
Yannis Papadopoulos
Pascal Sciarini
Adrian Vatter
Silja Häusermann
Patrick Emmenegger
Flavia Fossati

Handbuch der Schweizer Politik

Manuel de la politique suisse

7., komplett überarbeitete und erweiterte Auflage

NZZ Libro

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Tabellenverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	21
I. Grundlagen	
(Verantwortliche Herausgeberin: Silja Häusermann)	35
1 Die Schweiz im europäischen und globalen Kontext (Thomas Bernauer und Stefanie Walter)	37
2 Wirtschafts- und Sozialstruktur der Schweiz (Daniel Oesch)	61
3 Politische Kultur (Markus Freitag und Alina Zumbrunn,)	85
4 Histoire politique suisse (Irène Herrmann)	111
II. Institutionen	
(Verantwortlicher Herausgeber: Adrian Vatter)	133
5 Föderalismus (Adrian Vatter)	135
6 Direkte Demokratie (Isabelle Stadelmann-Steffen und Lucas Leemann)	167
7 Das Parlament (Stefanie Bailer und Sarah Bütikofer)	187
8 Regierung (Fritz Sager und Yannis Papadopoulos)	213
9 Justiz (Christine Rothmayr Allison, Frédéric Varone und Martina Flick Witzig)	241
III. Kantone und Gemeinden	
(Verantwortlicher Herausgeber: Adrian Vatter)	271
10 Kantone (Adrian Vatter)	273
11 Les communes (Andreas Ladner und Nicolas Keuffer)	309
12 Agglomerationen (Daniel Kübler)	343
IV. Akteure	
(Verantwortliche Herausgeber: Pascal Sciarini und Yannis Papadopoulos) ..	371
13 L'administration fédérale (Frédéric Varone und David Giauque)	373
14 Parteien und Parteiensystem (Andreas Ladner, Daniel Schwarz und Jan Fivaz)	403
15 Associations d'intérêts (André Mach und Steven Eichenberger)	439
16 Mouvements sociaux (Marco Giugni)	465

17	Medien und politische Kommunikation (Regula Hänggli und Alexandra Feddersen)	491
V.	Wahlen und Abstimmungen	
	(Verantwortlicher Herausgeber: Pascal Sciarini)	517
18	Die nationalen Wahlen in der Schweiz (Georg Lutz und Anke Tresch) .	519
19	Votations populaires (Pascal Sciarini und Anke Tresch)	559
VI.	Entscheidungsprozesse	
	(Verantwortlicher Herausgeber: Yannis Papadopoulos)	593
20	Le processus législatif (Pascal Sciarini)	595
21	Der Vollzug und die Wirkungen öffentlicher Politiken (Andreas Balthasar)	635
VII.	Politikbereiche	
	(Verantwortliche Herausgeber: Patrick Emmenegger und Flavia Fossati)	675
22	Aussenpolitik (Laurent Goetschel und Fabio Wasserfallen)	677
23	Sicherheitspolitik (Andreas Wenger)	703
24	Wirtschafts- und Finanzpolitik (Patrick Emmenegger)	731
25	Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation (Fritz Sager und David Kaufmann)	757
26	Bildungspolitik (Anja Giudici und Patrick Emmenegger)	785
27	Politique de la recherche, de la technologie et de l'innovation (Jean-Philippe Leresche und Lukas Baschung)	811
28	Politiques environnementales et d'aménagement du territoire (Karin Ingold und Stéphane Nahrath)	835
29	Migrationspolitik (Sandra Lavenex und Anita Manatschal)	857
30	Les politiques sociales (Giuliano Bonoli und Flavia Fossati)	883
31	Gesundheitspolitik (Philipp Trein, Adrian Vatter und Christian Rüefli)	903
32	Familienpolitik (Silja Häusermann und Reto Bürgisser)	931
33	La politique d'égalité de genre (Isabelle Engeli)	955
	Autoren- und Autorinnenporträts	975
	Index	990

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Wirtschaftliche Freiheiten nach dem Index of Economic Freedom, 2020	39
Tabelle 2.1:	Anteil von Berufsklassen an der Gesamtbeschäftigung, 1991/92 und 2018/19	75
Tabelle 5.1:	Verfassungsabstimmungen: die Kollisionen zwischen zustimmendem Volks- und ablehnendem Ständemehr, 1848–2019	145
Tabelle 6.1:	Referenden und Volksinitiativen, 1848–2020	171
Tabelle 9.1:	Normenkontrollen im Vergleich	244
Tabelle 9.2:	Normenkontrollkompetenzen kantonaler Gerichte	248
Tabelle 9.3:	Sitze im Bundesgericht nach Parteienproporz, 2011 und 2020 (ohne nebenamtliche Richterinnen und Richter)	252
Tabelle 10.1:	Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen (Stand 1.1.2019)	291
Tabelle 10.2:	Die Nutzung der Volksrechte in den Kantonen, 1990–2018	294
Tabelle 10.3:	Finanzielle Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, 2018 (in %)	296
Tabelle 10.4:	Politische Institutionen der Schweizer Kantone im Überblick, 2018	306
Tabelle 10.5:	Die Zusammensetzung kantonaler Regierungen, 1979–2019	307
Tableau 11.1:	Evolution des finances communales par rapport aux années précédentes (taux d'imposition, recettes fiscales et position dans la péréquation financière)	311
Tableau 11.2:	Population résidente dans les communes par canton, 2018	318
Tableau 11.3:	Exécution des tâches communales à l'interne (regroupées par pourcentage de communes fournissant elles-mêmes les tâches dans les domaines de responsabilité spécifiés)	320
Tableau 11.4:	Proportion de femmes dans les organes exécutifs communaux	334
Tabelle 12.1:	Die zehn grössten Schweizer Agglomerationen	347
Tabelle 12.2:	Institutionelle Fragmentierung von Agglomerationen über 200 000 Einwohner nach Ländern (Daten für das Jahr 2000)	349

- Hotz-Hart, Beat et Ingrid Kissling-Naef (2013): Structures politico-administrative de la politique de la formation, de recherche et d'innovation. Dans: Ladner, Andreas et al. (éds) *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: PPUR, 789–810.
- Joye-Cagnard, Frédéric (2010): *La construction de la politique de la science en Suisse. Enjeux scientifiques, stratégiques et politiques (1944–1974)*. Neuchâtel: Editions Alphil-Presses universitaires suisses.
- Kiener, Urs, Martin Benninghoff, Christoph Müller et Romain Felli (2012): *La recherche au sein des hautes écoles spécialisées 2012, Descriptions, analyses, conclusions*. Berne: OFFT/CHES.
- Ladner, Andreas et Laetitia Desfontaine Mathys (2019): *Le fédéralisme suisse: l'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques en Suisse*. Lausanne: PPUR.
- Lehnert, Patrick, Curdin Pfister et Uschi Backes-Gellner (2017): Firms' Changes in R&D Personnel After the Introduction of Universities of Applied Sciences in Switzerland. Economics of Education Working Paper Series 0141. Université de Zurich, Département d'administration des affaires (révisé en Septembre 2018).
- Leresche, Jean-Philippe, Philippe Larédo et Karl Weber (éds) (2009): *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne*. Lausanne: PPUR.
- Leresche, Jean-Philippe, Frédéric Joye-Cagnard, Martin Benninghoff et Raphaël Ramuz (2012): *Gouverner les universités. L'exemple de la coordination Genève-Lausanne (1990–2010)*. Lausanne: PPUR.
- Lepori, Benedetto (2007): *La politique de la recherche en Suisse. Institutions, acteurs et dynamique historique*. Berne: Haupt.
- Le Temps (2020): *L'inflation des centres de recherche*. 26.11.2020.
- Louvel, Séverine et Matthieu Hubert (2016): L'usage des exemples étrangers dans les politiques de financement de la recherche. *Revue française de sociologie* 57(3), 473–501.
- OFS – Office fédéral de la statistique (2021): Recherche et Développement en Suisse 2021. *Finances et personnel*. Neuchâtel: OFS.
- Paradeise, Catherine, Emanuela, Reale, Ivar Bleiklie et Ewan Ferlie (éds) (2009): *University Governance, Western European Comparative Perspectives*. Berlin: Springer.
- SEFRI – Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (2017): *Défis de la numérisation pour la formation et la recherche en Suisse*. Berne: SEFRI.
- SEFRI – Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (2018): *La participation de la Suisse aux programmes-cadres européens de recherche. Faits et chiffres 2018*. Berne: SEFRI.
- SEFRI – Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (2020): *Recherche et innovation en Suisse 2020*. Berne: SEFRI.
- Strasser, Bruno et Frédéric Joye (2005): Neutralité politique, neutralité scientifique: la coopération scientifique internationale dans la politique étrangère de la Suisse au temps de la Guerre froide. *Relations internationales* 121, 59–72.
- SWIR – Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat (2015a): *Inventar der schweizerischen Innovationspolitik. Eine Analyse der Förderinitiativen von Bund, Kantonen und ausgewählten Städten*. Berne: SWIR.
- SWIR – Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat (2015b): *Innovation und staatliche Innovationsförderung*. Berne: SWIR.
- Thierstein, Alain et Beate Willhelm (2001): Incubator, technology, and innovation centres in Switzerland: features and policy implications. *Entrepreneurship & Regional Development* 13(4), 315–331.

28 Politiques environnementales et d'aménagement du territoire

Karin Ingold, Université de Berne
Stéphane Nahrath, Université de Lausanne

Table des matières

1	Introduction	835
2	Principales caractéristiques des politiques environnementales et d'aménagement du territoire	836
3	Développement historique des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire: objectifs et modes d'intervention	837
4	Les acteurs et leur coordination	847
5	Etat actuel de la mise en œuvre	850
6	Conclusion et perspectives	853

1 Introduction

Ce chapitre traite de deux domaines de politiques publiques à la fois voisins et spécifiques. En Suisse, ce que l'on définit habituellement sous le terme de « politiques environnementales » correspond à un ensemble de différentes politiques sectorielles en charge de traiter les principales externalités négatives générées par les activités humaines sur l'environnement. Les domaines d'intervention sont les suivants: gestion des eaux et hydrologie; forêts; paysage et biodiversité; protection de l'air et produits chimiques; gestion des déchets et des matières premières; lutte contre le bruit et rayons non ionisants; sols et assainissement des sites contaminés; biotechnologies; prévention des dangers, et finalement lutte contre le dérèglement climatique.

La politique d'aménagement du territoire est pour sa part conçue comme une politique transversale de coordination des multiples usages rivaux de l'espace en général et du sol (dans sa dimension quantitative) en particulier. Elle a pour fonction de coordonner un grand nombre de politiques publiques différentes, dès lors qu'elles déploient des effets spatiaux.

Alors que les politiques environnementales sont clairement des politiques de protection des êtres humains et des écosystèmes contre les atteintes polluantes et, pour certaines d'entre elles, de lutte contre la surexploitation et la destruction des systèmes de ressources, la politique d'aménagement du territoire poursuit quant à elle des objectifs plus hétérogènes, voire parfois contradictoires. Elle a non seule-

ment pour objectif de protéger les systèmes de ressources en général et de garantir un usage économe et efficient du sol en particulier, mais elle est également en charge, dans le même temps, de la mise à disposition et de l'exploitation de ces ressources au bénéfice de différents secteurs socio-économiques.

Ce chapitre est organisé de la manière suivante: dans la deuxième section, nous pointons les principales caractéristiques et spécificités des deux domaines de politiques publiques; dans la troisième section, nous présentons les principales étapes de leur développement historique, notamment sous l'angle de leurs objectifs et modalités d'intervention; dans la quatrième section, nous présentons les principaux acteurs concernés et discutons brièvement les relations qu'ils entretiennent entre eux; dans la cinquième section, nous formulons quelques constats portant sur l'état de la mise en œuvre des différentes politiques, ainsi que sur leurs principaux effets. Dans la conclusion (section six), nous tirons les principaux enseignements et esquissons quelques perspectives pour l'avenir.

2 Principales caractéristiques des politiques environnementales et d'aménagement du territoire

L'analyse des politiques publiques de protection de l'environnement est un domaine particulièrement intéressant, notamment en raison de la nature et de l'importance des problèmes qu'elles sont en charge de traiter (Knoepfel 2007). Nous pouvons distinguer quatre caractéristiques qui contribuent à structurer les politiques environnementales (Ingold et al. 2016): (1) l'incertitude sur l'origine des problèmes et/ou sur le rythme et la gravité de leurs effets, (2) la fragmentation entre différents niveaux décisionnels (local, régional, national et international), (3) la fragmentation à travers les secteurs, et (4) les tensions entre objectifs à court terme et solutions à long terme. Au total, ces quatre caractéristiques des politiques environnementales constituent un défi majeur pour tous les Etats, et notamment pour le système fédéraliste suisse caractérisé par ses instruments de démocratie directe et un mode de décision consensuel. Il apparaît ainsi que la résolution de ces problèmes environnementaux de plus en plus complexes et interdépendants implique le développement de nouveaux dispositifs de gouvernance environnementale combinant des approches simultanément multi-niveaux, intersectorielles et trans-territoriales (Ingold et al. 2018; Driessen et al. 2012; Nahrath et al. 2009).

La politique d'aménagement du territoire partage trois des quatre caractéristiques des politiques environnementales, soit les caractéristiques (2), (3) et (4) ci-dessus. Elle se distingue cependant par le rôle central joué par les détenteurs de droits de propriété, en premier lieu les propriétaires fonciers, sur sa formulation et surtout sa mise en œuvre (Nahrath 2003).

3 Développement historique des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire: objectifs et modes d'intervention

Les deux domaines d'intervention des politiques environnementales et d'aménagement du territoire se sont développés de manière à la fois *concomitante* et *différenciée*. Après une lente émergence depuis la fin du XIXe siècle, leur constitution en sous-systèmes autonomes se déroule en parallèle tout au long des années 1960 (reconnaissance politique des problèmes publics et premières législations cantonales et fédérales), des années 1970 (articles constitutionnels), des années 1980 (bases légales fédérales) et des années 1990 (mise en œuvre dans les cantons) (Knoepfel et al. 2010; Ingold et al. 2016)¹. Toutefois, leurs dynamiques de développement respectives sont assez contrastées (cf. tableau 28.1).

Les politiques environnementales connaissent un développement important et régulier de leurs modalités d'intervention sous la forme d'une spécialisation croissante des domaines et programmes d'intervention durant les années 1980 et 1990. La politique d'aménagement du territoire connaît quant à elle un développement et une mise en œuvre beaucoup plus lents et fastidieux entre les années 1980 et 2000 (Nahrath 2003; Varone et Nahrath 2014). Ce n'est qu'au tournant des années 2010 que cette politique publique connaît de nouveaux développements significatifs au travers notamment d'une importante révision en 2012. Cette différence s'explique principalement par le fait que les politiques environnementales ont connu des conditions politiques d'émergences qui, bien que disputées, n'étaient pas aussi conflictuelles que celles de l'aménagement du territoire.

Les principales étapes du développement des politiques environnementales et d'aménagement du territoire

Le tableau 28.1 présente de manière synthétique les principaux jalons du développement des politiques environnementales et d'aménagement du territoire sous l'angle des trois dimensions fondamentales de l'analyse des politiques publiques, soit les dimensions institutionnelle («polity»), actorielle («politics») et substantielle («policy»).

Tableau 28.1: Législations et événements clés du développement des politiques environnementales et d'aménagement du territoire en Suisse, 1850–2020²

Années	Bases légales fédérales	Événements et commentaires
1850–1899	1874 Constitution fédérale (art. 23 et 24)	Premières réglementations environnementales portant sur des ressources cruciales (endiguement des cours d'eau et forêts de montagne).
	1888 Loi sur la pêche (FF 1889 I 35)	
	1876 Loi concernant la Haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées (FF 1876 II 137)	
		Première formulation du principe de durabilité dans la loi sur les forêts («nachhaltiger Ertrag»).

Années	Bases légales fédérales	Événements et commentaires
1900–1949	1907 Code civil (RS 210) 1902 Loi sur la police des forêts (RO 1902 511) 1914 Arrêté fédéral concernant la création d'un Parc national en Basse-Engadine (RO 30 315) 1916 Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80) 1930 Loi sur l'expropriation (RS 711)	Fondements de la propriété foncière dans le droit privé (Code civil) et renforcement du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique conféré à l'Etat. Renforcement des compétences fédérales dans le domaine de la gestion des eaux et de la forêt. Création du Parc National (1914) et de la Commission sur la Protection de la Nature et du Paysage (CPNP) (1936).
1950–1959	1951 Loi sur le droit foncier rural (RO 1952 415) et Loi sur l'agriculture (RO 1953 1095) 1953 Constitution fédérale (révision art. 24) 1955 Loi sur la protection des eaux contre la pollution (RO 1956 1635)	1 ^{ères} mesures de protection des terres agricoles. Compétence fédérale dans le domaine des eaux de surface et souterraines. Création en 1955 de l'Office fédéral sur la protection des eaux (précurseur de l'OFEV).
1960–1969	1966 Loi sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) 1969 Constitution fédérale (articles 22 ^{er} et 24 ^{er} sur le droit foncier)	1 ^{ère} définition jurisprudentielle de l'expropriation matérielle par le Tribunal fédéral (TF) (« Arrêt Barret » 1966). Introduction dans la LPN de l'obligation d'expertise par la CPNP et du droit de recours des organisations de protection de la nature et du paysage. Ancrage constitutionnel de la garantie de la propriété (foncière) et de la compétence fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire.
1970–1979	1971 Loi sur la protection des eaux contre la pollution (RO 1972 958) 1972 Arrêté fédéral urgent (AFU) du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RO 1972 652) 1977 Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (RS 451.11) 1979 Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) (RS 700)	Adoption en 1971 d'un article constitutionnel sur la protection de l'environnement et création la même année de l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE). Révision totale de la loi sur la protection des eaux en 1971 (régulation indirecte des zones constructibles). Création en 1977 du régime de protection des inventaires du paysage. Mise en place d'un régime temporaire d'urgence (AFU 1972) dans le domaine de l'aménagement du territoire (interdiction de construire généralisée). Rejet en votation populaire (1976) de la 1 ^{ère} version de la LAT, puis adoption d'une version édulcorée en 1979.
1980–1989	1980 Loi sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (RS 454) 1983 Loi sur la protection de l'environnement (LPE) (RS 814.01) 1985 Ordonnance sur la protection de l'air (OPair) (RS 814.318.142.1) 1986 Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (RS 922.0)	1 ^{ère} loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) portant principalement sur l'air, les sols, le bruit, les substances toxiques et les déchets. Introduction dans la LPE des principes de causalité (« pollueur-payeur ») et de prévention, de l'obligation des études d'impacts sur l'environnement (EIE) et de l'extension du droit de recours aux organisations de protection de l'environnement. 1 ^{ère} concrétisation, au travers d'ordonnances, des politiques de protection de l'air (OPair), de gestion des déchets, de lutte contre le bruit, de la protection qualitative des sols, ainsi que de régulation des produits chimiques. Accident de Schweizerhalle en 1986. Acceptation de l'initiative « Rothenthurm » (protection des sites marécageux) en 1987 et renforcement de la protection de la nature, des paysages et de la faune. Mise en œuvre de la LAT dans les cantons et les communes.

Années	Bases légales fédérales	Événements et commentaires
1990–1999	1991 Loi sur le droit foncier rural (RS 211.412.11) 1991 Loi sur la protection des eaux (RS 814.20) 1991 Loi sur les forêts (RS 921.0) 1995 Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH) (RS 721.821) 1996 Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (RS 451.35) 1998 Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13) 1999 Loi sur la réduction des émissions de CO ₂ (RO 2000 979)	Formulation d'un grand nombre d'ordonnances d'application de la LPE (déchets, accidents majeurs, sols et sites pollués) et de la LPN (zones humides et sites marécageux). Renforcement de la protection des terres agricoles (interdiction de leur acquisition par des non-agriculteurs). Révision totale de la loi sur la protection des eaux (intégration des politiques de protection qualitative et quantitative des eaux). Ecologisation de la politique agricole, forestière et d'exploitation des forces hydrauliques (régime des débits minimaux en aval des infrastructures de turbinage) Sommet des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992 et signature de la Convention sur la diversité biologique. Mise en place de la politique de lutte contre le réchauffement climatique.
2000–2009	2000 Loi sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (LChim) (RS 813.1) 2003 Loi sur l'application du génie génétique au domaine non humain (RS 814.91) 2005 Révision de la Loi CO ₂ 2007 Ordonnance sur les parcs d'importance nationale (RS 541.36)	Renforcement de la politique de régulation des produits chimiques. Introduction en 2005 de la taxe incitative sur les combustibles (taxe CO ₂) dans la loi CO ₂ . 1 ^{ères} régulations dans le domaine du génie génétique non humain (OGM). Mise en place de la politique des parcs naturels d'importance nationale.
2010–2020	2011 Loi sur la réduction des émissions de CO ₂ (RS 641.711) 2012 Révision totale de la LAT 2015 Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) (RS 814.600) 2015 Ordonnance sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (ONag – Protocole de Nagoya) (RS 451.61) 2015 Loi sur les résidences secondaires (RS 702) 2018 Révision de l'OPair 2020 3 ^{ème} Loi sur le CO ₂	Renforcement de la politique climatique: 2 ^{ème} version de la loi CO ₂ en 2011; adoption en 2020 par le Parlement d'une 3 ^{ème} version de la loi encore plus contraignante (qui sera probablement attaquée en référendum); adoption en 2020 d'un Plan d'action sur l'adaptation aux changements climatiques. Adoption en 2010 du Protocole de Nagoya signifiant la participation de la Suisse au régime international régulant l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans le cadre des biotechnologies. Adoption en 2012 des stratégies fédérales biodiversité et adaptation aux changements climatiques. Acceptation en 2012 de l'initiative sur la limitation des résidences secondaires (« initiative Weber »). Révision et renforcement substantiel de la LAT après rejet d'un référendum en 2014. Adoption en 2013 d'un Plan d'action sur l'économie verte. Révision de l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OLED) et de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair). Adoption en 2017 des Plans d'action sur la biodiversité et les produits phytosanitaires.

Politiques environnementales

Cette approche historique permet de distinguer trois grandes étapes dans le développement des politiques environnementales, dont la dynamique historique dominante est de type « top down ».

Etape 1: La régulation ponctuelle de certaines ressources naturelles (1874–1950)

Cette première étape attribuée à la Confédération des tâches clés principalement dans les domaines de la gestion des forêts de montagne (largement surexploitées) et la lutte contre les inondations (endiguement des cours d'eau). Elle ne correspond cependant pas encore à l'émergence d'un sous-système de politiques environnementales cohérent.

Etape 2: l'autonomisation et l'institutionnalisation (1950–1990)

L'autonomisation des politiques environnementales en tant que sous-système spécifique commence dans les années 1950, notamment suite à la révision de l'art. 24 de la Constitution en 1953 qui attribue à la Confédération les compétences de protection des eaux de surface et souterraines. Ce processus d'autonomisation se trouve renforcé par le développement d'une politique de protection de la nature et du paysage à partir de 1966. Après l'adoption sans ambiguïté par le peuple suisse (92,7%) en 1971 d'un article constitutionnel sur la protection de l'environnement, la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) sera introduite en 1983. La création de l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE) en 1971, la mise en place des grands principes du droit de l'environnement (notamment prévention et « pollueur-payeur »), de même que des principales règles procédurales (droit de recours des organisations de protection de l'environnement, étude de l'impact sur l'environnement – EIE) contribuent à l'institutionnalisation des politiques environnementales et renforcent le poids des intérêts environnementaux dans le champ politique.

La seconde moitié des années 1980 est caractérisée par un très important développement, tant substantiel (« policy ») qu'institutionnel (« polity »), des politiques environnementales. D'une part, la concrétisation de la LPE implique l'adoption d'un grand nombre d'ordonnances et de législations d'application cantonales, de même que la création de nombreux services administratifs (fédéraux, cantonaux et communaux) nécessitant une croissance significative des budgets publics alloués au domaine de l'environnement. D'autre part, les années 1980 sont caractérisées par une série de « chocs externes » qui infléchissent les rapports de force politiques en faveur de l'environnement: débat sur la « mort des forêts », conflits autour de la construction des centrales nucléaires, accident chimique de Schweizerhalle, acceptation de l'initiative populaire dite « de Rothenthurm » en faveur de la protection des sites marécageux, etc. Ces deux derniers événements ont eu des conséquences substantielles sous la forme de l'introduction d'une ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs – OPAM (1991) et l'inscription d'un article constitutionnel sur la protection des sites marécageux (1987).

Etape 3: la consolidation et l'internationalisation (1990–2020)

Cette troisième phase est marquée par trois processus: (1) l'impact des conventions internationales et du régime des Nations Unies sur les politiques environnementales suisses, (2) la complexification et le « débordement intersectoriel » de ces mêmes politiques et (3) la montée en puissance des instruments économiques et de planification stratégique.

C'est en premier lieu le sommet mondial sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992 qui a constitué, durant ces 30 dernières années, notamment à travers la diffusion du concept de développement durable, le vecteur de l'internationalisation des politiques environnementales suisses (Böhlen et Cléménçon 1992). Dans le cas de la Suisse, ce sommet a surtout été le déclencheur de la politique de lutte contre le changement climatique, ainsi qu'un facteur de la mise à l'agenda de la conservation de la biodiversité. Cependant, malgré un fort enthousiasme après le sommet de Rio, la loi sur le CO₂ n'est entrée en vigueur qu'en 2000 et la stratégie sur la biodiversité qu'en 2012. Et jusqu'à aujourd'hui, la Suisse ne remplit pas les objectifs nationaux et internationaux fixés pour ces deux domaines.

Les évaluations et retours d'expériences, durant les années 1990, des programmes des politiques environnementales des années 1980 montrent à la fois les succès et les limites de l'approche très sectorialisée et réglementaire des politiques des années 1980. Elles mettent en lumière le caractère à la fois intersectoriel, trans-territorial et multi-niveaux de nombreux problèmes environnementaux. Ce constat mènera au reformatage de certains domaines d'intervention qui deviendront plus transversaux (paysage, climat, biodiversité, biotechnologies) ou « intégrés » (eau, air, sols, forêt, déchets). Ce constat mènera également à un processus, aussi fondamental que sous-estimé, qui est celui de l'écologisation d'un certain nombre de politiques « d'exploitation » de l'environnement: agriculture et alimentation, énergie, transports, infrastructures, urbanisation, logement, industrie, etc.

Cette évolution des politiques environnementales se retrouve évidemment dans les choix des instruments qui est caractérisé par une forte croissance des instruments d'incitation économique (taxes, subventions) et de marché (certificats échangeables d'émissions), ainsi que par la multiplication des plans d'action stratégiques (paysage, territoire national, climat, biodiversité).

Au total, cette approche chronologique en trois étapes permet de montrer (1) que le développement des politiques environnementales est, dans un premier temps, dominé par des objectifs de protection de ressources naturelles cruciales (eaux, forêts et paysages) – ainsi que de protection des populations contre les éléments naturels (inondations) –, avant de connaître une autonomisation et une institutionnalisation dans le contexte de la diffusion des approches écosystémiques et de la généralisation du paradigme de la limitation généralisée des émissions (polluantes); (2) que les dynamiques de développement des différentes politiques environnementales sectorielles sont relativement contrastées: tardives et très dynamiques pour le climat et la biodiversité et plus régulières pour les politiques sectorielles dépendant

de la LPE; et finalement (3) que la manière de percevoir et périmétrer les problèmes environnementaux est aujourd'hui de plus en plus intersectorielle, trans-territoriale et multi-scalaire (climat, biodiversité, biotechnologies).

Politique d'aménagement du territoire

Le développement de la politique d'aménagement du territoire suit un développement globalement similaire à celui des politiques environnementales, mais qui connaît un rythme plus chaotique qui suit les cinq étapes suivantes, dont la dynamique historique dominante est de type « bottom up ».

Etape 1: droit foncier, urbanisme local et protection des terres agricoles (1912-1950)

Un des éléments fondateurs de la régulation des usages du sol en Suisse consiste dans la définition – dans le Code civil suisse de 1907 (entré en vigueur en 1912) – de la propriété en général³ et par extension de la propriété foncière et immobilière en particulier.⁴ Cette définition exclusive de la propriété, encore renforcée par l'introduction en 1969 dans la Constitution fédérale du principe de la garantie de la propriété, aura un impact fondamental sur le développement de la politique d'aménagement du territoire jusqu'à aujourd'hui. A partir des années 1930, les villes développent de premiers instruments d'urbanisme, sous la forme de « plans d'alignements » à l'échelle des rues et des quartiers. Dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale et du renforcement de la capacité d'autosubsistance du pays, des premières bases légales fédérales sont mises place, notamment dans le cadre du Plan Wahlen, afin de protéger les terres agricoles.

Etape 2: premières lois cantonales et délimitation indirecte des zones à bâtir (1950-1970)

A partir des années 1950, certains cantons, principalement urbains, adoptent des premières lois sur les constructions et l'aménagement du territoire, en premier lieu dans l'objectif de protéger les terres agricoles, les vignobles et les rives de lacs face aux premières formes d'étalement urbain et de mitage du paysage. Les communes, dans un souci de rationalisation de l'urbanisation, commencent également à mobiliser les plans de canalisation (pas encore contraignants) pour délimiter informellement leurs zones constructibles.

Etape 3: la mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire (LAT) (1970-1980)

Durant la phase de mise à l'agenda (années 1960 et 1970), deux projets politiques opposés s'affrontent. Les organisations politiques de gauche (Parti Socialiste Suisse (PSS), Union syndicale, Parti du travail), les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales, certaines associations de défense d'intérêts (locataires, familles), ainsi que les églises évangéliques défendent l'option d'une réforme du droit foncier (renforcement significatif des droits de préemption et d'expropriation

au profit de l'Etat et resocialisation des plus-values foncières), ainsi que de la mise en place d'une véritable politique foncière fédérale (accroissement significatif de la propriété publique du sol). En réponse à l'initiative du PSS et de l'Union syndicale suisse contre la spéculation foncière de 1963, ainsi qu'à la motion du conseiller national Léo Schürmann déposée en 1964, le Conseil fédéral, avec le soutien des partis bourgeois, propose la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire fondée sur le zonage (Conseil fédéral 1966). La solution que la droite gouvernementale finira par réussir à imposer a consisté en l'inscription dans la Constitution fédérale (art. 22^{ter} et 22^{quater} sur le droit foncier (Bodenrechtsartikel) de 1969 d'un compromis fondé sur la mise en place d'une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire en contrepartie de la reconnaissance constitutionnelle de la garantie de la propriété privée.⁵

Les conflits qui ont jalonné le processus d'élaboration de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) durant les années 1970 se sont plus particulièrement cristallisés autour de deux enjeux principaux: (1) la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, (2) l'intégration dans la loi d'une série d'instruments du droit foncier, tels que le droit de préemption et la taxe sur les plus-values foncières. Ce dernier instrument constituait la pièce centrale du dispositif, en ce qu'il était censé permettre de séparer les enjeux financiers du marché foncier, d'une part, et le travail, en principe « technique », du zonage, d'autre part. La première version de la LAT de 1972 comprenait ainsi ces deux instruments, de même qu'elle attribue des compétences significatives à la Confédération en matière de planification. Pour les opposants à la politique d'aménagement du territoire, ce projet est jugé inacceptable et ils lanceront un référendum, qu'ils gagneront de manière assez surprenante en juin 1976, après une violente bataille.

Entretiens, et afin de prévenir le développement, avant l'entrée en vigueur de la LAT, de stratégies du « fait accompli » de la part des propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers, le Conseil fédéral promulgua en mars 1972 un *Arrêté fédéral urgent (AFU)* qui, au travers de la mise sous protection intégrale et provisoire des zones constructibles problématiques et des paysages sensibles, permet un gel de la construction dans les zones susceptibles d'être concernées par les mesures d'aménagement de la future LAT.

La seconde version de la loi finalement acceptée en 1979⁶ ne comprend plus ces instruments fonciers,⁷ de même qu'elle préserve une grande partie de l'autonomie des cantons. Face à la menace que représentent les demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle de la part des propriétaires fonciers, et en l'absence des moyens financiers qu'était censé fournir le mécanisme de prélèvement de la plus-value, le sauvetage de la politique d'aménagement du territoire a passé par la « judiciarisation » de sa mise en œuvre (Nahrath 2003) et notamment le durcissement, par les juges fédéraux dans le cadre de la jurisprudence, des conditions d'octroi des indemnisations pour expropriation matérielle (Moor 2002).

Etape 4: la mise en œuvre de la LAT dans les cantons et les communes (1980–2000)
Les années 1980 et 1990 sont caractérisées par la mise en œuvre de la LAT dans les cantons qui légifèrent et développent leurs planifications directrice (canton) et d'affectation (communes). La section « Politique d'aménagement du territoire » fait le bilan de cette mise en œuvre.

Etape 5: la première révision substantielle de la LAT (2000–2020)
Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, la LAT a fait l'objet de quatre révisions partielles et d'une révision substantielle en 2012. Les trois premières révisions portent sur le financement de l'équipement de la zone à bâtir (ZAB), ainsi que sur l'assouplissement des conditions d'autorisation en matière de changement d'affectation des constructions et installations situées dans la zone agricole. La quatrième révision de décembre 2010 est une tentative de réponse à l'initiative populaire fédérale « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » (dite « initiative Weber ») lancée en 2007 par Helvetia Nostra. La portée de cette quatrième révision s'est cependant trouvée relativisée par l'acceptation par le peuple et les cantons le 12 mars 2012 de « l'initiative Weber »⁸ qui interdit la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes dont le taux de résidences secondaires dépasse les 20 pour cent.

Une cinquième révision – majeure – de la LAT a lieu en 2012–2014.⁹ Cette révision poursuit quatre objectifs – densification, réduction des ZAB surdimensionnées, introduction d'un mécanisme de compensation des plus- et moins-values foncières et lutte contre la thésaurisation des terrains constructibles – et met à disposition de nouveaux instruments permettant le renforcement de la politique fédérale d'aménagement du territoire (cf. section « Politique d'aménagement du territoire »).

Comme le montrent ces cinq étapes, le développement de l'aménagement du territoire passe dans un premier temps par la régulation du droit foncier avant de donner lieu au développement d'une véritable politique publique, d'abord cantonale puis fédérale (Varone et Nahrath 2014).

Les principaux modes d'intervention des politiques environnementales et d'aménagement du territoire

Politiques environnementales

Les politiques environnementales sont notamment fondées sur les trois grands principes suivants:

- (1) Le principe de causalité (ou principe du « pollueur-payeur ») qui exige d'opérer une internalisation des externalités négatives générées par les producteurs et/ou consommateurs de produits polluants (art. 74, al.2 Cst).
- (2) Le principe de prévention qui « vise à prévenir des dégâts dont le rapport de causalité avec le fait générateur du dommage est scientifiquement prouvé » (Flückiger 2005: 112).

- (3) Le principe de pesée des intérêts qui implique, dans le cadre de toute décision qu'elle soit administrative ou judiciaire, de pondérer – à l'aide notamment du principe de proportionnalité – d'une part, les intérêts des utilisateurs ou exploitants de l'environnement (i. e. les « pollueurs ») et, d'autre part, ceux des victimes des externalités environnementales négatives et/ou des protecteurs de l'environnement (Morand 1996).

Afin d'atteindre les objectifs fixés dans les bases légales – souvent sous la forme de Valeurs limites d'immissions (VLI)¹⁰ – différents instruments (substantiels et procéduraux) ont été mis en place. Le tableau 28.2 présente et exemplifie les principales catégories d'instruments substantiels à disposition des autorités politico-administratives.

Les principaux instruments procéduraux sont les suivants:

- L'Etudes d'impacts sur l'environnement (EIE) est fondée sur le principe selon lequel tout maître d'ouvrage, public ou privé, dont le projet de construction d'une nouvelle infrastructure ou de modifier ou d'agrandir une installation industrielle ou infrastructurelle existante est susceptible de porter atteinte à l'environnement, est tenu de produire – à ses propres frais – un rapport d'impact sur l'environnement.
- Le droit de recours des Organisations de protection de l'environnement (ONGE) consiste en un droit de recours contre des décisions prises par des autorités cantonales ou fédérales en matière de planification, de construction ou de modification d'installations susceptibles d'affecter négativement l'environnement, la nature ou le paysage. Ce droit a été octroyé aux organisations de protection de la nature, de l'environnement et du patrimoine culturel et construit existant depuis plus de dix ans, déployant leurs activités à l'échelle nationale et ne poursuivant pas de but lucratif.

Tableau 28.2: Les différentes catégories d'instruments substantiels des politiques environnementales

Catégories d'instruments	Exemples
Réglementaires	Interdictions et permis d'émissions Autorisations d'exploitation Valeurs limites d'émissions (VLE) (p. ex. eaux, air, sols, bruit) ¹¹ Quotas d'émissions (p. ex. CO ₂)
Incitations fiscales et économiques	Taxes et redevances (p. ex. COV, CO ₂ , sacs poubelle) Amendes Subventions (p. ex. panneaux solaires) Abattements fiscaux (p. ex. isolation des bâtiments) Instruments de marché (p. ex. certificats échangeables de droits d'émissions de CO ₂)
Persuasifs	Campagnes d'information
Autocontrôle	Auto-déclaration des émissions par les émetteurs
Exécution par équivalent	Fourniture directe de prestations par l'Etat (p. ex. construction de murs anti-bruit)

Source: auteurs.

Politique d'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire est fondée sur *deux grands principes* (art. 75 Cst. al. 1):

- (1) Le principe de «l'utilisation judicieuse et mesurée du sol»¹² implique une séparation claire des zones constructibles de celles qui ne le sont pas, ceci afin d'éviter la dispersion des constructions et le mitage du paysage, la «préservation à long terme de la fertilité des sols», ainsi que la «réduction des pertes des terres arables».
- (2) L'«occupation rationnelle du territoire» implique quant à elle une «amélioration de la répartition des utilisations des sols», une «optimisation de l'usage des zones à bâtir» (dimensionnement proportionné aux besoins des 15 prochaines années et densification supportable), ainsi qu'un «développement harmonieux de l'ensemble du territoire» (concentration décentralisée de l'urbanisation, maintien des équilibres régionaux).

Les principaux instruments mis à disposition dans la LAT sont les suivants:

- *Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération* constituent les deux principaux instruments d'aménagement direct de la Confédération, servant à la planification et à la coordination des tâches fédérales sectorielles à incidences spatiales.
- *Le zonage*, soit la création de *plans de zones* opérant une distinction entre zones constructibles (ZAB) et non constructibles (zones agricoles et zones protégées), constitue le principal mode de régulation de la politique d'aménagement du territoire. Ces plans sont élaborés à différentes échelles de planification, cantonale, régionale et communale. Ils n'ont pas les mêmes objectifs ni la même portée juridique selon l'échelle de planification retenue:
 - *Le plan directeur cantonal* (PDCn) constitue le principal instrument de gestion et de coordination de l'organisation du territoire (cantonal). A partir d'une description détaillée de l'état de la coordination des activités à incidences spatiales de la Confédération, du canton et des communes, il permet d'élaborer une vision globale des objectifs du développement territorial. Ce faisant, il sert d'instrument d'orientation et d'approbation des plans d'affectation communaux. Les PDCn sont soumis pour approbation aux autorités fédérales compétentes (ARE). Ils ont force obligatoire pour les autorités publiques, mais pas pour les propriétaires.
 - *Le plan d'affectation communal* (PAC) définit, de manière légalement contraignante pour l'ensemble des propriétaires, l'affectation des usages possibles des différentes portions du territoire communal. Il opère une séparation stricte entre les zones constructibles et les zones non constructibles. Ce faisant, les PAC fixent pour chaque propriétaire foncier le mode et les limites de l'exploitation économique de son bien-fonds. Le PAC est établi par la commune selon une procédure démocratique et doit être

conforme au PDCn, ainsi qu'aux plans sectoriels de la Confédération. De manière à concrétiser le PAC, des plans d'affectation spéciaux réglant l'aménagement de zones plus limitées (quartier, lotissement) sont également possibles. Les PAC sont approuvés par les autorités cantonales et servent de base pour la délivrance des permis de construire.

- *Le permis de construire* est la concrétisation du droit à bâtir conféré par les PAC. Il dépend du respect des principes suivants: l'obligation d'équipement du terrain, la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone et l'obligation d'obtenir une dérogation dans le cas contraire (p. ex. constructions hors de la ZAB).

Il existe par ailleurs une série «d'instruments auxiliaires» issus du droit foncier dont la concrétisation est laissée aux cantons: le remembrement parcellaire et son usage coordonné avec le zonage (art. 20 LAT), l'obligation d'équipement et la participation financière des propriétaires fonciers (art. 19 LAT), ou encore le droit de préemption. Il convient également de noter que la loi sur le droit foncier rural de 1991¹³ interdit l'acquisition de terrains situés en zone agricole par des non-agriculteurs, cette interdiction s'appliquant également aux autorités publiques (cantons et communes).

La révision du 15 juin 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014), qui constitue la plus importante révision depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, introduit les nouveaux instruments suivants: (1) le prélèvement obligatoire des plus-values foncières résultant de mesures d'aménagement,¹⁴ (2) le développement d'une méthode fédérale (obligatoire pour les cantons) de calcul du dimensionnement des zones à bâtir communales selon le critère des besoins de développement à 15 ans, (3) la réduction des ZAB surdimensionnées, (4) la possibilité pour les autorités cantonales et communales d'imposer des mesures d'améliorations foncières ou un délai impératif pour la construction d'un terrain situé en ZAB, ceci afin de garantir la disponibilité des terrains constructibles non encore construits, et (5) le renforcement du contenu des plans directeurs cantonaux (PDCn) en matière de mesures particulières à prendre afin de densifier les zones déjà urbanisées et de soutenir la requalification urbaine.

4 Les acteurs et leur coordination

On peut schématiquement représenter la configuration des acteurs des politiques environnementales et d'aménagement du territoire sous la forme d'une triangulation entre *trois pôles* organisant les relations entre *cinq catégories d'acteurs distinctes*. Ainsi, afin de résoudre un problème public de nature environnementale et/ou spatiale, les *acteurs politico-administratifs* (APA) formulent et mettent en œuvre des programmes et des instruments ayant pour objectif de modifier les comportements

considérés comme problématiques de *groupes cibles* (GC); ceci afin de réduire, voire supprimer, les effets négatifs (générées par les activités des GC et) affectant les victimes du problème public, que l'on peut ainsi définir comme les *groupes bénéficiaires* (GB) de ces politiques. A cette première série d'acteurs concernés de manière directe par les politiques environnementales et d'aménagement du territoire, il convient d'ajouter les acteurs affectés indirectement (*groupes tiers*) – positivement (*tiers gagnants* - TG) ou négativement (*tiers perdants* - TP) – par ces mêmes politiques.

Cinq groupes d'acteurs participent plus spécifiquement au champ actoriel triangulaire de ces deux domaines de politiques. Pour chacune de ces catégories, nous distinguons les acteurs communs et spécifiques à chacun des domaines.

1) *Les partis politiques* qui participent, via le Parlement et parfois la démocratie directe, à la formulation de la politique (APA). Les partis écologistes (Verts et Verts libéraux) sont d'importants promoteurs et soutiens des politiques environnementales, même s'ils divergent parfois sur les choix des GC et des instruments. Ce faisant, ils se trouvent, en compagnie des ONG environnementales, du côté des GB. Le PSS soutient les programmes d'écologisation (GB) tant qu'ils n'ont pas d'impacts trop importants sur les intérêts économiques des travailleurs (GC). Les partis de centre-droite (PDC et PLR) défendent en premier lieu les intérêts des principaux secteurs économiques du pays (GC), mais soutiennent de plus en plus souvent également des programmes environnementaux et d'aménagement du territoire dans les cas où les problèmes pris en charge sont susceptibles de péjorer de manière importante les conditions de vie économiques et sociales de la population (GB). L'UDC ne soutient quant à elle que très rarement les programmes des politiques environnementales dans la mesure où ses préférences sont clairement orientées en direction de la défense des intérêts des secteurs économiques les plus fréquemment visés par ces dernières. On retrouve ces mêmes clivages dans le cas de la politique d'aménagement du territoire, à la différence que ce sont historiquement les partis bourgeois qui ont contribué à développer cette politique initialement envisagée comme un instrument d'organisation spatiale du développement économique, alors que les partis écologistes et de gauche tentent depuis plusieurs décennies de faire de l'aménagement du territoire une politique de protection des ressources naturelles et de durabilité.

2) *Les ONG et autres groupes organisés de la société civile* qui participent également à la formulation des politiques via la démocratie directe, le lobbysme parlementaire et parfois la mise en œuvre de certains programmes. Les ONG environnementales jouent un rôle politique central dans la défense des intérêts de la nature, du paysage et de l'environnement (GB). D'autres organisations de la société civile peuvent parfois jouer un rôle important dans la mise à l'agenda et/ou la formulation de politiques environnementales (GB).

3) *Les administrations fédérales, cantonales et locales (APA)* qui participent à la documentation des problèmes publics, à la formulation et à la mise en œuvre des

programmes de politiques. Au niveau fédéral, les deux principaux offices en charge de ces deux domaines de politiques sont l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Ces deux offices jouent un rôle central, que ce soit dans la mise à l'agenda de certains problèmes, dans la collaboration avec les experts, ou dans la formulation des programmes. Leurs ressources sont cependant, en comparaison avec d'autres secteurs de l'administration fédérale, relativement limitées, même si en croissance constante depuis les années 1980. De même, leur pouvoir de guidage et de contrôle de la mise en œuvre dans les cantons est relativement limité. Ils restent cependant parmi les acteurs déterminants en matière d'orientation stratégique et substantielle des deux politiques publiques.

4) *Les acteurs économiques* qui se trouvent dans des positions parfois contrastées. Une majorité des secteurs économiques se trouvent directement ciblés (GC) ou indirectement affectés négativement (TP) par les politiques environnementales (p.ex. industries pétrolière, chimique, automobile) et d'aménagement du territoire (p.ex. propriétaires fonciers, promoteurs, développeurs, investisseurs) en ce qu'ils se voient imposer des mesures (réglementaires et/ou financières) contraignantes pour leurs activités économiques. D'autres secteurs (p.ex. agriculture, logements, transports), ou parfois les mêmes, sont directement ciblés (GC) ou indirectement affectés positivement (TG) par des mesures incitatives de nature essentiellement financières (subventions). De manière générale, les politiques environnementales et d'aménagement du territoire sont caractérisées par le rôle souvent déterminant des groupes tiers, et notamment les tiers gagnants (TG) qui soutiennent fortement les programmes de ces politiques. Parmi les TG, on trouve en premier lieu ce que l'on appelle «l'écobusiness», soit le secteur, en forte croissance depuis plusieurs décennies, regroupant l'ensemble des professions et entreprises fournissant l'expertise environnementale et de planification (p.ex. bureaux privés de conseil et de planification environnementale ou d'urbanisme).

5) *Les acteurs scientifiques* qui produisent les connaissances scientifiques informant les processus décisionnels. En raison du degré souvent élevé d'incertitude qui caractérise les problèmes environnementaux, la collaboration avec les acteurs scientifiques est souvent cruciale pour la plupart des acteurs évoqués ci-dessus. Si les administrations publiques entretiennent des liens relativement étroits avec les chercheurs au sein des hautes écoles, les relations entre ces derniers et les décideurs politiques sont plus compliquées. Le type de connaissances produites par les organes scientifiques de référence au sein des académies suisses des sciences tels que Proclim ou le Forum biodiversité ou par les organes consultatifs comme l'OcCC pour le climat, ainsi que le rythme de leur validation scientifique et diffusion, sont souvent en décalage avec les attentes des décideurs politiques.

Les études de mise en œuvre ont montré, dans ces deux domaines de politique, une tendance à la judiciarisation qui contribue à octroyer aux *juges des tribunaux* un rôle parfois central dans les processus de politiques environnementales et d'aménagement du territoire.

5 Etat actuel de la mise en œuvre

Politiques de l'environnement

Il n'est pas aisé de faire une synthèse exhaustive de l'état de la mise en œuvre et des effets (bénéfiques ou non) déployés par les différentes politiques sectorielles de l'environnement. Sur la base du dernier rapport du Conseil fédéral sur l'état de l'environnement en Suisse (Conseil fédéral 2018), il est possible de dégager les constats très généraux suivants (cf. tableau 28.3) qui nous donnent quelques indications sur les « performances » des différentes politiques sectorielles de l'environnement.

Tableau 28.3 : Etat actuel (2018) de la mise en œuvre des principales politiques environnementales

Domaines	Apports	Limites
Climat	Réduction de 10% des émissions de GES entre 1990 et 2016. Objectifs atteints pour les secteurs du bâtiment et de l'industrie. Révision en cours de la loi CO ₂ (mise en conformité avec les Accords de Paris). Stratégie et plan d'action en matière d'adaptation au changement climatique.	Objectifs 2020 (réduction de 20%) difficilement atteints. Objectifs non atteints principalement dans le secteur des transports. Absence de prise en compte des secteurs de l'aviation civile internationale et de l'agriculture. Réchauffement plus important en Suisse comparativement à la moyenne mondiale.
Air	Amélioration constante de la qualité de l'air (nette diminution de la pollution atmosphérique entre 1988 et 2017), qui est bonne en comparaison européenne.	Dépassement régulier des VLI pour les particules fines (PM10), le dioxyde d'azote (NO ₂) et l'Ozone (O ₃).
Biodiversité	Développement d'un plan d'action dans le cadre de la « stratégie biodiversité Suisse » (2017).	Réduction persistante de la qualité et de la superficie des milieux naturels de haute qualité. La moitié des espèces indigènes sont menacées ou potentiellement menacées.
Eaux	Baisse continue (depuis les années 1970) des pollutions au phosphore et à l'azote (nutriments) dans les eaux de surfaces, notamment suite à l'obligation de raccordement aux STEP.	Dépassement fréquent des VLI pour les nitrates dans les eaux souterraines. Pollution persistante des petits cours d'eau par les nutriments et les pesticides agricoles. Découverte de micropolluants provenant des ménages et des industries dans les cours d'eau. Mise en œuvre partielle des débits minimaux. Augmentation de la température moyenne des cours d'eau.
Forêts	Superficie forestière en constante augmentation et accroissement de la diversité des essences. Stabilité voire augmentation du volume de bois produit. Objectifs atteints en termes de création de réserves forestières.	Impacts croissants du réchauffement climatique (sécheresse, apparition de nouveaux organismes nuisibles). Pollution atmosphérique et acidification des sols.

Domaines	Apports	Limites
Sols	Baisse du rythme de croissance de l'imperméabilisation. Tendance (à vérifier) à la réduction de l'érosion des sols. Développement par la Confédération d'une stratégie nationale pour le sol (2017).	Augmentation continue des surfaces imperméabilisées (+ 29% depuis 1979) qui correspondent à 4,7% de la superficie du pays en 2009. Augmentation de la pollution chimique des sols (zinc, cuivre et azote).
Paysages	Augmentation de la superficie des espaces protégés. Création de 16 PNR depuis 2007.	Poursuite du mitage et de la fragmentation des paysages, notamment par les infrastructures de transports.
Bruit	Réduction de certaines nuisances sonores (trafic routier, ferroviaire et aérien) grâce aux mesures de réduction des émissions sonores à la source.	Objectifs de lutte contre le bruit seulement partiellement atteints (croissance démographique, augmentation du trafic routier, de l'urbanisation). Augmentation (par rapport à 1987) du nombre de personnes exposées à des niveaux sonores dépassant les VLI.
Déchets urbains	Généralisation du principe de causalité (« pollueur-payeur »). Réductions des impacts écologiques de l'incinération et amélioration de la valorisation thermique (chaleur et énergie) grâce à la modernisation des UIOM. Doublement du taux de recyclage entre 2000 et 2020.	Augmentation des quantités de déchets par habitant. Orientation essentiellement « end-of-pipe ». Difficile circularisation des flux de matières (p.ex. plastiques). Quasi absence de mesures d'éco-design des produits et très faible taux de réutilisation des objets.
Sites contaminés	2/3 des sites pollués nécessitant une investigation ont été investigués. En 2025, tous les sites devraient avoir été investigués. 1/4 des sites contaminés ont été assainis grâce aux indemnités OTAS. ¹⁵ Tous les sites contaminés devraient avoir été assainis d'ici 2040.	3000 sites contaminés doivent encore être assainis.
Produits chimiques	Application stricte des conventions internationales et du principe de précaution. Législation très exigeante en comparaison internationale. Contrôle du marché et des entreprises. Stratégie nationale pour les produits chimiques et Plan d'action Produits phytosanitaires.	Présence de résidus de produits phytosanitaires dans les eaux. Connaissances scientifiques insuffisantes concernant leur effet sur les sols et sur la biodiversité.

Sources : auteurs, adapté de Knoepfel et al., 2010; Conseil fédéral 2018.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de ce tableau de synthèse :

- Le degré de résolution des problèmes environnementaux varie fortement entre les différents domaines de politiques environnementales.
- Les politiques « classiques » qui traitent de problèmes plus spécifiques et limités et dont les interventions reposent sur des dispositifs techniques clairement identifiés (produits chimiques, sites contaminés, déchets ainsi que, dans une moindre mesure, air, protection qualitative des eaux et des sols et bruit)

semblent obtenir de meilleurs résultats que les politiques plus transversales et écosystémiques (biodiversité, paysage et climat). Les politiques historiques de gestion des ressources (eaux et forêts) se trouvent entre les deux, mais risquent d'être rapidement soumises à une pression accrue résultant du réchauffement climatique.

- Les succès de ces politiques « classiques » ne semblent toutefois pas être en mesure de garantir une gestion véritablement durable (i.e. qui respecte les limites planétaires) des systèmes de ressource concernés. En effet, fondées sur le paradigme de la *limitation généralisée et préventive des émissions*, ces politiques sont incapables de définir des *quotas maximaux d'émissions polluantes* – ou de *prélèvements de ressources*, ce qui revient au même – qui soient contraignants, ces derniers étant les seuls à même de garantir une gestion véritablement durable des ressources environnementales.
- La politique climatique n'a pas encore permis d'atteindre les objectifs – pourtant urgents – dans le domaine de la réduction des émissions de GES (Ingold, Pflieger 2016), ce qui explique les très nombreuses et fréquentes révisions de la Loi CO₂.
- Dans les domaines de l'adaptation au changement climatique et de la préservation de la biodiversité, la Confédération a choisi de ne pas introduire de lois, mais deux stratégies en 2012, complétées en 2017 (biodiversité) et 2020 (adaptation aux changements climatiques) par des plans d'action impliquant une délégation importante de la mise en œuvre aux cantons (Widmer 2018).

Politique d'aménagement du territoire

Suite à l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, le Conseil fédéral a procédé à plusieurs évaluations de ses effets (p. ex. ARE 2005, Conseil fédéral 2017). Ces différents rapports, ainsi que les résultats de plusieurs études scientifiques portant sur le développement territorial et les usages sociaux, économiques et écologiques des sols (Häberli et al. 1991), convergent sur l'identification des principaux apports et lacunes de la LAT.

La LAT a ainsi permis une généralisation du principe de séparation entre zones constructibles et non constructibles. Ce faisant, elle a permis de réduire l'ampleur des opérations de spéculation, de limiter la dispersion des constructions, ainsi que d'améliorer la protection des terres agricoles et des espaces naturels sensibles. Cependant, l'élaboration et la mise en œuvre des plans se sont révélées plus compliquées que prévu.

Les principaux problèmes actuels de mise en œuvre de la LAT restent nombreux. Ils concernent notamment : le surdimensionnement récurrent des zones à bâtir et leur difficile redimensionnement ; la poursuite de l'étalement urbain et du mitage du paysage (et de la fragmentation des écosystèmes) ; la faible compensation effective des gains et des pertes résultant des mesures d'aménagement en raison de l'introduction très tardive (2014) du prélèvement systématique de la plus-value ; la

difficulté des communes à faire face à leur obligation d'équipement dans ces mêmes zones à bâtir (notamment en raison de leur surdimensionnement) ; la thésaurisation, parfois sur plusieurs décennies, de terrains constructibles empêchant une urbanisation cohérente ; la pratique trop libérale en matière d'octroi d'autorisations exceptionnelles de construire hors zone à bâtir ; la fragmentation institutionnelle qui rend très difficile une planification cohérente à l'échelle des « espaces fonctionnels » (notamment les agglomérations) (Jeannerat 2012).

Au vu de cette liste (non exhaustive) des problèmes, il est à craindre que, bien qu'ambitieuse, la dernière révision en date de la LAT en 2012 ne soit pas suffisante pour permettre une résolution complète de ceux-ci.

6 Conclusion et perspectives

Ce chapitre a présenté le développement historique des politiques environnementales et d'aménagement du territoire sous l'angle à la fois substantiel (« policy »), procédural et actoriel (« politics ») et institutionnel (« polity »). Une telle lecture permet de mettre en lumière les enseignements suivants.

Comme probablement pour tout domaine naissant de politique publique, ce développement a dans un premier temps consisté dans la mise en place des principaux dispositifs institutionnels (articles constitutionnels, bases légales et services administratifs) qui n'ont plus fondamentalement changé jusqu'à aujourd'hui. Puis, après une phase intense de développement substantiel et légal allant du milieu du XXe siècle jusqu'aux années 1990, les 30 dernières années ont surtout été marquées par une tendance à l'internationalisation des programmes politiques nationaux (plus forte dans le cas de l'environnement que dans celui de l'aménagement du territoire), ainsi que par des révisions plus ou moins importantes des lois et ordonnances existantes, dont la dernière en date est la révision de la LAT en 2012, avant celle, en cours, de la Loi CO₂ en 2021.

Au-delà de cette importante production de politiques publiques, les plus grands changements concernent certainement les rapports de forces entre les différentes coalitions d'acteurs au sein du champ politique national (« politics »). A cet égard, on peut noter que les conflits entre les acteurs pro-économie et pro-écologie se sont quelques peu apaisés, suite notamment à la fragmentation croissante de ces deux coalitions.

Ces reconfigurations actorielles sont encore accentuées par l'arrivée de nouveaux problèmes publics sur l'agenda de la politique environnementale suisse, comme par exemple le gaspillage alimentaire (« food waste ») ou encore les déchets plastiques (Lauwerier et al. 2021). Dans ces deux cas, on compte pour l'instant sur l'autorégulation (Brunner 2004) et les mesures prises par les individus, les ménages, et les entreprises au sein des différents secteurs économiques. Ainsi, alors que les années 1990–2020 semblent avoir été marquées par une forte production de régula-

tions, notamment à l'aide d'instruments de marché (cf. tableau 28.1), nous assistons peut-être actuellement à la genèse d'une nouvelle et quatrième étape qui serait caractérisée par (un retour de) l'autorégulation sous la pression et le contrôle accrus d'une société civile plus fortement mobilisée.

Les deux thématiques environnementales ayant probablement bénéficié de la plus grande visibilité ces dernières années ont été les changements climatiques et la biodiversité. Par ailleurs, depuis 2010, on assiste à un retour de l'aménagement du territoire sur l'agenda politique fédéral, où il retrouve l'importance qu'il connaissait dans les années 1960 et 1970.

Mais cette analyse conjointe des politiques environnementales et d'aménagement du territoire permet également d'identifier *trois enjeux principaux* pour leur développement à l'avenir :

Le caractère sectoriel du développement des politiques environnementales pose la question de la *coordination*, d'une part, entre politiques environnementales elles-mêmes, et d'autre part, entre politiques environnementales et politique d'aménagement du territoire. Si la première génération des politiques environnementales a connu d'importants problèmes de coordination et de « *problem shifting* » (Knoepfel et al. 2010: chapitre 19), des améliorations semblent avoir été apportées à partir des années 1990, notamment grâce à une amélioration des procédures législatives, ainsi qu'au développement de programmes et de plans d'action plus transversaux (paysage, biodiversité, inondations, climat, agglomérations). Toutefois, la très forte croissance des régulations environnementales durant cette même période semble avoir été plus rapide et importante que celle des dispositifs de coordination, avec pour conséquence le risque d'un blocage de la dynamique d'intégration de ces politiques empêtrées dans un « *piège de la complexité institutionnelle* » (« *institutional complexity trap* ») (Bolognesi et Nahrath 2020).

Le développement du discours de la « *transition écologique* » véhicule une double critique des politiques environnementales et d'aménagement du territoire contemporaines : d'une part, la critique de la conception « *faible* » de la durabilité et l'appel au respect strict des « *limites planétaires* » (« *planet boundaries* ») impliquent un *changement de paradigmes* de ces politiques en direction de la gestion durable des ressources (Gerber et al. 2009; IRR framework special issue in *Environmental Science and Policy* 2020); et d'autre part, il appelle à un élargissement du champ d'action des politiques environnementales au travers d'une écologisation d'un certain nombre de politiques non environnementales, telles que les politiques agricoles, des transports, de l'énergie, du logement, du développement industriel, ou encore de l'aménagement du territoire.

L'étude des déficits de mise en œuvre des politiques portant sur la régulation de ressources naturelles (eaux, air, sols, forêts, paysage, biodiversité, aménagement du territoire, climat) a mis en lumière l'inadéquation du régime actuel de la propriété privée, tel que défini dans le Code civil, pour réguler les problèmes environnementaux et d'aménagement du territoire contemporains en raison d'une for-

mulation trop rigide, exclusive et inadéquate des droits de propriété sur ces mêmes ressources (Aubin, Nahrath 2015).

Nul doute que la prise en compte de ces trois enjeux impliquera des réflexions et des réorganisations en profondeur des politiques environnementales et d'aménagement du territoire à l'avenir.

Notes

- 1 Ingold et al. (2016) se basent sur un entretien mené avec Heribert Rausch en 2013 ; https://de.wikipedia.org/wiki/Heribert_Rausch [15.8.2020].
- 2 Les législations et événements répertoriés dans ce tableau ont été sélectionnés sur la base de l'expérience accumulée par les auteurs durant une vingtaine d'années de recherche scientifique dans ces deux domaines de politiques publiques.
- 3 Titre 18^e, art. 641 à 654.
- 4 Titre 19^e, art. 655 à 712.
- 5 L'inscription de cette garantie de la propriété (privée) dans la Constitution fédérale trouve son importance dans le fait qu'elle contribue à renforcer sensiblement le principe – déjà existant au niveau cantonal – de l'obligation d'indemnisation des propriétaires en cas d'expropriation matérielle.
- 6 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RO 1979 1573, RS 700).
- 7 En réalité, l'instrument du prélèvement de la plus-value n'a pas été formellement supprimé, le choix de sa mise en œuvre étant laissé aux cantons (art. 5 LAT), qui n'en feront quasiment pas usage.
- 8 L'initiative est acceptée par 50,6 % des votants, ainsi que par douze cantons et trois demi-cantons.
- 9 Acceptée par le Parlement fédéral le 15 juin 2012, cette révision a été attaquée en référendum, notamment par l'Union suisse des arts et métiers (USAM). Le référendum a été rejeté par 69,2 % des votants le 3 mars 2013.
- 10 Par VLI, on entend la concentration moyenne maximale admise pour une substance polluante pendant une période donnée.
- 11 Par VLE, on entend l'intensité maximale des émissions polluantes admises par émetteur pendant une période donnée (concentration et débit).
- 12 Les citations entre guillemets sont extraites de la LAT.
- 13 Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11).
- 14 Le taux fédéral minimal est de 20 %. Les cantons peuvent décider d'un taux supérieur qui ne doit cependant pas dépasser 50 % (considéré comme confiscatoire). Il est exigible au moment de la construction ou de l'aliénation du bien-fonds.
- 15 Ordonnance du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), RS 814.681

Bibliographie

- ARE (2005): *Rapport 2005 sur le développement territorial*. Berne: ARE.
- Aubin, David et Stéphane Nahrath (2015): De la plura dominia à la propriété privée : l'émergence de la conception occidentale de la propriété et ses conséquences pour la régulation des rapports sociaux à l'égard de l'environnement et du foncier. Dans: Travési, Céline et Maïa Ponsonnet (éds): *Les conceptions de la propriété foncière à l'épreuve des revendications autochtones: possession, propriété et leurs avatars*. Marseille: Pacific-Credo.
- Böhlen, Bruno, et Raymond Clémenton (1992): Die internationale Umweltschutzpolitik der Schweiz. In Riklin, Alois, Hans Haug et Raymond Probst (éds): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, 1015–1026. Berne: Haupt.

- Bolognesi, Thomas et Stéphane Nahrath (2020): Environmental Governance Dynamics: Some Micro Foundations of Macro Failures. *Ecological Economics*, 170. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2019.106555.
- Brunner, Ursula (2004): Regulierung, Deregulierung und Selbstregulierung im Umweltrecht. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 123(3).
- Conseil fédéral (1966): Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière, (du 31 mai 1966). Dans: *Feuille Fédérale* 1966: 898.
- Conseil fédéral (2017): *Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération*. Berne: ARE.
- Conseil-fédéral. (2018): *Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral*. Berne: OFEV.
- Driessen, P.J. Peter, Carel Dieperink, Frank van Laerhoven, Hens A.C. Runhaar et Walter J.V. Vermeulen (2012): Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes of Environmental Governance: Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 22(3), 143–160.
- Flückiger, Alexandre (2005): La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution. *Revue européenne des sciences sociales* XLI(128), 107–127.
- Gerber, Jean-David, Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath et Frédéric Varone (2009): Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis. *Ecological Economics* 68(3), 798–809.
- Häberli, Rudolf, Claude Lüscher, Brigitte Praplan Chastonay et Christian Wyss (eds) (1991): *L'affaire sol. Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol*. FNRS – rapport final du programme national de recherche (PNR 22) « Utilisation du sol en Suisse ». Genève: Georg.
- Ingold, Karin, Eva Lieberherr, Isabelle Schläpfer, Kathrin Steinmann et Willi Zimmermann (2016): *Umweltpolitik der Schweiz – ein Lehrbuch*. Zurich/Saint Gall: Dike.
- Ingold, Karin et Géraldine Pflieger (2016): Two Levels, Two Strategies: Explaining the Gap Between Swiss National and International Responses Toward Climate Change. *European Policy Analysis* 2(1), 20–38.
- Ingold, Karin, Peter P.J. Driessen, Hens A.C. Runhaar et Alexander Widmer (2018): On the necessity of connectivity: linking key characteristics of environmental problems with governance modes. *Journal of Environmental Planning and Management* 62(11), 1821–1844.
- IRR framework special issue (2020): *Environmental Science and Policy* 112 (2020)
- Jeannerat, Eloi (2012): La planification dans les espaces fonctionnels. *Territoire & Environnement (VLP-ASPAN)* (6), 2–31.
- Knoepfel, Peter (éd.) (2007): *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research*. Berlin: Springer.
- Knoepfel, Peter, Stéphane Nahrath, Jerome Savary et Frédéric Varone (2010): *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zurich/Coire: Ruegger.
- Lauwerier, Ewoud, Laura Gatto, Dunia Brunner, Stéphane Nahrath et Pirmin Bundi (2021): *Comparing European and Swiss Strategies for the Regulation of Plastic*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP et Berne: OFEV.
- Moor, Pierre (2002): L'expropriation matérielle. Dans: *Droit administratif*, Berne: Stämpfli: 741–755.
- Morand, Charles-Albert (éd.) (1996): *La pesée globale des intérêts: droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*. Bâle: Helbing Lichtenhahn.
- Nahrath, Stéphane (2003): *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Thèse de doctorat. Université de Lausanne, IDHEAP.
- Nahrath, Stéphane, Frédéric Varone et Jean-David Gerber (2009): Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 9(1), 1–14.
- Varone, Frédéric et Stéphane Nahrath (2014): Regulating the use of natural resources: When policy instruments meet property rights. Dans: C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès (éds), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 237–264.
- Widmer, Alexander (2018): Mainstreaming climate adaptation in Switzerland: How the national adaptation strategy is implemented differently across sectors. *Environmental Science & Policy* 82, 71–78.

29 Migrationspolitik

Sandra Lavenex, Université de Genève¹
Anita Manatschal, Université de Neuchâtel

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	857
2	Einwanderung	859
3	Flüchtlinge und Asyl	866
4	Integration	871
5	Einbürgerung	874
6	Perspektiven	878

1 Einleitung

Über ein Drittel der Wohnbevölkerung der Schweiz hat einen Migrationshintergrund, während fast ein Drittel selbst im Ausland geboren ist.² Quantitativ betrachtet lässt sich die Einwanderungsrealität der Schweiz durchaus mit jener der klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada oder der USA vergleichen (Piguet 2004: 11; vgl. Abbildung 29.1). Dies gilt aber weder für das nationale Selbstverständnis noch für die politische Gestaltung dieses Phänomens, die sich grundsätzlich von denen eines klassischen Einwanderungslands unterscheiden, wie ein Blick auf die verschiedenen Teilbereiche schweizerischer Migrationspolitik verdeutlicht: Politisch betrachtet war die Schweiz lange Zeit ein Paradebeispiel des kontinentaleuropäischen Gastarbeiterlands mit einer aktiven wirtschaftlichen Einwanderungspolitik bei gleichzeitig restriktiver Integrations- und Einbürgerungspraxis. Unter Integrationspolitik werden gemeinhin Integrationsmassnahmen im sozio-ökonomischen (z. B. Schule, Arbeitsmarkt), religiös-kulturellen (z. B. Spracherwerb, religiöse Sonderrechte) und politisch-legalen Bereich (z. B. Ausländerstimmrecht, Einbürgerung) verstanden (Manatschal et al. 2020). Im Asylbereich hat das Land eine lange humanitäre Tradition, die jedoch angesichts der anhaltenden Politisierung zunehmend in die Defensive geraten ist.

Das Feld der Migrationspolitik hat sich zu einem zentralen Zankapfel der Politik entwickelt. Beispielhaft hierfür ist die Annahme der SVP-Initiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014. Sie stellt eine Entwicklung infrage, die mit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union (EU) 2002 das ehemalige korporatistische System gelenkter ökonomischer Zuwanderung durch einen freien Markt ersetzt und den Geltungsbereich des