GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

SYNTHÈSE
DU DOSSIER
DE CONCERTATION
2026



Révision du programme d'actions national « nitrates » (PAN8)

Concertation préalable du 9 novembre au 31 décembre 2026

commission nationale du débat public CNDP

MA PAROLE A DU POUVOIR

1 QUE SONT LES NITRATES ET QUELS SONT LEURS EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT ET SUR LA SANTÉ ?

Un élément indispensable à l'agriculture

L'azote est un élément nutritif indispensable à la croissance des plantes. Il est naturellement présent dans l'environnement et est également apporté en agriculture sous forme d'engrais minéraux ou organiques. La culture de légumineuses, qui fixent l'azote de l'air, contribue également à enrichir les sols et réduit les besoins d'apports d'engrais.

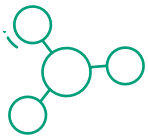
Lorsque les apports d'azote dépassent les besoins des cultures, une partie peut être perdue et rejoindre les eaux ou l'air. Les nitrates, très solubles dans l'eau, peuvent notamment être entraînés vers les nappes souterraines et les cours d'eau lors des périodes pluvieuses d'automne et d'hiver, c'est **la lixiviation**.

Ces pertes d'azote coûtent également cher aux agriculteurs : en 2022, l'achat d'engrais représentait presque la moitié du revenu agricole, tandis que le gaspillage d'azote ne contribue pas au rendement des cultures

L'enjeu est donc de trouver le bon équilibre entre les besoins des plantes et les apports d'azote, selon le principe de la « bonne dose, au bon moment et au bon endroit ».

Des effets sur la qualité de l'eau

Les excès d'azote ont des conséquences sur la qualité de l'eau. Les nitrates peuvent notamment atteindre les nappes souterraines et les cours d'eau. Cette pollution peut rendre plus difficile la production d'eau potable en entraînant des traitements supplémentaires ou la fermeture de captages.



En 2024, 98,8 % de la population était alimentée en permanence par une eau conforme vis-à-vis des nitrates. Cependant, près de 1 950 captages destinés à l'alimentation en eau potable ont été fermés entre 1980 et 2025 à cause de pollutions par les nitrates ou les produits phytopharmaceutiques.

Des effets sur les milieux aquatiques

Les excès d'azote dans l'eau peuvent provoquer une eutrophisation. Ce phénomène entraîne une prolifération d'algues et de végétaux, puis une diminution de l'oxygène disponible dans l'eau.

Cela peut perturber les écosystèmes et causer la disparition de certaines espèces. Sur le littoral, cette situation peut notamment se traduire par des marées vertes, comme en Bretagne. Ces phénomènes ont également des conséquences sanitaires et économiques, notamment pour le tourisme, la pêche et l'aquaculture.

Des effets sur la santé

Une concentration excessive de nitrates dans l'alimentation a des effets néfastes sur la santé (cancer colorectal, méthémoglobinémie et effets sur la thyroïde, notamment pour les populations à risque).

Des effets sur l'air et le climat

L'azote contribue également à la pollution de l'air et au changement climatique. L'ammoniac, dont 96 % des émissions nationales sont d'origine agricole, est notamment un précurseur de particules fines. Le protoxyde d'azote, puissant gaz à effet de serre, provient également en grande partie de l'agriculture.

La gestion de l'azote constitue donc à la fois un enjeu agronomique et économique, mais aussi pour la qualité de l'eau, la qualité de l'air, la santé, la biodiversité et le climat.

2 UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE POUR RÉDUIRE LES POLLUTIONS DE L'EAU PAR LES NITRATES

Une directive européenne depuis 1991

La directive « nitrates » a été adoptée en 1991 dans l'Union européenne partant du constat que les eaux étaient polluées par les nitrates à un niveau préoccupant pour la santé humaine et les écosystèmes aquatiques.

Elle vise à réduire les pollutions par les nitrates d'origine agricole ainsi que les phénomènes d'eutrophisation. Elle concerne les eaux continentales et marines, qu'elles soient superficielles ou souterraines.

Des règles communes

La directive prévoit plusieurs étapes : surveillance des concentrations en nitrates, désignation des zones vulnérables aux pollutions par les nitrates, définition de bonnes pratiques agricoles et établissement de programmes d'actions obligatoires dans les zones vulnérables.



Des obligations de moyens mais aussi des résultats attendus

La directive impose des règles destinées à limiter les pertes d'azote. Elle constitue ainsi avant tout une directive de « moyens » au niveau de chaque agriculteur.

Mais elle comporte également une obligation de « résultats » pour les États membres : lorsque la qualité des eaux continue de se dégrader ou que l'eutrophisation persiste, les mesures mises en œuvre peuvent être considérées comme insuffisantes et devant être renforcées.

La déclinaison française

En France, la directive a été déclinée en programmes d'actions. Après un contentieux européen, la réglementation française a été profondément réformée en 2016.

Le dispositif actuel repose sur un Programme d'Actions National, le PAN, composé de huit mesures, complété et renforcé par des Programmes d'Actions Régionaux.

La réglementation est pilotée conjointement par les ministères chargés de la transition écologique et de l'agriculture.



Le rôle du PAN et des programmes régionaux

Le PAN constitue aujourd'hui le socle national applicable dans les zones vulnérables. Ses mesures portent notamment sur les périodes d'épandage, le stockage des effluents, l'équilibre de la fertilisation, les plans de fumure, le plafond d'épandage des effluents d'élevage, la couverture des sols et les bandes enherbées.

Les Programmes d'Actions Régionaux complètent ce socle en fonction des caractéristiques locales de l'eau, des sols, du climat et de l'agriculture et sont pilotés par le préfet de bassin.

3 QUEL BILAN PEUT-ON TIRER DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES D'ACTIONS NITRATES DEPUIS 1996 ?

Des pratiques agricoles qui ont évolué

Depuis la mise en place de la réglementation « nitrates », les pratiques agricoles ont évolué. Les capacités de stockage des effluents d'élevage ont notamment doublé, ce qui favorise une meilleure gestion de l'azote organique. La fertilisation est également davantage ajustée aux besoins des cultures. Dans les grandes cultures, le fractionnement des apports d'azote s'est fortement développé et contribue à améliorer l'efficience de l'azote minéral.

Moins d'azote perdu

Dans les zones d'élevage et de polyculture-élevage, les consommations d'engrais minéraux ont diminué, notamment grâce à une meilleure gestion des engrais organiques produits sur place.

Des installations de traitement des effluents d'élevage ont également été développées dans certains territoires afin de réduire les quantités d'azote épandues sur les exploitations.

La part des sols nus en hiver a largement diminué dans les zones vulnérables, notamment grâce à la couverture des sols et à la gestion des résidus de cultures.

Une diminution des surplus azotés

À l'échelle des territoires, les surplus azotés ont diminué, avec une évolution plus marquée dans les zones vulnérables où les programmes d'actions s'appliquent.

Le développement de l'agriculture biologique et des cultures de légumineuses contribue également à limiter les apports d'azote.

Une qualité de l'eau encore contrastée

Concernant la qualité de l'eau, le bilan reste contrasté. Une amélioration globale est observée dans les eaux de surface depuis les années 1990, avec une baisse des concentrations en nitrates, mais cette évolution varie fortement selon les territoires.

Dans les eaux souterraines, les concentrations ont été relativement stables depuis la fin des années 1990, avec une légère tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. Les concentrations restent cependant globalement stables à l'échelle nationale.

Une appropriation encore difficile par la profession agricole

Plusieurs obstacles peuvent entraver l'efficacité du programme. Les contrôles font apparaître des non-conformités (fertilisation, plans de fumure, stockage des effluents) qui traduisent une appropriation inégale des mesures par les agriculteurs qui les perçoivent souvent comme :

- **Complexes et peu lisibles :** multiplication des dispositions réglementaires au fil des révisions pour prendre en compte un certain nombre de cas particuliers ;
- **Coûteuses :** investissements qui demeurent importants notamment en ce qui concerne les ouvrages de stockage en dépit d'un accompagnement financier de l'État conséquent ;
- **Inadaptées** aux réalités du terrain ou aux effets du changement climatique.
- **Trop administratives :** contrôles sur la base de justificatifs spécifiques à produire et qui peuvent masquer la réalité des pratiques de gestion de l'azote sur le terrain.

La révision du programme doit donc permettre de renforcer son efficacité environnementale tout en améliorant sa lisibilité, sa contrôlabilité et son adaptation aux réalités agricoles et territoriales.

4 COMMENT SE SITUE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS ?

Une situation française proche de la moyenne européenne

En 2015, la différence entre les entrées et les sorties d'azote (bilan azoté) dans les sols de l'Union européenne était estimée à 51 kg par hectare de surface agricole utile. La France, avec une moyenne de 55 kg par hectare sur la période 2010-2019, se situe légèrement au-dessus de cette moyenne.

Des situations très différentes selon les pays

Les situations sont cependant très différentes selon les États membres. Le bilan azoté est beaucoup plus faible dans certains pays, comme la Roumanie, et beaucoup plus élevé dans d'autres, comme les Pays-Bas.

La situation française doit donc également être analysée en tenant compte des différences entre les systèmes agricoles et les territoires européens.

Des concentrations de nitrates contrastées

Les concentrations de nitrates dans les eaux européennes montrent également des situations contrastées. Pour les eaux souterraines, près de 13 % de ces eaux dépassant 50 mg/L de nitrates (seuil à partir duquel une eau n'est plus considérée comme potable).

La situation française est moins favorable que celle de plusieurs pays, notamment la Croatie, la Finlande ou la Suède, mais elle est plus favorable que celle observée en Belgique, en Allemagne ou au Portugal.

Comparer les dispositifs européens

Un parangonnage a été lancé afin de comparer la mise en œuvre de la directive nitrates dans les différents États membres afin d'établir un panorama des dispositifs existants et d'identifier des pistes d'évolution pour la réglementation française. Cette démarche doit contribuer à rechercher à la fois une simplification du droit applicable et une meilleure atteinte des objectifs environnementaux.

Un enjeu pour le prochain PAN

L'enjeu est de poursuivre la réduction des surplus d'azote et des concentrations de nitrates tout en tenant compte des différences entre les territoires, les systèmes agricoles et les dispositifs réglementaires européens.

La comparaison avec les autres États membres doit ainsi permettre d'alimenter la réflexion sur les évolutions possibles du prochain Programme d'Actions National.



5 QUELS SONT LES DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES AU PAN POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EAU ?

Le Programme d'Actions National ne constitue pas le seul dispositif permettant de limiter les pollutions agricoles par les nitrates. D'autres dispositifs et politiques publiques concourent à la gestion de l'azote et à la préservation de la ressource en eau. Ces derniers ne font toutefois pas l'objet de la présente consultation publique.

La Politique agricole commune et l'accompagnement à la transition écologique

La Politique agricole commune joue notamment un rôle majeur sur les modèles agricoles et les pratiques. Elle comprend des dispositifs de conditionnalité des aides, des aides aux légumineuses et à l'agriculture biologique, des mesures agro-environnementales et climatiques, des aides à l'investissement ainsi que des actions de recherche, de formation et de conseil. La mobilisation des outils de la PAC, mais aussi d'autres dispositifs d'aides nationaux (aide de la planification écologique, soutien aux collectifs d'agriculteurs, paiement pour services environnementaux, etc.) peuvent contribuer à l'adoption de pratiques et systèmes de culture combinant performances économique, environnementale et sociale.

La réglementation des élevages ICPE

La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) encadre les principales installations d'élevage. Elle impose des prescriptions destinées à prévenir les pollutions de l'environnement et à assurer une gestion maîtrisée des effluents.

Les effluents doivent être collectés, stockés, traités ou valorisés dans des conditions permettant d'éviter les écoulements, les infiltrations et les rejets. La loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricole prévoit d'adapter ce cadre réglementaire, jusqu'ici commun à toutes les installations industrielles, pour créer un régime spécifique aux élevages.

La protection des captages d'eau potable

La protection des captages d'eau potable constitue également une politique complémentaire importante.

Environ 1 140 captages prioritaires font l'objet de plans d'actions destinés à prévenir les pollutions diffuses. Cette politique repose notamment sur la prévention, la proportionnalité des actions en fonction des risques locaux et le partenariat entre collectivités, agriculteurs, agences de l'eau et services de l'État. Elle va être renforcée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

Agir sur l'air et le changement climatique

Enfin, les politiques de qualité de l'air et de lutte contre le changement climatique concernent également la gestion de l'azote (Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques - PREPA).

La France doit réduire ses émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote. Les leviers identifiés comprennent notamment l'utilisation de matériels d'épandage moins émissifs, l'enfouissement des effluents, l'optimisation du cycle de l'azote, le développement des légumineuses et une meilleure utilisation des effluents d'élevage.

Le plan de souveraineté engrais

Annoncés à l'échelle de l'Union européenne et de la France afin de réduire la dépendance aux importations d'engrais azotés minéraux, et le coût qu'ils génèrent pour les agriculteurs, les plans de souveraineté engrais européen et français ont vocation à contribuer aux objectifs de la directive nitrate en visant notamment à optimiser les usages d'engrais minéraux et organiques afin d'éviter des pertes coûteuses pour la profession agricole et pour l'environnement.



6 QUELS SUJETS SERONT TRAITÉS LORS DE LA CONCERTATION PRÉALABLE ? COMMENT PARTICIPER ?

Une étape importante de la révision du PAN

La concertation préalable constitue une étape importante de la révision du Programme d'Actions National. Elle doit permettre au public de mieux comprendre les enjeux liés aux nitrates et à la réglementation en vigueur, mais également de donner son avis sur les évolutions envisagées.

Les garants désignés par la Commission nationale du débat public veillent à la qualité de l'information, au bon déroulement de la concertation et à ce que le public puisse formuler des observations et des propositions.

Un processus en plusieurs étapes

La concertation intervient au début du processus de révision du PAN. Elle s'accompagne d'études et d'expertises destinées à préparer les futures évolutions du programme. Une évaluation environnementale est ensuite prévue, ainsi qu'une phase de concertation technique avec les parties prenantes.



Le public sera à nouveau associé à la révision du PAN lors de la consultation sur le projet d'arrêté révisé.

Les principales priorités de la révision

Plusieurs priorités sont identifiées :

- **améliorer la lisibilité** des mesures et les simplifier lorsque cela est possible ;
- aller dans certaines zones vers **des objectifs de résultat** ;
- **adapter le programme** au changement climatique ;
- **renforcer la cohérence du PAN** avec les autres enjeux liés à l'azote (qualité de l'air, protection de l'eau potable, etc.).

La révision doit également permettre de réfléchir à l'articulation entre les niveaux national, régional et local, notamment pour la protection des captages d'eau potable, ainsi qu'à l'articulation avec d'autres politiques publiques comme la PAC.

Comment le public peut-il participer ?

La participation du public doit permettre de recueillir les appréciations, les attentes et les propositions sur ces différents sujets.

UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE PERMETTRA NOTAMMENT DE S'INFORMER, DE RÉPONDRE À DES QUESTIONNAIRES, DE POSER DES QUESTIONS ET DE FAIRE PART DE SES ATTENTES.

Plusieurs thèmes pourront être abordés : la couverture des sols, l'adaptation de la réglementation au changement climatique, le lien entre réglementation nitrates et la protection des captages d'eau potable, la qualité de l'air, la souveraineté engrais ou encore l'articulation entre les outils réglementaires et volontaires.

DES TEMPS D'ÉCHANGE

La concertation doit ainsi permettre à chacun de mieux comprendre les enjeux liés à la gestion de l'azote, d'exprimer son opinion et de contribuer aux réflexions sur le prochain Programme d'Actions National.

PLUSIEURS MOMENTS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION

■ **Un webinaire**
le 9 novembre 2026 et 13h à 15h

■ **Deux journées en région**

➡ **À Rouen, le 25 novembre 2026 :**
un atelier participatif en journée, et une réunion publique le soir à ESITPA (Uni laSAlle)

➡ **À Dijon, le 3 et le 4 décembre 2026 :**
une réunion publique le 3 décembre au soir et un atelier participatif le 4 décembre matin à L'Institut Agro Dijon

L'objectif est de faire émerger des propositions permettant de mieux protéger l'eau et l'environnement, tout en recherchant des mesures applicables et adaptées aux réalités des territoires et des exploitations agricoles.

ÉCRIRE AUX GARANTS POUR FAIRE PART D'OBSERVATIONS ET SOUMETTRE DES PROPOSITIONS

brigitte.chalopin@garant-cndp.fr
jean-raymond.wattiez@garant-cndp.fr
georgette.pejoux@garant-cndp.fr

Cette concertation préalable est organisée sous l'égide de trois garants, nommés par la Commission nationale du débat public (CNDP), qui ont pour mission de veiller au bon déroulement de la concertation : qualité, lisibilité et sincérité des informations mises à disposition du public - Réponses apportées aux observations ou propositions.

DATE DE PUBLICATION
Octobre 2026

ÉMETTEUR
DGALN/DEB

CRÉDIT PHOTOGRAPHIQUE
Couverture : Vue aérienne de la Seine et des champs verts dans la campagne française
© encrier / iStock

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité