COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.7.2026
SWD(2026) 235 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Document de travail des services de la Commission

Évaluation de la directive sur les nitrates (directive 91/676/CEE du Conseil)

{SWD(2026) 234 final}

SYNTHÈSE

La directive sur les nitrates (directive 91/676/CEE du Conseil), adoptée en 1991, vise à protéger la santé humaine et les écosystèmes aquatiques dans toute l'Europe en réduisant et en prévenant la pollution diffuse des eaux par les nitrates provenant de l'agriculture. La pollution de l'eau due à l'activité agricole, causée par les pertes de nutriments[1] liées aux cas dans lesquels les engrais chimiques et les effluents d'élevage ne sont pas absorbés par les cultures, demeure l'un des principaux problèmes qui compromettent la résilience dans le domaine de l'eau en Europe. Des concentrations trop élevées de nitrates rendent les eaux douces impropres au captage d'eau potable ou entraînent des coûts de traitement supplémentaires. Dans les eaux de surface, des concentrations élevées de nutriments occasionnent l'eutrophisation des cours d'eau, des lacs et des eaux côtières et marines, en raison de la prolifération d'algues et d'autres plantes, ce qui entraîne un appauvrissement en oxygène et la libération de substances toxiques, affectant ainsi les écosystèmes aquatiques et marins.

La directive agit au niveau des exploitations agricoles en promouvant et en appliquant des pratiques agricoles visant à réduire les pertes de nitrates dans l'eau. Plus précisément, les États membres sont tenus de promouvoir les bonnes pratiques agricoles en fixant des principes de base pour toutes les exploitations en ce qui concerne la gestion et l'utilisation d'effluents d'élevage et d'autres engrais (quantité, type, lieu et moment appropriés). Dans les zones recensées comme étant polluées ou exposées à un risque de pollution, les États membres devraient faire respecter ces pratiques en mettant en œuvre des programmes d'action assortis d'exigences obligatoires spécifiques pour toutes les exploitations situées dans ces zones.

La directive a été adoptée en 1991, après une période d'augmentation constante du recours aux engrais depuis les années 1960. La teneur en nitrates dans les eaux était en augmentation et compromettait les normes en matière d'eau potable mais entraînait également une eutrophisation des eaux douces et marines.

Il s'agit de la première évaluation complète de la directive sur les nitrates. Elle couvre donc l'ensemble de la période allant du début des années 1990 à nos jours, dans la mesure de la disponibilité des données. L'évaluation couvre tous les critères d'évaluation obligatoires fixés dans les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, qui examinent l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de l'intervention de l'UE. Ont également été évaluées les possibilités de simplification et de réduction de la charge. Le présent document résume les conclusions et les enseignements tirés[2].

Des activités étendues de consultation des parties prenantes ont permis de garantir que l'intérêt public dans l'ensemble de l'UE soit correctement pris en compte dans l'évaluation. Les activités de consultation comprenaient une consultation publique en ligne[3], un dialogue sur la mise en œuvre[4], trois événements destinés aux parties prenantes sur des sujets

[1] Par «nutriments», il faut entendre l'azote et le phosphore. Les nitrates sont une forme d'azote soluble dans l'eau. Les effluents d'élevage contiennent de l'azote et du phosphore.

[2] Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, les rapports d'évaluation de la Commission ne contiennent aucun engagement en faveur d'actions futures.

[3] Protéger les eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Évaluation

[4] https://environment.ec.europa.eu/events/implementation-dialogue-environmental-legislation-2026-02-18_en?prefLang=fr

spécifiques, ainsi que des entretiens et des questionnaires alimentant les études d'appui. Les experts des États membres ont été largement consultés au sein du groupe d'experts sur les nitrates[5].

Efficacité, efficience et cohérence

1. Si l'on fait le bilan des trente années pendant lesquelles les autorités nationales et les exploitants agricoles ont mis en œuvre la directive, on peut en conclure que son application s'est révélée globalement efficace. Des progrès notables ont été accomplis en faveur d'une utilisation plus efficace des engrais et d'une réduction des pertes d'engrais dans l'eau, progrès qui se sont jusqu'à présent partiellement traduits par une réduction de la pollution des eaux. À la stagnation temporaire, voire l'augmentation, des pressions agricoles enregistrée dans les années 2010 ont succédé de nouveaux progrès dans la réduction globale des pressions agricoles au cours de la dernière période de référence. Il en est résulté une stagnation générale ou une certaine détérioration de la qualité globale de l'eau ces dernières années, mais des effets positifs sur la qualité de l'eau devraient se faire sentir dans les années à venir.

2. Si la directive a contribué à réduire et à prévenir l'eutrophisation grâce à une réduction générale de l'utilisation des engrais et des effluents d'élevage ainsi que des concentrations de nitrates et de phosphore dans les eaux de surface, mesurer les progrès et les réussites s'est révélé moins évident. La directive-cadre sur l'eau (DCE) fournit une base scientifique et complète pour évaluer l'eutrophisation par rapport à l'état écologique des eaux de surface, pour attribuer des charges à différentes sources et pour définir des seuils de concentration en azote et en phosphore compatibles avec un bon état écologique et l'absence d'eutrophisation. La DCE fournit donc un cadre pour l'élaboration d'indicateurs de progrès et l'évaluation des réussites. Toutefois, des lacunes subsistent pour ce qui est d'assurer la pleine cohérence de la directive sur les nitrates et de la DCE en matière de surveillance et de notification de l'eutrophisation.

3. Le changement climatique a de plus en plus d'incidences sur la qualité de l'eau et modifiera considérablement le contexte physique et sociétal dans lequel la directive sur les nitrates sera mise en œuvre à l'avenir. Grâce à ses mesures génériques et adaptables, la directive est en mesure de répondre au changement climatique par des modifications de sa mise en œuvre pratique, qui ne nécessitent pas de modifications juridiques. La flexibilité inhérente à la directive devrait permettre des approches innovantes et résilientes pour relever les défis liés au changement climatique et aider les exploitations agricoles à s'adapter, notamment par l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, ce qui permettrait aux États membres de concevoir des mesures plus souples et plus efficaces.

4. La pollution par l'azote provenant de l'agriculture (qui couvre toutes les formes de pollution par l'azote) entraîne des coûts importants pour la société, qui sont généralement compris entre 68 et 182 milliards d'EUR par an, d'après les estimations. Les avantages que procure la directive en termes de réduction du coût de la pollution se situent, d'après les estimations, entre 10 et 22 milliards d'EUR par an, et sont trois à sept fois supérieurs aux coûts totaux de mise en œuvre pour les exploitations agricoles et les pouvoirs publics, lesquels ont été estimés entre 2,8 et 3,1 milliards d'EUR par an. Les coûts pour les exploitations

[5] Le groupe d'experts sur les nitrates réunit des experts des administrations nationales chargés de la mise en œuvre de la directive sur les nitrates (https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home?lang=fr GROUPE E03023).

représentent moins de 1 % de la production agricole de l'UE. D'une manière générale, il semblerait qu'il existe une forte corrélation entre les coûts de mise en œuvre et le niveau de pollution, étant donné que la directive impose généralement des coûts de mise en œuvre plus élevés dans les situations où la pollution est plus grave. Les coûts les plus élevés liés à la mise en œuvre de la directive sont concentrés dans les régions les plus exposées à la pollution par les nutriments et sont principalement supportés par l'élevage intensif, qui est un facteur essentiel de pollution par les nutriments en raison de la production élevée d'effluents d'élevage. Toutefois, l'évaluation montre que, compte tenu des spécificités régionales, la compétitivité de l'élevage n'est généralement pas affectée par la directive sur les nitrates. Même dans les États membres à très forte densité de bétail, le secteur de l'élevage est parvenu à conserver sa compétitivité malgré l'augmentation significative des coûts de mise en œuvre de la directive. Dans les zones où il n'y a pas de risque de pollution, les coûts de mise en œuvre peuvent être quasi nuls (en dehors des zones vulnérables aux nitrates, ou ZVN), de sorte que la répartition géographique des coûts et des avantages de la directive tendrait à être cohérente en ce sens. La répartition générale des coûts semble conforme au principe du pollueur-payeur.

5. Les pratiques agricoles promues au titre de la directive sur les nitrates sont généralement efficaces pour lutter contre la pollution si elles sont correctement mises en œuvre. Au fil du temps, les États membres ont renforcé l'approche préventive de la directive. Actuellement, les problèmes de mise en œuvre sont généralement liés à l'insuffisance plutôt qu'à l'absence de mesures obligatoires, comme l'illustrent les récentes mesures d'exécution prises par la Commission et les juridictions nationales.

6. La fertilisation équilibrée est une mesure efficace et efficiente pour promouvoir l'efficacité de l'utilisation de l'azote et l'équilibre entre les intérêts économiques privés de l'exploitation et les intérêts sociétaux afin de prévenir et de réduire la pollution par l'azote et les coûts qui y sont associés. Elle a entraîné une réduction considérable du recours aux engrais, tandis que la production agricole a continué d'augmenter, contribuant ainsi à l'autonomie stratégique et à la sécurité alimentaire.

7. En raison de la grande flexibilité que la directive permet dans sa mise en œuvre pratique, les États membres peuvent adapter celle-ci aux conditions locales, et gagner ainsi en efficacité. Cette flexibilité leur a également permis de s'adapter aux défis nouveaux et émergents, tandis que des réunions régulières au sein du groupe d'experts sur les nitrates ont permis de partager les bonnes pratiques. En conséquence, la mise en œuvre au niveau national varie considérablement d'un État membre à l'autre, voire d'une région à l'autre d'un même État membre. Toutefois, la flexibilité implique également une responsabilité considérable pour les États membres en ce qui concerne l'imposition et l'application des mesures nécessaires. Les pressions du marché poussent le secteur vers une intensification avec des apports élevés d'engrais afin d'optimiser les rendements et vers la concentration géographique de la production animale dans quelques régions, ce qui a probablement eu une incidence négative sur la mise en œuvre de la directive. L'évaluation met également en évidence des exemples positifs et négatifs dans lesquels la flexibilité de la directive et les choix des États membres ont favorisé une mise en œuvre des mesures présentant un bon rapport coût-efficacité. Toutefois, dans certains États membres, les autorités et les associations d'agriculteurs ont souligné que, pour permettre une flexibilité accrue et maintenir l'efficacité globale, les règles nationales sont devenues plus complexes et plus difficiles à mettre en œuvre ou à contrôler.

L'évaluation a mis en évidence le potentiel d'approches de mise en œuvre plus souples et proportionnées, adaptées aux spécificités nationales, tout en veillant à ce que les objectifs puissent être atteints efficacement, en tant que domaine potentiel de simplification, y compris par l'échange de bonnes pratiques, de connaissances, des résultats des recherches et par le dialogue avec les parties prenantes.

8. La fixation d'une limite commune pour l'épandage d'azote provenant des effluents (et du lisier transformé) dans les zones vulnérables aux nitrates a servi de référence essentielle pour réduire les différentes voies de pollution par les nutriments provenant des effluents d'élevage, contribuant ainsi positivement à limiter les effets négatifs de la production animale intensive sur l'environnement. Au-delà de cette limite, les épandages entraînent généralement un risque de pollution excessive de l'eau. L'évaluation a établi que la limite d'épandage des effluents est efficace, scientifiquement rationnelle et économique, bien que, dans les zones polluées, il se peut qu'elle ne suffise pas à répondre aux objectifs de la directive, et qu'il soit nécessaire de prendre des mesures supplémentaires adaptées aux conditions locales.

9. Les dérogations restent un outil offrant de la flexibilité en ce qui concerne la limite applicable aux effluents d'élevage, mais l'évaluation montre qu'elles peuvent avoir une incidence sur l'efficacité de la directive et doivent donc être utilisées avec prudence afin d'éviter des incidences négatives à long terme.

Valeur ajoutée de l'UE et pertinence

10. La directive a apporté des avantages aux citoyens de l'UE, en tant que consommateurs d'eau et bénéficiaires d'un environnement performant. Elle a également profité à des secteurs économiques qui dépendent d'une eau propre et d'écosystèmes aquatiques sains, notamment les secteurs de l'alimentation, de la pêche et du tourisme. La directive joue un rôle complémentaire par rapport à d'autres cadres consacrés à la coopération transnationale et à l'élaboration de stratégies coordonnées. La lutte contre la pollution par les nutriments reste nécessaire et urgente pour atteindre les principaux objectifs stratégiques de l'UE, en particulier la résilience dans le domaine de l'eau et une agriculture durable et compétitive, y compris pour le secteur de l'élevage. Malgré les progrès réalisés dans le cadre de la directive sur les nitrates, la pollution des eaux souterraines par les nitrates et l'eutrophisation des eaux de surface restent des défis majeurs dans l'ensemble de l'UE.

11. La directive sur les nitrates prévoit une approche rentable et durable de la protection des ressources en eau potable. Les objectifs de la directive visant à prévenir et à réduire la pollution restent donc pleinement pertinents pour la résilience des ressources en eau potable, d'autant plus si l'on considère les preuves scientifiques croissantes selon lesquelles les niveaux de nitrates dans l'eau potable devraient être inférieurs à 50 mg/l afin de protéger contre les effets cancérigènes.

12. La directive contribue à créer des conditions de concurrence équitables entre les exploitations agricoles dans l'ensemble de l'UE, en définissant les normes de base en matière de lutte contre la pollution par les nutriments et une liste commune des types de pratiques à mettre en œuvre. La limite commune d'épandage d'effluents d'élevage dans les zones vulnérables aux nitrates et le processus de dérogation dans le cadre de la procédure de comitologie contribuent à maintenir un niveau de référence minimal commun et à éviter les distorsions, y compris en ce qui concerne l'agriculture biologique.

13. Dans l'ensemble, la directive sur les nitrates reste nécessaire, pertinente et efficace, bien que l'évaluation recense des domaines susceptibles d'être améliorés. Sa logique d'intervention et ses mesures clés sont efficaces pour résoudre le problème qui a motivé sa conception. Elle s'attaque à la pollution de l'eau par les nutriments provenant de l'agriculture d'une manière généralement efficace, efficiente et cohérente, et complète pleinement d'autres actes législatifs visant à lutter contre d'autres sources de pollution par les nutriments, telles que les eaux urbaines résiduaires. La directive contribue à atteindre des résultats qui n'auraient pas pu être atteints par les États membres seuls, et ses dispositions restent généralement pertinentes au regard du contexte actuel et des défis stratégiques émergents. Il s'agit notamment, de par sa conception, d'un instrument juridique très souple, qui cible son intervention sur les domaines où la pollution ou le risque de pollution constitue un problème et laisse aux États membres un grand pouvoir d'appréciation pour la mise en œuvre au niveau national et l'adaptation au progrès scientifique et technologique. Cela facilite l'adaptation des mesures aux nouvelles circonstances (par exemple, l'innovation technologique, le changement climatique).

Possibilités de simplification et de changement stratégique

14. L'évaluation a mis en évidence des domaines susceptibles d'être améliorés, dans lesquels la Commission et les États membres pourraient fournir un effort cohérent. Ces domaines d'amélioration potentiels détaillés ci-dessous sont liés i) au potentiel de simplification, ii) à une meilleure mise en œuvre, iii) à une plus grande cohérence avec la directive-cadre sur l'eau, iv) à l'adaptation au changement climatique et v) à une meilleure gestion des effluents excédentaires et de la forte concentration d'animaux d'élevage. Certains d'entre eux constituent des questions stratégiques plus vastes qui dépassent le cadre de la directive sur les nitrates.

15. Des éléments indiquent que la mise en œuvre de la directive sur les nitrates n'a pas toujours été suffisamment efficace ou efficiente. L'évaluation a mis en évidence des possibilités de simplification et de réduction des charges pour les exploitations agricoles en adaptant la mise en œuvre dans les États membres afin de gérer l'évolution des réalités auxquelles sont confrontées les exploitations agricoles à la lumière de l'évolution des conditions du marché, des pressions technologiques et du changement climatique, tout en réduisant au minimum les charges inutiles et en veillant à ce que les mesures soient proportionnées et efficaces pour atteindre les normes de l'UE en matière de qualité de l'eau.

L'échange de connaissances, de bonnes pratiques et des résultats des recherches, ainsi que les explications fournies par la Commission et le dialogue avec les parties prenantes, peuvent aider les États membres à concevoir des approches solides, en évitant le risque de recul ou de report de décisions difficiles, tout en prenant en considération les situations spécifiques et les aménagements possibles pour certaines pratiques agricoles durables. Des liens plus étroits pourraient être établis entre les progrès de la technologie, de la recherche et de l'innovation, et davantage de recherches pourraient combler les lacunes en matière de connaissances et apporter des solutions innovantes aux défis liés aux nitrates. Le plan d'action sur les engrais et la stratégie en matière d'élevage ont proposé des mesures en ce sens.

16. L'intégration de la directive sur les nitrates dans la DCE est incomplète. Il est possible d'adopter une approche plus cohérente dans l'élaboration des plans nationaux, dans l'évaluation de l'eutrophisation et dans la surveillance et la notification au titre des deux directives. Conformément aux priorités énoncées dans la stratégie pour la résilience dans le

domaine de l'eau, une approche «de la source à la mer» plus coordonnée pour lutter contre la pollution par l'azote et le phosphore, et en particulier l'eutrophisation, pourrait aider les États membres à intensifier la mise en œuvre au niveau national afin d'exploiter pleinement son potentiel, en complémentarité avec les mesures structurelles au titre de la directive-cadre sur l'eau, afin de mieux lutter contre les aspects transfrontières de la pollution par les nutriments et d'atteindre les objectifs de qualité de l'eau.

L'évaluation a mis en évidence des possibilités de simplification de la surveillance et de notification à l'intention de l'UE par les autorités nationales, y compris en ce qui concerne les délais, ainsi qu'une meilleure intégration avec la DCE. Les cycles de surveillance devraient converger en 2027 et seraient l'occasion de faire le point sur la réalisation des objectifs en matière de qualité de l'eau et d'harmoniser éventuellement les processus de communication des rapports.

17. La limite d'épandage d'effluents d'élevage au niveau de l'exploitation sert de base commune minimale, mais n'est pas suffisante à elle seule pour réduire ou maintenir les émissions de nutriments provenant des effluents d'élevage en dessous des niveaux nocifs dans les zones où la concentration de la production animale est très élevée.

Dans sa vision pour l'agriculture et l'alimentation, la Commission a souligné que «la priorité devrait être accordée à la lutte contre les points critiques de la pollution par les nutriments et à la promotion d'approches territoriales intégrées. Un aspect clé à cet égard serait la gestion et le contrôle des nutriments provenant de l'élevage afin d'en limiter les externalités négatives, de soutenir l'extensification dans les régions à forte concentration d'animaux d'élevage». En 2026, la Commission a présenté une stratégie en matière d'élevage.

18. Afin de réduire la pression des nutriments sur l'environnement, il reste nécessaire d'améliorer leur gestion au niveau des exploitations agricoles en réduisant les pertes, en augmentant la circularité et en comptabilisant mieux les nutriments dans le sol et dans les effluents d'élevage. Grâce à une fertilisation équilibrée et à la limite d'épandage des effluents d'élevage, la directive sur les nitrates encourage une utilisation responsable des engrais et, par nature, fait respecter la circularité des nutriments. Pour ce faire, elle incite à réutiliser les effluents d'élevage en tant qu'engrais dans les exploitations agricoles et redistribuer les effluents excédentaires et transformés entre les régions et entre les élevages et les exploitations de culture, ce qui contribue à l'autonomie stratégique. Les crises récentes des prix des engrais mettent en évidence la nécessité urgente d'aider les États membres et les agriculteurs à élaborer des solutions durables en la matière. Le plan d'action sur les engrais a proposé des mesures en ce sens.