

Note de présentation du programme d'action national « nitrates » révisé

I. Contexte

Les enjeux environnementaux et sanitaires

L'utilisation d'azote en agriculture par le biais des engrais d'origine minérale ou organique est une source majeure de pollution des eaux, sous forme de nitrates.

La qualité **des eaux de surface** présente une amélioration globale depuis les années 90 avec **une baisse globale des concentrations en nitrates de 12%**. Ce chiffre cache cependant **des disparités régionales importantes** : des **baisses marquées à l'ouest** alors que la **situation est stable en Artois-Picardie et Rhin-Meuse, voire se dégrade sur certains bassins versants en Seine-Normandie**. Par ailleurs, les littoraux bretons et normands sont encore touchés par des **phénomènes d'eutrophisation**, induits notamment par l'excès de nutriments dans les eaux.

La tendance d'évolution des concentrations est **stable dans les eaux souterraines** depuis la fin des années 90, avec une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. Toutefois, comme pour les eaux de surface, **ces tendances ne sont pas homogènes sur le territoire français**. Les concentrations **diminuent sur un quart du territoire (ouest)**, mais **augmentent pour près de la moitié, en particulier dans le Bassin parisien, dans certaines zones de la vallée de la Loire et en Occitanie**. Les évolutions à la hausse ou à la baisse sont plus marquées dans les zones vulnérables.

La réglementation

La directive « nitrates » adoptée en 1991 vise à **réduire et prévenir la pollution des eaux** par les nitrates d'origine agricole. Cette directive repose sur la désignation de « **zones vulnérables** », où la pollution est avérée ou menaçante selon des critères de teneur en nitrates et de risque d'eutrophisation, et sur l'adoption d'un programme d'action d'application obligatoire.

Ce programme d'action obligatoire doit au minimum contenir : des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, la limitation de la dose d'azote fondée sur l'équilibre de la fertilisation azotée, la limitation de l'épandage selon les conditions de sols, de cultures et de pentes, des capacités de stockage des effluents d'élevage permettant au minimum le stockage pendant les périodes d'interdiction d'épandage, la limitation de la quantité d'azote épandue issue des effluents d'élevage à 170 kg d'azote/ha/exploitation/an.

En France, ce programme d'action est composé d'un **programme d'action national (PAN)**, socle commun à toutes les zones, et de programmes d'action régionaux (PAR) qui ont vocation à adapter et renforcer certaines mesures du socle national en tenant compte du contexte pédoclimatique local.

Cette réglementation se traduit par :

- **les articles R.211-80 à R.211-82 du Code de l'Environnement** qui actent le principe d'un socle national de 8 mesures (le PAN) et précisent les grandes lignes de son contenu. Ils précisent également les formes de renforcements possibles au niveau régional, inscrits dans les programmes d'action régionaux (PAR) ;

- **l'arrêté interministériel du 19 décembre 2011, modifié** par les arrêtés du 23 octobre 2013 et du 11 octobre 2016, **qui définit le détail des 8 mesures du PAN** (« **arrêté PAN** ») ;
- **l'arrêté interministériel du 23 octobre 2013** qui donne des **précisions sur les PAR, en particulier les renforcements possibles** du socle national (« **arrêté encadrant les PAR** ») ;
- **les arrêtés préfectoraux qui définissent les PAR.**

La directive européenne prévoit que les zones vulnérables et le programme d'action soient réexaminés tous les 4 ans et, le cas échéant, révisés.

La révision des zones vulnérables

La révision des zones vulnérables a été conduite courant 2020-2021 sur la base d'une campagne de mesures de la qualité de l'eau effectuées en 2019. Le nouveau zonage est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2021. Ces zones vulnérables couvrent **73 % de la surface agricole française** et concernent environ 255 000 exploitations agricoles.

II. La révision du programme d'action en France

Le programme d'action national (PAN), objet de la présente consultation, est entré en révision en 2020 et les programmes d'action régionaux, non couverts par cette présente consultation, en 2021. L'objectif est une entrée en application du PAN et des PAR révisés au 1^{er} septembre 2023.

Travaux préalables à la révision du cadre national

La Commission nationale du débat public a été saisie et **une concertation préalable** a été organisée sous l'égide de deux garants, du 18 septembre au 6 novembre 2020. Les bilans de cette concertation ont été établis et www.programme-nitrate.gouv.fr.

Le projet de programme d'action révisé s'appuie sur le bilan de la concertation préalable ainsi que sur les études et expertises suivantes :

- <http://www.rmt-fertilisationetenvironnement.org/moodle/course/view.php?id=138> sur l'actualisation des connaissances permettant d'objectiver les variabilités des périodes recommandées pour l'épandage des fertilisants azotés ;
- [Rapport des inspections générales CGAAER et CGEDD](#) sur l'évaluation de certaines mesures du programme d'action nitrates ;
- [Avis du Comité Scientifique et Technique GENEM¹ du 19 avril 2021](#) sur les normes d'excrétion de vaches de petit format ;
- [Avis du Comité Scientifique et Technique GENEM du 18 juin 2021](#) sur le bilan réel simplifié volaille.

Architecture globale de la révision du cadre national

Tout en maintenant une stabilité globale du cadre réglementaire, la révision vise à en améliorer l'efficacité et à permettre une flexibilité plus adaptée aux réalités climatiques et agricoles locales.

Cette réforme se traduit par 3 textes :

- **Un arrêté révisant l'arrêté interministériel définissant le programme d'action national – « arrêté PAN »** - qui **fait l'objet de la présente consultation du public**;

1 GENEM pour Gestion des Eléments Nutritifs et de leurs Emissions vers les Milieux

- Un arrêté révisant l'arrêté interministériel encadrant les programmes d'action régionaux – « arrêté encadrant les PAR » - et un décret modifiant les dispositions du code de l'environnement relatives aux zones d'actions renforcées – « décret ZAR » - (II. de l'article R211-81-1 du code de l'environnement), qui **font l'objet d'une consultation du public spécifique distincte**.

En ce qui concerne le projet d'« arrêté PAN », les 8 mesures actuellement en vigueur sont maintenues et aucune nouvelle mesure n'est ajoutée. Les mesures relatives aux périodes d'interdiction d'épandage (mesure 1) et à la limitation de la quantité maximale d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement (mesure 5) sont actualisées en fonction d'études et expertises récentes. La mesure relative à l'équilibre de la fertilisation (mesure 3) reconnaît les outils labellisés de calcul de dose prévisionnelle et les outils innovants de pilotage de la fertilisation, sous réserve de la conformité à un cadre national à définir. La mesure relative à la couverture des sols au cours des périodes pluvieuses (mesure 7) cadre le champ des dérogations pouvant être accordées à l'échelle régionale.

Un dispositif de flexibilité agro-météorologique permettant de reprendre les épandages plus tôt en sortie d'hiver certaines années favorables sans risque additionnel de lixiviation est introduit, en laissant la subsidiarité au niveau régional pour décider dans quelles situations le mobiliser. Le cadrage scientifique et opérationnel du dispositif est quant à lui établi au niveau national dans « l'arrêté encadrant les PAR » **qui fait l'objet d'une consultation du public spécifique, distincte**.

La réforme prévoit également un renforcement des dispositions dans les zones les plus à risque, à savoir certaines zones de captage d'eau potable et les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages. C'est l'objet du « décret ZAR » **qui fait l'objet d'une consultation du public spécifique, distincte**.

Processus d'élaboration des textes constituant le socle national du programme d'action

Les projets de textes ont été soumis à la concertation des parties prenantes en février et novembre 2021.

Dans le cadre du processus réglementaire, l'autorité environnementale a été saisie le 31 août 2021 sur le projet d'« arrêté PAN » et [a rendu son avis le 18 novembre 2021](#). Le projet d'arrêté a également été soumis à l'avis du conseil national de l'eau (CNE) le 3 décembre 2021. Celui-ci a rendu un avis favorable et a formulé des recommandations. Chambre d'agriculture France (Assemblée permanente des chambres d'agriculture -APCA) a été saisie mi-octobre et a rendu son avis le 15 décembre.

Conformément aux dispositions de l'article L. 123-19 du code de l'environnement, **le projet d'« arrêté PAN » est soumis à la consultation du public**. Celle-ci est ouverte **pour une durée de 6 semaines, du 25 juillet au 5 septembre**.

III. Modifications apportées à l'arrêté relatif au programme d'action national « nitrate » - « arrêté PAN »

En résumé : c'est le texte qui porte les modifications apportées aux mesures du programme d'action national. Les principales évolutions sont : mise à jour de la typologie de fertilisants azotés organiques, périodes d'interdiction d'épandage et normes d'excrétion ; reconnaissance des outils ; encadrement des adaptations régionale à la couverture automnale des sols. Il identifie également les dates de fin d'interdiction d'épandage pouvant faire l'objet d'une flexibilité agro-météorologique.

En détail :

Les principales modifications apportées à l'arrêté interministériel sont les suivantes :

L'article 1 met à jour les délais de mise aux normes, en supprimant les délais qui sont déjà échus et élargis la liste des bénéficiaires de ce délai.

L'article 2 remplace l'annexe actuellement en vigueur par une nouvelle annexe qui détaille les 8 mesures. Seules les mesures 1, 3, 5 et 7 font l'objet de modifications.

Les évolutions suivantes sont apportées à la mesure 1:

- la typologie des fertilisants azotés organiques est actualisée ;
- un plafond d'apport de fertilisants au second semestre sur prairies et luzerne est introduit ;
- le cas des couverts d'intercultures longues en hiver est davantage explicité ;
- des plafonds d'apports azotés au second semestre sur couvert d'intercultures sont introduits ;
- une flexibilité agro-météorologique est rendue possible dans certaines situations pour anticiper la reprise des épandages en sortie d'hiver.

La mesure 3 relative à l'équilibre de la fertilisation azotée est modifiée comme suit :

- Possibilité de recourir à des outils de pilotage intégral de la dose en remplacement de la méthode du bilan prévisionnel sur base de conditions fixées au niveau national, à définir ;
- Les conditions conduisant à une exigence du calcul de la dose prévisionnelle sur CIE (couverts d'interculture exportés) sont précisées ;
- Des évolutions concernant des cas particuliers de l'équilibre de la fertilisation azotée sont apportées ;
- Les outils de calcul de la dose prévisionnelle labellisés par le COMIFER sont considérés comme conformes à la méthode du bilan sauf si le Préfet en décide autrement ;
- Diverses précisions relatives à l'analyse de sol, notamment protocole de prélèvement, alternatives à l'analyse de sol, recours possible aux reliquats post récolte et d'entrée en hiver.

La mesure 5 relative à la limitation de la quantité d'N contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandu annuellement est modifiée comme suit :

- Précisions sur les digestats de méthanisation ;
- Possibilité de recourir au bilan réel simplifié pour les élevages de volailles sans parcours ;
- Introduction de normes d'excrétion adaptées aux vaches de petit format.

La mesure 7 relative à la couverture automnale des sols est modifiée ainsi :

- En ce qui concerne les intercultures courtes : délai réduit pour le maintien des repousses de colza en cas d'infestation par la grosse altise ;
- En ce qui concerne les intercultures longues : précisions concernant le type de couvert (possibilité d'implanter des légumineuses en mélange ou légumineuses seules dans des cas particuliers) et la durée de maintien (8 semaines au minimum), suppressions des exemptions de semis de couverts après tournesol et sorgho fourrager, encadrement des adaptations régionales notamment sur les sols à très forte teneur en argile, précision des enjeux locaux justifiant l'exemption au broyage et enfouissement des résidus dans le cas de la couverture des sols en interculture longue à la suite d'une culture de maïs grain ou de sorgho grain.