

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Volksinitiative "Avanti" (für sichere und leistungsfähige Autobahnen)  
(02.040)**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Berclaz, Philippe  
Dupraz, Laure

## Bevorzugte Zitierweise

Berclaz, Philippe; Dupraz, Laure 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative "Avanti" (für sichere und leistungsfähige Autobahnen) (02.040), 1999 – 2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 17.05.2025.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Infrastruktur und Lebensraum</b>	1
Verkehr und Kommunikation	1
Strassenverkehr	1

## Abkürzungsverzeichnis

<b>UVEK</b>	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
<b>KVF-NR</b>	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
<b>ASTRA</b>	Bundesamt für Strassen
<b>NEAT</b>	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
<b>SBB</b>	Schweizerische Bundesbahnen

---

<b>DETEC</b>	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<b>CTT-CN</b>	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
<b>OFROU</b>	Office fédéral des routes
<b>NLFA</b>	Nouvelle ligne ferroviaire à traverser les Alpes
<b>CFF</b>	Chemins de fer fédéraux suisses

# Allgemeine Chronik

## Infrastruktur und Lebensraum

### Verkehr und Kommunikation

#### Strassenverkehr

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 31.12.1999  
LAURE DUPRAZ

En fin d'année, le **Touring Club Suisse a lancé une initiative «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes»** demandant à la Confédération de résoudre les problèmes de capacité des infrastructures de transport et de développer et entretenir les infrastructures des routes et du rail. Elle demande concrètement que les travaux pour améliorer la capacité des tronçons des routes nationales (Genève – Lausanne, Berne – Zurich, Erstfeld – Airolo) soient entrepris dans un délai de dix ans au plus tard après acceptation de l'initiative.<sup>1</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 29.11.2000  
PHILIPPE BERCLAZ

La **récolte de signatures pour l'initiative populaire Avanti** s'est déroulée durant le cours l'année. Le nombre requis a été atteint en onze mois; munis de 107'727 signatures, le TCS (Touring Club Suisse) et l'ACS (Automobile Club de Suisse) ont pu la déposer auprès de la Chancellerie fédérale.<sup>2</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 28.07.2001  
PHILIPPE BERCLAZ

L'initiative "**Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes**" a abouti en janvier avec 105'024 signatures valables. En attendant le contre-projet que le Conseil fédéral avait promis, le PRD et le PDC ont présenté un catalogue de mesures globales pour régler les problèmes de circulation en Suisse. Ces rapports avaient une portée générale; ils devaient à la fois répondre à l'initiative Avanti et à l'initiative parlementaire Giezendanner (udc, AG) (99.421). Ces deux initiatives avaient comme point commun le percement d'un deuxième tunnel routier au Gothard. Le document stratégique du PRD, formulé en contre-projet d'Avanti, reprenait ses aspects majeurs, avec une exception pour ce qui concernait l'A1 entre Berne et Zurich; il proposait de limiter l'élargissement à six voies aux goulets entre Haerkingen (SO) et Wiggertal, ainsi qu'au contournement de Zurich. A l'instar du PRD et de l'UDC, le PDC a aussi manifesté, via son rapport, son soutien au percement d'un deuxième tunnel du Gothard. Sa position était toutefois plus tranchée que celle du PRD, car ses priorités allaient à la construction des NLFA et le transfert de la route vers le rail.<sup>3</sup>

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU  
VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 01.09.2001  
PHILIPPE BERCLAZ

Pour préparer son **contre-projet**, le Conseil fédéral s'est basé sur un document qui analysait l'évolution de la charge de trafic sur l'ensemble du réseau routier d'ici à 2020. Pour lui, les flux autour des agglomérations, ainsi que sur quelques tronçons d'autoroute, poseront problème à l'avenir. Une ébauche du contre projet a été rendue public en août, la version définitive est attendue pour le printemps 2002. Elle prévoit d'aménager les tronçons autoroutiers les plus encombrés et de désengorger les axes autour des grandes agglomérations. Le Gothard ne figure pas parmi les routes surchargées. D'après l'étude, c'est essentiellement le trafic Nord-Sud des vacanciers qui cause une cinquantaine de jours de gestion par an. Par conséquent, le percement d'un deuxième tunnel ne se justifiait pas pour le Conseil fédéral. Son contre-projet ambitionnait avant tout de cordonner le développement de la route et du rail en respectant la politique suisse des transports modal du premier vers le second. Toujours pour faire face à l'initiative, le Conseil fédéral proposait qu'un second article constitutionnel soit inséré dans le projet de la nouvelle péréquation financière avec les cantons, donnant à la Confédération une responsabilité en matière de trafic d'agglomération. Sans attendre la portée de cette proposition, le Conseil fédéral a pris deux mesures à court terme. Le crédit alloué aux entreprises de transport régional et local passera de CHF 130 à 170 millions dès 2002, afin de leur permettre de faire face aux investissements les plus importants. Les projets des transports publics en agglomération seront, d'autre part, pris en compte dans la deuxième étape de Rail 2000, ainsi que dans la convention sur les prestations 2003-2006 conclue avec les CFF. Il est à noter que sur la question du percement du Gothard, l'étude de l'Office fédéral des routes (OFROU), commandée par la sous-commission des transports du Conseil national pour l'application de l'initiative Giezendanner (99.421), aboutissait à un résultat totalement opposé de la simulation prise en compte par le Conseil fédéral. Les mesures prônées par la sous-commission l'étaient par conséquent aussi. Afin de pouvoir lancer

une consultation et rédiger un message pour le Conseil national, la sous-commission a décidé de ne pas intégrer l'initiative parlementaire dans le débat à venir sur l'initiative Avanti. Elle préférait distinguer les deux textes afin que le peuple puisse en priorité se prononcer sur le principe de la construction d'un deuxième tunnel routier au Gothard (initiative Giezendanner). Bien qu'il n'ait pas à intervenir à ce stade de la procédure, Moritz Leuenberger a approuvé le choix de la sous-commission.

Seul le PS a manifesté son soutien à l'encontre du Conseil fédéral face à l'initiative Avanti. L'UDC souhaitait clairement le deuxième tunnel routier sous le Gothard et appuyait l'initiative. Le PRD était également favorable au Gothard bis, mais refusait l'idée d'un vote séparé proposé par la sous-commission du Conseil national. Quant au PDC, il demandait au Conseil fédéral d'examiner la compatibilité entre le second tube routier et l'article sur la protection des Alpes.<sup>4</sup>

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU  
VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 15.05.2002  
PHILIPPE BERCLAZ

Le Conseil fédéral a rendu la version définitive de son **contre-projet à l'initiative Avanti**. Les éléments de l'ébauche esquissée en 2001 ont été repris intégralement. L'accent a été mis sur les problèmes posés par les trafics privé et public aux abords des grandes villes, ainsi que sur des dispositions permettant d'augmenter la capacité autoroutière sur les tronçons les plus encombrés de l'A1 entre Genève et Lausanne d'un côté, et entre Berne et Zurich de l'autre. Sur ce dernier point, le Conseil fédéral donnait raison aux initiants. Le contre-projet **rejetait la construction d'une nouvelle galerie routière au Gothard**. Elle contrevenait à l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, adopté en votation populaire en 1994. De plus, aux yeux du Conseil fédéral, celle-ci mettait en péril la rentabilité des NLFA et affaiblissait le transfert du transit alpin sur le rail. Les dispositions transitoires du contre-projet précisaient en outre que le Conseil fédéral présentera un an après l'acceptation de ce nouvel article constitutionnel, un programme destiné à accroître la capacité du réseau des routes nationales et à améliorer la fluidité du trafic dans les zones urbaines. Le programme sera conçu de manière à ce que les projets urgents puissent être mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'acceptation dudit article. Les principaux problèmes de circulation se posaient dans les agglomérations de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, Lugano, Saint-Gall, Winterthour et Zurich, ainsi que sur certains tronçons de l'axe est-ouest du réseau des routes nationales. Les tronçons critiques seront examinés de concert avec les cantons. Ensuite, il s'agira de décider dans quelle mesure les problèmes seront résolus par des investissements en faveur du rail ou de la route. Le financement de ces mesures dépendra du sort réservé à la modification constitutionnelle présentée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle permettrait d'investir les recettes du produit de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière dans les projets ferroviaires et routiers dans les agglomérations.<sup>5</sup>

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU  
VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 11.12.2002  
PHILIPPE BERCLAZ

Se penchant sur l'initiative Avanti, la **CTT-CN** a proposé au terme d'un vote serré (14 à 11) un **contre-projet qui englobait toutes les revendications d'Avanti** (doublement du Gothard et extension à six pistes de l'A1) et allait même plus loin que le texte des milieux routiers. Les membres de la commission y ont en effet intégré le financement du trafic dans les villes et dans les agglomérations que le gouvernement proposait en charge. Et en prime, ils ont ajouté la création d'un **fonds routier juridiquement autonome**. Celui-ci serait financé par le transfert des recettes des taxes sur les carburants – CHF 3,7 milliards étaient à disposition. Le fonds, limité dans le temps, et ne serait pas soumis au principe du frein à l'endettement. L'idée d'un tel fonds était d'assurer un financement aux travaux prévus. Concernant l'initiative des Alpes, la commission maintenait le texte, mais une exception était faite à l'interdiction d'augmenter la capacité des routes alpines de transit: elle touchait la construction de voies de circulation supplémentaires entre Erstfeld et Airolo (Gothard). Réagissant, la gauche et les associations environnementales ont fait part de leur opposition. Kaspar Villiger en a fait de même quant à un éventuel transfert des taxes de carburant au fonds routier. En votation, le Conseil national a accepté par 94 voix contre 83 et 7 abstentions le contre-projet de la CTT-CN et repoussé l'initiative Avanti. L'UDC, le PRD et le PL ont été les artisans de la victoire du contre-projet, au grand dam du PS et des Verts. Le PDC a tenté de proposer une solution médiane au doublement du Gothard: il demandait de ne pas inscrire le deuxième tunnel directement dans le contre-projet, mais de préciser qu'il fallait quand même en prévoir la planification. Cette proposition a été rejetée par 87 voix contre 37 et 59 abstentions (socialistes et écologistes). Sur le fonds routier, le National a décidé que le solde devra toujours rester positif et qu'aucun versement d'intérêts ne sera prévu en cas d'utilisation d'une partie des montants disponibles à d'autres fins.<sup>6</sup>

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU  
VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 18.10.2003  
PHILIPPE BERCLAZ

En dépit des protestations de la gauche et des Verts, le **Conseil des Etats** s'est rangé derrière sa Commission des transports et le Conseil national en **soutenant** par 30 voix contre 6 **le contre-projet à l'initiative Avanti** et en rejetant l'initiative. Les propositions de Bieri (pdc, ZG) – freiner le percement du deuxième tube au Gothard – et de Inderkum (pdc, UR) – référendum portant uniquement sur un deuxième tube au Gothard – ont été écartées. Le texte des Etats était toutefois plus restrictif que celui du National. Les sénateurs ont renoncé à accorder la priorité à des voies à six pistes sur les tronçons d'autoroute Genève-Lausanne et Berne-Zurich, lui préférant l'achèvement du réseau des routes nationales. Ils ont en revanche accepté d'assouplir l'article sur la protection des Alpes pour inscrire dans la Constitution la construction d'un second tunnel au Gothard; la zone est cependant raccourcie à Amsteg-Airolo au lieu de Erstfeld-Airolo. Ce percement s'accompagne toutefois de la condition de prendre en compte le transfert du trafic des marchandises de la route sur le rail. A l'instar du Conseil national, les sénateurs ont soutenu les mesures ciblées du Conseil fédéral sur le trafic d'agglomération et la création d'un fonds autonome pour financer ces dépenses. Le Conseil des Etats a demandé au Conseil fédéral de présenter un programme un an après le scrutin, au cas où le projet obtiendrait l'aval du peuple et des cantons. Il concernerait l'achèvement de la construction du réseau routier, l'amélioration de la capacité du réseau des routes nationales et les contributions destinées aux infrastructures dans les agglomérations. Une des différences principales avec le droit en vigueur serait que c'est au parlement, et non plus à l'administration, qu'il reviendrait de fixer les priorités sur les travaux à mener et les moyens à y consacrer. Celui-ci définirait un programme tous les quatre ans. Appelé à aplanir les divergences, le **Conseil national s'est rallié pour l'essentiel à la version du Conseil des Etats**. Il a ainsi renoncé à énumérer les tronçons qui devraient être élargis. Seule Amsteg-Airolo, la route du Gothard, demeurerait citée dans le contre-projet. **Très satisfaits** par le contre-projet élaboré par le parlement, **l'initiative Avanti a été retirée par ses auteurs**.<sup>7</sup>

VERWALTUNGSAKT  
DATUM: 05.12.2003  
PHILIPPE BERCLAZ

Le DETEC a présenté les grandes lignes du programme qui serait soumis au parlement **si le contre-projet à l'initiative Avanti est accepté**. Il comprend trois volets. Le premier a trait à **l'achèvement du réseau des routes nationales** tel qu'il avait été décidé en 1960 par le parlement et complété ultérieurement. Il s'agit des tronçons de l'A16 Transjurane, A9 Haut-Valais, A8 Brünig, A5 Neuchâtel, A5 contournement de Bienne, A4 contournement Ouest de Zurich. Le deuxième volet concerne **les aménagements du réseau des routes nationales**. Le DETEC a établi un ordre des priorités provisoire. Il convient d'aménager en priorité trois tronçons de routes nationales situés en dehors des agglomérations, afin d'éliminer les goulets d'étranglement: A1/A2 Härkingen-Wiggertal, A1 Luterbach-Oesingen et A4 Andelfingen-Schaffhouse nord. Tous les autres tronçons situés en dehors des agglomérations, y compris le deuxième tube au Gothard, arrivent en 2ème et 3ème position. **Les projets dans les agglomérations** constituent le troisième volet. La situation dans les agglomérations n'est toutefois pas encore définie, tout particulièrement dans les grandes agglomérations caractérisées par les plus graves problèmes de trafic. La Confédération et les cantons élaboreront ensemble les projets d'agglomération réunissant le rail et la route, y compris le RER. Le programme du contre-projet serait **financé par le biais d'un fonds d'infrastructure**. Celui-ci serait alimenté par une partie du produit de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Comme premier apport, il bénéficierait de la moitié des réserves du financement spécial pour la circulation routière (CHF 1,6 milliard).<sup>8</sup>

DIREKTER GEGENVORSCHLAG ZU  
VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 08.02.2004  
PHILIPPE BERCLAZ

Les opposants au **contre-projet de l'initiative Avanti** se sont fortement engagés durant la **campagne précédent la Votation**. Leurs arguments se sont concentrés sur deux éléments: la construction du tunnel du Gothard, qui sabotait l'objectif d'un transfert du trafic des marchandises de la route au rail, et les coûts très élevés de réalisation de l'initiative (oscillant entre CHF 30 et 40 milliards), alors que l'Etat devait opérer des restrictions budgétaires. Les opposants craignaient également que l'extension de certaines capacités routières favorise un engorgement du réseau. Le PS, les Verts, les organisations de protection de l'environnement, les syndicats, ainsi que le PDC, contre la recommandation de la direction de son parti, ont apporté leur soutien aux adversaires du contre-projet. Les partisans d'Avanti ont pu compter sur l'appui du PRD, de l'UDC et des associations d'entrepreneurs. L'UDC a toutefois reproché à ses partenaires «leur mollesse» et leur manque d'engagement dans la campagne en comparaison de leurs rivaux. Les partisans ont vanté le concept du contre-projet qui permettait à la fois de promouvoir le trafic privé et les transports publics, et dont le financement était assuré à long terme par l'utilisation des taxes à affectation spéciale

payées par les automobilistes. Ils récusait les chiffres avancés par les opposants et avançaient à la place la somme de CHF 20 milliards. Tout en défendant le texte soumis au vote, Moritz Leuenberger, ministre en charge du dossier, n'a pas caché ses réserves sur les modifications apportées par le parlement. Il a estimé qu'il appartenait à ce dernier de défendre ses propositions.

### **Contre-projet de l'Assemblée fédérale relatif à l'initiative populaire "Avanti" Votation du 8 février 2004**

Participation : 45,6%  
Oui : 800 632 (37,2%) / cantons: 0  
Non : 1 351 500 (62,8%) / cantons: 20 6/2

Mots d'ordre:

- Oui : PRD (1\*), UDC (5\*), PLS, PSL, Lega ; Economiesuisse, USAM.
- Non : PS, PDC (5\*), PES, PEC, PCS, PST, DS, UDF ; USS, CSC.

\* Recommandations différentes des partis cantonaux

Le contre-projet Avanti a été **rejeté par 62,8% des votants et tous les cantons**. La plus forte opposition a été enregistrée aux Grisons (74,5% de non), à Uri (73,6%) et au Valais (71,8%). A l'autre bout de l'échelle, le Tessin (55,7%), Zoug (58,1%) et Schwyz (58,3%) se sont montrés les plus favorables. D'après les résultats de l'analyse Vox, il y a des différences entre les diverses régions linguistiques quant au rejet du contre-projet. Alors qu'en Suisse allemande et au Tessin le motif principal du rejet est d'empêcher la construction du second tube du Gothard, la Suisse francophone met en exergue l'importance des coûts. Les partisans et adversaires du contre-projet se sont rejoints sur la nécessité d'investir dans les transports publics d'agglomérations. Selon l'Analyse Vox, le comportement de vote dénote un fossé gauche/droite : les personnes à gauche de l'échiquier politique rejettent le contre-projet, tandis que celles qui se situent à droite l'acceptent de justesse. La position relative à la politique de protection de l'environnement a influencé la décision de manière quasi identique. Le comportement des sympathisants des partis montre que le scepticisme s'était largement répandu dans le camp bourgeois. A l'inverse, la gauche a su motiver ses sympathisants à participer au vote. Deux tiers de sympathisants du PDC ont suivi la recommandation de leur parti.<sup>9</sup>

---

1) FF, 2000, p. 107 ss.

2) FF, 2000, p. 107ss. et 2001, p. 1102 ss.; presse du 29.11.00.

3) FF, 2001, p. 1102; presse du 25.1, 26.4 et 12.6.01; TG, 5.6.01; LT, 28.7.01.

4) LT, 1.9.01.; LT, 7.7 et 6.8.01; presse du 23.8.01.

5) FF, 2002, p. 4187 ss.; presse du 15.5 et 16.5.02.

6) BO CN, 2002, p. 2015 ss. et 2045 ss.; presse du 11.12 et 12.12.02.; Presse du 23.10.02 (contre-projet CTT-CN); CdT, 20.11.02 (réactions).

7) BO CE, 2003, p. 508 ss., 563 s. et 590 ss.; BO CN, 2003, p. 296; Rapport CTT-CN du 12.03.03; presse du 3.5.03 (commission); BO CN, p. 1294 ss. et 1749 s.; 24h, 17.9.03 (CN); LT, 18.10.03 (initiants).

8) Presse du 7.11 et 26.11.03; DETEC, communiqué de presse, 6.11 et 5.12.03.

9) FF, 2004, p. 2045 s; Hirter, Hans / Linder, Wolf, Vox, Analyse des votations fédérales du 8 février 2004, Berne 2004; presse du 9.2.04.; Presse du 9.2.04.; Presse du mois de janvier.