à travers l'**agrivoltaïsme**. Mais certains acteurs économiques vendent des installations dans des régions qu'ils savent saturées, reportant ainsi le risque financier sur les agriculteurs qui attendent leur raccordement pour rentabiliser leur investissement.

B. UN DÉFAUT DE PRIORISATION DES PROJETS CANDIDATS AU RACCORDEMENT

Aujourd'hui, l'ordre d'entrée en file d'attente suit la règle du « premier arrivé, premier servi », ce qui conduit à un engorgement des files en raison de la présence de « projets fantômes » qui ne verront jamais le jour.

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – dite loi « Aper » – adoptée en 2023 a prévu une **exception au principe de traitement non discriminatoire** par le gestionnaire de réseau. En effet, aux termes de l'article 28 de cette loi, les préfets peuvent intervenir dans la priorisation des demandes de raccordement pour les demandes de raccordement en soutirage – c'est-à-dire en consommation – **pour des industriels ayant des projets de décarbonation dans de grandes zones industrielles**, et pour lesquels le délai de raccordement est supérieur à 5 ans.

Le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette disposition montre que l'opération de reclassement, même sur un nombre limité de projets, est **très chronophage pour les services de l'État**. Surtout, cette priorisation est **source de contentieux**, qui portent principalement sur les critères retenus par les préfets pour juger de la maturité ou de la faisabilité d'un projet ; se pose donc la question de l'objectivité et de la transparence des décisions.

III. LES SOLUTIONS LES PLUS PERTINENTES NE SONT PAS, À CE STADE, DE NATURE LÉGISLATIVE

A. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES NE SEMBLENT PAS LES MIEUX ADAPTÉES À LA PROBLÉMATIQUE

Si l'auteur de la proposition a parfaitement identifié les difficultés rencontrées, d'ailleurs unanimement reconnues par les professionnels du secteur, les solutions qu'il propose ne sont pas nécessairement les plus adaptées à la situation.

L'article 1^{er} propose de **désengorger les files d'attente en confiant aux préfets le pouvoir de donner la priorité aux projets ayant démontré leur maturité et leur faisabilité**. Or, comme évoqué précédemment, une telle mesure pourrait être contestée devant la justice administrative et s'avérer contre-productive.

L'article 2 vise, quant à lui, à **instaurer une étude préalable obligatoire** destinée à éclairer le demandeur sur la faisabilité de son projet, son coût et sur le délai de raccordement de son installation. En plus d'encombrer les services d'études des gestionnaires de réseaux, cette solution risquerait d'allonger la durée totale de raccordement, sans garantie de plus-value pour les intéressés, ces études étant rapidement obsolètes.

B. LES MEILLEURES PISTES N'APPELLENT PAS L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

La première piste est d'ordre technique ; elle consiste en la **construction d'outils d'aide à la décision fiables et accessibles**, destinés à éclairer au mieux les porteurs de projets. Des développements sont en cours en ce domaine : Enedis finalise l'élaboration d'une **cartographie des délais de raccordement par zone, reposant sur un code couleur**. Cet outil pourrait être utile aux projets de plus petite taille, en rendant l'information plus facilement accessible, mais **il faudra veiller à la mise à jour des données** afin qu'elles soient vraiment utiles aux porteurs de projets.

La deuxième piste concerne la **définition de critères objectifs et opérants** qui permettront de mieux prioriser les projets candidats à un raccordement. À cet égard, RTE a engagé une réforme pour s'orienter vers un principe de « **premier prêt, premier servi** » : une consultation publique a été lancée afin d'alimenter sa réflexion et lui permettre de proposer à la Commission de régulation de l'énergie, la CRE, en septembre prochain, une nouvelle procédure.

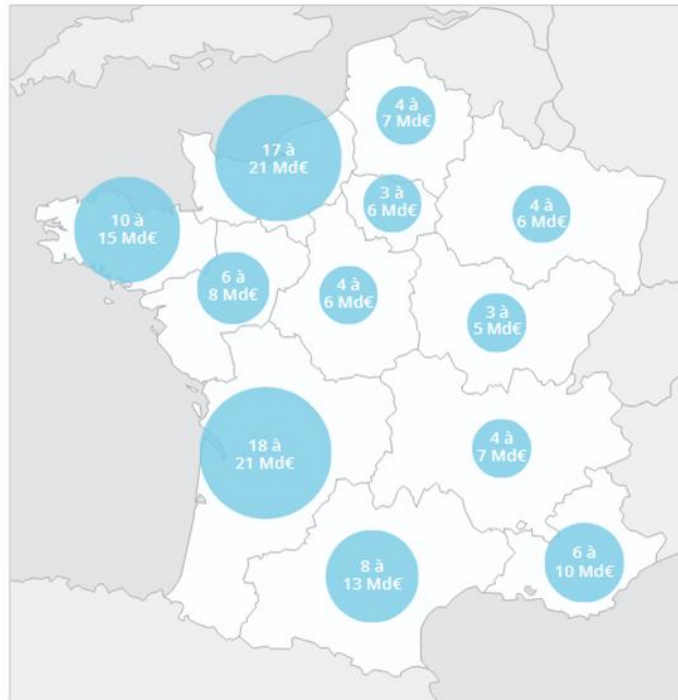
100 Mds €

C'est le montant des investissements prévu par RTE **d'ici à 2040** pour répondre à plus de 21 GW de projets en attente de raccordement.

Source : RTE

La troisième piste est liée aux **investissements à réaliser dans les infrastructures**, en particulier dans la construction de postes sources. Cette question est renvoyée aux gestionnaires de réseaux qui doivent planifier et financer ces travaux ; à cet égard, RTE a élaboré un schéma décennal de développement du réseau (SDDR) qui décrit sa stratégie pour l'évolution du réseau public de transport d'électricité.

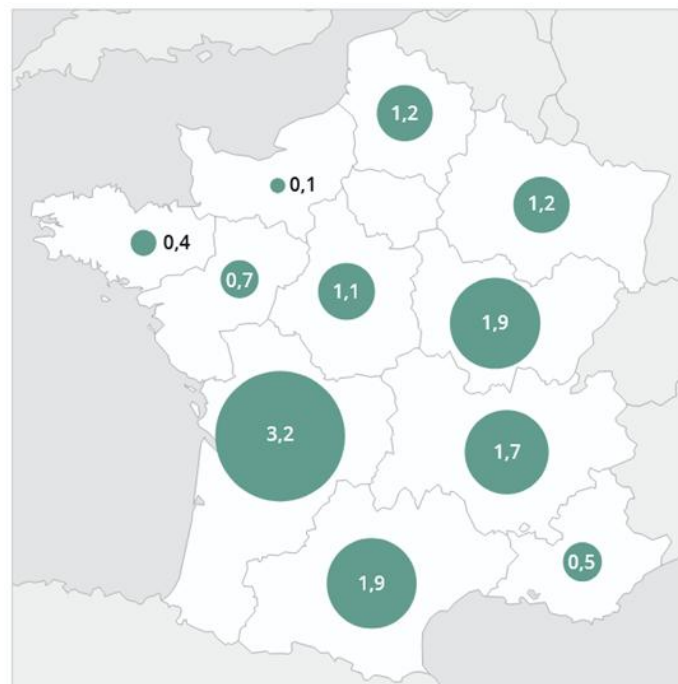
Répartition régionale des investissements de RTE sur 15 ans



Source : RTE

Au cours des quinze prochaines années, RTE envisage de **construire quelque 400 postes électriques**, dont certains seront coexploités avec les gestionnaires des réseaux de distribution.

Répartition régionale des infrastructures prioritisées (en GW)



Source : RTE

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pouvoirs du préfet en matière de priorisation du raccordement des installations de production d'énergies renouvelables

Cet article vise à donner des pouvoirs aux préfets en matière de priorisation du raccordement des installations de production d'énergies renouvelables aux réseaux d'électricité, afin de désengorger les files d'attente.

La commission considère qu'une telle disposition, si elle est mal encadrée sur le plan juridique, pourrait être contestée devant la justice administrative et s'avérer contre-productive.

La commission n'a pas adopté l'article.

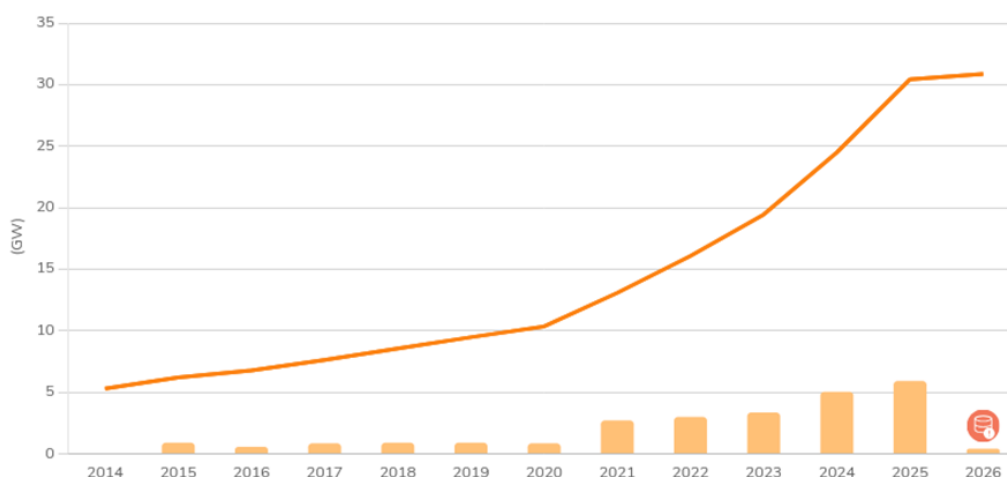
I. La situation actuelle – Les files d'attente sont encombrées, notamment par la présence de projets peu matures

A. Le parc solaire a fortement crû ces dernières années

1) Une croissance que les gestionnaires de réseaux ont su accompagner...

Notre parc solaire a connu une forte progression ces dernières années. En effet, sa puissance installée est passée de 10,4 gigawatts (GW) en 2020 à 30,4 GW en 2025, soit un **triplément en l'espace de cinq ans**. La nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3) fixe un objectif de 48 GW en 2030, et un objectif compris entre 55 et 80 GW pour 2035.

Parc installé solaire



Source : RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité

Jusqu'en 2028, les appels d'offres et arrêtés tarifaires seront attribués dans la limite d'un plafond de 2,9 GW par an de puissance soutenue supplémentaire. À compter de 2029, les volumes appelés pourront être ajustés suivant l'évolution des différents dispositifs de soutien ; des décisions seront prises à l'aune du rythme de développement des projets et de l'évolution de la consommation d'électricité.

2) ... mais la demande ne cesse de croître, ce qui génère des goulots d'étranglement dans certains territoires

Les installations de production d'électricité sont raccordées :

– soit **au réseau de transport**, géré par RTE lorsqu'il s'agit de **projets importants** ;

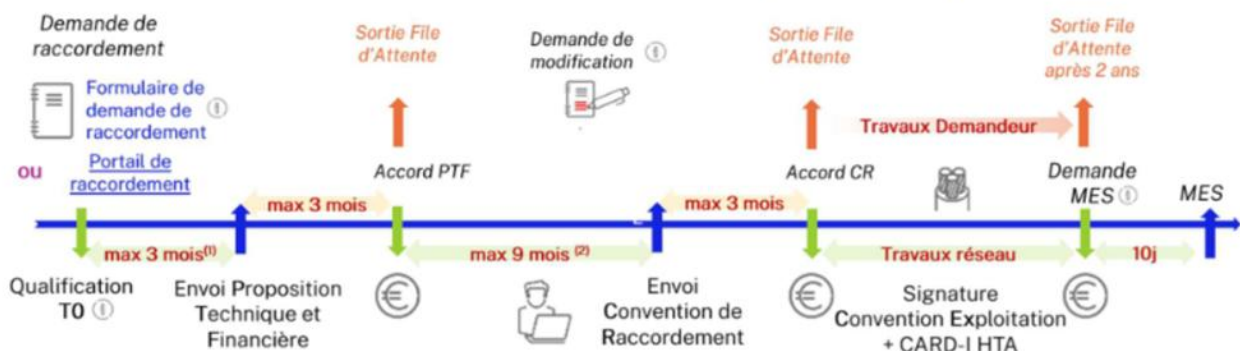
– soit au **réseau de distribution** géré par Enedis sur 95 % du territoire national et par les entreprises locales de distribution (ELD) sur les 5 % restants, pour les **projets de taille plus modeste**.

Pour être raccordés, les porteurs de projets doivent **entrer en file d'attente de raccordement**. Pour ce faire, des conditions d'avancement administratif ou financier sont prises en compte, qui diffèrent selon le réseau concerné.

Aux termes de l'article D. 342-23 du code de l'énergie, « *les conditions et l'ordre de traitement des demandes de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables aux ouvrages du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables s'effectuent selon les documentations techniques de référence et les procédures de traitement des demandes publiées sur le site internet des gestionnaires de réseaux publics* ».

Sur le réseau de distribution, l'entrée en file d'attente est conditionnée à l'obtention d'une autorisation, à savoir un permis de construire ou une autorisation environnementale, qui constitue une preuve solide de la faisabilité du projet.

Procédure de traitement des demandes de raccordement avec Proposition Technique et Financière



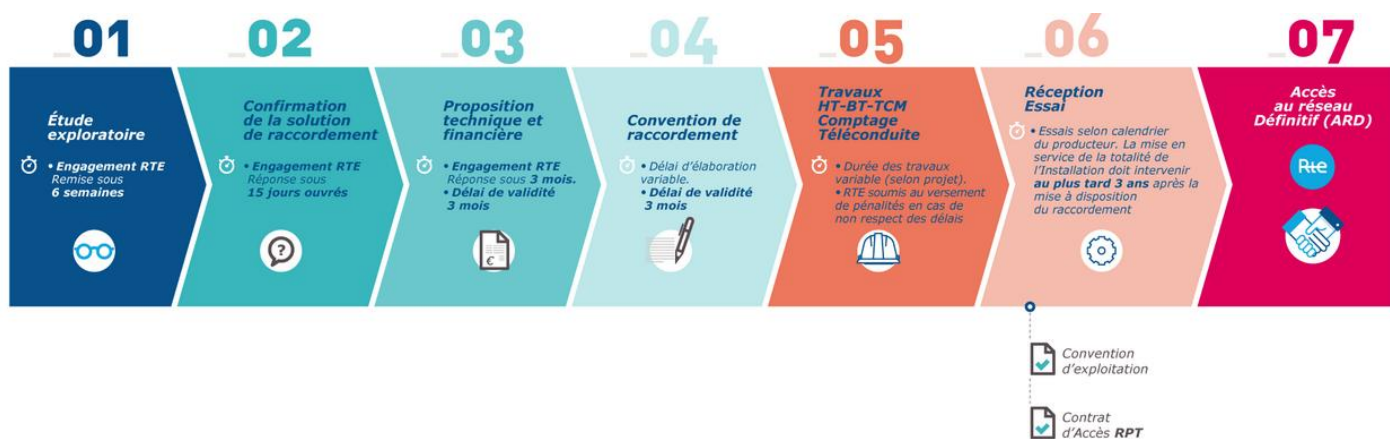
Source : Enedis

S'agissant du **photovoltaïque** raccordé à ce réseau, environ **10 % des projets entrés en file d'attente ne voient jamais le jour**, pour des raisons économiques ou administratives. Néanmoins, **Enedis est en mesure de retirer des projets de la file** s'ils ne respectent pas les différents délais prévus par la procédure de raccordement, afin de décongestionner les files d'attente dans les zones saturées.

Ainsi, à ce jour, 1 864 projets ont fait l'objet d'une suspension d'émission d'offre de raccordement en application de l'article D. 342-23 du code de l'énergie.

D'après le gestionnaire du réseau de distribution, plusieurs régions sont concernées par ces saturations, comme la Nouvelle-Aquitaine ou le Centre-Val de Loire. **Ce phénomène est notamment dû au succès rencontré par le guichet ouvert**, dit « S21 » : il s'agit d'un dispositif qui ouvre droit, pour toute installation éligible, à un soutien de l'État, sans être candidate à un appel d'offres. Des agriculteurs y ont notamment recours pour compléter leurs revenus à travers l'**agrivoltaïsme**. Mais certains acteurs économiques vendent des installations dans des régions qu'ils savent saturées, reportant ainsi le risque financier sur les agriculteurs qui attendent leur raccordement pour commencer à rentabiliser leur investissement.

S'agissant enfin du réseau de transport, l'entrée en file d'attente est subordonnée à un niveau minimal de maturité, plus faible que sur le réseau de distribution. Le porteur de projets doit fournir annuellement des preuves concrètes d'avancement telles que la maturité technique, la crédibilité financière ou encore l'avancement administratif. À défaut, le projet peut lui aussi être retiré.



Source : RTE

B. Les difficultés rencontrées sont notamment dues à un manque d'infrastructures et de priorisation des dossiers

1) Les capacités des postes sources sont insuffisantes dans certains territoires

Les installations photovoltaïques doivent se connecter physiquement au réseau électrique *via* un **poste source**. La localisation de ces postes est déterminée par les **schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables** (« S3REnR »), élaborés par RTE.

Ces schémas constituent un outil d'aménagement du territoire qui visent à apporter de la visibilité, pour une période de 10 à 15 ans, sur les **capacités d'accueil des énergies renouvelables par poste de raccordement**, les ouvrages à renforcer ou à créer, ainsi que sur le calendrier prévisionnel des travaux.

Lorsque les critères de révision d'un S3REnR sont atteints, ou à la demande du préfet, RTE établit un projet de schéma en concertation avec les gestionnaires de réseaux de distribution et les territoires.

Aujourd'hui, **dans certaines zones géographiques, les capacités de raccordement prévues par ces schémas sont quasiment toutes attribuées**, soit physiquement, soit administrativement à travers la réservation dans la file d'attente.

2) Les files d'attente sont congestionnées par la présence de « projets fantômes »

Aujourd'hui, **l'ordre de raccordement des installations suit la règle du « premier arrivé, premier servi »**, c'est-à-dire l'ordre d'arrivée dans la file d'attente. Cela conduit à une **congestion des files d'attente** due à la présence de **projets qui ne verront jamais le jour** (projets fantômes).

D'après le tableau de bord du service des données et études statistiques (SDES) pour le quatrième trimestre 2025, la puissance des projets photovoltaïques en file d'attente de raccordement s'établit à **36,9 GW**, dont 8,3 GW bénéficient d'une convention de raccordement signée¹. Il est intéressant de relever que la puissance en attente de raccordement permettrait à elle seule de remplir l'objectif fixé pour 2035 par la PPE3 ; autrement dit, **si l'ensemble de ces projets venaient à se concrétiser, peu de nouveaux projets pourraient être acceptés, sauf à relever l'objectif défini par la nouvelle programmation**.

¹ Cela correspond aux demandes de raccordement transmises aux gestionnaires de réseaux, et non aux volumes qui seront effectivement mis en service, le taux d'abandon étant élevé et dépendant des volumes soutenus par l'État.

Selon la direction générale de l'énergie et du climat, **les délais de raccordement sont très hétérogènes** suivant la zone géographique, le niveau de tension de raccordement et l'état du réseau faisant l'objet de la demande. En moyenne, **deux ans s'écoulent entre le dépôt du dossier et le raccordement effectif** sur une ligne HTA¹.

C. Les évolutions introduites par la loi « Aper » de 2023

Certaines dispositions de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – dite loi « Aper » – tendaient à résoudre les difficultés liées au développement des énergies renouvelables (EnR).

1) Le référent préfectoral à l'instruction des projets d'énergies renouvelables

L'article 6 de la loi Aper, codifié à l'article L. 181-28-10 du code de l'environnement, dispose qu'« *un référent à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique est nommé par le représentant de l'État dans le département, parmi les sous-préfets. [...] Il est chargé de **faciliter les démarches administratives des pétitionnaires**, de coordonner les travaux des services chargés de l'instruction des autorisations et de faire un bilan annuel de l'instruction des projets sur son territoire. Il est également chargé de **fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique.** »*

Les missions du référent ont été précisées par une circulaire en date du 28 novembre 2023.

Pour l'exercice de leurs missions d'accompagnement et de revue des projets, les sous-préfets référents aux énergies renouvelables ont mis en place, dans certains départements, un **pôle départemental des énergies renouvelables** (pôle EnR) qu'ils président. Ce « guichet unique » est destiné tant aux élus qu'aux porteurs de projets, quelle que soit la filière concernée ; il constitue une **instance de consultation** au cours de laquelle les intéressés présentent aux services de l'État et aux acteurs départementaux leur projet de développement des énergies renouvelables, en amont de toute procédure d'autorisation réglementaire.

L'objectif de cette initiative est de **faciliter l'avancée des projets, en cohérence avec les orientations stratégiques** de développement maîtrisé des énergies renouvelables. Cela contribue à consolider la faisabilité des projets avant leur instruction.

¹ Ligne de moyenne tension.

2) Les pouvoirs du préfet pour prioriser le raccordement de certains projets industriels

À son article 28, la loi Aper prévoit une **exception au principe de traitement non discriminatoire** par le gestionnaire de réseau.

En effet, aux termes de cet article, les préfets peuvent intervenir dans la priorisation des demandes de raccordement pour les demandes en soutirage¹ **d'industriels ayant des projets de décarbonation dans de grandes zones industrielles**, et pour lesquels le délai de raccordement est supérieur à cinq ans.

Le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette disposition montre que l'opération de reclassement, même sur un nombre limité de projets, est **très chronophage pour les services de l'État**. Surtout, cette priorisation est **source de contentieux**, qui portent principalement sur les critères retenus par les préfets pour juger de la maturité ou de la faisabilité d'un projet ; se pose donc la question de l'objectivité et de la transparence des décisions.

II. Le dispositif envisagé - Donner des pouvoirs aux préfets pour revoir l'ordre de priorité de raccordement des installations de production d'électricité d'origine renouvelable

Le présent article propose de **désengorger les files d'attente en confiant aux préfets le pouvoir de donner la priorité à certains projets**.

À cet égard, il est proposé de compléter l'article L. 342-8 du code de l'énergie, inséré à la section 3 du chapitre II du titre IV du livre III ayant trait aux délais de raccordement et à l'indemnisation des retards et des dysfonctionnements.

Aux termes de ces dispositions, **chaque préfet pourrait définir lui-même les projets qu'il juge prioritaires** au regard de plusieurs critères, comme la maturité du projet, sa faisabilité, son impact paysager ou encore son intérêt pour le territoire.

Le cas échéant, **la décision préfectorale viendrait modifier le classement établi par les gestionnaires de réseaux** au regard des règles définies par leurs documentations techniques de référence et leurs procédures de traitement des demandes.

¹ C'est-à-dire en consommation, par opposition à l'injection (production d'électricité).

III. La position de la commission – Une telle disposition pourrait être source de contentieux si elle est mal encadrée sur le plan juridique

A. Les dispositions proposées ne semblent pas les mieux adaptées à la problématique

Si l'auteur de la proposition a **parfaitement identifié les difficultés rencontrées**, d'ailleurs unanimement reconnues par les professionnels du secteur, les solutions qu'il propose ne sont **pas nécessairement les plus adaptées à la situation**.

En effet, le retour d'expérience de la mise en œuvre de l'article 28 de la loi Aper montre que l'opération de reclassement, même sur un nombre limité de projets, est **très chronophage pour les services de l'État**. Surtout, cette priorisation est **source de contentieux**, qui portent notamment sur les critères retenus par le préfet pour juger de la maturité ou de la faisabilité d'un projet ; se pose alors la question de l'objectivité et de la transparence des décisions. **Une telle mesure pourrait donc être contestée devant la justice administrative et s'avérer contre-productive**.

La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) estime, à ce titre, qu'il est *« préférable de définir des critères objectifs applicables à tous, prévus dans la documentation technique du gestionnaire, plutôt qu'à l'appréciation du préfet »*.

Le CRE *« s'interroge sur la pertinence de ce dispositif en distribution compte tenu des difficultés qu'il a pu poser en transport et du nombre significatif des demandes de raccordement notamment de producteurs EnR »*.

Le syndicat des énergies renouvelables (SER) considère, quant à lui, que *« les critères relatifs à l'impact paysager et à l'intérêt du projet pour les territoires proposés sont problématiques. Leur caractère subjectif, combiné à leur absence de lien direct avec les conditions de raccordement, les rend inadaptés à un mécanisme de priorisation technique. Aussi, ils présentent un risque contentieux élevé en raison de leur imprécision et de l'absence de cadre d'appréciation objectif. Enfin, le choix du préfet comme autorité compétente pour assurer la priorisation interroge. Il conviendrait d'en expliciter les fondements : quelle est la justification de ce choix, et en quoi cette autorité serait-elle plus légitime que les gestionnaires de réseau eux-mêmes, au regard de leur expertise technique et de leur rôle central dans le processus de raccordement ? »*

Enfin, Enedis *« soutient la mise en place d'un ordre de mérite entre les projets. Cet ordre de mérite devrait permettre d'éviter de devoir recourir à un « arbitrage » à la main d'une autorité, comme proposé à l'article 1^{er}, qui peut s'avérer complexe à mettre en œuvre »*.

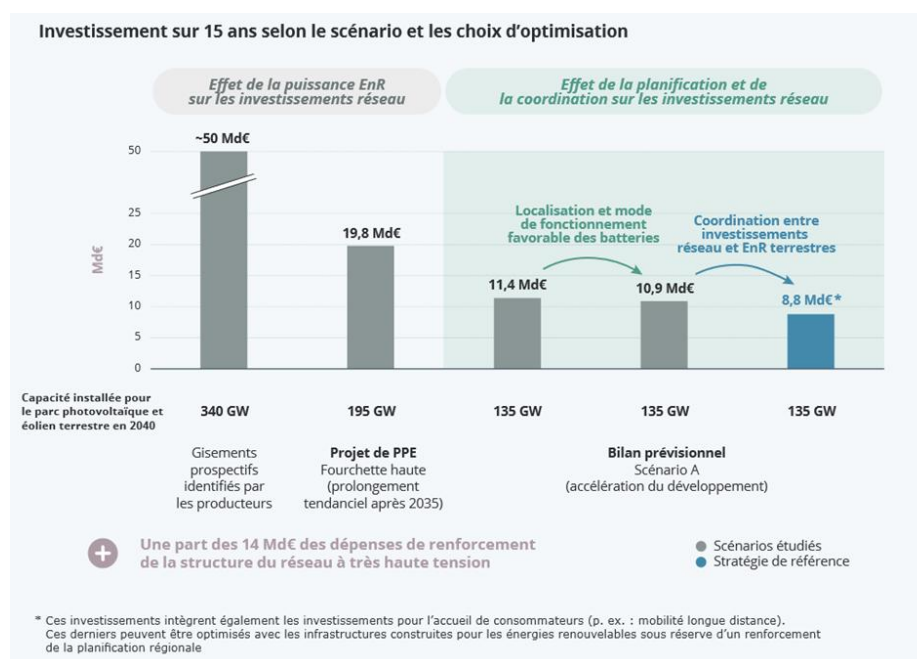
B. Plusieurs axes d'amélioration n'appellent pas l'intervention du législateur

Plusieurs axes d'amélioration pourraient être envisagées pour résoudre les difficultés rencontrées.

La première piste est d'ordre technique : elle consiste en la **construction d'outils d'aide à la décision fiables et accessibles**, destinés à éclairer au mieux les porteurs de projets. Des développements sont en cours en ce domaine, notamment chez Enedis qui finalise l'élaboration d'une **cartographie des délais de raccordement par zone, reposant sur un code couleur**. Cet outil pourrait être utile aux projets de taille modeste, en rendant l'information plus facilement accessible. Encore **faudra-t-il veiller à la mise à jour des données** afin qu'elles soient vraiment utiles aux porteurs de projets.

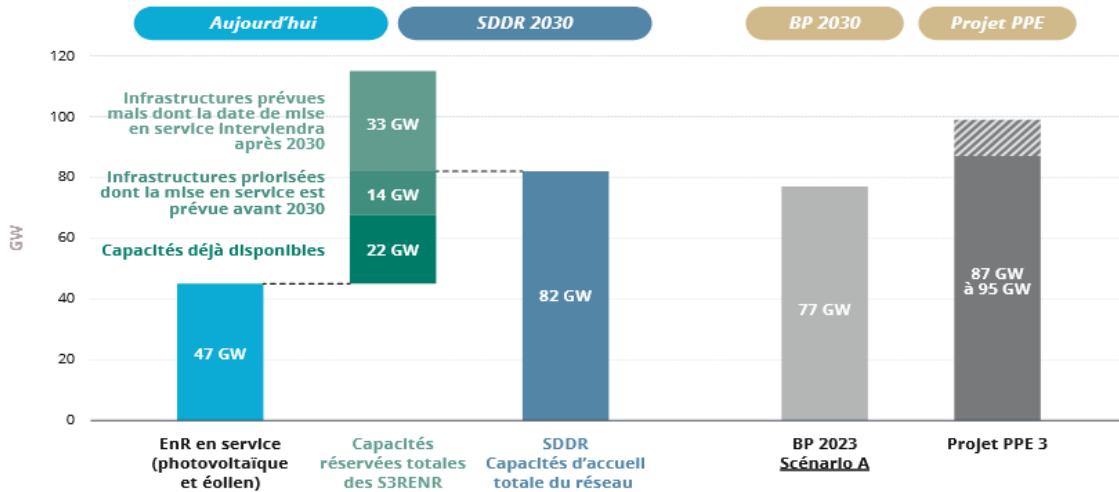
La deuxième piste est liée aux **investissements à réaliser dans les infrastructures**, en particulier dans la construction de postes sources. Cette question est renvoyée aux gestionnaires de réseaux qui doivent planifier et financer ces travaux ; à cet égard, **RTE a élaboré un schéma décennal de développement du réseau (SDDR)** qui décrit sa stratégie pour l'évolution du réseau public de transport d'électricité. **100 milliards d'euros seront investis d'ici à 2040 pour répondre à plus de 21 GW de projets en attente de raccordement**.

RTE envisage la mise en place d'un programme priorisé dans le but d'atteindre, sans toutefois les dépasser, les objectifs de l'État pour les parcs solaire et éolien terrestre. Cette stratégie conduit le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité à **ne pas construire les infrastructures répondant à l'ensemble des remontées des producteurs (340 GW)**.



Source : RTE

Ce plan d'investissements mesure l'écart entre les capacités déjà disponibles et celles qui seront nécessaires à l'atteinte des objectifs de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie. Comme l'indique le schéma ci-dessous, **l'ensemble des capacités réservées par les S3REnR dépassent les objectifs de la PPE3.**



Source : RTE

En ce qui concerne le réseau de distribution, Enedis envisage de créer plus de 100 postes sources d'ici à 2030, dont 80 % seront consacrés aux énergies renouvelables ; en moyenne, **25 postes seront créés chaque année jusqu'en 2040**. Le tableau ci-dessous présente les différents postes d'investissements réalisés sur ce réseau entre 2021 et 2024, ainsi que les prévisions pour 2025 et 2026.

Destination de l'investissement (M€)	2021	2022	2023	2024	Prévision 2025	Prévision 2026
I. Raccordements des utilisateurs consommateurs et producteurs	2 101	2 117	2 353	2 648	2 830	2 890
dont raccordement des consommateurs	1 122	1 285	1 428	1 425	1 390	1 410
dont raccordement des producteurs	298	349	496	719	860	940
II. Investissements pour l'amélioration du patrimoine	1 906	1 926	2 099	2 289	2 475	2 590
<i>II.1 Investissements pour la performance et la modernisation du réseau</i>	1 406	1 397	1 522	1 680	1 840	1 980
dont renforcement des réseaux	127	110	120	113	130	190
<i>II.2 Investissements motivés par des exigences environnementales et des contraintes externes</i>	499	529	576	609	635	620
III. Investissement de logistique	371	376	436	409	430	470
IV- Autres investissements	0	0	0	0	0	0
Total (=I + II.1 + II.2 + III + IV)	4 379	4 419	4 888	5 346	5 735	5 950

Source : comité du système de distribution publique d'électricité (CSDPE)

La troisième piste concerne la **définition de critères objectifs et opérants** qui permettront de mieux prioriser les projets candidats à un raccordement. À cet égard, RTE a engagé une réforme pour s'orienter vers un principe de « **premier prêt, premier servi** » : une consultation publique a été lancée afin d'alimenter sa réflexion et lui permettre de proposer à la Commission de régulation de l'énergie, la CRE, en septembre prochain, une nouvelle procédure.

Cette dernière piste mériterait d'être attentivement étudiée dans la perspective de l'examen de la proposition de loi en séance publique. En effet, bien que ces dispositions soient d'ordre réglementaire, **la commission estime que les pouvoirs publics doivent mieux encadrer le dispositif de raccordement des installations de production d'électricité compte tenu de ses incidences sur le développement des énergies renouvelables et la conduite de notre politique énergétique.** Aussi conviendra-t-il de s'interroger sur la pertinence de définir un dispositif par voie réglementaire, en veillant à sa sécurité juridique.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 2
**Conduite d'une étude exploratoire
préalable au raccordement d'une installation d'énergie renouvelable**

Cet article vise à instaurer une étude exploratoire destinée à éclairer le demandeur sur la faisabilité de son projet et son coût, ainsi que sur le délai de raccordement de son installation.

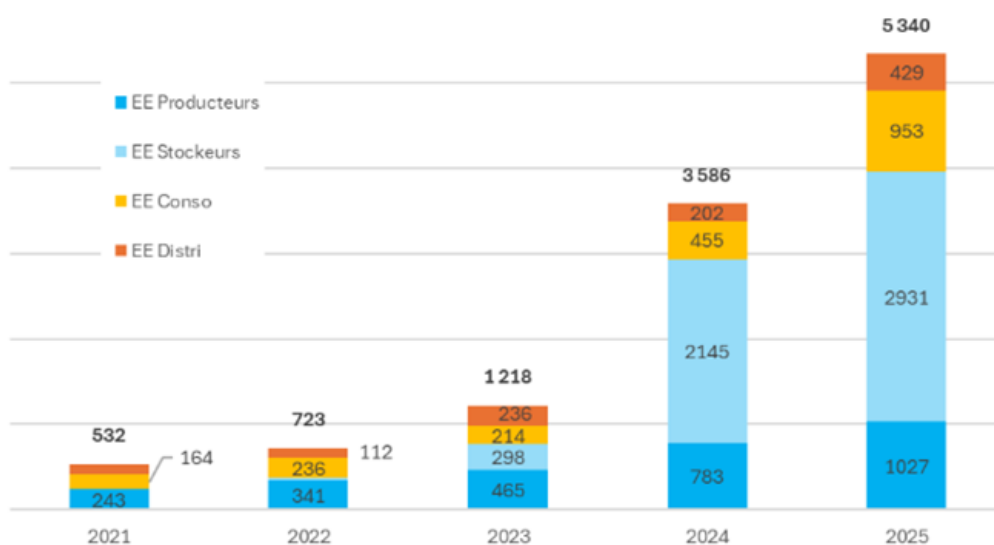
La commission considère que cette solution risquerait, d'une part, d'encombrer les services d'études des gestionnaires de réseaux et, d'autre part, d'allonger la durée totale de raccordement sans garantie de plus-value pour les intéressés, ces études étant rapidement obsolètes.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – Des études exploratoires sont déjà réalisées par les gestionnaires de réseaux

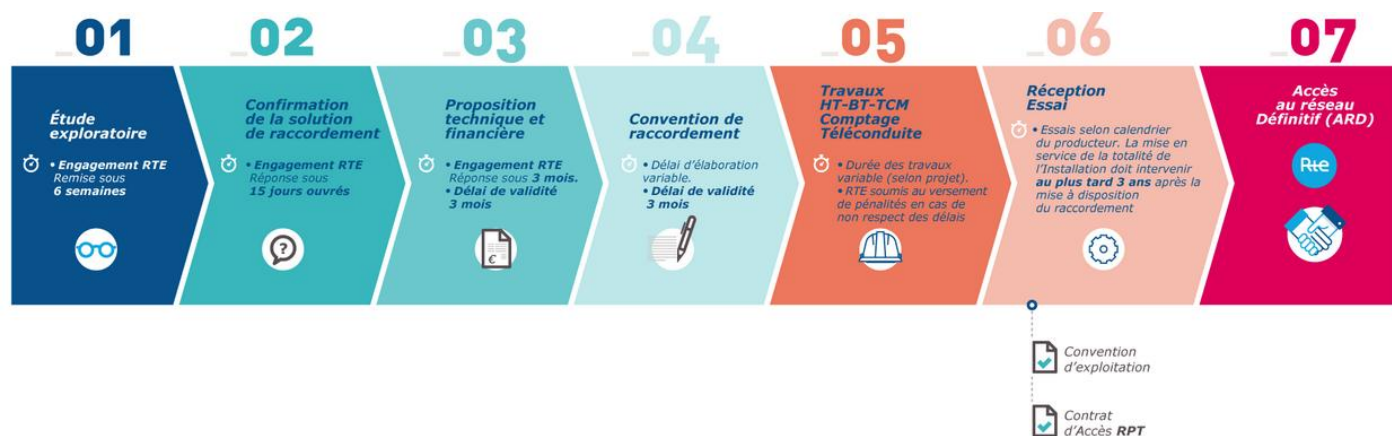
La société RTE, gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, publie les données de raccordement sur le site « Caparéseau » (capacités d'accueil sur le réseau). En outre, l'outil « Simuracco » (simulateur de raccordement) permet de livrer, au stade exploratoire, des indications sur les conditions de raccordement.

Par ailleurs, RTE réalise des **études exploratoires gratuites** pour les porteurs de projets : en 2025, 1 027 études ont ainsi été réalisées pour le segment « producteurs » ; 763 d'entre elles ont été financées par les porteurs de projets eux-mêmes.



Source : RTE

En moyenne, les conclusions de ces études sont remises dans un délai de 10 à 11 semaines, alors que le gestionnaire s'est engagé à les communiquer sous 6 semaines (cf. premier point de l'infographie ci-dessous).



Source : RTE

L'étude exploratoire n'est pas engageante pour RTE : le coût et le délai de raccordement du projet sont déterminés par la proposition technique et financière (PTF) acceptée par le client.

Pour la production des énergies renouvelables terrestres, **4 à 5 ans s'écoulent en moyenne entre la remise des conclusions de l'étude exploratoire et le raccordement de l'installation**. Le gestionnaire du réseau public de transport constate que la majorité des demandeurs décalent leur projet, notamment du fait de retard dans l'obtention de leur autorisation ou de leur financement.

S'agissant des gestionnaires de réseaux de distribution¹, Enedis affirme réaliser **chaque année plus de 25 000 études** électriques et de réalisation pour les grands producteurs d'électricité d'origine renouvelable. À ce titre, 500 agents travaillent au quotidien pour la qualification des dossiers et la réalisation des dites études.

Le délai réglementaire fixé pour la réalisation d'une étude au profit d'un grand producteur d'EnR est de **3 mois** ; cette durée peut néanmoins être dépassée suivant la complexité du dossier.

II. Le dispositif envisagé – Une étude exploratoire, rendue obligatoire, comme outil d'aide à la décision

Le présent article 2 vise à **instaurer une étude obligatoire** destinée à éclairer le demandeur sur la faisabilité de son projet, son coût et sur le délai de raccordement de son installation.

¹ Enedis couvre 95 % du territoire national. Les 5 % restants sont couverts par les entreprises locales de distribution (ELD).

À cet effet, il est proposé de créer un nouvel article au sein de la section 5 du chapitre II du titre IV du livre III du code de l'énergie qui a trait aux règles générales applicables aux conventions de raccordement aux réseaux publics.

Ce nouvel article prévoit la **réalisation d'une étude exploratoire avant l'établissement de la convention ou du protocole de raccordement** (cf. *supra*) liant le gestionnaire de réseau au demandeur. Cette étude a pour objet de renseigner le porteur de projet sur la faisabilité, le coût et le délai de raccordement de son installation de production d'électricité.

Lorsqu'une étude a **déjà été réalisée** dans le cadre du même projet, le demandeur pourrait alors **demander au gestionnaire du réseau concerné si les conclusions qui lui ont été communiquées demeurent d'actualité**, s'agissant notamment de la solution de raccordement initialement identifiée :

– le cas échéant, le gestionnaire disposerait de **15 jours pour confirmer au demandeur le maintien de la solution**. En outre, il l'informerait de l'**existence d'une ou plusieurs offres concurrentes** susceptibles d'avoir des incidences sur son projet ou son délai d'instruction ;

– en revanche, si la solution ne peut pas être maintenue, le gestionnaire informerait alors le demandeur des **évolutions intervenues depuis la remise de l'étude exploratoire**, qui empêchent le maintien de la solution précédemment envisagée.

Enfin, il est précisé que les modèles utilisés à cette fin par les gestionnaires de réseaux sont transmis à la Commission de régulation de l'énergie avant leur publication. Ces modèles pourraient faire l'objet d'une révision à l'initiative des gestionnaires ou de l'autorité de régulation.

III. La position de la commission – Ces études ne présentent qu'un intérêt limité et circonscrit dans le temps

La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) estime que *« la mesure visant à ajouter une étape supplémentaire d'étude préalable ne nous paraît ainsi pas souhaitable, car une telle obligation conduirait mécaniquement à un engorgement des services d'études, en région comme au niveau national, sans garantie d'un bénéfice réel pour les porteurs de projets. De plus, cet ajout complexifierait le processus de demande de raccordement, et augmenterait les coûts des porteurs de projet, qui seraient répercutés dans les tarifs de soutien de l'État. »*

Cette position est partagée par les acteurs concernés, à savoir :

– RTE, qui *« souhaite limiter le nombre d'études exploratoires, dont le traitement (5 000 aujourd'hui) représente un engagement de ressources conséquent avec un retour sur investissement faible pour RTE et dont la "durée de vie" est très limitée. Un travail est en cours avec Enedis et l'administration pour fournir des éléments cartographiques sur les postes où il n'y a plus de raccordement*

possible à court terme (et la date des éventuels travaux pour augmenter les capacités) » ;

– Enedis, qui considère qu'« une étude systématique porte un **risque fort d'engorgement des agences chargées du raccordement**. La mise à disposition d'informations cartographiques en lien avec RTE est clairement à privilégier » ;

– la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui indique n'être « **pas favorable aux dispositions prévues par cet article**. En effet, ces dispositions relèvent de la procédure de raccordement qui est aujourd'hui une compétence de la CRE. **Ajouter des dispositions législatives ou réglementaires pourrait faire perdre en réactivité**, comme cela est nécessaire dans les modifications de procédures en cours par exemple. Par ailleurs, les études exploratoires existent déjà chez RTE, elles sont encadrées et intégrées à un process de raccordement validé par la CRE. Rien n'interdit aux producteurs de les demander, ils sont même incités à le faire, et **il est déjà prévu une étape où RTE confirme les résultats de l'étude exploratoire avant la demande de PTF**. Reprendre ces dispositions dans le code de l'énergie n'apparaît pas nécessaire. Côté réseau de distribution, il existe les Prac¹ [...] qui peuvent être demandées avant la PTF » ;

– et le syndicat des énergies renouvelables (SER), qui **préconise la suppression de cet article** au motif qu'il « apparaît peu utile pour réduire les délais ou désengorger les files d'attente, et demeure en grande partie redondant avec des dispositifs existants (le principe d'une étude exploratoire n'étant pas nouveau : il a déjà été testé chez Enedis et existe par ailleurs chez RTE) ».

La commission, à la suite du rapporteur, a été convaincue par les arguments avancés par les acteurs précités. Elle note par ailleurs que le délai moyen de raccordement est de :

– 58 mois sur le réseau de transport, entre l'acceptation de la proposition technique et financière et la mise en service² ;

– 11 mois sur le réseau de distribution s'agissant des grands producteurs d'électricité (basse tension supérieure à 36 kilovoltampères)³.

Ces délais semblent déjà suffisamment longs ; **il serait donc imprudent de les allonger davantage par l'ajout d'une procédure visiblement peu utile ou dissuasive** pour les porteurs de projets. En outre, la société Enedis est confrontée aujourd'hui à des difficultés de recrutement qui l'empêcherait de réaliser davantage d'études exploratoires.

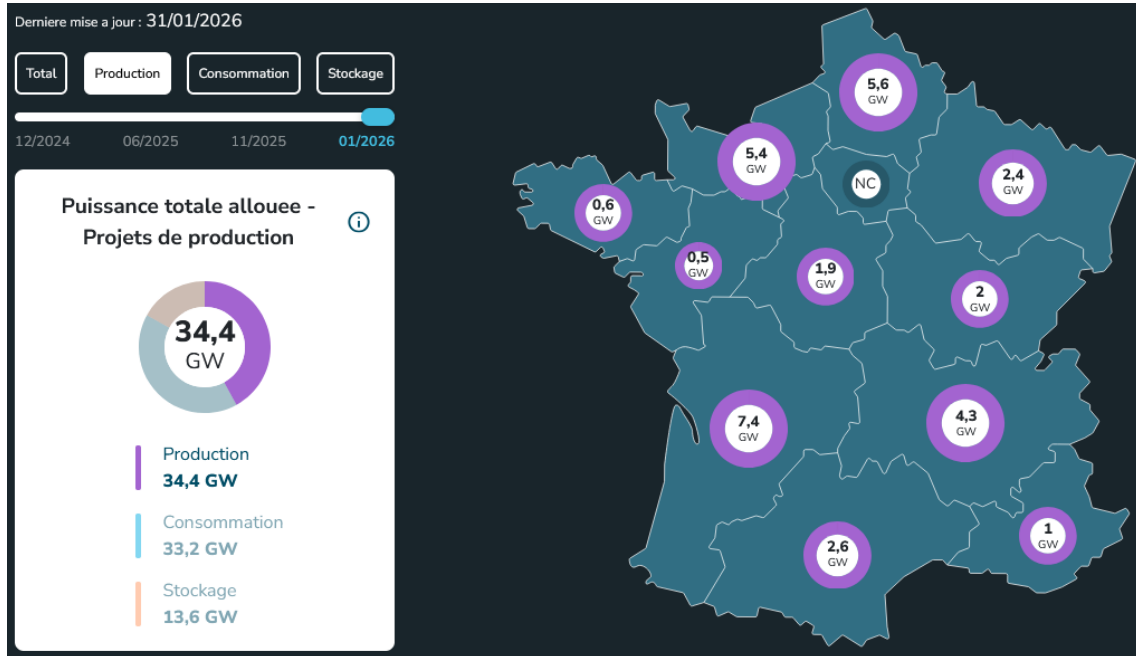
Enfin, la commission relève que les projets de production d'énergies renouvelables sont nombreux à travers le territoire, alors que plusieurs

¹ Lors de la demande de raccordement, plusieurs documents sont demandés, dont une autorisation d'urbanisme. En l'absence de cette autorisation, il est malgré tout possible d'effectuer une demande anticipée de raccordement (DAR) ; cela permet, dans le cas d'un projet d'envergure, d'obtenir une estimation du coût de raccordement avant de lancer toutes les démarches nécessaires. Le cas échéant, Enedis délivre une proposition de raccordement avant complétude (Prac), qui est payante car le projet est susceptible de ne pas aboutir ; cela permet également de réguler la demande en la matière.

² Source : RTE.

³ Source : Enedis.

régions sont confrontées à des saturations des capacités de leurs postes sources. Cet élément conduit lui aussi à faire preuve de modération en matière de procédures de raccordement.



Source : RTE

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 3
Gage

Cet article consiste en un « gage » visant à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi pour l'État.

Ce gage n'appelle pas d'observation ou de modification, mais la commission ayant rejeté les deux articles précédents, la commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 3 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant de la proposition de loi pour l'État. Conformément à la pratique, les conséquences financières pour l'État sont gagées, à due concurrence, par une augmentation des droits sur le tabac.

II. Le dispositif envisagé - Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

Le gage n'appelle pas d'observation ou de modification, mais la commission ayant rejeté les deux articles précédents, elle n'a pas adopté celui-ci.

La commission n'a pas adopté l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 avril 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Yves Bleunven sur la proposition de loi visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous commençons nos travaux ce matin par l'examen du rapport de notre collègue Yves Bleunven sur la proposition de loi visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons ce matin, déposée par notre collègue Michel Masset, est celle d'un élu de terrain qui souhaite apporter une réponse concrète à une problématique qui dépasse d'ailleurs les frontières de son département, le Lot-et-Garonne. En effet, plusieurs territoires sont aujourd'hui confrontés à des difficultés de raccordement des installations photovoltaïques aux réseaux publics d'électricité, en raison de files d'attente engorgées, qui bloquent les projets de développement.

Avant de vous présenter les dispositions de ce texte, je souhaiterais vous donner quelques éléments de contexte pour mieux appréhender le sujet qui nous occupe.

La puissance solaire installée en France a connu une forte progression ces dernières années, puisqu'elle est passée de 10 gigawatts (GW) en 2020 à plus de 31 GW aujourd'hui. L'an dernier, 6,1 GW supplémentaires ont été raccordés, contre 5,2 GW en 2024. Les gestionnaires de réseaux ont donc dû et largement su accompagner cette croissance du parc solaire.

En effet, les installations de production d'électricité sont raccordées soit au réseau de transport, géré par Réseau de transport d'électricité (RTE), lorsqu'il s'agit de projets importants, soit au réseau de distribution, géré par Enedis sur 95 % du territoire national et par les entreprises locales de distribution sur les 5 % restants, pour les projets de taille plus modeste.

Pour être raccordés, les porteurs de projets doivent entrer en file d'attente de raccordement. Pour ce faire, des conditions d'avancement administratif ou financier sont prises en compte ; elles sont différentes selon que le raccordement sera opéré sur le réseau de transport ou de distribution.

Sur le réseau de distribution, l'entrée en file d'attente est conditionnée à l'obtention d'une autorisation, à savoir un permis de construire ou une autorisation environnementale, qui constitue une preuve solide de la faisabilité du projet. S'agissant du photovoltaïque raccordé à ce réseau,

environ 10 % des projets entrés en file d'attente ne voient jamais le jour, pour des raisons économiques ou administratives. Enedis est néanmoins en mesure de retirer des projets de la file s'ils ne respectent pas les différents délais prévus par la procédure de raccordement, afin de désengorger les files d'attente dans les zones saturées.

Sur le réseau de transport géré par RTE, l'entrée en file d'attente est conditionnée à un niveau minimal de maturité, plus précoce que sur le réseau de distribution. Le porteur de projet doit fournir annuellement des preuves concrètes d'avancement telles que la maturité technique, la crédibilité financière ou encore l'avancement administratif. À défaut, le projet peut lui aussi être retiré.

Il n'en demeure pas moins que des « projets fantômes » bloquent indûment ces files d'attente. Ce phénomène existe dans le domaine des énergies renouvelables, mais on le retrouve surtout en matière de stockage ou de consommation, notamment du fait d'entreprises vendant des sites « clés en main » à des centres de données par exemple, et qui, à cette fin, déposent simultanément des dossiers dans plusieurs régions, voire dans plusieurs pays, pour ne retenir que la première proposition qui leur est faite ou susceptible de se réaliser.

S'agissant plus précisément des installations photovoltaïques, elles doivent nécessairement se connecter physiquement au réseau électrique – généralement au réseau de distribution – *via* un poste source. La localisation de ces postes est déterminée par les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, les « S3REnR », élaborés par RTE. Ces schémas constituent un outil d'aménagement du territoire qui tend à apporter de la visibilité, pour une période de dix à quinze ans, sur les capacités d'accueil des énergies renouvelables par poste de raccordement, les ouvrages à renforcer ou à créer, ainsi que sur le calendrier prévisionnel des travaux.

Lorsque les critères de révision d'un S3REnR sont atteints, ou à la demande du préfet, RTE établit un projet de schéma en concertation avec les gestionnaires de réseaux de distribution et les territoires.

Aujourd'hui, dans certaines zones géographiques, les capacités de raccordement prévues par les schémas sont quasiment toutes attribuées, soit physiquement, soit administrativement à travers la réservation dans la file d'attente. Par analogie, c'est comme aller au restaurant et se voir refuser une table au motif qu'elles sont toutes réservées alors que beaucoup de tables sont vides... D'après Enedis, plusieurs régions sont concernées par ces saturations, comme la Nouvelle-Aquitaine – la région de notre collègue Michel Masset – ou le Centre-Val de Loire. Ce phénomène est notamment dû au succès rencontré par le guichet ouvert, dit « S21 » : il s'agit d'un dispositif qui ouvre droit, pour toute installation éligible, à un soutien de l'État, sans candidature préalable à un appel d'offres.

Afin d'éclairer les porteurs de projets, des outils ont été mis en place, dont le fonctionnement mériterait d'être amélioré.

Pour les projets de grande taille, RTE dispose d'un site, Caparéseau, qui permet d'identifier les capacités disponibles sur le réseau ainsi que leur localisation. Cet outil connaît toutefois des difficultés de mise à jour ; en conséquence, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a instauré une régulation incitative - c'est-à-dire un système de bonus-malus - afin d'en améliorer sa performance. Alors qu'une nouvelle version de l'outil est attendue pour le 1^{er} janvier prochain, les fédérations de producteurs poursuivent leurs échanges avec RTE pour perfectionner ce service qui demeure essentiel au bon déroulement de la prospection des projets.

De son côté, Enedis finalise l'élaboration d'une cartographie des délais de raccordement par zone, reposant sur un code couleur. Cet outil pourrait être utile aux projets de plus petite taille, en rendant l'information plus facilement accessible. Là encore, il faudra veiller à la mise à jour des données afin qu'elles soient vraiment utiles aux porteurs de projets.

L'autre écueil auquel sont confrontés les porteurs de projets, notamment les agriculteurs en ce qui concerne l'agrivoltaïsme, est le manque de probité de certains acteurs économiques qui vendent des installations dans des zones qu'ils savent saturées. Le risque financier repose alors uniquement sur les agriculteurs, qui attendent leur raccordement pour commencer à rentabiliser leurs investissements. Il en va de même parfois pour certaines collectivités territoriales.

Le contexte étant posé, j'en viens à présent aux dispositions de la proposition de loi de notre collègue Michel Masset. J'ai auditionné l'ensemble des acteurs, à savoir le ministère compétent, l'autorité de régulation, les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, la fédération des autorités organisatrices de la distribution d'électricité et un syndicat professionnel de la filière des énergies renouvelables. S'ils partagent tous le diagnostic et les objectifs de l'auteur de la proposition de loi, ils sont en désaccord avec les solutions proposées.

L'article 1^{er} tend à désengorger les files d'attente de raccordement en proposant de confier aux préfets le pouvoir de donner la priorité aux projets ayant démontré leur maturité et leur faisabilité. Pour l'auteur de la proposition de loi, le corps préfectoral, qui est l'intermédiaire entre le pouvoir central et les collectivités locales, sera le mieux à même de tenir compte des intérêts des territoires.

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Aper), adoptée en 2023, a déjà prévu une exception au principe de traitement non discriminatoire par le gestionnaire de réseau. En effet, aux termes de son article 28, les préfets peuvent intervenir dans la priorisation des demandes de raccordement. Mais cette priorisation reste limitée aux demandes de raccordement en soutirage - c'est-à-dire en consommation, en

opposition à l'injection - pour des industriels ayant des projets de décarbonation dans de grandes zones industrielles, et pour lesquels le délai de raccordement est supérieur à cinq ans. Or le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette disposition montre que l'opération de reclassement, même sur un nombre limité de projets, est très chronophage pour les services de l'État. Surtout, cette priorisation est source de contentieux, qui portent notamment sur les critères retenus par le préfet pour juger de la maturité ou de la faisabilité d'un projet ; se pose alors la question de l'objectivité et de la transparence des décisions.

De son côté, RTE a engagé une réforme afin de passer du principe de « premier arrivé, premier servi », au principe de « premier prêt, premier servi », ce que réclame Michel Masset. À ce titre, une consultation publique a été lancée afin d'alimenter ses réflexions et lui permettre de proposer une nouvelle procédure à la CRE avant le 1^{er} octobre prochain. Cette solution ne nécessite pas l'intervention du législateur qui, en souhaitant encadrer le dispositif dans la loi, risquerait au contraire de le rigidifier alors qu'une telle entreprise suppose de l'agilité.

L'article 2 de la proposition de loi vise, quant à lui, à instaurer une étude préalable obligatoire pour tout projet sollicitant le raccordement au réseau électrique, destinée à éclairer le demandeur sur sa faisabilité et son coût, ainsi que sur le délai de raccordement de son installation.

Une telle mesure présenterait deux inconvénients.

Premièrement, elle risquerait d'engorger les services d'études de RTE et d'Enedis, qui allouent déjà des ressources importantes à cette fin. Enedis est par ailleurs confrontée à des difficultés de recrutement qui l'empêcherait d'en réaliser davantage.

Deuxièmement, ces études sont rapidement obsolètes ; le bénéfice pour les porteurs de projets n'est donc pas garanti. Cette étape supplémentaire risquerait même d'allonger la durée totale de raccordement et de renchérir les coûts qui font l'objet d'un soutien public.

En conclusion, notre collègue Michel Masset a mis le doigt sur un problème auquel de nombreux territoires sont confrontés, et son initiative a le mérite de poser les termes du débat. Il doit en être remercié.

Néanmoins, les solutions qu'il propose ne semblent pas les mieux adaptées à la problématique identifiée. D'ailleurs, en la matière, l'intervention du législateur ne paraît pas forcément pertinente et pourrait même se révéler contre-productive, comme je l'indiquais précédemment, les solutions n'étant vraisemblablement pas de nature législative.

À mon avis, la première piste est d'ordre technique : elle consiste en la construction d'outils d'aide à la décision fiables et accessibles, destinés à éclairer au mieux les porteurs de projets. Des développements sont en cours en ce domaine.

La deuxième piste concerne la définition de critères objectifs et opérants qui permettront de mieux prioriser les projets candidats à un raccordement.

La troisième piste est liée aux investissements à réaliser dans les infrastructures, en particulier dans la construction de postes sources. Cette question est renvoyée aux gestionnaires de réseaux qui doivent planifier et financer ces travaux.

Enfin, je suggère que, à la suite de l'initiative de notre collègue Michel Masset, le Lot-et-Garonne puisse être désigné par RTE territoire d'expérimentation du principe « premier prêt, premier servi » que j'évoquais précédemment. Ce serait une solution concrète et il rendrait ainsi service à beaucoup d'autres territoires.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me paraît plus sage de proposer le rejet de cette proposition de loi. Vous l'aurez compris, ce n'est pas un refus de raccordement, mais plutôt une volonté de trouver le bon schéma alternatif pour aboutir à une solution pragmatique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la priorisation du raccordement des installations de production d'énergies renouvelables aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ; à l'instauration d'une étude préalable obligatoire pour tout projet de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

Il en est ainsi décidé.

M. Michel Masset, auteur de la proposition de loi. – Depuis plusieurs mois, j'alerte sur la situation de certains territoires en matière de déploiement des moyens de production d'énergies renouvelables, en particulier du photovoltaïque. L'enjeu est bien de renforcer notre indépendance énergétique par l'électrification des usages et l'augmentation de notre production.

Je suis favorable au photovoltaïque, mais son développement doit s'organiser en concertation avec l'ensemble des acteurs et des habitants. Cela ne peut pas devenir une sorte de Far West, comme c'est aujourd'hui le cas.

Concrètement, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe des objectifs de développement. Ceux-ci sont ensuite déclinés dans les S3REnR, puis le préfet de région attribue des capacités à chaque département, ce qui détermine les ouvrages à créer sur le réseau.

Un porteur de projet – entreprise, collectivité, propriétaire foncier, etc. – constitue alors un dossier, obtient les autorisations administratives nécessaires et s'inscrit dans une file d'attente pour le raccordement. Or un

permis peut être délivré sans que la date de raccordement soit connue, alors même que sa durée de validité est de dix ans.

Lorsque j'étais maire, nous avons monté un projet sur une ancienne carrière, il y a désormais huit ans. Nous avons acquis les terrains, mais, à ce jour, nous n'avons toujours aucune visibilité sur les délais. Je ne suis pas un cas isolé : d'autres porteurs de projets ont déjà engagé des dépenses importantes, pour les études, les équipements, voire la construction.

Le problème tient au fait qu'aucune autorisation administrative, ni même l'inscription en file d'attente, n'est conditionnée à la faisabilité réelle du raccordement. Un projet peut ainsi être très avancé, alors même que son raccordement sera, en pratique, impossible dans des délais raisonnables. On se contente d'indiquer qu'il sera raccordé, sans préciser quand. Dans de nombreux territoires, les capacités de raccordement sont déjà saturées. Dans le département du Lot-et-Garonne, par exemple, le nombre de dossiers déposés représente trois fois la capacité accordée par le schéma.

Saisi par des particuliers, j'ai demandé au préfet d'organiser une réunion. Nous avons réuni Enedis et RTE, qui n'avaient jamais procédé au cumul des dossiers autorisés. Le préfet a alors indiqué qu'il ne signerait plus de permis. En réalité, il y est tenu. Nous avons donc dû alerter près de 90 porteurs de projets. Aujourd'hui, 160 dossiers resteront sans réponse sur les délais de raccordement.

Comme l'a indiqué M. le rapporteur, les files d'attente sont en outre encombrées de projets fantômes, qui n'aboutiront jamais, ce qui pénalise les projets matures et sérieux. S'y ajoutent des pratiques contestables de certains porteurs, qui sollicitent plusieurs terrains dans différents territoires et déposent plusieurs dossiers.

Cette proposition de loi a au moins permis à la CRE, à Enedis et à RTE de prendre conscience du problème. La situation actuelle génère des tensions croissantes sur les territoires, ainsi qu'une incompréhension des riverains face à des projets qui ont parfois des impacts paysagers extrêmement importants.

Dans ces situations, les maires sont en première ligne et sont systématiquement tenus pour responsables. Dans mon territoire, certains ont perdu leur mandat, car des projets fantômes bloquaient la réalisation d'autres projets, solides. Par ricochet, les parlementaires sont également interpellés.

Aujourd'hui, la règle est simple : premier arrivé, premier servi - encore faut-il être servi... Il n'y a donc pas véritablement de gestion. Je propose, à l'article 1^{er} de ce texte, une gestion de la file d'attente fondée sur des critères d'aménagement du territoire et de maturité des projets et, à l'article 2, la mise en place d'une étude exploratoire préalable. J'ai bien compris, à l'issue de mes échanges avec le rapporteur, que ces propositions ne seraient pas retenues en l'état par la commission, notamment car elles posent problème au regard du rôle du préfet.

Il existe toutefois un consensus sur le diagnostic. Le rapport Lévy-Tuot, évoqué par le Premier ministre, recommande d'optimiser la gestion des files d'attente en sortant de la règle du « premier arrivé, premier servi » au profit de critères d'intérêt général. Hier matin, dans l'hémicycle, Maud Bregeon a reconnu que cette règle n'était pas tenable. Nous devons montrer que nous ne sommes pas insensibles à la situation et trouver une solution au fil de la discussion parlementaire.

Je proposerai donc en séance une nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, plus consensuelle. La gestion de la file d'attente serait confiée aux gestionnaires de réseau, et non plus aux préfets, selon des critères fixés par décret, après avis conforme de la CRE. La loi ne définirait pas elle-même ces critères d'attribution ; elle garantirait seulement que les gestionnaires de réseau et les développeurs travaillent ensemble à leur définition, dans le cadre de concertations déjà engagées.

J'ai bien entendu les craintes liées à la réouverture d'un débat sur les énergies renouvelables qui, la dernière fois, s'était traduit par un moratoire sur les éoliennes. Mais tel n'est pas l'objet ici. Cette proposition de loi vise uniquement la gestion des files d'attente qui, aujourd'hui, ne fonctionne pas. Elle invite donc la CRE, Enedis et RTE à formuler de nouvelles propositions pour éliminer les projets fantômes et assurer une gestion efficace des files d'attente.

M. Serge Mérillou. – Cette problématique est présente dans l'ensemble des départements du Sud-Ouest, notamment en Dordogne. Nous rencontrons les mêmes difficultés que celles qui ont été décrites par Michel Masset, et elles sont apparues brutalement. Les délais étaient déjà longs, mais personne ne disait rien.

Toutefois, voilà un mois ou deux, Enedis a informé les maires et les porteurs de projets que, dans 80 % des postes sources, les capacités étaient atteintes et qu'aucune nouvelle autorisation ne serait délivrée. Il n'y aurait pas non plus de travaux d'extension, au motif que la consommation d'électricité n'a pas augmenté, voire a diminué. Seuls 25 % des postes sources disposent encore de marges.

Nous nous en sommes naturellement inquiétés. La directrice d'Enedis m'a indiqué que la consommation avait baissé de 2 % à 3 % et qu'ils ne maîtrisaient pas le développement du photovoltaïque. Si des plans existent pour le nucléaire et l'hydraulique, les perspectives sont très limitées pour le photovoltaïque.

Dans le monde rural, de nombreux agriculteurs avaient déposé des dossiers. Pour certains, le photovoltaïque représentait un complément de revenu indispensable. Les moins prudents ont engagé des travaux et se retrouvent aujourd'hui en grande difficulté.

J'ai reçu hier encore le message d'un maire qui appelait au secours pour une exploitation agricole en difficulté après des investissements. Certes,

la décision était risquée, mais la situation est aujourd'hui critique. Je ne vois pas, à ce stade, de solution, d'autant qu'Enedis n'envisage plus d'investissements sur les postes sources.

M. Franck Montaugé. – Ce dossier illustre malheureusement nos carences collectives en matière de législation et d'action publique. Il était aberrant de confier aux communes la gestion de ces enjeux. Notre groupe l'avait souligné lors des débats sur la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, et nous regrettons de ne pas avoir été suivis.

Qu'est-il advenu des zones d'accélération du photovoltaïque ? Très peu de choses... J'ai assisté, dans le Gers, à des réunions organisées par l'État pour faire le point sur l'avancement des dossiers : c'était un véritable capharnaüm ! On ne peut évidemment pas reprocher aux agriculteurs de saisir cette opportunité pour créer de la valeur, mais il y a une défaillance manifeste de la planification.

Nous ne pouvons pas en rester là. Notre groupe ne suivra pas le rapporteur : il faut absolument avancer. La proposition de Michel Masset constitue une base de travail utile.

J'ajoute un point important au regard du périmètre de l'article 45 qui nous est proposé. Quel serait l'effet du texte quant à la planification de RTE et d'Enedis ? Car, dans cette affaire, l'acteur clé n'est pas le représentant local de l'État, encore moins les communes ; c'est bien le gestionnaire de réseau, à travers la planification du S3REnR. Nous raisonnons à l'envers : nous examinons les projets, puis nous nous adaptons aux contraintes de RTE et d'Enedis. Cette logique n'est pas viable.

M. Yannick Jadot. – Le problème est réel et d'autant plus incompréhensible qu'il survient en pleine crise pétrolière, alors même que tout le monde s'accorde sur la nécessité de remplacer les énergies fossiles par des énergies renouvelables et d'accélérer l'électrification de nos usages – souhaitons que le leasing social sur les véhicules électriques, le soutien aux pompes à chaleur et d'autres mesures nous permettent progressivement de nous affranchir de nos dépendances.

Toutefois, la réponse proposée ne me paraît pas la plus appropriée.

Elle s'appliquerait à l'ensemble des projets d'énergie renouvelable et introduirait des critères d'éligibilité qui pourraient poser des difficultés au regard du droit européen de la concurrence.

Par ailleurs, alors que nous cherchons à simplifier les procédures, ce texte introduirait de nouvelles contraintes, notamment avec les études préalables prévues à l'article 2.

Je préfère donc une démarche consistant à travailler avec Enedis et RTE pour débloquer les projets, plutôt que de transférer la responsabilité vers les porteurs de projets ou les préfets.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Cette situation est généralisée, à quelques exceptions près. Elle s’est aggravée après la loi Aper. Pour le dire simplement, nous avons mis la charrue avant les bœufs en multipliant les projets sans anticiper les capacités du réseau.

En Côte-d’Or, les retards atteignent cinq à six ans. Toutefois, dans le cadre du schéma régional de raccordement, nous organisons des réunions au cours desquelles un travail de priorisation commence à émerger.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie l’auteur du texte, même si je partage l’analyse du rapporteur. Je pense surtout qu’il faut élargir le débat si nous voulons traiter correctement la question des énergies renouvelables.

Nous faisons face à des pratiques commerciales agressives de « marchands d’hypothétiques projets photovoltaïques », qui nuisent aux territoires comme aux investisseurs.

Par ailleurs, nous avons pris, dans l’urgence, des décisions qui ont engendré ces difficultés, notamment en demandant aux maires de délibérer rapidement sur des zones de production d’énergies renouvelables.

Une autre question se pose : celle de la fin des premiers contrats photovoltaïques et biogaz. Les premières échéances interviendront dès 2026, avec une vague importante entre 2027 et 2030. Que se passera-t-il alors en matière de raccordement ?

Enfin, la question de l’autoconsommation est souvent mal posée. Elle n’est pertinente qu’à condition d’être associée à des solutions de stockage. Sinon, nous ne résolvons pas le problème du coût, de la rentabilité et de l’utilisation des réseaux.

Il faut également évoquer le coût du raccordement, qui constitue un obstacle majeur. Certains projets industriels ne peuvent aboutir faute de puissance disponible, tandis que d’autres, déjà réalisés, ne peuvent injecter leur production.

Je ne condamne pas les énergies renouvelables, mais nous devons sortir d’une approche fragmentée pour lancer une offensive intelligente de gestion globale de la production par rapport à la réalité des besoins économiques, en y intégrant le problème du transport.

M. Patrick Chauvet. – Ce débat confirme un diagnostic ancien : si le réseau détermine la politique d’aménagement du territoire, il n’y a plus de débat possible, et l’on connaît par avance quels territoires – toujours les mêmes – vont souffrir.

On nous dit que le réseau a été conçu pour acheminer l’énergie d’un point de production à un point de consommation. Or il est aujourd’hui possible d’inverser les flux. Il existe un déficit d’adaptation du réseau à ces évolutions, ce qui pose un problème politique d’aménagement du territoire.

M. Henri Cabanel. – Cette proposition de loi met en lumière une autre difficulté : le manque d’anticipation des conséquences des décisions publiques sur les territoires, faute d’études d’impact suffisantes. Il faut profiter de ce texte pour approfondir la réflexion, de façon globale.

Je souhaite également attirer l’attention sur l’agrivoltaïsme. De nombreux agriculteurs sont sollicités par des porteurs de projets peu scrupuleux, qui cherchent à acquérir des terrains à bas coût. Un hectare d’agrivoltaïsme représente environ 1 million d’euros d’investissement : ce ne sont pas les agriculteurs qui en bénéficient réellement. Ils percevront certes un complément de revenu, mais la valeur créée profitera essentiellement aux développeurs.

Il est donc indispensable de mettre en place un encadrement strict pour éviter ces dérives.

M. Michel Masset. – J’avais conscience, compte tenu des délais contraints, que cette proposition de loi était imparfaite. Il nous reste néanmoins une quinzaine de jours avant son examen en séance publique ; je remercie le rapporteur de poursuivre ensemble la réflexion d’ici là.

L’ensemble des partenaires institutionnels s’inquiètent de la situation. Tous reconnaissent que le dispositif actuel ne fonctionne pas, tout en nous indiquant qu’il fonctionnera demain ; de telles déclarations ne peuvent nous satisfaire !

En tant que parlementaires, nous devons non seulement constater ces dysfonctionnements, mais aussi inviter les acteurs à formuler de nouvelles propositions, traduites le cas échéant par voie réglementaire.

Je travaillerai donc avec le rapporteur dans les prochains jours à une nouvelle rédaction. Nous ne pouvons balayer ce dossier du revers de la main ; nous devons nous en saisir pour apporter une réponse attendue par les élus et par le monde agricole.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Nous partageons le même constat : les discussions n’aboutissent pas et les articles 1^{er} et 2 n’apportent pas de solution ; d’où les propositions que nous formulons. Il nous reste quinze jours avant l’examen en séance publique ; des échanges ont été engagés avec l’auteur du texte, les opérateurs de l’État et les services des ministères : chacun a intérêt à ce que ces discussions aboutissent, s’agissant d’un problème clairement identifié.

L’examen du dossier met en évidence plusieurs anomalies : l’existence de projets fantômes, des abus, et un défaut de conseil en matière d’agrivoltaïsme. Les opérateurs, notamment RTE, Enedis et la CRE, ont reconnu les difficultés et nous ont annoncé la mise en place d’un nouveau système d’information prochainement ; encore faut-il les challenger pour que cet engagement se traduise effectivement.

En l'état, je ne peux que proposer le rejet de la proposition de loi. Nous demeurons néanmoins mobilisés pour faire aboutir le texte, dans le cadre d'un dialogue constant avec son auteur.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 ne sont successivement pas adoptés.

Après l'article 2

L'amendement COM-1 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

L'article 3 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 15 avril 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 281 (2025-2026) visant à clarifier le déploiement de la production d'énergie solaire sur le territoire.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

– à la priorisation du raccordement des installations de production d'énergies renouvelables aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ;

– à l'instauration d'une étude préalable obligatoire pour tout projet de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 8 avril 2026

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Jules NYSSSEN**, président, et **Alexandre ROESCH**, délégué général.

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **MM. Adrien MANCHON**, directeur adjoint des réseaux, et **Aodren MUNOZ**, responsable des relations institutionnelles.

- *Réseau de transport d'électricité (RTE)* : **MM. Nicolas HAEUSSER**, directeur commercial adjoint en charge du raccordement, et **Philippe PILLEVESSE**, directeur des relations institutionnelles.

- *Enedis* : **MM. Christophe GROS**, directeur du pôle transition énergétique, et **Vincent DUFOUR**, directeur des affaires publiques.

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Paul BOUGON**, adjoint à la sous-directrice du système électrique et des énergies renouvelables, **Mmes Marie-Anne BECHEREAU**, cheffe du bureau du système électrique, de la programmation de l'énergie et des réseaux électriques, et **Anne-Lou ROGUET**, cheffe du bureau de la production électrique et des énergies renouvelables.

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **M. Charles-Antoine GAUTIER**, directeur général, **Mme Cécile FONTAINE**, cheffe du département des affaires publiques et juridiques, et **M. Lionel GUY**, chef du service transition énergétique du département énergie.

- *Auteur de la proposition de loi* : **M. Michel MASSET**, sénateur du Lot-et-Garonne.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Morbihan Énergies

- Photosol

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-281.html>