

Bruxelles, le 4.5.2018
COM(2018) 257 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2012-2015

{SWD(2018) 246 final}

1. INTRODUCTION

La directive 91/676/CEE du Conseil (ci-après la «directive sur les nitrates») vise à réduire la pollution des eaux provoquée par les nitrates à partir de sources agricoles et à prévenir toute nouvelle pollution de ce type. La directive sur les nitrates fait partie intégrante de la directive-cadre sur l'eau et est un des instruments clés de la protection des eaux contre les pressions agricoles. La directive sur les nitrates établit un certain nombre de mesures incombant aux États membres:

- la surveillance de tous les types de masses d'eau en ce qui concerne les concentrations de nitrates et l'état trophique;
- la définition des eaux polluées ou susceptibles de l'être, sur la base des critères établis à l'annexe I de la directive;
- la désignation de zones vulnérables aux nitrates, zones qui alimentent les eaux définies et contribuent à la pollution;
- l'établissement de codes de bonnes pratiques agricoles, mis en œuvre volontairement dans l'ensemble du territoire de l'État membre;
- l'élaboration de programmes d'action, contenant un ensemble de mesures destinées à prévenir et à réduire la pollution des eaux par les nitrates et dont la mise en œuvre est obligatoire dans les zones vulnérables aux nitrates désignées ou sur l'ensemble du territoire national;
- le réexamen et, le cas échéant, la révision, tous les quatre ans au moins, de la liste des zones vulnérables aux nitrates désignées et des programmes d'action; et
- la présentation à la Commission, tous les quatre ans, d'un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive, contenant des informations sur les codes de bonne pratique agricole, sur les zones vulnérables aux nitrates, sur les résultats de la surveillance des eaux et sur les aspects importants des programmes d'action.

C'est la troisième fois qu'un rapport est présenté par 27 États membres au titre de l'article 10 de la directive sur les nitrates, et la première fois pour la Croatie. Une comparaison avec les périodes de référence précédentes est désormais possible pour 27 États membres. La présentation des rapports et des données relatives à la qualité des eaux par les 28 États membres était attendue pour juin 2016. Toutefois, seuls 12 États membres ont respecté ce délai¹ et pour certains d'entre eux, des informations importantes étaient encore manquantes et ont été communiquées plus tard. Pour 19 États membres, les informations manquantes ou corrigées n'ont été soumises qu'en 2017². L'ensemble des informations n'a été mis à la disposition de la Commission qu'en octobre 2017.

Le présent rapport, principalement basé sur les informations communiquées par les États membres pour la période 2012-2015, est accompagné d'un document de travail des services de la Commission [SWD(2018)246] qui comporte des cartes et des tableaux ayant trait aux indicateurs relatifs à la pression exercée par les nutriments

¹ Belgique, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Suède.

² Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

d'origine agricole, à la qualité de l'eau et aux zones vulnérables aux nitrates désignées, tant au niveau de l'Union européenne que pour chaque État membre.

Avec la publication du présent rapport, la Commission répond aux obligations lui incombant en vertu de l'article 11. Les informations recueillies dans le cadre du présent rapport ont contribué à la récente proposition de révision de la directive sur l'eau potable³. En effet, les pratiques agricoles telles que la fertilisation affectent la qualité de l'eau potable. L'excédent de nitrates dans l'eau potable peut avoir des conséquences pour la santé, par exemple la méthémoglobinémie, qui empêche le transport normal d'oxygène par le sang vers les tissus, provoquant une cyanose et, à de plus fortes concentrations, une asphyxie qui peut être fatale pour les nourrissons. Les tendances observées dans la mise en œuvre de la directive sur les nitrates peuvent donc avoir des conséquences sur l'approvisionnement en eau potable pour tous les citoyens.

La directive sur les nitrates contribue à remédier au phénomène des flux d'azote et de phosphore dans la biosphère et les océans, qui a été défini par la communauté scientifique comme constituant l'une des neuf limites planétaires. En outre, les flux de ces éléments nutritifs conjugués à la perte de biodiversité sont deux limites planétaires qui ont déjà été franchies. Par ailleurs, la directive contribue également à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) dans l'Union en aidant à réduire les incidences négatives sur l'environnement de la production alimentaire (ODD 2), en soutenant l'amélioration de la qualité de l'eau (ODD 6) et en réduisant la pollution affectant l'eau douce et les écosystèmes⁴ (ODD 14 et ODD 15).

2. ÉVOLUTION DES PRESSIONS EXERCÉES PAR L'AGRICULTURE

L'agriculture, qui occupe près de la moitié du territoire de l'Union, offre de multiples avantages à la société. Toutefois, certaines activités agricoles exercent des pressions sur les masses d'eau, ce qui a des conséquences sur la santé d'écosystèmes aquatiques vitaux.

La présente section résume les informations communiquées par les États membres sur les pressions agricoles à l'origine de la pollution des eaux par les nitrates et de l'eutrophisation. Il convient de noter que les informations transmises par les États membres ont été complétées par des données provenant d'Eurostat, car celles-ci sont plus facilement comparables au niveau de l'Union⁵.

Cheptel

Les fortes concentrations d'animaux au niveau local font peser de lourdes menaces sur l'environnement, car la production d'effluents d'élevage est disproportionnée par rapport aux terres disponibles et aux besoins des cultures. Ce déséquilibre génère un excès de nutriments, dont une forte proportion est tôt ou tard rejetée dans l'eau et dans l'air, si elle n'est pas acheminée hors de la région, générant parfois des pressions supplémentaires dans les zones de réception.

³ COM(2017) 753 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-753-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

⁴ SDW(2016) 390 final. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-key-european-actions-2030-agenda-sdgs-390-20161122_en.pdf

⁵ La section «Pressions exercées par l'agriculture» dans les fiches récapitulatives des États membres – à la section VIII – est basée exclusivement sur les données transmises par les États membres au titre de la directive sur les nitrates. Il y a lieu de noter que des divergences ont été constatées dans certains cas entre les données transmises par les États membres et les données d'Eurostat.

La densité moyenne du cheptel⁶ dans l'UE-28 était de 0,73 unité de gros bétail (UGB) par hectare de superficie agricole utile (SAU) en 2013. Les densités les plus élevées ont été enregistrées aux Pays-Bas (3,57), à Malte (2,99) et en Belgique (2,68), tandis que les plus faibles se trouvaient en Bulgarie (0,21), en Lettonie (0,26) et en Lituanie (0,29). Par rapport à 2010, la densité moyenne du cheptel dans l'UE-28 a diminué (-2,9 %). Les réductions relatives les plus importantes de la densité sont intervenues en Grèce (-18,9 %), à Malte (-17,9 %) et au Danemark (-14,4 %), tandis que les hausses les plus importantes se sont produites en Autriche (+7,2 %), en Irlande (+4,5 %), en Finlande (+3,7 %) et en Allemagne (+3,5 %).

La comparaison des périodes de référence 2008-2011 et 2012-2015 met en évidence les changements suivants dans le nombre d'animaux:

- Bovins: une légère baisse au niveau de l'UE-28 (-0,7 %)⁷ avec des hausses relatives importantes des effectifs en Hongrie (+13,8 %), en Estonie (+8,6 %), en Lettonie (+8 %), à Chypre (+5 %) et aux Pays-Bas (+4,4 %) contrastant avec des baisses importantes en Roumanie (-10,8 %), à Malte (-5,2 %), en Grèce (-5,1 %) et en Lituanie (-4,2 %).
- Bovins laitiers: une légère baisse au niveau de l'UE-28 (-0,9 %)⁸ avec des hausses relatives importantes des effectifs en Italie (+13,9 %), en Irlande (+10,3 %), à Chypre (+6,3 %) et aux Pays-Bas (+4,8 %) et des baisses relatives importantes en Croatie (-19,1 %), en Lituanie (-14,7 %), en Pologne (-12 %), en Grèce (-11,3 %), en Slovaquie (-11,2 %) et à Malte (-5 %).
- Effectifs porcins: une baisse (-3 %) dans l'UE-28⁹ avec des hausses relatives plus importantes des effectifs au Portugal (+7,8 %), en Allemagne (+4,3 %) et au Luxembourg (+3,5 %) et des baisses en Slovénie (-28,5 %), à Malte (-24,8 %) et à Chypre (-22,3 %).
- Volaille: une baisse (-0,5 %) dans l'UE-28¹⁰ avec des hausses relatives plus importantes des effectifs en Allemagne (+37,6 %), au Luxembourg (+33,3 %) et en Finlande (+28,7 %) et des baisses à Chypre (-42,5 %), en Grèce (-24,2 %) et au Portugal (-19 %).

Utilisation d'engrais

Selon Eurostat, au niveau de l'UE-28, 9,2 kt d'effluents d'élevage azotés ont été utilisés en 2012-2014. Il s'agit d'une baisse de 2,6 % par rapport à 2008-2011¹¹. L'utilisation d'engrais azotés a augmenté de plus de 5 % en Hongrie et en Lettonie, alors qu'elle a diminué de plus de 5 % en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, à Malte, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie.

⁶ Voir le tableau 18 et les figures 36 et 37 de la section II du document de travail des services de la Commission.

⁷ Voir tableau 12 de la section II du document de travail des services de la Commission.

⁸ Voir le tableau 13 et les figures 26 et 27 de la section II du document de travail des services de la Commission.

⁹ Voir le tableau 14 et les figures 28 et 29 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁰ Voir le tableau 15 et les figures 30 et 31 de la section II du document de travail des services de la Commission. Basé sur les données d'Eurostat pour les années 2010 et 2013.

¹¹ Voir le tableau 21 et les figures 42 et 43 de la section II du document de travail des services de la Commission.

Au niveau de l'UE-28; 1,61 kt¹² d'effluents d'élevage phosphatés a été utilisé en 2012-2014, soit une baisse de 3,1 % par rapport à 2008-2011. L'utilisation d'effluents d'élevage phosphatés a augmenté de plus de 5 % en Hongrie, tandis qu'elle a diminué de plus de 5 % en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, en Croatie, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie.

L'utilisation totale d'engrais minéraux azotés et phosphatés dans l'UE-28 a augmenté respectivement de 4 %¹³ et de 6 %¹⁴ entre les périodes de référence 2008-2011 et 2012-2015. Il existe toutefois de très importantes disparités entre les États membres: d'une part, une réduction de 30 % de l'utilisation d'engrais minéraux azotés en Slovaquie et de 46 % de l'utilisation d'engrais minéraux phosphatés aux Pays-Bas, et d'autre part, une augmentation de 56 % en Bulgarie aussi bien pour l'utilisation des engrais minéraux azotés que phosphatés.

Si la réduction de l'utilisation d'effluents d'élevage au niveau de l'Union n'est que le reflet de la réduction globale du nombre d'animaux (-3,6 %)¹⁵, les tendances observées au niveau des États membres sont également influencées par d'autres évolutions, par exemple l'utilisation des effluents d'élevage pour la production d'énergie.

Au niveau des États membres, les utilisations des effluents d'élevage azotés et des engrais minéraux azotés sont très étroitement corrélées; les quantités utilisées sont également très similaires. Si cette corrélation est également valable dans une certaine mesure pour les utilisations des effluents d'élevage phosphatés et des engrais minéraux phosphatés, dans les pays présentant une faible densité de cheptel (par exemple: DK, BE, NL), l'utilisation d'engrais minéraux phosphatés est relativement faible par rapport aux effluents d'élevage phosphatés.

Bilan des éléments nutritifs

La directive sur les nitrates prône une utilisation équilibrée des fertilisants au niveau de l'exploitation agricole, ce qui nécessite d'éviter les pertes en apportant aux cultures la quantité exacte de nutriments dont elles ont besoin.

Le bilan des éléments nutritifs correspond à la différence entre les éléments nutritifs qui entrent dans un système agricole sous forme d'intrants (principalement engrais, effluents d'élevage) et la quantité qui en sort sous forme de produits (absorption par les cultures et les pâturages)¹⁶. Un excédent d'éléments nutritifs survient lorsque tous les engrais et effluents d'élevage épandus ne sont pas absorbés par les végétaux ou enlevés durant la récolte. Un excédent entraîne une fuite potentielle dans l'environnement ou peut représenter un risque de fuite future par l'accumulation dans le sol.

¹² Voir le tableau 22 et les figures 44 et 45 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹³ Voir le tableau 19 et les figures 38 et 39 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁴ Voir le tableau 20 et les figures 40 et 41 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁵ Voir le tableau 17 et les figures 34 et 35 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁶ OCDE (2013), *Compendium des indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264181243-fr>

Entre les périodes de référence 2008-2011 et 2012-2015, les bilans azotés et phosphatés nets ont tous deux légèrement augmenté au niveau de l'UE-28, passant de 31,8 à 32,5 kg d'azote/ha¹⁷ et de 1,8 à 2 kg de phosphate/ha¹⁸ respectivement. Ceci signifie qu'il y a davantage de fuites potentielles dans l'environnement que lors de la période précédente au niveau de l'Union, même si des écarts importants ont été observés entre les États membres.

Au cours de la période 2012-2014, tous les États membres, à l'exception de la Roumanie, présentaient un excédent d'azote. Les excédents d'azote les plus élevés (> 50 kg/ha) ont été enregistrés en Belgique, à Chypre, en République tchèque, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En ce qui concerne les phosphates, les excédents de phosphore les plus élevés (> 5 kg/ha) ont été enregistrés en Belgique, à Chypre, en Croatie, au Danemark et à Malte. Toutefois, huit États membres présentaient un déficit en phosphore, le déficit le plus élevé ayant été enregistré en Bulgarie et en Estonie.

Rejets d'azote dans l'environnement à partir de sources agricoles

Tous les États membres n'ont pas fourni d'informations concernant la contribution de l'agriculture aux rejets d'azote dans le milieu aquatique¹⁹. D'après les informations communiquées par certains États membres, l'agriculture reste la principale source à l'origine des rejets d'azote dans l'environnement. Pour les pays ayant transmis des données comparables pour les deux périodes, le rejet d'azote moyen a diminué de 3 %.

3. SURVEILLANCE DES EAUX

Une bonne surveillance de la qualité des eaux est le point de départ d'une mise en œuvre appropriée de la directive sur les nitrates, puisqu'elle est essentielle pour la détection des eaux polluées et la désignation des zones vulnérables aux nitrates ainsi que pour l'adoption de mesures adéquates dans les programmes d'action. Si la directive sur les nitrates établit certaines dispositions générales en matière de surveillance, la définition du programme et de la stratégie de surveillance (emplacement des stations, densité du réseau, fréquence et calendrier de l'échantillonnage, etc.) relève de la compétence des États membres.

Les données transmises montrent que les États membres déploient des efforts inégaux en matière de surveillance des eaux, qu'un nombre élevé de nouvelles stations sont créées et qu'aucune tendance claire ne se dessine dans l'Union. En fait, l'intensité de la surveillance (par exemple la densité des réseaux de surveillance et la fréquence d'échantillonnage) varie fortement entre les États membres, et n'est pas toujours bien adaptée aux pressions réelles.

Surveillance des eaux souterraines

¹⁷ Voir le tableau 23 et les figures 46 et 47 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁸ Voir le tableau 24 et les figures 48 et 49 de la section II du document de travail des services de la Commission.

¹⁹ Seuls 12 États membres ont fourni des données concernant les périodes de référence 2008-2011 et 2012-2015. Voir le tableau 6 de la section II du document de travail des services de la Commission.

Au cours de la période de référence 2012-2015, le nombre total de stations de surveillance des eaux souterraines signalées dans l'UE-28 était de 34 901 stations, soit quasiment le même nombre que lors de la période de référence précédente²⁰.

La densité moyenne du réseau dans l'UE-28 est d'environ huit stations pour 1 000 km² de superficie. Les plus fortes densités sont observées à Malte et en Belgique, avec près de 130 et 97 stations pour 1 000 km² de superficie, respectivement. À l'inverse, c'est en Finlande et en Suède que sont enregistrées les plus faibles densités, avec moins d'une station pour 1 000 km².

La fréquence d'échantillonnage moyenne est pratiquement de deux fois par an et varie entre moins d'une fois par an au Danemark, en Lettonie, en Pologne et en Suède et cinq fois par an en Belgique et en Croatie²¹.

Surveillance des eaux de surface

Pendant la période 2012-2015, le nombre total de stations de surveillance des eaux douces signalées dans l'Union a augmenté de près de 23 % par rapport à la période 2008-2011 et est passé à 33 042 stations. La densité moyenne est de 7,6 stations pour 1 000 km² de superficie, les plus fortes densités étant enregistrées en République tchèque, en Belgique et au Royaume-Uni et les plus faibles en Croatie, en Allemagne et en Finlande²².

En ce qui concerne les eaux salines, les données communiquées indiquent une diminution alarmante de 29 % du nombre total de stations de surveillance dans l'Union entre les deux périodes de référence (de 3 135 à 2 205 stations). Cette réduction était supérieure à 50 % en France, en Grèce, au Portugal, en Pologne et en Espagne²³. Les efforts déployés par certains États membres dans la surveillance des eaux salines ne reflètent pas toujours l'importance de l'ensemble de leur zone côtière.

La fréquence d'échantillonnage des eaux (toutes masses d'eau) varie de près d'une fois par an en Suède à près de 20 fois par an en Irlande²⁴.

4. QUALITÉ DES EAUX ET TENDANCES

Eaux souterraines

Qualité des eaux souterraines

Pendant la période 2012–2015, dans 13,2 % des stations de surveillance des eaux souterraines, le taux de nitrates dépassait 50 mg par litre et dans 5,7 % des cas, le taux se situait dans une fourchette comprise entre 40 et 50 mg/l²⁵. Il s'agit d'une légère amélioration par rapport à la période précédente, au cours de laquelle le taux dépassait 50 mg/l pour 14,4 % des stations et se situait entre 40 et 50 mg/l pour 5,9 % des stations.

Il existe de fortes disparités entre les États membres: en Irlande, en Finlande et en Suède, le taux de 50 mg/l n'était dépassé en moyenne dans pratiquement aucune station de surveillance des eaux souterraines. En revanche, à Malte, en Allemagne et

²⁰ Voir le tableau 1 et la figure 1 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²¹ Voir la figure 2 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²² Voir le tableau 2 et la figure 3 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²³ Voir le tableau 3 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²⁴ Voir la figure 4 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²⁵ Voir le tableau 4, la figure 5, les cartes 1 et 2 de la section I du document de travail des services de la Commission.

en Espagne respectivement, 71 %, 28 % et 21,5 % des stations de surveillance des eaux souterraines enregistraient en moyenne des concentrations de nitrates dépassant 50 mg/l. Toutefois, la comparabilité des données entre les États membres est limitée par les différences dans les réseaux et stratégies de surveillance.

Les plus faibles concentrations de nitrates ont été observées dans les nappes captives et karstiques, avec à peine 5 % des stations enregistrant une concentration supérieure ou égale à 50 mg/l, tandis que la proportion la plus élevée de stations enregistrant une concentration supérieure ou égale à 50 mg/l a été observée pour les nappes situées à une profondeur comprise entre 5 et 15 mètres²⁶.

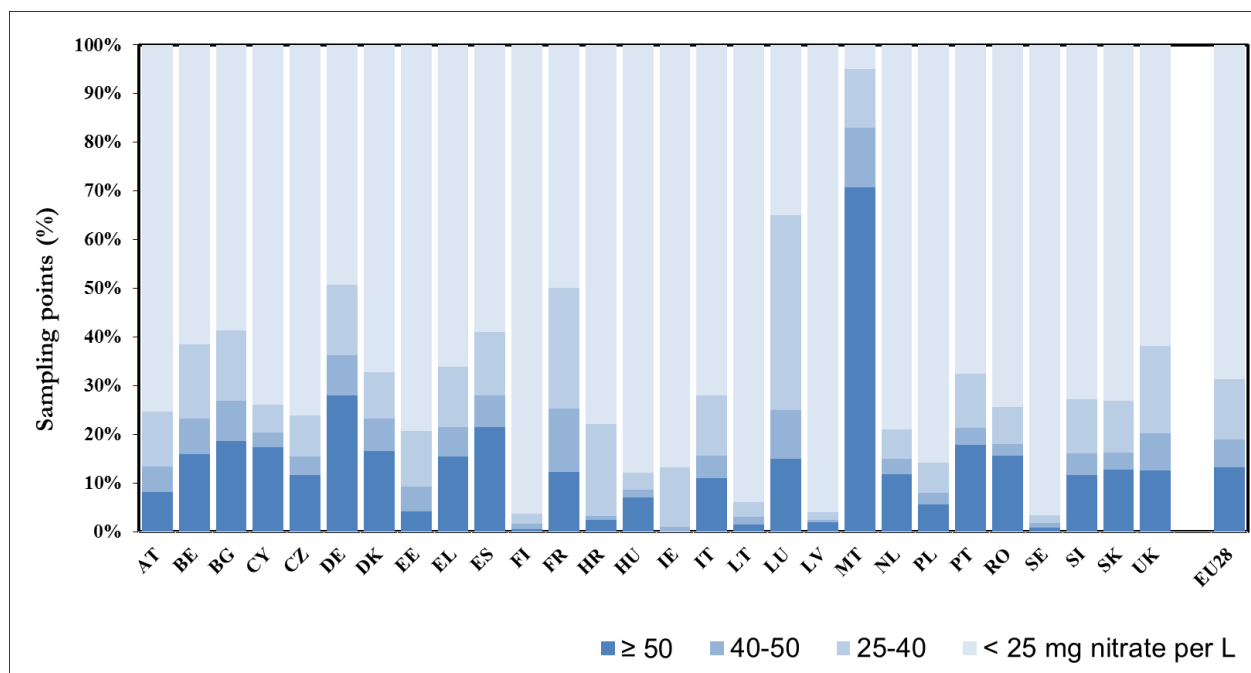


Figure A. Diagramme de fréquence des concentrations de nitrates moyennes annuelles dans les eaux souterraines²⁷. Les résultats sont présentés pour l'ensemble des stations de surveillance des eaux souterraines et pour des profondeurs différentes.

Évolution de la qualité des eaux souterraines

Une comparaison des résultats de la surveillance des eaux pour la période 2012-2015 avec ceux de la période 2008-2011 montre que la qualité de l'eau est restée la même ou s'est améliorée dans 74 % des stations. En effet, 42 % des stations dans l'Union ont affiché une tendance stable et 32 % des stations une tendance à la baisse. La qualité des eaux s'est détériorée pour 26 % des stations²⁸, une situation comparable à celle des périodes de référence précédentes. Le pourcentage le plus élevé de stations enregistrant une amélioration a été relevé en Bulgarie (40,9 %), à Malte (46,3 %) et

²⁶ Voir la figure 6 de la section I du document de travail des services de la Commission.

²⁷ En raison de différences substantielles dans le nombre de stations surveillées, il peut s'avérer difficile de comparer la figure A avec le diagramme de fréquence des concentrations de nitrates moyennes annuelles dans les eaux souterraines figurant dans les rapports de la Commission au Conseil et au Parlement européen et dans les documents de travail des services de la Commission accompagnant lesdits rapports relatifs aux périodes de référence antérieures.

²⁸ Voir la figure 7 de la section I du document de travail des services de la Commission.

au Portugal (43,6 %), la situation est la plus stable en Suède (98 %) et les détériorations sont les plus sérieuses, en Estonie (44,4 %), à Malte (43,9 %) et en Lituanie (58,5 %). En conséquence, dans certains pays, il est possible d'observer une polarisation de la situation, avec une détérioration des zones polluées et une amélioration des zones propres.

Eaux de surface

Qualité des eaux douces de surface

Concentration de nitrates

D'après les moyennes annuelles de l'ensemble des stations de surveillance ayant fait l'objet du rapport, pour 64,3 % des stations, la concentration se situait à moins de 10 mg de nitrates par litre, tandis que pour 2 %, elle était comprise entre 40 et 50 mg par litre et pour 1,8 %, elle dépassait 50 mg par litre. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la période de référence précédente, pendant laquelle la concentration dépassait 50 mg/l dans 2,5 % des stations et se situait entre 40 et 50 mg/l dans 2,5 % d'entre elles²⁹. La plus forte proportion de stations enregistrant 50 mg/l ou plus a été relevée à Malte, tandis que la Suède, l'Irlande et la Grèce ont déclaré la plus forte proportion de stations enregistrant moins de 2 mg/l.

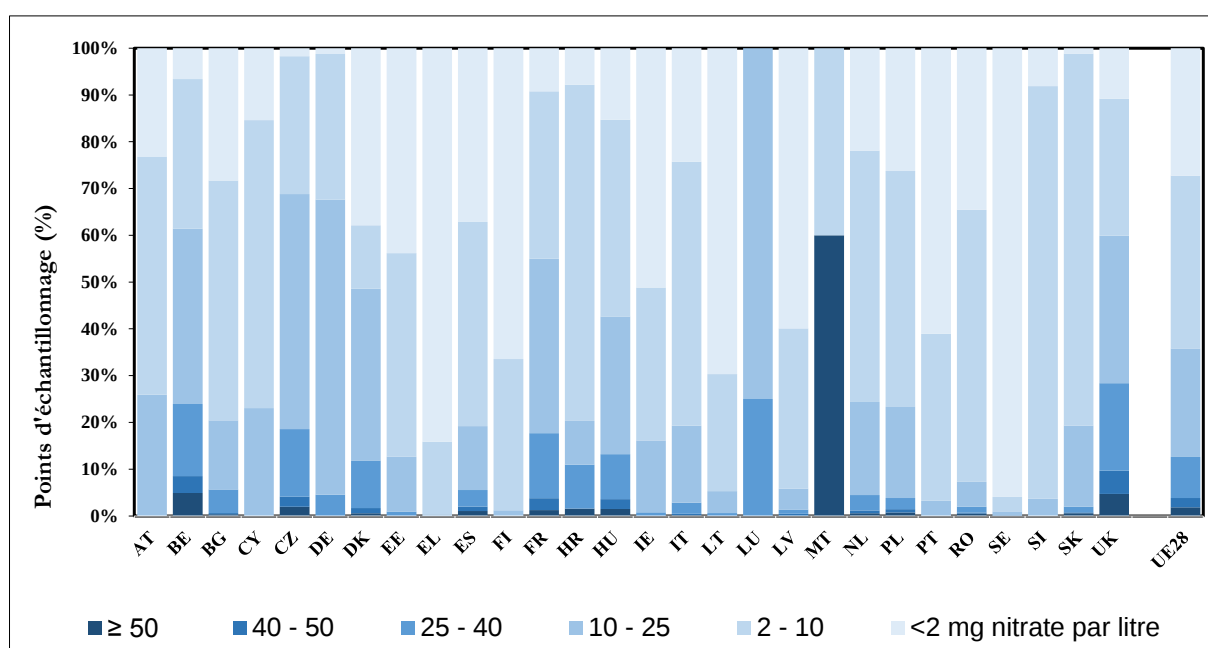


Figure B. Diagramme de fréquence des concentrations de nitrates moyennes annuelles dans les eaux douces de surface (cours d'eau et lacs)

Eutrophisation

La transmission de données sur l'eutrophisation est assez inégale, certains États membres fournissant des données uniquement pour certains types d'eau et d'autres États membres ne communiquant aucune donnée sur l'état d'eutrophisation³⁰. En

²⁹ Voir le tableau 5, la figure 8 et la carte 9 de la section I du document de travail des services de la Commission.

³⁰ Voir la section VII du document de travail des services de la Commission.

outre, l'état trophique a été évalué de manière très différente d'un État membre à l'autre, eu égard non seulement aux paramètres utilisés, mais aussi aux méthodes appliquées pour la définition des classes d'état trophique³¹.

Sur l'ensemble des stations de surveillance des cours d'eau ayant fait l'objet du rapport, 12 % et 7 % se sont classées respectivement dans la catégorie «eutrophes» et «hypertrophes», tandis que 31 % et 21 % se sont classées respectivement dans la catégorie «oligotrophes» ou «ultra-oligotrophes»³². Sur l'ensemble des États membres ayant fourni des données sur l'eutrophisation des cours d'eau, Chypre, la Slovaquie, le Portugal, la Grèce, l'Irlande du Nord, la Roumanie, la Lettonie et la Bulgarie ont enregistré des proportions relativement faibles de stations eutrophes ou hypertrophes, tandis que l'Autriche, le Luxembourg, l'Espagne, la Lituanie, la République tchèque, la Belgique, la Croatie et Malte ont enregistré des proportions relativement élevées de stations eutrophes et hypertrophes pour ce qui est des cours d'eau³³.

Sur l'ensemble des stations de surveillance des lacs ayant fait l'objet du rapport, 18 % et 8 % se sont classées respectivement dans la catégorie «eutrophes» et «hypertrophes», tandis que 45 % et 1 % se sont classées respectivement dans la catégorie «oligotrophes» ou «ultra-oligotrophes»³⁴. Sur l'ensemble des États membres ayant fourni des données sur l'eutrophisation dans les lacs, les plus faibles proportions de lacs eutrophes ou hypertrophes ont été enregistrées à Malte, en Roumanie et en Autriche. Les États membres présentant les proportions les plus élevées de lacs eutrophes ou hypertrophes étaient la Bulgarie, la Croatie et la Pologne.

Évolution de la qualité des eaux douces de surface

Par rapport à la période de référence 2008-2011, une évolution positive est visible puisque les concentrations moyennes annuelles de nitrates s'améliorent dans 31 % de l'ensemble des stations de surveillances des eaux douces, dont 9 % ont enregistré une nette amélioration. La situation reste stable pour la moitié des stations de surveillance. Malheureusement, la qualité des eaux douces s'est détériorée dans 19 % de l'ensemble des stations de surveillance des eaux douces, 5 % d'entre elles ayant enregistré une forte détérioration³⁵³⁶.

Aucune tendance n'est disponible au niveau de l'Union pour l'état trophique des eaux douces de surface en raison du manque de données et des différences dans les méthodologies appliquées par les États membres pour définir le statut trophique.

Eaux salines

³¹ Voir les fiches récapitulatives des États membres à la section VIII du document de travail des services de la Commission.

³² Voir la figure 12 de la section I du document de travail des services de la Commission.

³³ Malte ne comporte pas de cours d'eau ou de lacs mais comptabilise les réseaux de vallées et les eaux stagnantes comme des masses d'eaux douces de surface.

³⁴ Voir la figure 13 de la section I du document de travail des services de la Commission.

³⁵ Voir la section VII du document de travail des services de la Commission. On entend par forte tendance à la hausse une différence de concentration de nitrates entre les deux périodes de référence égale ou supérieure à +5 mg/l.

³⁶ Voir la figure 11 de la section I du document de travail des services de la Commission.

Les eaux salines³⁷ présentent des concentrations de nitrates inférieures aux concentrations observées en eaux douces, 0,7 % des stations atteignant ou dépassant 25 mg/l et 75,7 % des stations se situant en deçà de 2 mg/l, sur la base des valeurs moyennes annuelles³⁸. Une légère amélioration a été enregistrée par rapport à la période de référence précédente, au cours de laquelle 1,4 % des stations de surveillance présentaient des concentrations moyennes annuelles de nitrates égales ou supérieures à 25 mg/l. Toutefois, la comparaison entre les périodes est entravée par la forte réduction du nombre de stations de surveillance.

Des données sur l'eutrophisation relatives aux eaux de transition, aux eaux côtières et eaux marines n'ont été fournies que par un nombre limité d'États membres. Des données relatives aux eaux de transition n'ont été transmises que par huit États membres (Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie et Espagne) et deux régions (Flandre et Irlande du Nord). Pour six d'entre eux, les données soumises faisaient malheureusement état d'une proportion de 100 % d'eaux eutrophes ou hypertrophes³⁹.

Pour les eaux côtières, seuls neuf États membres ont transmis des données (Bulgarie, Finlande, Italie, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Espagne) et une région (Irlande du Nord). Dans ce cas, cinq d'entre eux recensaient plus de 50 % d'eaux côtières eutrophes ou hypertrophes⁴⁰. Seules l'Italie, la Lettonie et la Roumanie ont transmis des données sur l'eutrophisation des eaux marines⁴¹.

5. DÉSIGNATION DES ZONES VULNÉRABLES AUX NITRATES

En vertu de la directive sur les nitrates, les États membres sont tenus de désigner des zones vulnérables aux nitrates, qui sont des zones qui alimentent les eaux polluées ou susceptibles de l'être. Au lieu de désigner des zones spécifiques en tant que zones vulnérables aux nitrates, ils peuvent choisir de mettre en œuvre un programme d'action sur l'ensemble de leur territoire agricole. L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovaquie, la Région flamande et l'Irlande du Nord ont suivi cette approche.

Les États membres qui préfèrent désigner des zones spécifiques doivent définir les critères de cette désignation. Ces critères sont fondés sur la définition des eaux polluées, telle qu'établie à l'annexe 1 de la directive, mais ils peuvent varier entre les États membres.

Si l'on inclut les États membres qui appliquent une approche à l'échelle de l'ensemble du territoire, la superficie totale des zones vulnérables aux nitrates a augmenté depuis 2012 et est passée de 1 951 898 km² à environ 2 175 861 km² en 2015⁴², soit environ 61 % de la superficie agricole⁴³. Cela signifie que 61 % des

³⁷ Les «eaux salines» désignent les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines.

³⁸ Voir le tableau 3 de la section I du document de travail des services de la Commission.

³⁹ Voir la figure 13 de la section I du document de travail des services de la Commission.

⁴⁰ Voir la figure 14 de la section I du document de travail des services de la Commission.

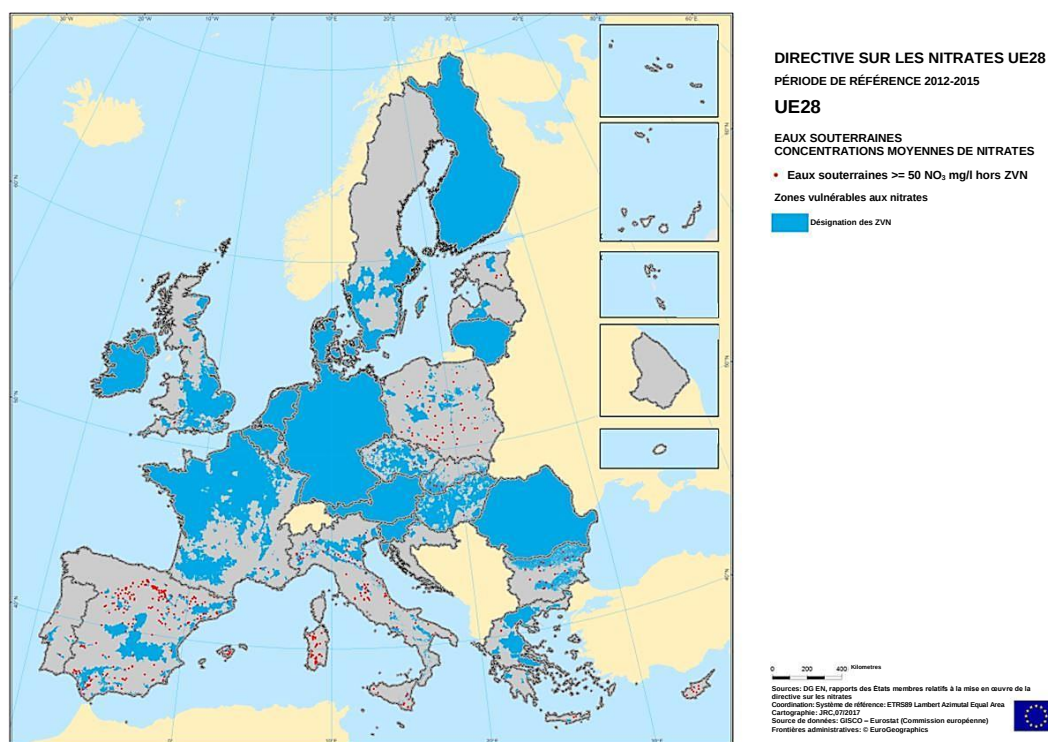
⁴¹ Voir la figure 15 de la section I du document de travail des services de la Commission.

⁴² Voir le tableau 25 et la carte 18 de la section II du document de travail des services de la Commission.

⁴³ Les pourcentages du territoire et des zones agricoles de l'Union concernés par des zones vulnérables aux nitrates ont été calculés par le JRC en incluant les zones des États membres qui appliquent l'article 3, paragraphe 5, de la directive et en utilisant les couches du SIG fournies par les États membres dans le cadre du présent rapport.

terres agricoles de l'Union sont soumises à des obligations visant à atteindre une fertilisation équilibrée.

Toutefois, les informations communiquées montrent que, au niveau des États membres, il existe encore des zones présentant des eaux potentiellement polluées qui ne font pas partie des zones vulnérables aux nitrates. Par ailleurs, dans certains États membres, le territoire désigné se limite à une zone réduite autour des stations de surveillance, ce qui aboutit à une désignation très fragmentée qui remet en question l'efficacité potentielle des programmes d'action. À titre d'illustration, la carte ci-dessous montre la superficie actuelle désignée en tant que zone vulnérable aux nitrates et les stations de surveillance des eaux souterraines ayant relevé des concentrations moyennes de nitrates supérieures à 50 mg/l. Toutefois, comme cela a été mentionné précédemment, les critères utilisés par les États membres pour la désignation peuvent inclure d'autres paramètres que la concentration moyenne annuelle.



Carte A. Superficie désignée comme zone vulnérable aux nitrates et stations de surveillance des eaux souterraines enregistrant des concentrations moyennes de nitrates supérieures à 50 mg/l en dehors des zones vulnérables aux nitrates, pour la période 2012-2015⁴⁴.

6. PROGRAMMES D'ACTION

Les États membres sont tenus d'établir un ou plusieurs programmes d'action qui s'appliquent dans les zones vulnérables désignées ou à l'ensemble de leur territoire. Les programmes d'action comportent au moins les mesures visées aux annexes II et III de la directive. Plusieurs États membres ont adopté des programmes d'action au niveau régional.

⁴⁴

La carte représente la situation pour la période 2012-2015, de nouvelles zones vulnérables aux nitrates ont pu être désignées depuis.

La plupart des États membres ou régions de certains États membres ont adopté un nouveau programme d'action ou un programme d'action révisé pendant la période de référence 2012-2015.

Les mesures prévues dans les programmes d'action sont capitales pour réduire la pollution des eaux provoquée par les nitrates à partir de sources agricoles et pour prévenir toute nouvelle pollution de ce type. La définition des normes d'épandage des fertilisants garantissant une fertilisation équilibrée reste l'une des mesures les plus importantes et ambitieuses. Pratiquement tous les États membres ont maintenant adopté la définition des quantités d'azote totales autorisées pour chaque production de végétaux. Quelques États membres ont également défini les quantités autorisées pour l'épandage de phosphore, ce qui peut être extrêmement important pour remédier à l'eutrophisation et pour prévenir celle-ci. La manière dont ces normes d'épandage sont calculées et communiquées aux agriculteurs varie en fonction des États membres. Cela est susceptible d'influencer l'efficacité de la mesure en raison des incidences sur les contrôles et sur la capacité des agriculteurs à satisfaire aux obligations.

Un autre élément important qui requiert davantage d'attention est le stockage des effluents d'élevage. Bien que des dispositions relatives au stockage des effluents d'élevage existent dans tous les États membres, notamment en matière de capacité de stockage, des actions complémentaires sont nécessaires dans ce domaine et doivent notamment comprendre la collecte d'informations supplémentaires sur les capacités de stockage actuellement disponibles au niveau de l'exploitation agricole.

Dans certains États membres pour lesquels le programme d'action est appliqué à l'ensemble du territoire, le principal défi consiste à adapter de manière adéquate les mesures aux différentes pressions et zones critiques régionales. À cette fin, certains États membres ont défini les zones dans lesquelles les mesures établies par le programme d'action sont renforcées.

De plus en plus, les États membres choisissent d'orienter certaines mesures vers les «exploitations les moins performantes» d'un point de vue environnemental (fortes charges d'éléments nutritifs) tout en accordant davantage de souplesse aux «exploitations très performantes». Si cette approche peut s'avérer intéressante, elle ne peut toutefois porter ses fruits que si elle est accompagnée d'objectifs environnementaux clairs, de mécanismes d'application plus stricts et d'une planification précise de la gestion des éléments nutritifs.

La Commission continuera de prendre les mesures appropriées pour garantir la qualité de ces programmes d'action et pour que, dans les limites de la souplesse accordée aux États membres par la directive, les mesures y figurant soient adéquates et proportionnées au regard des défis relatifs à la qualité de l'eau de chaque État membre.

7. PRÉVISIONS CONCERNANT LA QUALITÉ DES EAUX

Les méthodes appliquées par les États membres pour évaluer l'évolution de la qualité des eaux sont généralement basées sur l'analyse des tendances, sur des évaluations de scénarios ou des simulations de modèles, couplées parfois à des analyses de l'évolution passée ou escomptée des pratiques agricoles. Ces prévisions sont cependant caractérisées par des incertitudes intrinsèques, liées aux fluctuations importantes des conditions climatiques et pédologiques et à leurs effets sur la qualité des eaux.

Douze États membres et deux régions prévoient une nouvelle réduction des concentrations de nitrates dans les eaux souterraines et les eaux de surface grâce aux mesures figurant dans les programmes d'action et grâce à la mise en œuvre de plusieurs mesures agroenvironnementales contenues dans les programmes de développement rural. Sept États membres et trois régions n'ont pas transmis de prévisions claires quant à la qualité future des eaux, prévoyant par exemple une amélioration de la qualité pour certaines masses d'eau et une détérioration pour certaines autres.

Trois États membres (la Croatie, la Grèce et le Portugal) n'ont pas communiqué de prévisions pour la qualité des eaux. Chypre et la Belgique (la Flandre) ont signalé que des prévisions n'étaient pas possibles en raison du décalage entre la mise en œuvre des mesures et leurs effets, ou du fait des conditions climatiques et hydrologiques.

8. DÉROGATIONS À LA LIMITE DE 170 KG D'AZOTE PAR HECTARE ET PAR AN

La directive sur les nitrates prévoit la possibilité de déroger à la quantité maximale de 170 kg d'azote par hectare et par an provenant des effluents d'élevage dans les zones vulnérables, à condition que les critères objectifs fixés à l'annexe III de la directive soient remplis et que les quantités faisant l'objet de la dérogation ne compromettent pas la réalisation des objectifs de la directive. Les normes de gestion que les agriculteurs bénéficiant de dérogations sont tenus d'appliquer sont plus strictes que celles des programmes d'action et comportent des obligations supplémentaires en matière de planification du recours aux nutriments et de gestion des terres.

Les dérogations sont accordées par décision d'exécution de la Commission, après avis du comité «Nitrates», qui assiste la Commission dans la mise en œuvre de la directive. À la fin de 2015, des dérogations étaient en vigueur dans six États membres et étaient applicables à tout le territoire (Danemark, Pays-Bas et Irlande) ou à certaines régions (la Flandre en Belgique; l'Émilie-Romagne, la Lombardie, le Piémont et la Vénétie en Italie; ainsi que l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord au Royaume-Uni)⁴⁵.

9. PROCÉDURES D'INFRACTION

À partir de juillet 2017, huit procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de sept États membres: la France, concernant la désignation des zones vulnérables aux nitrates; la Grèce, concernant la désignation des zones vulnérables aux nitrates et les programmes d'action; la Pologne, concernant la désignation des zones vulnérables aux nitrates et les programmes d'action; la Slovaquie concernant la surveillance, la désignation des zones vulnérables aux nitrates et les programmes d'action, la Bulgarie concernant les programmes d'action, l'Allemagne concernant les programmes d'action et la Belgique (Wallonie) concernant les programmes d'action.

Des enquêtes «EU Pilot» ont été adressées à quatre États membres au cours de la période 2012-2015 (République tchèque et Luxembourg à propos des programmes d'action; l'Estonie à propos de la désignation des zones vulnérables aux nitrates et l'Espagne à propos des programmes d'action et de la désignation des zones

⁴⁵

Voir le tableau 26 de la section V du document de travail des services de la Commission.

vulnérables aux nitrates). Trois autres enquêtes «EU Pilot» ont été adressées à trois États membres en 2016-2017 (Pays-Bas à propos de la décision de dérogation, Danemark et Royaume-Uni à propos des programmes d'action).

10. CONCLUSIONS ET DÉFIS À VENIR

Les données sur les concentrations de nitrates montrent que la qualité des eaux douces et souterraines s'est légèrement améliorée en 2012-2015 par rapport à la période de référence précédente (2008-2011). Dans le même temps, la situation varie au sein du territoire de l'Union: pour certains États membres, les programmes d'action donnent de bons résultats et pour d'autres, des mesures supplémentaires visant à réduire et prévenir la pollution sont nécessaires. Globalement et malgré certaines avancées, la surcharge en éléments nutritifs d'origine agricole représente encore l'une des pressions les plus importantes sur le milieu aquatique. Il convient d'y remédier afin d'atteindre le bon statut écologique des eaux, tel qu'établi par la directive-cadre sur l'eau.

Tout comme pour la période de référence précédente, aucune conclusion ne peut être tirée quant à l'évolution de l'état trophique en raison du manque de données et des différences dans les méthodologies appliquées par les États membres pour évaluer l'eutrophisation. La Commission estime que l'utilisation d'une méthodologie commune pour évaluer l'eutrophisation serait nécessaire pour une application plus harmonisée de la législation sur l'eau. Il est toutefois possible de conclure que les problèmes de l'eutrophisation subsistent dans de nombreuses régions, notamment dans la mer Baltique.

En 2012-2015, l'intensité de la surveillance des eaux souterraines était comparable à celle de 2008-2011, tandis que pour les eaux de surface, tant le nombre que la densité des stations de surveillance ont augmenté. Cependant, les États membres devraient déployer davantage d'efforts pour surveiller les eaux de surface salines, car le nombre total de stations a considérablement chuté durant cette période.

Il conviendra en outre de veiller à ce que le renouvellement des stations de surveillance n'affecte pas la précision des tendances de la qualité de l'eau.

Par ailleurs, la surveillance des eaux peut encore être renforcée dans certains États membres. Cela pourrait contribuer à améliorer la comparabilité des données relatives à l'ampleur et aux tendances de la pollution par les éléments nutritifs ainsi qu'à offrir un aperçu plus détaillé de la qualité globale des eaux de l'Union et à recenser l'ensemble des eaux polluées.

La superficie totale des zones vulnérables aux nitrates n'a cessé d'augmenter depuis 2012. Cependant, certains États membres doivent encore améliorer certains aspects de la désignation des zones vulnérables aux nitrates pour inclure toutes les zones qui alimentent des eaux susceptibles d'être polluées, afin d'assurer l'efficacité des programmes d'action.

Globalement, la qualité des programmes d'action s'est améliorée, avec un renforcement des mesures et une amélioration des méthodologies pour atteindre une fertilisation équilibrée. Toutefois, certains défis subsistent. Par exemple, dans certains États membres pour lesquels le programme d'action est appliqué à l'ensemble du territoire, les mesures doivent être adaptées de manière adéquate aux différentes pressions et zones critiques régionales. Les programmes d'action qui prévoient une approche plus souple au niveau de l'exploitation peuvent renforcer

l'appropriation et l'engagement des agriculteurs. Cette approche ne peut cependant porter ses fruits que si elle est accompagnée de cibles et d'objectifs environnementaux clairs, couplés à des conseils et à un soutien efficaces prodigués aux agriculteurs en vue de sélectionner et de mettre en œuvre les bonnes mesures, des mécanismes d'application plus stricts et une planification précise de la gestion des nutriments.

L'un des défis consiste à savoir de quelle manière tenir correctement compte des éléments nutritifs sous forme d'intrants, notamment ceux provenant de sources autres que les engrais minéraux et les effluents d'élevage tels que les amendements pour sol, les eaux récupérées pour l'irrigation, le digestat et les nutriments déjà présents dans le sol. Un autre défi consiste à prévenir la fuite d'éléments nutritifs dans les eaux et l'air grâce à une gestion efficace des effluents d'élevage. Des méthodologies communes pour le calcul de l'excrétion des éléments nutritifs et la collecte de données pourraient offrir une estimation plus harmonisée des bilans des éléments nutritifs et une utilisation plus efficace des éléments nutritifs des effluents d'élevage.

Il convient d'accorder davantage d'attention à la manière d'intégrer l'utilisation de la recherche et de l'innovation pour offrir des solutions à certains des défis recensés. Les projets de recherche de l'Union peuvent offrir des pistes intéressantes pour une méthodologie commune permettant d'évaluer l'eutrophisation de manière plus harmonisée, pour renforcer la surveillance de la qualité des eaux, par exemple grâce à des outils de surveillance de pointe et à l'élaboration de programmes d'action efficaces.

Des efforts sont actuellement déployés dans certains États membres afin de développer des technologies innovantes en matière de traitement des effluents d'élevage. Conformément au plan d'action en faveur de l'économie circulaire, ces avancées prometteuses sont une occasion de favoriser les éléments nutritifs recyclés qui peuvent remplacer les éléments nutritifs primaires. Le principal défi consiste à obtenir des produits recyclés qui ont une performance environnementale et agricole au moins égale ou supérieure aux éléments nutritifs primaires qu'ils remplacent.

Il y a lieu également, comme le souligne le document de travail des services de la Commission sur l'agriculture et la gestion durable de l'eau dans l'Union⁴⁶, d'améliorer la gouvernance et de renforcer le dialogue et les actions coordonnées conjointement entre les parties prenantes pertinentes (autorités agricoles et environnementales, agriculteurs, compagnies des eaux et utilisateurs, etc.). Dans ce contexte, le «Plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie»⁴⁷ appelle également les États membres à renforcer les synergies entre les directives sur la nature et la directive sur les nitrates.

Enfin, en vue d'accroître la transparence, de présenter des rapports plus ciblés et de réduire la charge administrative, la Commission prendra les mesures nécessaires dans le contexte du rapport sur les «Mesures visant à rationaliser la communication d'informations relatives à l'environnement»⁴⁸.

⁴⁶ SWD(2017) 153 final. https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf

⁴⁷ SDW(2017) 139 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/factsheets_en.pdf

⁴⁸ COM(2017) 312 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-312-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>