Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'environnement OFEV

29.10.2025

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2025

Table des matières

1 Contexte 3

2 Grandes lignes du projet 3

3 Relation avec le droit international 5

4 Commentaires des différentes modifications 6

5 Conséquences 6

1 Contexte

L'annexe 5 de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1) fixe les exigences de qualité relatives à l'essence pour moteurs. L'OPair limite la tension de vapeur de l'essence à 60 kilopascals (kPa) en période estivale, soit entre le 1er mai et le 30 septembre, afin de réduire les émissions de composés organiques volatiles (COV). Lorsque du bioéthanol est ajouté à l'essence, la tension de vapeur du mélange augmente, ce qui conduit à des dépassements de la valeur limite fixée dans l'OPair. En 2010, une dérogation temporaire définissant des dépassements de la tension de vapeur admissibles en fonction de la teneur en bioéthanol, jusqu'à une part maximum de 10 %, a été introduite dans l'OPair dans le but d'encourager l'utilisation du bioéthanol dans le domaine des carburants. Sur demande du secteur, cette dérogation a été prolongée en 2015 et en 2020, chaque fois pour une période de cinq ans. La dérogation en vigueur expirera le 30 septembre 2025.

Un dépassement de la valeur limite de 60 kPa pour la tension de vapeur peut être évité si de l'essence de base (dite RBOB[1]), dont la tension de vapeur est plus faible, est utilisée à la place de l'essence pour moteurs normale pour la fabrication des mélanges d'essence contenant du bioéthanol. À l'époque de l'introduction de la dérogation, lors de la révision de l'OPair du 18 juin 2010[2], on pensait que les quantités de RBOB étaient insuffisantes en Suisse et qu'une dérogation pour la tension de vapeur était donc nécessaire pour faciliter la diffusion du bioéthanol. On partait alors du principe que le marché de la RBOB évoluerait et que sa disponibilité augmenterait au fil du temps, raison pour laquelle une limite temporelle de cinq ans a été fixée pour le dépassement de la tension de vapeur.

En décembre 2014, Biofuels Suisse a demandé au Conseil fédéral de prolonger la dérogation concernant la tension de vapeur pour une période de cinq ans au moins, au motif que sa suppression empêcherait l'ajout de bioéthanol à l'essence, car la disponibilité de la RBOB était toujours insuffisante, ce qui rendrait de fait impossible le respect de l'obligation de compenser les émissions de CO_2. Un autre problème évoqué était que, comme la RBOB pure ne correspondait pas à la norme essence SN EN 228[3], elle n'était pas reconnue en tant que produit soumis à stockage obligatoire. Le Conseil fédéral a alors prolongé la dérogation concernant la tension de vapeur jusqu'en 2020 lors de la révision de l'OPair du 14 octobre 2015[4].

Une nouvelle demande a été formulée par Biofuels Suisse auprès du Conseil fédéral en novembre 2017 en vue d'une prolongation jusqu'en 2025 au moins. Selon l'association, l'ajout de biocarburants était le moyen principal d'atteindre les objectifs de réduction visés dans la loi sur le CO_2 (RS 641.71) dans le domaine des transports ; or la RBOB n'était toujours pas disponible en quantité suffisante et à un prix adapté, et, quand bien même ce serait le cas, l'importation ne pourrait pas entrer en ligne de compte par manque d'infrastructures de stockage. Selon l'Union Pétrolière (aujourd'hui Avenergy), CARBURA et Biofuels Suisse, si la dérogation pour la tension de vapeur n'était pas prolongée, il faudrait procéder à des investissements plus importants dans les dépôts ; il manquait cependant pour cela une sécurité juridique sur le long terme, puisqu'il était prévu de mettre fin à l'exonération de l'impôt sur les huiles minérales pour les biocarburants. Au vu de la situation en matière de stockage et du débat politique concernant les conditions-cadres relatives à la compensation du CO_2, le Conseil fédéral décida qu'une nouvelle prolongation de la dérogation pour la tension de vapeur était acceptable et il la prolongea jusqu'en 2025 lors de la modification de l'OPair du 12 février 2020[5]. Ce nouveau délai devait permettre au secteur de mettre en œuvre les mesures nécessaires concernant la disponibilité de la RBOB et le stockage en vue de la suppression de la dérogation.

2 Grandes lignes du projet

Les trois associations du secteur, Avenergy, CARBURA et Biofuels Suisse, ont déposé auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), au printemps 2024, une nouvelle demande de prolongation de

1 RBOB : Reformulated Blendstock for Oxygenate Blending
2 Communiqué aux médias relatif à la modification de l'OPair du 18 juin 2010 ; RO 2010 2965
3 SN EN 228 : Carburants pour automobiles – Essence sans plomb – Exigences et méthodes d'essai
4 Communiqué aux médias relatif à la modification de l'OPair du 14 octobre 2015 ; RO 2015 4171
5 Communiqué aux médias relatif à la modification de l'OPair du 12 février 2020 ; RO 2020 793

la dérogation pour la tension de vapeur, « pour le moment jusqu'au 30 septembre 2030 ». Selon elles, les biocarburants représentent une mesure efficace de protection du climat dans le transport routier et le bioéthanol aura une importance accrue à l'avenir, puisqu'il peut majoritairement être mis à la disposition du secteur du trafic routier, contrairement aux autres composants biogènes dans le domaine des carburants. Le secteur est conscient du fait que l'utilisation de la RBOB pour la fabrication de l'essence contenant du bioéthanol permettrait de respecter la valeur limite fixée dans l'OPair pour la tension de vapeur en période estivale. La part des importations de RBOB par rapport à la quantité d'essence totale est passée de 0,14 % en 2015 à près de 15 % en 2023, ce qui prouve les efforts des fournisseurs en vue d'accroître la part de la RBOB. Ces efforts se heurtent cependant aux limites du système suisse en matière de logistique et de stockage obligatoire. En outre, le « Swiss Finish »[6] ne permet pas d'importer de l'essence E5 – contenant 5 % de bioéthanol – déjà mélangée, qui respecterait la valeur limite relative à la tension de vapeur sans qu'une dérogation soit nécessaire. La non-prolongation de la dérogation entraînerait un recul important des quantités de bioéthanol.

S'agissant de la constitution obligatoire de réserves, les composants biogènes peuvent également être pris en compte depuis mars 2018 dans les quantités stockées. Lorsque la RBOB et le bioéthanol sont entreposés séparément, ces deux composants pris isolément ne satisfont pas aux exigences de qualité requises pour l'essence (norme essence SN EN 228) ; seul le mélange sous forme d'essence E5 est conforme à la norme. Pour le stockage obligatoire, ce que l'on appelle le principe du minimum s'applique : on ne peut imputer sur un lieu de stockage qu'une quantité de RBOB correspondant à celle de l'éthanol disponible pour fabriquer de l'essence respectant la norme. Les composants ne peuvent pas être stockés isolément dans différents dépôts de stockage obligatoire.

Si l'on veut continuer à ajouter du bioéthanol à l'essence sans avoir besoin de dérogation, le secteur voit les deux possibilités formulées ci-après pour remplir les prescriptions relatives au stockage obligatoire.

- Stockage d'essence E5 déjà mélangée : les réservoirs à toit flottant devraient être adaptés, car ils ne peuvent pas être utilisés pour le stockage d'essence E5 pour des raisons techniques. En outre, des mesures onéreuses devraient parfois être prises dans le domaine de la prévention d'incendie, car les mesures en place dans les réservoirs pour lutter contre le feu ne sont pas appropriées pour l'essence contenant de l'éthanol.
- Stockage séparé de la RBOB et du bioéthanol : en raison du principe du minimum, il faudrait construire de nouveaux réservoirs pour l'éthanol dans plusieurs dépôts, ce qui occasionnerait des coûts d'investissement élevés et demanderait un temps d'adaptation. L'augmentation des quantités d'éthanol entraînerait un raccourcissement des intervalles de transvasement, car l'éthanol ne peut pas être stocké longtemps en raison de ses propriétés chimiques.

La seule raffinerie de Suisse, à Cressier, pourrait en principe produire de l'essence E5, qui n'exige pas de dérogation pour la tension de vapeur. Toutefois, elle devrait pour ce faire adapter certains processus pour la période estivale, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires annuels de plusieurs millions d'après les associations.

Selon le secteur, la fin de la dérogation pour la tension de vapeur occasionnerait des coûts d'adaptation d'un montant approximatif de 55 à 65 millions de francs sur cinq ans d'ici à 2030. L'adaptation des prescriptions relatives au stockage obligatoire pourrait réduire les coûts de la mise sur le marché d'essence E5, qui elle respecte la valeur limite de la tension de vapeur sans dérogation. Une autre voie pour réduire les coûts d'adaptation serait de renoncer au « Swiss Finish » et de se rapprocher des exigences en matière de développement durable de la directive européenne relative à la promotion de l'énergie

6 Les biocarburants qui remplissent des critères écologiques et sociaux spécifiques peuvent, sur demande, être exonérés de l'impôt sur les huiles minérales (loi sur l'imposition des huiles minérales [Limpmin], RS 641.61) et peuvent être pris en compte dans le cadre de la compensation du CO_2 (loi sur le CO_2). L'expression « Swiss Finish » désigne les exigences spéciales à remplir pour être exonéré de l'impôt sur les huiles minérales mentionnées à l'art. 12*b* Limpmin.

produite à partir de sources renouvelables[7], ce qui permettrait d'importer de l'essence E5 fabriquée avec de la RBOB et déjà mélangée, qui ne nécessite pas de dérogation pour la tension de vapeur.

D'après les associations, les délais courts dans le domaine de la législation sur le climat sont le principal obstacle à la mise en œuvre de mesures et à la réalisation des investissements nécessaires. Les inconnues en ce qui concerne les conditions-cadres à long terme pour les biocarburants sont difficilement compatibles avec les cycles d'investissement et de remplacement des carburants dans les dépôts de stockage (obligatoire). Pour cette raison, les associations du secteur demandent que la dérogation soit prolongée dans l'OPair jusqu'en 2030, afin que la discussion sur des scénarios de sortie ou d'autres prolongations après 2030 puisse se dérouler parallèlement au débat sur la législation sur le climat dans le secteur des carburants postérieure à 2030.

Si l'on veut éviter que la quantité d'essence contenant du bioéthanol mise sur le marché diminue à partir de 2026 en raison de la suppression à court terme de la dérogation pour la tension de vapeur, il faut prolonger cette dernière une nouvelle fois de cinq ans dans l'OPair. Une telle prolongation semble acceptable, puisque la RBOB représente déjà aujourd'hui environ 15 % de la quantité totale d'essence et que, selon les estimations des associations du secteur fondées sur des tests de carburants effectués dans des stations-services, moins de 50 % de l'essence vendue durant la période estivale requiert la dérogation. Elle permettra d'examiner l'opportunité de renoncer à l'avenir à la dérogation dans le contexte de l'ensemble des réglementations importantes pour le marché des carburants (législations sur la protection du climat et sur l'imposition des huiles minérales, prescriptions relatives au stockage obligatoire et à la protection de l'air). L'évolution de la situation depuis l'introduction de la dérogation en 2010 a montré qu'il n'est pas judicieux que la discussion sur sa suppression se limite uniquement aux prescriptions de l'OPair, mais qu'il est crucial de tenir compte également des autres conditions-cadres pour l'ajout de bioéthanol à l'essence.

Ces prochaines années, l'OFEV analysera, avec les associations du secteur et en concertation avec les services fédéraux concernés, comment les parts de marché de l'essence d'été conforme à l'OPair peuvent être accrues sans dérogation pour la tension de vapeur, d'une part, et quels scénarios de sortie sont réalisables et à quels coûts, d'autre part. Outre la fin de la dérogation dans l'OPair à une date donnée, un accord sectoriel pourrait aussi être envisagé. Il faudra également examiner quelles synergies pourraient être utilisées avec les adaptations dans les dépôts, qui seront peut-être de toute façon à l'ordre du jour, en vue de réduire les coûts d'investissement nécessaires pour renoncer à la dérogation.

3 Relation avec le droit international

Dans l'Union européenne, la directive 2009/30/CE[8] fixe les exigences applicables à l'essence pour moteurs et aux autres carburants. À l'instar de l'OPair et de la norme essence SN EN 228, elle définit les dérogations admises pour la tension de vapeur de mélanges d'essence et de bioéthanol contenant jusqu'à 10 % d'éthanol. En vertu de l'art. 3 de la directive 2009/30/CE, lorsqu'un État membre souhaite appliquer la dérogation pour la tension de vapeur, il le notifie à la Commission européenne et lui fournit toutes les informations pertinentes. La commission évalue le bien-fondé et la durée de la dérogation. Ce faisant, elle tient compte des problèmes socio-économiques évités grâce à l'augmentation de la tension de vapeur, y compris les besoins d'adaptation technique à court terme, ainsi que des répercussions sur l'environnement, la santé et en particulier aussi sur la qualité de l'air. Dans ce contexte, elle doit notamment déterminer si les valeurs limites et les plafonds d'émission applicables en vertu de la législation communautaire sont entièrement respectés. Si ce n'est pas le cas, la demande est rejetée en vertu de l'art. 3, al. 5, de la directive.

7 Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, JO L, 2023/2413, 31.10.2023.

8 Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 88.

En 2024, une dérogation pour l'ajout de bioéthanol n'avait été accordée qu'au Portugal (jusqu'en 2025) et à l'Espagne (jusqu'en 2029). Six autres États (Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie et Suède) bénéficient de dérogations en raison de faibles températures ambiantes estivales (température moyenne inférieure à 12 °C durant deux des trois mois estivaux entre juin et août)[9].

La Suisse est libre de fixer dans l'OPair des dérogations concernant la tension de vapeur de l'essence. Il n'existe en effet pas d'accord entre la Suisse et l'UE rendant la directive européenne contraignante.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Annexe 5, ch. 5, al. 1bis

La date d'expiration de la dérogation temporaire concernant la tension de vapeur admissible pour les mélanges d'essence et de bioéthanol en période estivale, fixée au 30 septembre 2025, est prolongée de cinq ans, soit jusqu'en 2030. Il reste donc possible de mettre sur le marché des mélanges d'essence qui peuvent dépasser la valeur limite de 60,0 kPa pour la tension de vapeur en fonction de la teneur en éthanol durant la période estivale entre le 1er mai et le 30 septembre ; le dépassement maximum admissible est de 8,0 kPa.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

La prolongation de la dérogation concernant la tension de vapeur en période estivale n'a pas de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes.

5.2 Conséquences pour l'économie

Du fait de la nouvelle prolongation de cinq ans de la dérogation, les importateurs et les distributeurs de carburants, les raffineries, les entreposeurs et les autres acteurs concernés n'auront pas à modifier leur logistique ni à procéder à des investissements dans leurs installations à court terme. Le secteur devra toutefois fournir les efforts nécessaires afin que cette dérogation, introduite en 2010 et plusieurs fois prolongée depuis lors, puisse être abrogée.

Comme indiqué au chapitre 2, le secteur estime que les investissements nécessaires devraient s'élever à approximativement 55 à 65 millions de francs sur cinq ans. Une répercussion de ce montant sur la quantité d'essence vendue durant la même période entraînerait un coût d'à peu près un demi-centime par litre d'essence. Concernant la raffinerie de Cressier, le secteur estime que les coûts supplémentaires seraient de plusieurs millions par an.

La prolongation de la dérogation pour la tension de vapeur jusqu'en 2030 permettra d'élaborer des scénarios en vue d'accroître la part du bioéthanol sur le marché et d'abroger la dérogation ; ces scénarios devraient permettre d'optimiser les coûts pour le secteur tout en continuant à pouvoir ajouter du bioéthanol à l'essence à titre de mesure de protection du climat.

5.3 Conséquences pour l'environnement et la santé

À côté de l'effet positif de la mesure de protection du climat dans le secteur du trafic routier, l'ajout de bioéthanol entraîne une augmentation de la tension de vapeur de l'essence, ce qui a pour effet d'accroître les émissions de COV lors du transvasement de l'essence dans les dépôts ou les stations-services. On estime que cela représente approximativement entre 20 et 30 tonnes d'émissions supplémentaires par an, soit environ entre 3 et 4 % des émissions de COV résultant du transvasement de

9 https://climate.ec.europa.eu > EU Action > Transport decarbonisation > Fuel Quality > Documentation > Vapour pressure derogations (consulté pour la dernière fois le 14.5.2025).

l'essence. Les émissions supplémentaires des véhicules n'ont pas été calculées ; ces derniers sont en effet équipés de filtres à charbon actif régénérés en interne et l'on part donc de l'hypothèse que les véhicules sont étanches en ce qui concerne l'évaporation du carburant.

Les COV, dont l'essence fait aussi partie, sont des précurseurs importants d'ozone. En présence d'oxydes d'azote et de COV, de l'ozone troposphérique se forme sous l'effet du rayonnement solaire (smog estival). Les émissions supplémentaires d'essence contribuent donc à la formation de l'ozone. En été, les valeurs limites d'immission fixées pour l'ozone sont régulièrement dépassées en maint endroit de Suisse. L'ozone est un gaz irritant qui, du fait de sa faible solubilité dans l'eau, pénètre en profondeur dans les poumons et provoque des effets tant aigus que chroniques sur la santé. D'après les estimations, les charges élevées en ozone provoquent entre 200 et 300 décès prématurés par an en Suisse[10]. Elles portent également atteinte à la végétation en ralentissant l'intensité de la photosynthèse et, donc, la croissance des plantes. Pour le secteur agricole, il en résulte des pertes de rendements allant de 5 à 15 % selon les cultures, les régions et les conditions météorologiques. Conjugué à d'autres polluants, l'ozone constitue un facteur de stress pour les arbres et contribue à l'apparition de dégâts forestiers, ce qui peut avoir des répercussions négatives sur les forêts protectrices. Par conséquent, du point de vue de la protection de l'air, de l'environnement et de la santé, la dérogation s'appliquant à la tension de vapeur ne devrait être prolongée qu'aussi longtemps que nécessaire.

10 https://www.bafu.admin.ch/air > Pollution de l'air > Ozone – Smog estival > Fiche « Effets de la pollution due à l'ozone » (consulté pour la dernière fois le 19.8.2025).