

Mise en œuvre de la loi 13488 de prise en charge partielle ou totale des abonnements de transports publics unireso par l'Etat de Genève

Gouvernance, cadre réglementaire, dispositions opérationnelles, communication et monitoring

BMH – Bureau Mobil'homme

Août 2026



6-24 ANS

DEMANDE TON ABO 2025

100% OFFERT*

unireso.com

*sous conditions

Le bureau BMH, auteur du présent rapport, a été mandaté par le département de la santé et des mobilités (DSM) de la République et canton de Genève en tant qu'Assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) afin d'accompagner la mise en œuvre de la loi 13488. Fort de son expertise en matière de politiques de tarification de la mobilité, BMH a participé à toutes les séances des quatre groupes de travail (GT) et du comité de pilotage (COPIL) présentés ci-après, favorisant la continuité et la cohérence des travaux menés.

BMH a également piloté le travail du GT Monitoring pour la conception de la méthodologie, la coordination des interventions, et le suivi des différentes étapes du déploiement du dispositif d'évaluation.

Finalement, BMH avait également la charge de documenter l'ensemble du processus de mise en œuvre de la loi 13488, avec la préparation du présent document. Par son implication forte dans le processus de mise en œuvre, BMH a adopté et rédigé ce rapport avec une posture d'observateur participant. Tout au long du processus, les positions, les débats, les décisions et les avancées ont été analysées. Nous avons observé la manière dont les obstacles, quels qu'ils soient, ont été traités et surmontés, tout en y contribuant au sein du COPIL.

Le présent rapport revient sur la mise en œuvre de la loi 13488. Il fait suite au souhait du DSM de documenter sa mise en œuvre, sur les plans de son organisation, des modalités d'application proposées, de la prise de décision ou encore de son accompagnement sur la communication. Les éléments présentés sont à disposition du public ainsi que des acteurs institutionnels qui souhaiteraient s'inscrire dans une démarche similaire.

Sommaire

SOMMAIRE	3
RÉSUMÉ	5
GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS	9
1. INTRODUCTION : LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE POUR UNE POLITIQUE TARIFAIRE AMBITIEUSE	10
2. DE L'ADOPTION DE LA LOI 13488 À SON ENTRÉE EN VIGUEUR : RETOUR SUR LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE	12
2.1. Quelle organisation pertinente pour mettre en œuvre la prise en charge des abonnements de transports publics ?	12
2.2. Quel cadre légal pour définir les modalités de la prise en charge ?	14
2.2.1. Contenu du Règlement d'exécution	14
2.2.2. Traduction opérationnelle du Règlement d'exécution	15
2.2.3. Rédaction de la Directive opérationnelle	17
2.3. Comment organiser la mise à disposition des titres pris en charge ?	17
2.3.1. Diagnostic sur les cibles	19
2.3.2. Ciblage en amont	20
2.3.3. Guichet unique	21
2.3.4. Préventes	22
2.3.5. Remboursements	22
2.3.6. Contrôles des titres de transport	23
2.4. Comment adosser le dispositif opérationnel avec une stratégie de communication ad hoc ?	23
2.4.1. Temps 1 – Lancement de la communication	24
2.4.2. Temps 2 – Information et accompagnement des publics cibles	25
2.4.3. Temps 3 – Lancement de la mesure et contacts médiatiques	27
2.5. Comment évaluer les effets de la mesure ?	27
2.5.1. Définition des objectifs	27
2.5.2. Gouvernance	29
2.5.3. Description de la méthodologie de monitoring	30
2.5.4. Mise en place d'un tableau de bord d'indicateurs	33

3. IMPACT DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI 13488 : LE RECOURS ET SES EFFETS	35
3.1. Quelles mesures de communication ont été prises en lien avec le recours ?	35
3.2. De quelle manière le dispositif de mise en œuvre a dû être adapté ?	36
4. LE SUIVI DES OPÉRATIONS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI : LA CONSTITUTION ET LES ACTIVITÉS DE LA TASK FORCE	37
4.1. Quels ajustements techniques ont été nécessaires ?	37
4.2. Comment s'est poursuivie la stratégie de communication après le lancement de la mesure ?	38
4.2.1. Poursuite du temps 3 – lancement de la mesure et contacts médiatiques	38
4.2.2. Temps 4 : Information et accompagnement des publics cibles après la mise en œuvre de la mesure	38
4.3. Quel suivi a été mis en place au niveau des chiffres de vente ?	39
5. CONCLUSION	41
6. ANNEXE : SYNTHÈSE CHRONOLOGIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	44

Résumé

Le 30 mai 2024, le Grand Conseil du Canton de Genève a adopté la loi 13488 « Pour des transports publics abordables en faveur des jeunes et des seniors », modifiant la loi sur les Transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG – rsGE H 1 55). Dans les faits, cette loi concrétise la prise en charge par l'Etat de Genève de l'intégralité du prix des abonnements mensuels et annuels unireso pour les jeunes de 6 à 24 ans révolus, domiciliés ou en formation à Genève, sous condition de formation ou de revenu, ainsi que la moitié du prix de ces abonnements pour les personnes bénéficiaires de prestations AVS/AI domiciliées dans le canton de Genève.

Cette mesure s'inscrit dans un contexte général de multiplication de ce type de mesures dans les pays occidentaux, à différentes échelles et sous différentes formes. La gratuité des transports publics, ou la mise en place de rabais importants, est ainsi parfois proposée pour des catégories d'usagers et d'usagères, ou encore pour certains jours de la semaine. Bien qu'il soit possible de mettre en lumière de nombreux exemples de ce type de mesures en Europe ou en Amérique du Nord notamment, la mesure tarifaire mise en œuvre par l'Etat de Genève est totalement inédite en Suisse à cette échelle.

Sept mois se sont écoulés entre la date à laquelle la loi est adoptée et son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025. Cette période est caractérisée par un chantier majeur sur les plans réglementaire et opérationnel, tout comme au niveau de la stratégie de communication et du déclenchement des opérations de suivi permettant de mesurer les effets a posteriori de la mesure. Sept mois d'une gestation que nous retraçons dans le présent rapport. De la mise en place de la gouvernance de projet aux premières semaines qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, nous présentons les démarches organisationnelles permettant le travail technique et les validations politiques, les choix effectués et leurs justifications, et plus globalement le dispositif complet dans le détail de sa structure et de ses composantes.

Dès l'adoption de la loi, le travail technique commence pour les services de l'Etat, mais aussi pour les opérateurs de transports concernés et la communauté tarifaire unireso. Afin de pouvoir coordonner les nombreux fronts qui s'ouvrent simultanément, une gouvernance ad hoc est mise en place, dotée de quatre groupes de travail se réunissant de manière bimensuelle ou mensuelle et d'un comité de pilotage (COPIL) mensuel synthétisant les travaux menés, traitant les difficultés rencontrées et déterminant les arbitrages politiques à réaliser. Les quatre groupes de travail sont immédiatement opérationnels, traitant urgemment d'éléments tels que la rédaction du projet de règlement d'exécution de la loi 13488, l'élaboration du dispositif de mise en œuvre opérationnelle ou encore la conception d'une communication pertinente et concertée sur la mesure.

Le volet réglementaire est traité par un groupe de travail ad hoc, opérationnel dès l'été 2024, soit le groupe de travail (GT) Règlement. Celui-ci œuvre d'abord à rédiger le projet de règlement d'exécution précisant les modalités d'application de la loi. Plus particulièrement, ce document détermine les critères d'éligibilité des bénéficiaires et les modalités d'octroi de l'aide financière, afin qu'ils correspondent à la loi votée. Une fois finalisé, le Règlement est adopté le 21 août 2024 par le Conseil d'Etat – avec délai de recours de 30 jours dès le lendemain de sa publication. À noter que cet exercice permet de structurer le GT Dispositions opérationnelles qui peut dès lors définir, sur la base de ces critères, six typologies de bénéficiaires de la mesure. Dans un second temps, le GT Règlement rédige un projet de directive, qui doit impérativement être finalisé au moment de l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2025. Celui-ci est donc produit au cours de la période août-décembre 2024, simultanément à l'ensemble du processus de mise en œuvre de la mesure afin de tenir compte des modalités d'exécution approuvées et de manière à les présenter en détail.

Sur le plan opérationnel, le travail débute lui aussi très tôt, par la définition du dispositif complet. Pour rappel, l'objectif de la mesure est d'améliorer le pouvoir d'achat en permettant la facilité financière d'accès au titre de transport pour les personnes concernées par la mesure. Les personnes concernées sont au nombre de 73'000 environ pour la catégorie des 6-17 ans (67'000 résidant dans le canton de Genève

et 6'000 n'y résidant pas mais en formation dans un établissement scolaire du canton), 30'000 pour les 18 à 24 ans en formation résidant sur le territoire cantonal genevois, 12'000 résidant sur le territoire genevois et avec des bas revenus, 10'000 pour les personnes ne résidant pas dans le canton de Genève mais en formation dans un établissement scolaire du canton, et encore 60'000 bénéficiaires d'une rente AVS et 14'000 bénéficiaires d'une rente AI, soit un total de près de 199'000 bénéficiaires potentiels sur environ 530'000 résidents.

Compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires et de la part importante parmi ces personnes de potentiels nouveaux abonnés de transports publics dès le 1^{er} janvier 2025, la réflexion s'oriente rapidement vers la mise en place d'un dispositif complètement numérisé permettant l'enregistrement des demandes, leur traitement et la vérification des attestations fournies (attestation de formation, justificatif de domicile, rente AI, etc.) en « back office », dont une grosse partie (6-17 ans) est automatiquement et instantanément traitée grâce à l'API Infopop, base de données informatisée du registre des habitants, interconnectée entre les différentes communes genevoises et l'État de Genève. Ce dispositif est intitulé « guichet unique ». Il fait référence à la création d'un guichet commun entre les trois opérateurs de transports de la communauté tarifaire unireso (tpg, CFF et Mouettes genevoises). Il se présente sous la forme d'un arbre décisionnel interactif au moyen duquel un bénéficiaire peut procéder à une demande directement en ligne ou en étant accompagné par un membre du personnel en agence.

Pour autant, l'ampleur du travail de vérification des justificatifs nécessaires afin de prouver l'éligibilité à la prise en charge, même organisé en « back office » et doté d'une équipe dédiée, risque de provoquer des surcharges et des délais de traitement trop importants. Par conséquent, un dispositif innovant de ciblage en amont des bénéficiaires est mis sur pied. Celui-ci consiste à contacter le plus de bénéficiaires potentiels avant la mise en œuvre de la mesure au 1^{er} janvier 2025, afin de leur fournir un code permettant d'accéder à l'abonnement sans devoir justifier leur éligibilité (puisque vérifiée en amont). De ce fait, plus de 170'000 personnes sur les 199'000 identifiées comme potentiellement éligibles reçoivent ainsi un courrier personnel les informant de la démarche et leur fournissant les accès vers leur abonnement unireso pris en charge par l'Etat, à savoir le code dit NGW pour « Neue Gutscheinswelt ». Le terme commercial « bons de réduction » est utilisé en lieu et place de ce terme technique dans la suite du rapport. Les codes individuels uniques en question ont été générés par la cellule opérationnelle unireso. Dotés de ce bon de réduction, les bénéficiaires peuvent alors obtenir leur abonnement en se connectant sur les webshops (site de vente en ligne) tpg ou CFF, ou en se rendant dans l'une des agences tpg, dans un Centre voyageurs CFF ou aux distributeurs de billets CFF.

Afin de garantir la qualité de service au lancement de la mesure, plusieurs dispositifs ont été étudiés. L'incertitude liée au recours a conduit à renoncer aux préventes, mais les effectifs des points de vente ont été renforcés, des guichets dédiés ont été aménagés et les canaux en ligne ont été activement proposés à la clientèle, tant pour l'obtention de l'abonnement que pour les demandes de remboursement.

La description du travail d'organisation opérationnelle porte finalement sur de multiples éléments relatifs au cumul éventuel de la prise en charge par l'Etat avec des prises en charge communales, à l'extension du dispositif aux abonnements mensuels, ou encore au renfort des équipes « front office » et « back office »¹ par les opérateurs.

La mise en œuvre opérationnelle s'étale sur les sept mois dont les équipes disposent pour mettre en œuvre la mesure, la mise à niveau du guichet unique, les campagnes de communication clients et de promotion de la mesure, avant l'entrée en vigueur de la loi. Simultanément à ces travaux, le groupe de travail Communication œuvre lui aussi avec intensité depuis le mois de juin 2024.

¹ Le front office concerne la partie de l'organisation qui est en contact direct avec les bénéficiaires, alors que le back office désigne les opérations internes et techniques au sein de celle-ci.

En effet, à la suite de l'adoption de la loi 13488 le 30 mai 2024 et des premiers éléments communiqués dans la presse, le DSM et unireso décident de déployer un dispositif de communication visant à informer et sensibiliser la population aux nouvelles mesures, assurer une information fluide vers la mise en place des nouvelles politiques de transport et encourager l'utilisation des transports publics à long terme.

Les actions de communication s'organisent alors en quatre temps forts. Le premier temps a lieu à l'été 2024 et est justifié par un besoin d'information préliminaire urgente ; il s'agit du premier acte concret de communication après l'adoption du projet de loi et il vise à renseigner le grand public sur les dispositions de la mesure dans ses grandes lignes. Le deuxième temps est très important en termes d'efforts consentis et prend place à l'automne 2024 et a pour objectif d'informer et de sensibiliser le public aux nouvelles mesures et de communiquer les aspects opérationnels concernant l'obtention du rabais. Cette campagne permet d'informer la population et plus particulièrement les bénéficiaires, des critères d'éligibilité et des démarches à entreprendre en temps voulu pour en bénéficier. Le troisième temps prend place dans les jours précédant le lancement de la prise en charge, soit entre fin décembre 2024 et mi-janvier 2025. Il s'agit d'assurer la couverture médiatique en amont, pendant et les jours suivant l'entrée en vigueur de la mesure. Cette étape permet d'informer le public sur son lancement et de faire part des premiers succès et des enjeux de son opérationnalisation. Le quatrième temps de communication prend place dès le printemps 2025 sous la forme d'une campagne marketing menée par les opérateurs de transports publics. Cette campagne, qui se déploie de manière continue, vise à accroître le nombre de bénéficiaires, à garantir la fidélisation des usagers ainsi qu'à informer le public des avantages liés à l'utilisation des transports publics. Pour l'année 2025, unireso adresse aux médias un communiqué de presse en janvier présentant un premier bilan des abonnements délivrés, déploie une campagne de communication adressée aux seniors de mai à septembre et à nouveau une campagne auprès du public jeune dès l'automne 2025.

En parallèle du travail réglementaire, de mise en œuvre opérationnelle et de communication, un dispositif complet de suivi (monitoring) des effets de la loi est élaboré. En effet, le département de la santé et des mobilités (DSM) décide plusieurs mois avant l'entrée en vigueur de la loi de se doter des moyens permettant d'organiser la récolte et la compilation des données nécessaires à une évaluation des effets directs et indirects de la loi sur les fréquentations, les reports modaux, les aspects financiers, l'autonomie des jeunes ou des personnes âgées, etc. Le présent rapport détaille ainsi la mise en place du dispositif de monitoring, avec la mise en évidence de ses objectifs thématiques, la définition du dispositif méthodologique et la gestion de la collaboration entre opérateurs pour organiser la collecte et l'organisation d'un tableau de bord d'indicateurs.

La description du dispositif de mise en œuvre de la loi, sur les sept mois de travail concernés, serait incomplète sans la mention du recours contre la loi 13488 déposé par deux recourants en septembre 2024. La gestion du recours est menée simultanément à l'avancée des travaux préparatoires. Le recours a un impact sur le processus de mise en œuvre et sur le calendrier prévisionnel des différents groupes de travail, avec une mise en pause de certaines tâches, en attendant la décision de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice. L'organisation dans son ensemble est alors adaptée sur la base de scénarios dépendants de la nature des décisions de justice possibles et des délais dans lesquels elles pourraient être rendues. Un travail supplémentaire est organisé sur le plan juridique et sur le plan communicationnel. La décision de la chambre constitutionnelle de rejet de la demande d'octroi de l'effet suspensif, du 21 octobre 2024, puis celle de l'irrecevabilité du recours, du 19 décembre 2024, ont fait l'objet d'une communication de la part de la chambre constitutionnelle les jours-mêmes. Une section complète de ce rapport décrit la manière dont le recours est géré pour les équipes en charge de la mise en œuvre de la loi.

Le 1^{er} janvier 2025, la loi 13488 entre en vigueur. Dès lors, les groupes de travail constitués pour sa mise en œuvre n'ont plus de raison d'être. Il s'avère cependant utile d'organiser la poursuite des échanges autour de deux éléments principaux : les ajustements techniques éventuels relatifs au dispositif de vente et de remboursement ; et l'organisation des actions de communication. Dans ce contexte, une Task Force est constituée afin de poursuivre la collaboration entre les différentes parties prenantes pour la gestion des

cas particuliers – qui ne manquent pas de remonter dès les premiers jours suivant l’entrée en vigueur de la loi.

Le présent rapport détaille ainsi les dispositions mises en place et la nature des efforts menés sur les plans réglementaires, opérationnels, communicationnels et relevant du monitoring des effets de la mesure. Pendant le deuxième semestre 2024, près de 40 personnes au sein de plusieurs institutions sont impliquées afin de mettre en œuvre cette décision politique inédite.

Le travail partenarial mené tout au long du processus est particulièrement fluide. Il permet de dépasser les différences de points de vue pouvant exister entre opérateurs, entre communauté tarifaire et opérateurs, ou encore entre la sphère politique et la sphère technique. La décision politique se mue, en l’espace de quelques mois, en une démarche technique complexe soutenue par un cadre réglementaire précis et une communication habile. Aussi, les auteurs du rapport listent quelques-uns des éléments considérés comme des facteurs de réussite pour mener à bien une initiative de cette nature :

1. La coopération inter-opérateurs au sein du territoire cantonal
2. Le rôle essentiel joué par la communauté tarifaire
3. La cohérence des démarches en silo menées par des groupes de travail thématiques
4. Les capacités d’adaptation aux circonstances nouvelles
5. L’ambition forte du monitoring
6. La pérennisation de la coopération après l’entrée en vigueur de la loi
7. L’effort de partage de l’expérience au service de la répliquabilité.

Glossaire des abréviations

AGEP	Association Genevoise des Ecoles Privées
AI	Assurance-invalidité
AMO	Assistance à Maîtrise d’Ouvrage
AVS	Assurance-Vieillesse et Survivants
Base Calvin	Base de données cantonale recensant les informations des administrés de l’Office Cantonal de la Population et des Migrations (OCPM)
BMH	Bureau Mobil’homme
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
Code NGW	Code Neue Gutscheine Welt (nouveau monde des bons)
DCS	Département de la cohésion sociale
DF	Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
DIP	Département de l’instruction publique, de la formation et de la jeunesse
DSM	Département de la santé et des mobilités
LEX	Léman Express
LIPP	Loi sur l’Imposition des Personnes Physiques
LP	Léman Pass
MG	Mouettes Genevoises SA
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCSIN	Office cantonal des systèmes d’information et du numérique
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OCT	Office cantonal des transports
RDU	Revenu déterminant unifié
RRUnireso	Règlement relatif aux conditions d’octroi des rabais sur les abonnements Unireso
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer français
TP	Transports publics
tpg	Transports publics genevois
unireso	Communauté tarifaire genevoise regroupant CFF, tpg et les Mouettes Genevoises

1. Introduction : le contexte d'émergence pour une politique tarifaire ambitieuse

Dans le canton de Genève, les transports publics sont regroupés au sein de la communauté tarifaire unireso, qui couvre l'ensemble de son territoire. Celle-ci réunit les tpg, les CFF et les Mouettes Genevoises. La communauté tarifaire a pour but de coordonner et simplifier l'utilisation des transports publics sur l'ensemble du territoire cantonal en offrant un tarif unique avec un titre de transport unique. Les tarifs et les titres de transports publics sont valables pour l'ensemble du périmètre de la zone 10 (la seule sur le canton de Genève) et l'ensemble des moyens de transports publics offerts par les trois entreprises de transport partenaires. Il est ainsi possible de se déplacer en bus, en tram, en train (CFF et Léman Express) ou à bord d'une navette lacustre avec un seul titre de transport sur l'ensemble du territoire cantonal. Le prix fixé pour un abonnement annuel est de 400.- pour les jeunes de 6 à 24 ans et pour les personnes en âge AVS et à l'AI. Il est fixé à 500.- pour les adultes. En 2024, plus de 140'000 abonnements annuels unireso ont été émis. La communauté tarifaire transfrontalière Léman Pass couvre les zones tarifaires des territoires français autour du canton de Genève (zones 200, 210, 230, 240, 250, 300, 380 et 400), les parcours ferroviaires ou routiers transfrontaliers et propose des offres permettant de coupler une ou plusieurs de ces zones ou parcours à la zone 10 du canton de Genève. Les communes genevoises ont en outre la possibilité de soutenir les personnes qui résident sur leur territoire en offrant des subventions communales pour les transports publics. Les communes peuvent fixer le montant de ces subventions et les adapter selon les publics cibles.

Le canton de Genève est l'un des 26 cantons suisses. Situé à l'extrémité ouest du pays, il est limitrophe avec le canton de Vaud et la France. Son positionnement au bord du lac Léman, et entre les chaînes du Jura et des Alpes, joue un rôle structurant sur les grands axes de déplacements. En son cœur se situe la ville de Genève, deuxième plus grande ville de Suisse et 44 autres communes. Le canton de Genève accueille près de 500'000 habitants et habitantes, et l'agglomération transfrontalière du Grand Genève, dont il fait partie, comprend quant à elle plus d'un million habitants.

De plus en plus de collectivités évaluent la pertinence d'une prise en charge intégrale ou partielle des abonnements de transports publics sur leur territoire de compétence. La mise en place d'une telle mesure repose sur plusieurs objectifs dont celui d'améliorer le pouvoir d'achat ; d'accroître l'usage des transports publics et de favoriser le report modal ; de changer la perception de la population vis-à-vis des transports publics ; de contribuer à l'amélioration de la santé et des conditions d'insertion sociale ; ou encore de répondre à des enjeux environnementaux. Les conditions relatives à la mise en place de cette prise en charge varient en fonction du contexte territorial, des aspects légaux et des publics cibles. Si certaines collectivités ont décidé de mettre en place une prise en charge généralisée à l'ensemble de la population - dite gratuité totale -, comme au Luxembourg, à Tallinn ou encore à Dunkerque, d'autres ont décidé d'instaurer une prise en charge partielle - dite gratuité partielle - soit à l'égard de certaines catégories de population, comme à Lille où les transports publics sont gratuits pour les moins de 18 ans ou à Montréal où ils sont gratuits pour les 65 ans et plus. Par ailleurs, la prise en charge peut concerner des périodes spécifiques de la semaine, comme à Nantes ou à Clermont-Ferrand où les transports publics sont gratuits durant le week-end. En Suisse, plusieurs initiatives populaires ont été lancées à l'échelle cantonale en faveur de la gratuité totale ou partielle des transports publics (Genève en 2005, Neuchâtel en 2018, Fribourg en 2020 ou Vaud en 2021), mais celles-ci n'ont jusqu'alors pas abouti. De fait, la mise en œuvre de la gratuité des réseaux de transports publics est limitée par l'article 81a, al. 2 de la Constitution fédérale, qui dispose que « Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts ». Si la gratuité totale n'est pas conforme à la Constitution fédérale, la gratuité partielle (ne portant que sur une partie de la population) est possible, avec une prise en charge financière des coûts non

couverts. C'est l'appréciation faite par le Grand Conseil neuchâtelois et le Conseil d'Etat vaudois en lien avec les initiatives populaires susmentionnées.

A la suite de plusieurs initiatives en faveur d'un allègement du prix des transports publics genevois et ayant pour intention de soutenir davantage la population², l'Etat de Genève a souhaité concrétiser une mesure de prise en charge intégrale des abonnements de transports publics sous condition pour les jeunes de moins de 25 ans et de prise en charge partielle pour les personnes bénéficiaires d'une rente AVS ou AI. Cette décision s'apparente à une politique tarifaire ambitieuse et inédite en Suisse à l'échelle cantonale. Le contexte dans lequel cette mesure a été actée est celui d'excédents importants dans les comptes de l'Etat en 2024 et une augmentation du coût de la vie.

Le 30 mai 2024, le Grand Conseil Genevois a adopté la loi 13488 « Pour des transports publics abordables en faveur des jeunes et des seniors », modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) du 21 novembre 1975. Le présent rapport revient sur la mise en œuvre de cette mesure, notamment à l'aide du RRUireso et de la Directive opérationnelle.

Dans une première section, les premières phases de la mise en œuvre de la mesure, du vote de la loi au déploiement d'une gouvernance de projet ad hoc, sont présentées. Les dispositifs mis en place au sein des quatre groupes de travail sont à leur tour détaillés, i.e. les dispositifs légaux, de vente, de communication et de monitoring. Une section est également dédiée au recours qui a été déposé contre la loi 13488, pour revenir sur ses conséquences opérationnelles. Finalement, un chapitre est dédié à l'organisation mise en place après le lancement de la mesure pour assurer son suivi et ajuster le dispositif durant les premières semaines de son activation.

² Pour rappel, l'initiative populaire cantonale 190 « Pour des transports publics gratuits, écologiques et de qualité » est déposée le 21 juillet 2022. Le 15 février 2023, l'initiative a été déclarée nulle car elle contrevenait à l'art. 81a, al. 2 de la Constitution fédérale qui dispose que « *Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts* ». À la suite de l'invalidation de cette initiative, un premier projet de loi (PL), le PL 13265 modifiant la Constitution genevoise « Pour un abonnement tpg d'urgence climatique à 100.- par an », déposé au Grand Conseil le 2 mars 2023 est rejeté le 21 mars 2024. Le PL 13344 modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (H 1 55) « Plus d'autonomie pour les tpg en matière de tarification », déposé le 22 juin 2023 est également rejeté le 2 mai 2024.

2. De l'adoption de la loi 13488 à son entrée en vigueur : retour sur les principales étapes de la mise en œuvre

La loi 13488 « Pour des transports publics abordables en faveur des jeunes et des seniors », modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) du 21 novembre 1975, a été déposée le 3 mai 2024 et adoptée par le Grand Conseil genevois le 30 mai 2024. La LTPG est modifiée comme suit :

Art. 36, al. 5 (nouveau) : « L'Etat prend en charge l'intégralité du prix des abonnements mensuels et annuels unireso pour les jeunes de 6 à 24 ans révolus, domiciliés ou en formation à Genève, sous condition de formation ou de revenu, ainsi que la moitié du prix des abonnements mensuels et annuels unireso pour les personnes bénéficiaires de prestation AVS/AI domiciliées sur le canton de Genève. Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution du présent article. »

L'entrée en vigueur de la loi a été fixée au 1^{er} janvier 2025. Le choix de la date d'entrée en vigueur a été déterminé par l'estimation du travail préparatoire et opérationnel nécessaire pour sa mise en œuvre, en coordination avec les tpg, CFF et unireso. Cette date permet également de faciliter les opérations comptables pour les opérateurs. Afin d'assurer la prise en charge totale ou partielle des abonnements de transports publics à cette date, un dispositif de mise en œuvre a été organisé par l'Etat de Genève. Les thématiques essentielles à cadrer (règlement; dispositions opérationnelles; communication; le monitoring) et les étapes principales à conduire pour mener à bien le projet ont été immédiatement définies.

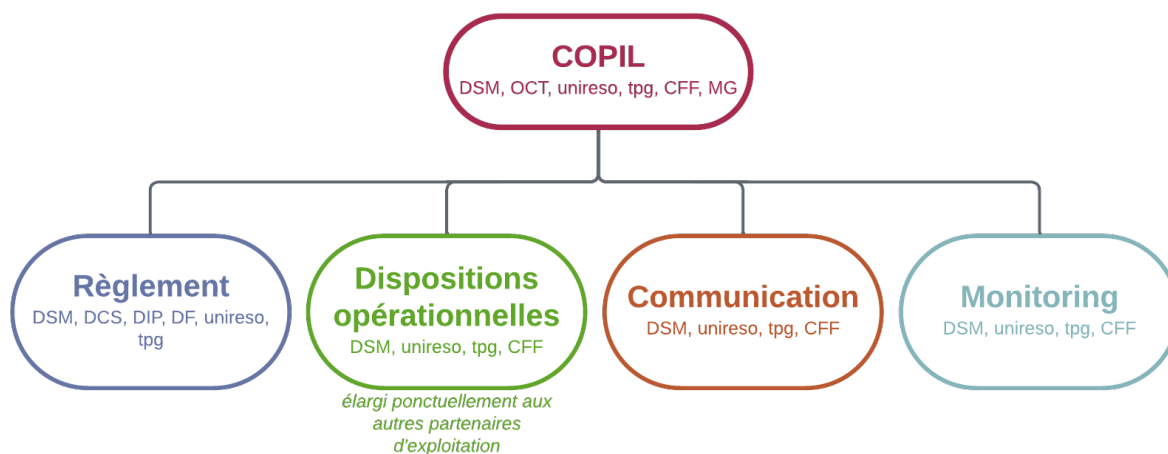
Le présent chapitre revient sur les principales étapes de la mise en œuvre. Il présente dans une première sous-section la manière dont la gestion de projet a été organisée, intégrant quatre groupes de travail thématiques, un COPIL et un accompagnement par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), réunissant les différentes entités impliquées sous l'égide du DSM. Enfin, les quatre dernières sous-sections présentent les détails des thématiques traitées et comment elles ont permis d'aboutir au lancement de la mesure au 1^{er} janvier 2025.

2.1. Quelle organisation pertinente pour mettre en œuvre la prise en charge des abonnements de transports publics ?

À la suite de l'adoption du PL 13488 le 30 mai 2024 (voir frise chronologique en annexe), sa mise en œuvre est attribuée au département de la santé et des mobilités (DSM). Rapidement, un comité de pilotage (COPIL) est mis en place par le Secrétariat général du DSM. Tout au long du processus, ce comité a pour rôle de superviser l'ensemble du projet et de valider les éléments du dispositif. Il regroupe des représentants et représentantes du DSM, de l'Office cantonal des transports, de la communauté tarifaire unireso et des trois opérateurs, tpg, CFF et Mouettes Genevoises. Le conseiller d'Etat en charge du DSM participe à ce COPIL, permettant ainsi une validation politique des orientations techniques. Les séances de COPIL sont agendées à intervalle d'environ un mois.

La séance de lancement du COPIL est organisée le 17 juin 2024. Elle permet la présentation des jalons et détermine les grandes orientations du travail à mener durant les 6 mois à venir. En amont de cette séance, l'organisation souhaitée pour la mise en œuvre du projet de loi avait été définie par le DSM et a, dès lors, pu être validée. Quatre groupes de travail (GT) ont été constitués et définis autour des quatre thématiques considérées comme essentielles pour mener à bien le projet. Les thématiques en question sont le règlement d'exécution de la loi, les dispositions opérationnelles, la communication et le monitoring. La composition de ces instances a ensuite été définie de manière à assurer la représentativité des parties prenantes (communauté tarifaire unireso, opérateurs de transports publics (tpg, CFF, MG), départements et services de l'Etat impliqués (DSM, DIP, DCS, DF)). La direction du projet est confiée au Secrétariat

général du DSM. Aussi, son secrétaire général adjoint en charge des mobilités participe et coordonne les séances de tous les GT, assurant ainsi la continuité et la cohérence entre ces derniers.



Les GT sont composés ainsi :

- Le **GT Règlement** a pour mission de proposer un projet de Règlement d'exécution relatif aux conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso, ainsi qu'un projet de Directive opérationnelle qui l'accompagne et détaille les modalités d'exécution pour la mise en œuvre de la loi 13488. Il regroupe les représentants des différents départements de l'Etat concernés par la modification de la LTPG ainsi que de la communauté tarifaire unireso et des tpg. Il est notamment composé de juristes des services juridiques.
- Le **GT Dispositions opérationnelles** a pour mission de structurer le dispositif de vente ad hoc pour assurer la prise en charge partielle ou totale des abonnements unireso au 1^{er} janvier 2025. Il regroupe des représentants du DSM ainsi que de la communauté tarifaire unireso et des opérateurs tpg et CFF, tout en étant ponctuellement élargi aux autres partenaires d'exploitation. Il vise notamment à assurer la coordination entre les entités du GT afin de définir le dispositif de vente et de le mettre en œuvre.
- Le **GT Communication** a pour mission de définir la stratégie de communication et de mettre en place le dispositif de communication accompagnant la modification de la LTPG, dès la votation du projet de loi et jusqu'après son entrée en vigueur. Il regroupe les représentants du DSM ainsi que de la communauté tarifaire unireso et des opérateurs tpg et CFF. Ce sont plus particulièrement les services de communication du DSM et d'unireso qui pilotent la diffusion des différents supports marketing et communication, avec validation collective des entités impliquées au sein du GT.
- Le **GT Monitoring** a pour mission de mettre en place un programme d'évaluation et de monitoring afin de mesurer l'impact à court et à moyen termes de la prise en charge partielle ou totale des abonnements unireso sur le report modal vers les transports collectifs. Ce programme a également pour objectif d'évaluer les changements provoqués par la mesure sur les comportements de mobilité. Il regroupe les représentants du DSM, de la communauté tarifaire unireso, et des opérateurs tpg et CFF. BMH intervient en qualité d'AMO, tout comme Modus, co-financeur du travail de monitoring.

2.2. Quel cadre légal pour définir les modalités de la prise en charge ?

À la suite de l'adoption de la loi 13488, les premiers efforts sont portés sur l'élaboration du dispositif légal permettant de définir les modalités de la prise en charge. Le GT Règlement a ainsi pour mission de rédiger un projet de Règlement relatif aux conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso (RRUnireso) et un projet de Directive opérationnelle qui l'accompagne.

Dans un premier temps, le GT Règlement a rédigé un projet de Règlement d'exécution afin de préciser les modalités d'application de la loi. Celui-ci établit les dispositions générales, les bénéficiaires et modalités d'octroi ainsi que les dispositions finales et transitoires. Le Règlement a été adopté par le Conseil d'Etat le 21 août 2024.

Le Règlement d'exécution précisant les critères d'éligibilité des bénéficiaires et les modalités d'octroi, le GT Dispositions opérationnelles œuvre simultanément pour définir les six typologies de bénéficiaires sur la base de ces critères. La définition de ces six typologies sert de base à la mise en œuvre de la mesure, notamment en lien avec le dispositif de vente ad hoc.

Dans un second temps, le GT Règlement a établi un projet de Directive opérationnelle pour la mise en application du Règlement d'exécution relatif aux conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso (RRUnireso) validée par le DSM. La Directive présente les modalités d'exécution et de mise en œuvre finales approuvées à l'issue du processus de mise en œuvre de la mesure. Elle est finalisée et mise en ligne le 31 décembre 2024 (voir frise chronologique en annexe), tout en pouvant faire l'objet de modifications ultérieures au gré des besoins et des adaptations des modalités opérationnelles.

2.2.1. Contenu du Règlement d'exécution

Le Règlement d'exécution relatif aux conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso a été la première étape de la mise en œuvre de la loi 13488. Le RRUnireso a pour finalité notamment d'établir la définition légale des catégories de publics bénéficiaires et des modalités d'octroi de la prise en charge totale ou partielle des abonnements unireso, afin qu'elles correspondent à la loi votée. Pour rappel, la teneur de l'art. 36, al. 5 (nouveau) de la LTPG est la suivante : « *L'Etat prend en charge l'intégralité du prix des abonnements mensuels et annuels unireso pour les jeunes de 6 à 24 ans révolus, domiciliés ou en formation à Genève, sous condition de formation ou de revenu, ainsi que la moitié du prix des abonnements mensuels et annuels unireso pour les personnes bénéficiaires de prestation AVS/AI domiciliées sur le canton de Genève. Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution du présent article.* ».

C'est finalement le seuil de 50'000 francs qui est retenu. En effet, ce seuil correspond à l'esprit de la loi et permet d'aider les jeunes à bas revenu, en se référant au seuil considéré pour le droit aux subsides d'assurance-maladie. Selon les données 2016-2018 de l'Office cantonal des statistiques (OCSTAT), ce seuil exclut environ 3% des jeunes de 18 à 24 ans, qui ont donc un revenu annuel supérieur à 50'000 francs.

Le Règlement d'exécution fixe légalement l'ensemble des conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso. Ayant été établi, le Règlement sert de base pour poursuivre le travail de préparation à la mise en œuvre de la mesure.

Le RRUnireso détaille à son Chapitre II les bénéficiaires et les modalités d'octroi de la façon suivante :

- **Art. 3 Bénéficiaires enfants et jeunes**
 1. Les enfants et les jeunes de 6 à 24 ans révolus ayant leur domicile et leur résidence effective sur le territoire de la République et canton de Genève ont droit à une prise en charge financière intégrale de leurs abonnements mensuels ou annuels UNIRESO aux conditions alternatives suivantes :
 - a) ils suivent une scolarité obligatoire relevant des degrés primaire ou secondaire I auprès d'un établissement scolaire public ou d'un établissement scolaire privé;
 - b) ils suivent, auprès d'un établissement scolaire public :
 - soit une formation qualifiante relevant du degré secondaire II ou tertiaire B, débouchant sur la délivrance d'un certificat de formation générale ou professionnelle reconnu par la Confédération ou le canton;
 - soit une profession pré-qualifiante au sens de l'article 2C du règlement de l'enseignement secondaire II et tertiaire B, du 29 juin 2016;
 - c) ils suivent une formation auprès des hautes écoles suisses;
 - d) ils suivent une formation assimilable à celle relevant des degrés secondaire II ou tertiaire A ou B.
 2. Les jeunes de 18 à 24 ans révolus ayant leur domicile et leur résidence effective sur le territoire de la République et canton de Genève et dont le revenu déterminant unifié annuel est inférieur ou égal à 50 000 francs ont droit à une prise en charge financière intégrale de leurs abonnements mensuels ou annuels UNIRESO.
 3. Les enfants et les jeunes de 6 à 24 ans révolus domiciliés hors du canton de Genève qui suivent une formation dans un établissement sis sur le territoire de la République et canton de Genève, répondant à l'une des conditions alternatives posées à l'alinéa 1 lettres a à d, ont droit à une prise en charge financière intégrale de leurs abonnements mensuels ou annuels UNIRESO.
- **Art. 4 Bénéficiaires AVS**

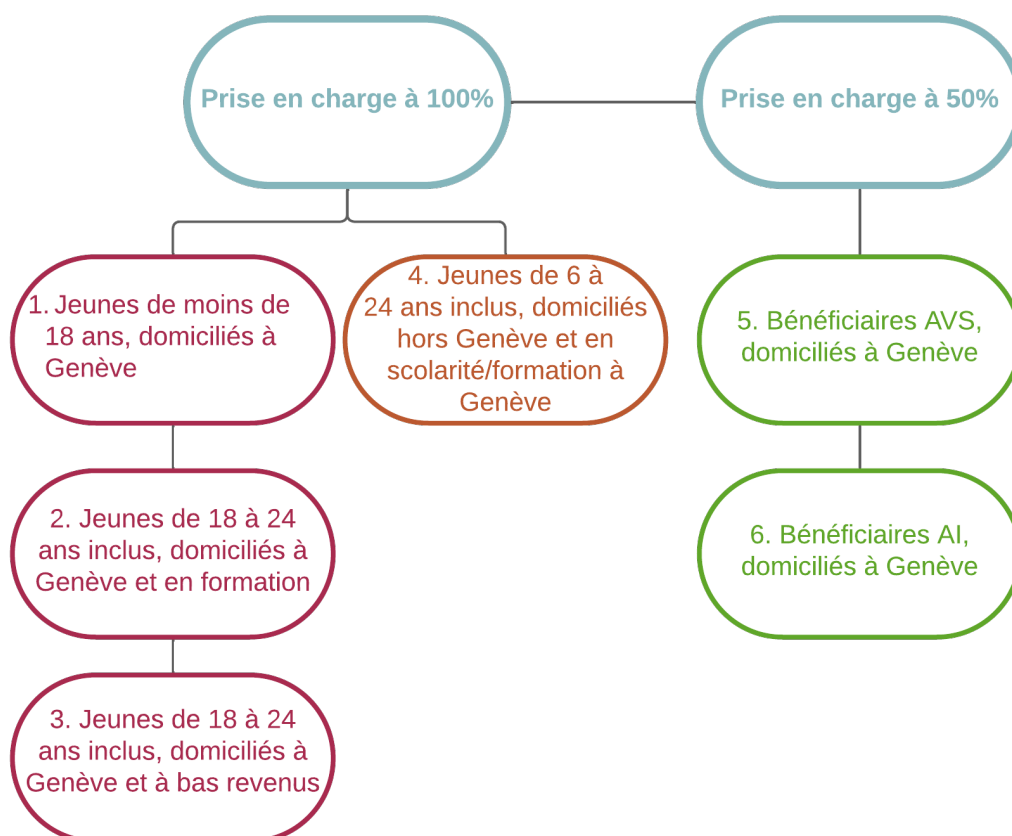
Les bénéficiaires de prestations AVS ayant leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève ont droit, sur présentation d'un justificatif, à une prise en charge financière équivalente à la moitié du montant de leurs abonnements mensuels ou annuels UNIRESO correspondant. L'article 7A, alinéa 1 du règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 juin 1999, est réservé.
- **Art. 5 Bénéficiaires AI**

Les bénéficiaires de prestations AI ayant leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève ont droit, sur présentation d'un justificatif, à une prise en charge financière équivalente à la moitié du montant de leurs abonnements mensuels ou annuels UNIRESO correspondant. L'article 7A, alinéa 1 du règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 juin 1999, est réservé.
- **Art. 6 Modalités d'octroi et de collaboration**
 1. Les modalités relatives à l'obtention des rabais sur les abonnements mensuels et annuels UNIRESO sont précisées dans une directive opérationnelle.
 2. La directive opérationnelle régit la collaboration entre les partenaires et les opérateurs, notamment sur le contrôle des justificatifs pour la bonne application du présent règlement.
 3. Pour le surplus, les autres tarifs et conditions générales des opérateurs sont applicables.

2.2.2. Traduction opérationnelle du Règlement d'exécution

En parallèle de l'établissement du Règlement d'exécution, le GT Dispositions opérationnelles reprend les dispositions légales établies afin de préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif opérationnel.

Les critères d'éligibilité pour bénéficier de la prise en charge totale ou partielle telles que définies dans le Règlement établissent six catégories de bénéficiaires. L'objectif est de faciliter la distinction entre les publics cibles et des modalités d'octroi afférentes afin de concevoir le dispositif opérationnel.



Le schéma ci-dessus reprend les six typologies de bénéficiaires établies :

1. Le premier groupe de bénéficiaires est défini en considérant que tout enfant ou jeune de moins de 18 ans, domicilié à Genève, suit une formation, celle-ci étant obligatoire jusqu'à 18 ans.
2. Le deuxième groupe de bénéficiaires concerne les jeunes de 18 à 24 ans révolus domiciliés à Genève et suivant une formation. Les types de formations reconnues sont reprises du Règlement qui les édicte.
3. Le troisième groupe de bénéficiaires concerne les jeunes de 18 à 24 ans révolus, domiciliés à Genève et ayant un revenu annuel inférieur ou égal à 50'000 francs.
4. Le quatrième groupe de bénéficiaires concerne les jeunes domiciliés en dehors du canton de Genève, mais suivant une formation au sein du canton de Genève. Les types de formations reconnues sont reprises du Règlement qui les édicte.
5. Le cinquième groupe de bénéficiaires concerne les bénéficiaires de l'AVS. Les critères de la prise en charge partielle retenus sont fixés sur la base de la domiciliation dans le canton et de l'âge de la retraite, soit 64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Une estimation du nombre de personnes ayant fait une demande d'ajournement à l'AVS permet de souligner leur très faible nombre. Il est ainsi décidé de baser la définition de ce groupe de bénéficiaires sur la base unique de l'âge, en faisant donc fi des situations exceptionnelles de personnes ayant 64 ou 65 ans et plus, et ayant ajourné leur départ à la retraite. Cette option inclut également les autres bénéficiaires de l'AVS.
6. Le sixième groupe de bénéficiaires est celui des personnes qui perçoivent une rente AI. En addition à la rente, le critère déterminant pour bénéficier de la prise en charge partielle des abonnements unireso est la domiciliation sur le territoire cantonal. Il est décidé que tout bénéficiaire de l'AI est éligible à une prise en charge partielle de son abonnement, quel que soit son pourcentage d'invalidité reconnu par l'AI.

L'établissement de ces typologies a permis de passer aux étapes suivantes telles que la définition des justificatifs nécessaires pour effectuer une demande d'abonnement (voir section 2.3.3) et l'élaboration de la Directive opérationnelle qui accompagne le Règlement d'exécution (voir sous-section suivante).

2.2.3. Rédaction de la Directive opérationnelle

Détaillant les modalités d'exécution et de mise en œuvre du Règlement relatif aux conditions d'octroi des rabais sur les abonnements unireso, une Directive opérationnelle³ est rédigée par le GT Règlement. Conformément à l'art. 6 RRUireso, l'Etat laisse une marge de manœuvre aux opérateurs pour mettre en place un contrôle des justificatifs et une collaboration dans le déploiement de la loi précitée. Partant, les opérateurs, représentés par la communauté unireso, sont compétents pour rédiger une Directive opérationnelle (DO) qui est émise par le DSM. La directive opérationnelle, disponible de manière transparente sur les sites des tpg et unireso, est destinée aux usagers des transports publics, afin de guider au mieux les ayants droits lors de leur demande personnelle en vue d'acquiescer un abonnement pris en charge.

Celle-ci a pour objectif de régler :

- Les principales tâches relevant des attributions des entreprises de transport membres d'unireso ;
- Les principales tâches relevant des attributions des entreprises de transport non-membres d'unireso, mais qui décideraient de vendre des abonnements intégrant des rabais ;
- La vérification des justificatifs à produire par les bénéficiaires et les règles d'octroi des rabais ;
- Les modalités d'organisation et de suivi ;
- Les modalités de coopération entre les entreprises de transport membres d'unireso et les différentes autorités partenaires ;
- Les modalités organisationnelles permettant de garantir le respect de la législation applicable en matière de protection des données personnelles.

Élaborée par le GT Règlement, la Directive fait l'objet d'une approbation par les entreprises de transport membres d'unireso et les autorités partenaires. Ce travail se fait de manière coordonnée avec les autres groupes de travail. En effet, le travail mené simultanément au sein de chaque GT permet de préciser les modalités de mise en œuvre du Règlement et des dispositifs nécessaires au lancement de la mesure. Une fois décidées, ces modalités sont détaillées dans la Directive. Le document est finalisé et mis en ligne la veille de l'entrée en vigueur de la loi, soit le 31 décembre 2024. Les modalités d'exécution et de mise en œuvre pouvant faire l'objet de modifications, la Directive peut être adaptée par le DSM en cas de besoin.

2.3. Comment organiser la mise à disposition des titres pris en charge ?

Pour garantir aux bénéficiaires la prise en charge partielle ou totale de leur abonnement unireso à partir du 1^{er} janvier 2025, un dispositif de vente ad hoc est élaboré par le GT Dispositions opérationnelles. Compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires potentiels (près de 199'000 personnes) et afin d'éviter une surcharge des serveurs et des agences de vente dans les premiers jours de mise en œuvre de la mesure, la priorité est de garantir un octroi fluide et rapide des abonnements. Un double objectif guide la définition du dispositif de vente :

1. Procéder à un ciblage des bénéficiaires en amont du 1^{er} janvier 2025 afin d'éviter de devoir vérifier l'éligibilité des demandeurs au moment de la commande ;

³ <https://www.tpg.ch/sites/default/files/2025-01/Directive%20Op%C3%A9rationnelle-RRUnireso.pdf>

- Orienter les demandeurs vers un processus de vente en ligne permettre aux bénéficiaires de réaliser les démarches en ligne sans avoir à se rendre en agence, de façon à éviter les surcharges dans ces dernières.

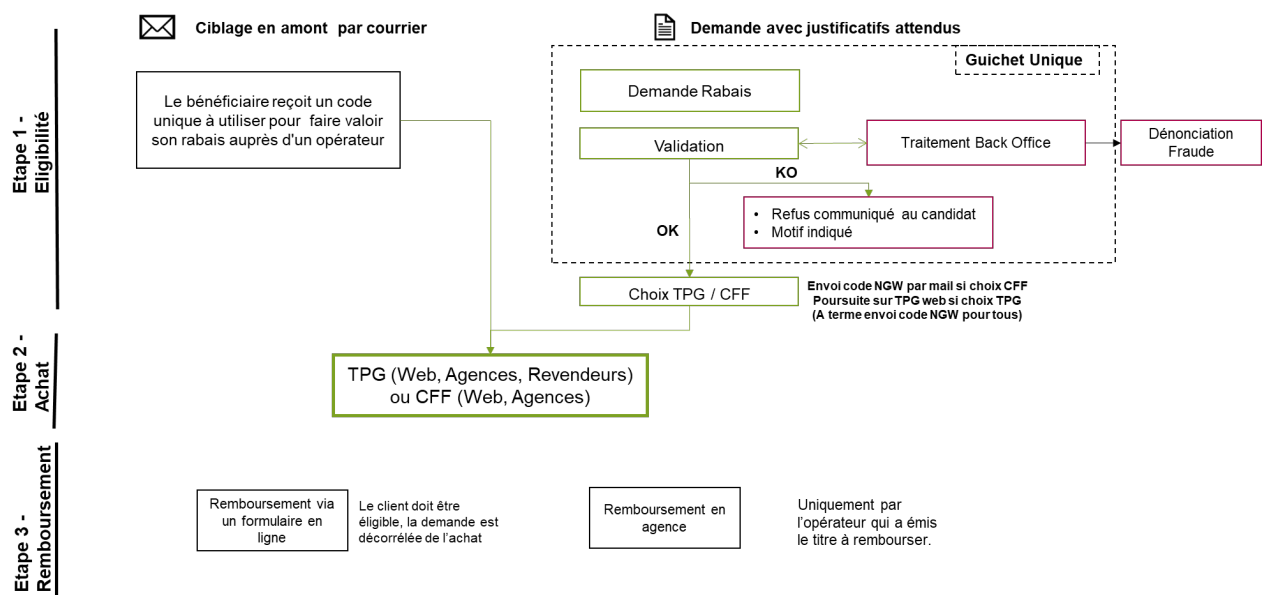
Le ciblage préalable des bénéficiaires consiste à contacter les personnes concernées selon la définition des publics cibles avant la mise en œuvre de la mesure et afin de leur fournir un code à usage unique qui permet l'obtention directe de l'abonnement sans vérification ultérieure de l'éligibilité. De cette manière, les personnes ayant reçu un code en amont n'ont plus qu'à l'activer en ligne ou le présenter en agence, sans autre formalité administrative. Les personnes n'ayant pas reçu de code mais répondant aux critères de définition des bénéficiaires doivent quant à elles prouver leur appartenance à l'un des six groupes précédemment décrits. Il est alors nécessaire de vérifier l'éligibilité du demandeur à travers un processus de traitement de la demande plus long et complexe.

Afin de permettre aux bénéficiaires de réaliser les démarches en ligne sans avoir à se rendre en agences et de façon à éviter les surcharges dans ces dernières dès le 1er janvier, une plateforme en ligne de commande des abonnements est développée : le guichet unique. Il se présente sous la forme d'un site web structuré comme un arbre décisionnel interactif par lequel le bénéficiaire peut procéder à sa demande d'abonnement en fonction de sa catégorie. Préalablement, le bénéficiaire doit se munir d'un compte SwissPass qui permettra l'activation de l'abonnement. Il peut alors procéder à sa demande en transmettant numériquement, sur la plateforme, les justificatifs nécessaires pour prouver son éligibilité (attestation de formation, justificatif de domicile, rente AI, etc.). Après vérification par l'API Infopop ou les back-office vente des opérateurs de la validité des documents transmis, un code à usage unique est fourni permettant au bénéficiaire de commander l'abonnement.

SwissPass fait office de clé de la mobilité pour accéder aux transports publics et à de nombreux services partenaires en Suisse. En une seule carte – physique ou numérique via smartphone – elle permet d'enregistrer les abonnements de transports publics, ainsi que d'accéder rapidement aux informations (horaires, achat de billets, etc.) et aux données client.

Dans le cadre de la prise en charge partielle ou totale des abonnements unireso, il a été décidé d'utiliser la carte SwissPass comme vecteur commun unique d'enregistrement et de transmission des abonnements. Cette démarche a également pour objectif d'augmenter le nombre d'utilisateurs de

Le dispositif de vente peut être schématisé comme suit :



Afin de prévenir les pics de clientèle à la même période – et plus particulièrement lors de l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2025, deux autres dispositifs sont étudiés. Le premier relève de la mise en place de

préventes, de manière à traiter une partie des commandes avant le 1^{er} janvier 2025, en ne distribuant, bien entendu, uniquement des abonnements avec une date de validité dès le 1^{er} janvier 2025. Le deuxième dispositif concerne la mise en place d'un système de remboursements des abonnements pour les bénéficiaires de la mesure déjà en possession d'un titre de transport valable, mais dont la date d'échéance va au-delà du 1^{er} janvier 2025. Le remboursement de l'abonnement est effectué selon le type de bénéficiaires concerné et au prorata de la part de l'abonnement existant courant sur 2025. Ce procédé permet de délivrer un nouvel abonnement unireso pris en charge en totalité ou partiellement par l'Etat uniquement à l'échéance de l'abonnement actuel, limitant ainsi le nombre de commande de nouveaux abonnements au 1^{er} janvier 2025.

En addition aux démarches techniques déployées et afin d'assurer la fluidité de traitement des demandes en agence, les équipes tpg « front office » sont renforcées dans les trois agences tpg (Gare Cornavin, Lancy Pont-Rouge et Rive), Centre de Contact Clientèle (CCC) ainsi qu'au Service Après-Vente (SAV). Les effectifs sont ainsi augmentés de manière temporaire grâce à l'engagement de trente intérimaires opérationnels sur le premier trimestre 2025. Les recrutements débutent dès septembre 2024 avec une arrivée progressive des nouveaux intérimaires afin de moduler leur nombre selon les besoins. Au cours du dernier trimestre 2024, les intérimaires sont formés aux outils tpg, au fonctionnement du service client et, plus particulièrement, au dispositif de vente spécifique à la loi 13488. Les horaires d'ouverture des agences sont également élargis du lundi au samedi.

Les sous-sections suivantes élicitent de façon plus précise le dispositif opérationnel de gestion des demandes d'abonnement et présente en détail son opérationnalité ainsi que sa mise en œuvre.

2.3.1. Diagnostic sur les cibles

Afin d'évaluer le nombre de personnes concernées par la mesure, un travail initial de diagnostic est réalisé. Cette évaluation vise à anticiper la charge potentielle de commandes de nouveaux abonnements et de demandes de remboursement.

Après plusieurs itérations, les tailles de groupes de personnes-cibles sont estimées ci-dessous :

- Environ 73'000 personnes âgées de 6 à 17 ans, résidentes dans le canton de Genève ou y étudiant
- Environ 30'000 personnes âgées de 18 à 24 ans, résidentes dans le canton de Genève ou y étudiant
- Environ 12'000 personnes âgées de 18 à 24 ans, résidentes dans le canton de Genève et dotées des bas revenus
- Environ 10'000 personnes ne résidant pas dans le canton de Genève mais étant actuellement en formation dans un établissement scolaire du canton
- Environ 60'000 bénéficiaires AVS
- Environ 14'000 bénéficiaires AI

Ces estimations sont enrichies par une description détaillée, pour chaque groupe, en prenant en compte les pourcentages actuels de couverture d'abonnement de transports publics dans la population, l'évaluation de notoriété et la compréhension de la mesure, la probabilité de l'intention d'y recourir, ou encore le canal envisagé pour obtenir de l'information ou accéder à l'abonnement. 263 jeunes de moins de 25 ans (résidents, étudiants et jeunes à bas revenus), 220 parents d'enfants âgés de 6 à 24 ans et 330 bénéficiaires AI ou AVS sont ainsi questionnés dans le cadre d'une étude ponctuelle de l'équipe marketing des tpg.

Les principaux enseignements de l'enquête sont :

- 60% des répondants actuellement non-abonnés aux transports publics déclarent avoir l'intention de souscrire à un abonnement unireso et parmi eux, 60% pensent faire la démarche dès l'entrée en vigueur de la loi.
- 90% des répondants actuellement abonnés aux transports publics déclarent avoir l'intention de renouveler leur abonnement dans le cadre de la prise en charge et 60% d'entre eux déclarent envisager d'entreprendre les démarches à l'échéance de leur abonnement.
- 42% des répondants souhaitant souscrire à un abonnement prévoient de le faire via le guichet unique, 35% en agence tpg (avec une sur-représentation des bénéficiaires AVS/AI) et 10% en agence CFF.

Les répondants sont également questionnés sur les canaux d'information privilégiés. Les résultats mettent en évidence le site web et l'application tpg, le site web et l'application CFF, le site web unireso, les agences tpg ou encore les réseaux sociaux pour ce qui concerne les jeunes.

Ces éléments permettent de préciser les besoins en matière de dimensionnement des équipes « front-office » en agence (tpg et CFF) ainsi que celles en « back-office » ayant la responsabilité de la validation des demandes SwissPass, des vérifications des attestations déposées sur le guichet unique, ou encore des remboursements.

2.3.2. Ciblage en amont

Afin de simplifier le processus de demande d'abonnement des personnes éligibles et son traitement, un ciblage des bénéficiaires potentiels de la mesure est organisé préalablement à son entrée en vigueur. Cette démarche vise à attribuer à la majorité des bénéficiaires pré-identifiés un code renvoyant vers un bon de réduction permettant de procéder directement la commande de l'abonnement. Ce bon de réduction n'est autre qu'une solution de paiement élaborée par l'Alliance Swiss Pass et destinée à la clientèle pour acheter des produits transports publics. L'existence préalable de cet instrument au niveau national a permis un déploiement très rapide (en quelques mois) dans le cas genevois. La démarche est ainsi simplifiée et accélérée pour le bénéficiaire, puisqu'il n'est plus nécessaire pour lui de présenter de justificatifs, mais uniquement le bon de réduction reçu.

Les « bons de réduction » fonctionnent sur la base d'un code unique attribué à chaque bénéficiaire faisant office de bon, à faire valoir directement auprès des opérateurs lors de la demande d'abonnement.

Celui-ci prend la forme d'une suite unique de lettres et de chiffres qui composent le code.

Après avoir défini les bases de données utiles et évalué le potentiel de personnes pouvant recevoir un bon de réduction (environ 170'000 personnes au total), l'extraction des informations postales est réalisée et celles-ci sont associées aux codes uniques générés et transmis par la cellule opérationnelle unireso. Le mode de diffusion choisi est celui de l'envoi postal dès le 19 novembre 2024, accompagné d'un courrier d'information (voir frise chronologique en annexe). Le courrier indique que le destinataire remplit les conditions nécessaires pour bénéficier d'un abonnement annuel unireso pris en charge par l'Etat ou avec un rabais de 200.- (selon la catégorie de bénéficiaire) et décrit le processus d'obtention de l'abonnement. Un encart avec un bon – à faire valoir jusqu'au 31 décembre 2025 – présente le bon de réduction à conserver pour procéder à la demande

d'obtention de l'abonnement. Les contenus et le format de ce courrier ont été élaborés dans le cadre du GT Communication et validés en COPIL avant envoi.

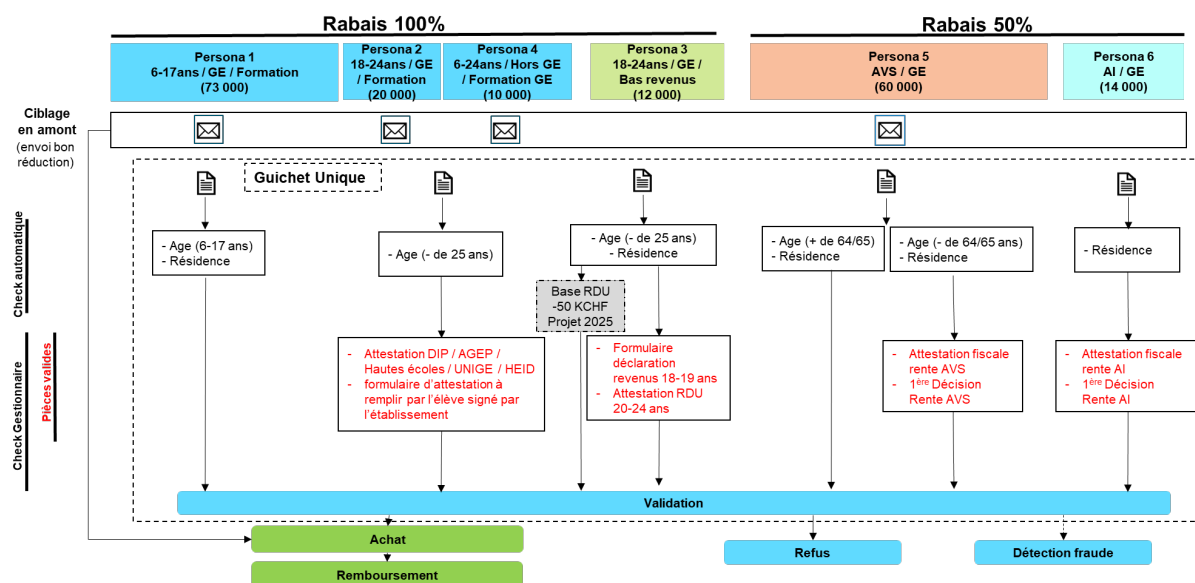
En cas de perte du code NGW reçu par courrier, différentes modalités sont prévues afin de retransmettre le code ou de permettre aux bénéficiaires d'obtenir l'abonnement par une autre voie : rediriger ces

Finalement, 179'916 personnes sur les 199'000 personnes éligibles à la prise en charge totale ou partielle de leur abonnement unireso sont ainsi ciblées et contactées au moyen d'un courrier postal individuel. Ces bénéficiaires n'ont ainsi pas besoin de produire de justificatifs à travers le guichet unique et peuvent ainsi simplement saisir le code lié au bon de réduction au moment de la demande pour se voir remettre un abonnement. À noter que les destinataires du courrier sont également invités à entreprendre les démarches de création d'un compte SwissPass, indispensable à l'obtention de l'abonnement. Ces démarches peuvent être engagées dès réception du courrier, soit avant le 1^{er} janvier 2025.

Afin de permettre le traitement et la gestion des demandes d'abonnement, un guichet unique numérique est mis en ligne dès le 1^{er} janvier 2025.

Les justificatifs sont alors vérifiés selon des modalités adaptées à chaque catégorie de bénéficiaires, avec des contrôles complémentaires lorsque nécessaire.

Les justificatifs sont présentés de manière schématique dans la figure suivante :



Le webshop tpg qui héberge le guichet unique est développé au cours du dernier trimestre 2024 et mis en production le 18 décembre 2024 (voir frise chronologique en annexe) pour offrir les nouvelles fonctionnalités en lien avec la prise en charge par l'Etat. L'écosystème informatique évolue ainsi pour intégrer les spécificités du projet : l'encaissement automatique des bons de réduction, le téléchargement, le traitement ou encore la validation des justificatifs par typologie de bénéficiaire. Les équipes « back office » sont ensuite renforcées avec l'engagement et la formation de six intérimaires opérationnels additionnels. Une unité est spécialement créée pour procéder au contrôle manuel et systématique des justificatifs déposés en ligne sur le guichet unique.

Par ailleurs, les demandes validées via le guichet unique autorisent l'achat de l'abonnement au moyen du webshop des tpg mais également des outils de l'écosystème CFF. Le bénéficiaire peut ainsi recevoir un bon de réduction permettant de procéder à l'achat d'un abonnement en agence ou sur le webshop CFF. Compte tenu de ce processus, les collaborateurs et collaboratrices des CFF ont dû suivre une formation pour se familiariser avec le fonctionnement et l'environnement du guichet unique.

2.3.4. Préventes

Afin de limiter le pic d'affluence de clientèle au lancement de la prise en charge, le GT Dispositions opérationnelles évalue la mise en place des préventes d'abonnements antérieurement au 1^{er} janvier 2025. Plusieurs conditions techniques et organisationnelles doivent être réunies pour activer ce dispositif, mais compte-tenu du calendrier de la décision judiciaire, il est finalement décidé de renoncer au dispositif.

2.3.5. Remboursements

Il a été décidé, dès l'adoption de la loi et afin d'éviter un afflux massif de demandes lors de son entrée en vigueur, de mettre en place d'un système de remboursements des abonnements pour les bénéficiaires ayant déjà un titre de transport valable et dont la date d'échéance tombe après le 1^{er} janvier 2025. Le remboursement est effectué en fonction du type de bénéficiaires concernés (remboursement total ou partiel) et au prorata temporis de l'abonnement courant sur 2025. Cette mesure permet de retarder la commande du nouvel abonnement en début d'année et de différer le traitement du remboursement tout au long de l'année 2025. Elle contribue ainsi à limiter les pics d'affluence lors de l'entrée en vigueur de la loi et permet d'éviter un changement de titre pour les bénéficiaires ayant déjà d'un titre de transport valable.

Ce dispositif de remboursement est basé sur plusieurs principes. Premièrement, chaque opérateur de transport rembourse ses propres clients. Les bénéficiaires doivent ainsi effectuer leur demande de remboursement auprès de l'opérateur auprès duquel ils ont obtenu leur titre de transport. Deuxièmement, les demandes peuvent être effectuées via un formulaire en ligne ou directement en agence. Troisièmement, les clients éligibles (soit plus de 50'000 personnes) peuvent demander le remboursement dès le 1^{er} janvier 2025 sans annulation de leur abonnement en cours – ce qui permet d'éviter les doublons de facturation. Le remboursement des abonnements émis en 2024 se fait alors au prorata pour la période courant du 1^{er} janvier 2025 à l'échéance de l'abonnement, et est calculé sur la base du rabais de la prise en charge, quel que soit le type d'abonnement. Par exemple, une personne bénéficiaire de l'AVS et disposant d'un abonnement unireso (400 francs), sera remboursée au prorata du temps de validité de cet abonnement sur la base de 200 francs (prise en charge par l'Etat à hauteur de 50%). Ainsi, un abonnement unireso valide jusqu'au 31 mars 2025 est donc remboursé à hauteur de 50 francs (période allant du 1^{er} janvier au 31 mars 2025). Quatrièmement, les délais de traitement des demandes de remboursement sont fixés à deux mois au maximum. Enfin, les opérateurs refacturent à l'Etat de Genève les remboursements effectués. Ceux-ci sont d'abord transmis par les opérateurs à unireso pour consolidation, avant d'être transmis au Canton.

Le processus de remboursement décrit ici ne concerne pas les abonnements LémanPass souscrits auprès de la SNCF, en France. Pour les bénéficiaires concernés, l'abonnement LémanPass en cours doit être annulé auprès de la SNCF. Un nouvel abonnement peut alors être commandé auprès des CFF ou des tpg pour bénéficier de la prise en charge.

2.3.6. Contrôles des titres de transport

Qu'ils soient bénéficiaires de prise en charge totale ou partielle des abonnements par l'Etat ou non, tous les usagers de transports publics doivent détenir un titre de transport valable. Cette règle est rappelée dans toutes les communications précédant et accompagnant la mise en place de la mesure.

Dès le 1^{er} janvier 2025 et afin de sensibiliser les usagers à cette règle, les contrôleurs ont mené une action de sensibilisation et d'information sur la démarche d'obtention d'un titre en lien avec la Loi 13488. Cette action rappelle notamment aux jeunes la nécessité de se munir d'un titre de transport valide, dans la mesure où la gratuité est souvent assimilée, à tort, à un accès libre et sans contrainte.

2.4. Comment adosser le dispositif opérationnel avec une stratégie de communication ad hoc ?

À la suite de l'adoption par le Grand Conseil, le 30 mai 2024, du projet de loi 13488 et des premiers éléments communiqués dans la presse, il est décidé de définir une stratégie de communication dédiée à la mise en place de la mesure et de constituer le GT Communication, en charge de son pilotage.

Les objectifs généraux de la communication consistent à :

- Informer et sensibiliser la population de la mise en œuvre à venir de la mesure ;
- Assurer une transition fluide des usagers dans la mise en œuvre des nouvelles politiques de transport ;
- Encourager l'utilisation des transports publics à long terme.

Immédiatement à la suite de l'adoption de la loi, les messages clés portent sur le rappel de l'obligation de disposer d'un titre de transport valable et la présentation du processus d'obtention et de remboursement des abonnements, effectif dès l'automne 2024.

Les enjeux principaux consistent alors à développer une communication facilement compréhensible pour les destinataires de l'offre et les parties-prenantes à la mise en place de la mesure (services clients, prescripteurs). Il s'agit également de communiquer de manière régulière sur les différentes étapes du déploiement de l'offre.

À partir de ces éléments, un plan de communication est défini en quatre temps forts :

1. Le premier temps débute dès l'adoption de la loi 13488 et répond à un besoin d'information préliminaire urgent. Il s'agit de la première action concrète de communication et vise à renseigner la population sur les dispositions générales de la mesure.
2. Le second temps a lieu à l'automne 2024 et constitue le temps fort de la campagne avant la mise en œuvre de la mesure. Une campagne ayant pour objectif d'informer et de sensibiliser la population sur les nouvelles mesures et de communiquer les aspects opérationnels de l'obtention du rabais est lancée (incluant les modalités de remboursement d'un abonnement déjà en cours de validité pour une personne éligible à la prise en charge). Elle permet au public, et plus particulièrement aux bénéficiaires, d'être informés des critères d'éligibilité et des démarches à entreprendre en temps voulu.

3. Le troisième temps a lieu dans les jours précédant et suivant l'entrée en vigueur de la loi, soit entre fin décembre 2024 et mi-janvier 2025. La communication, principalement médiatique, vise à faire un bilan sur les premiers jours du lancement et à informer des premiers succès et/ou échecs de son opérationnalisation.
4. Le quatrième temps débute au printemps 2025 et prend la forme d'une communication orientée « marketing » sous l'égide des opérateurs de transports afin de renforcer l'acquisition de nouveaux utilisateurs et la fidélisation des clients.

Les sous-sections suivantes précisent les démarches mises en œuvre à chaque étape de la stratégie de communication. La deuxième partie du temps 3 et le temps 4 du dispositif de communication sont présentés en section 4.2.

2.4.1. Temps 1 – Lancement de la communication

À la suite de l'adoption du projet de loi le 30 mai 2024 par le Grand Conseil, plusieurs articles paraissent immédiatement dans la presse, informant ainsi le grand public des grandes lignes de cette mesure. Afin de clarifier les modalités générales et de transmettre les informations préliminaires à la population, une première action de communication est entreprise.

Celle-ci a pour cible à la fois la population générale et les publics concernés, soit les personnes éligibles à la prise en charge totale ou partielle des abonnements, mais également les communes genevoises offrant préalablement des subventions. Plusieurs objectifs sont établis :

- Communiquer aux familles, parents, enfants et étudiants les démarches à suivre avant la rentrée scolaire d'août 2024, et informer les bénéficiaires AVS et AI ;
- Réduire l'incertitude des usagers concernant l'application et la mise en place des nouveaux rabais juniors ;
- Encourager l'acquisition d'abonnements en intégrant la notion de remboursement des abonnements ;
- Assurer que les personnes achetant un abonnement avant la mise en place de la loi et répondant aux critères seront remboursées, quelle que soit la situation ;
- Informer les communes et les établissements scolaires.

Pour répondre à ces objectifs, les messages suivants sont définis :

- Annoncer que la prise en charge partielle ou totale des titres de transport entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2025 ;
- Rappeler que toute personne utilisant les TP doit être en possession d'un titre de transport valable ;
- Encourager à suivre les pratiques d'achat habituelles et ne pas renoncer à l'achat d'abonnements annuels à la rentrée ;
- Expliquer le processus de remboursement au prorata temporis pour les abonnements en cours.

Afin de communiquer ces informations le plus largement possible, plusieurs canaux de diffusion sont mobilisés via les entités impliquées (DSM, unireso, tpg, CFF, Mouettes Genevoises). Les contenus sont élaborés conjointement et leur diffusion est organisée de manière coordonnée le lundi 15 juillet. Les éléments suivants sont publiés :

- Un communiqué de presse du DSM ;
- La mise en ligne d'une landing page sur le site Internet d'unireso ;

- Des publications sur les réseaux sociaux (DSM, unireso, tpg, CFF, Mouettes Genevoises), faisant référence au contenu du communiqué de presse et à la landing page ;
- Un « e-mailing » aux clients des tpg et des CFF potentiellement concernés par la mesure (filtres par âge dans la base de données clients) ;
- Des courriers adressés aux communes.

Des interlocuteurs et interlocutrices référents sont définis dans chaque entité pour répondre aux sollicitations médiatiques, des communes ou encore de la population et des lignes de parole visant à apporter des compléments d'informations sont définies. Une part conséquente de la population, plus de 40'000 personnes rien que pour la campagne numérique, est ainsi informée.

2.4.2. Temps 2 – Information et accompagnement des publics cibles

Le second temps de communication est défini afin de renseigner les publics cibles sur les modalités de la mesure (au-delà des informations transmises via le courrier envoyé dans le cadre de la procédure de ciblage en amont). Les objectifs sont ainsi de faire connaître cette mesure inédite à Genève à vocation économique, sociale et environnementale, de favoriser l'adhésion du plus grand nombre de potentiels bénéficiaires, ainsi que d'expliquer les démarches à entreprendre préalablement à sa mise en œuvre.

Cette phase de communication démarre à la fin de l'automne 2024, soit trois mois avant l'entrée en vigueur de la loi. Grâce au travail mené par l'ensemble des GT, les modalités de mise en œuvre de la loi sont alors suffisamment définies et précises pour pouvoir être communiquées aux publics cibles.

La définition de l'univers graphique des éléments de communication est confiée à unireso, avec validation collective des entités impliquées au sein du GT Communication. En tant que communauté tarifaire, unireso intervient à l'échelle pertinente du canton de Genève et assure une représentation égale et équitable des trois opérateurs actifs sur le territoire.

Une campagne de communication 360° est d'abord élaborée visant à établir un concept global d'information sur la prise en charge des abonnements et la sensibilisation sur les nouvelles mesures tarifaires, ainsi que sur l'obligation de posséder un titre de transport valable. Une agence de communication est mandatée pour créer l'ensemble des supports de communication, y compris les supports publicitaires (affichage sur et dans les véhicules de transports publics, spots cinéma, presse locale, etc.), les supports imprimés (dépliants à diffuser en agences, « roll-ups », etc.) et les supports digitaux (réseaux sociaux avec posts et vidéos, visuels pour la landing page unireso, etc.). La campagne comprend trois visuels principaux visant à promouvoir la mesure auprès des jeunes de 6 à 24 ans. Chacun des visuels illustre des jeunes devant un véhicule de l'un des trois opérateurs de transports (tram des tpg, train CFF et bateau des Mouettes Genevoises) qu'il est possible d'emprunter avec l'abonnement – permettant ainsi d'assurer une représentativité égale entre les trois opérateurs.



Ces visuels sont repris sur différents supports, notamment la landing page du site Internet d'unireso, l'affichage sur et dans les véhicules des tpg, les écrans de tpg et CFF, l'affichage dans les Mouettes Genevoises, ou encore les réseaux sociaux. Des vidéos humoristiques et courtes saynètes animées par des tutoriels sur le site unireso.com visant à informer les jeunes de 6 à 24 ans de la procédure à

suivre pour obtenir et utiliser son titre de transport sont également réalisées par l'influenceur et humoriste

suisse Bruno Peki. Elles visent à mettre en scène différentes situations liées aux transports publics. Réalisées en formats courts et longs, les vidéos sont diffusées sur les réseaux sociaux (Facebook, Instagram, TikTok), et également via des publicités programmatiques, ainsi que dans les salles de cinéma du canton de Genève sous forme de spots publicitaires. La campagne de communication 360° est lancée le 13 novembre (voir frise chronologique en annexe). Par ailleurs, les visuels définissent l'identité visuelle de la mesure et ont vocation à être déclinés autrement ou ultérieurement dans le cadre du dispositif de communication.

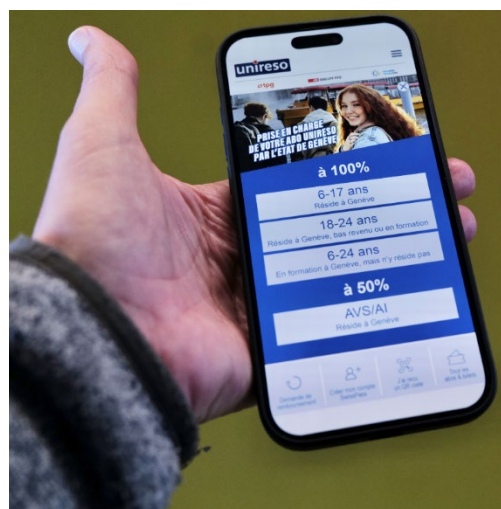


Une campagne événementielle est également organisée afin d'aller à la rencontre du public avec trois objectifs principaux : informer des conditions d'éligibilité de la mesure, aider les bénéficiaires à créer leur compte Swisspass directement aux stands et augmenter la visibilité de l'action. Pour ce faire, des stands d'information sont installés lors d'événements publics majeurs genevois. La campagne événementielle démarre le 7 novembre 2024 lors du Japan Manga Festival aux Automnales (Palexpo). Des stands d'information sont ensuite tenus lors d'autres événements, tels que des matchs sportifs ou la Course de l'Escalade.



L'information de cette prise en charge est présente sur la page d'accueil du site unireso.com (ainsi que sur celui de Léman Pass), avec une navigation interactive pour les visiteurs sur la page d'accueil comprenant un arbre de décision, ainsi que sur la landing page dédiée aux titres de transport : unireso.com/titres-de-transport/#prise-en-charge.

Une nouvelle landing page unireso est également mise en ligne pour accompagner les personnes concernées dans le processus d'obtention de l'abonnement. Cette page reprend les visuels créés dans le



cadre de la campagne 360°. Mise en ligne préalablement à l'entrée en vigueur de la loi, la landing page oriente les visiteurs selon un arbre de décision. Conçue dans un premier temps comme une version « statique » avec des informations organisées par entrées d'âge, cette version dynamique permet ainsi de simplifier le processus d'acquisition en dirigeant les personnes vers les informations leur correspondant et vers les démarches à entreprendre, telles que de créer une carte Swisspass ou de se munir de son bon de réduction. Finalement une page spécifique est réalisée sur le site web des tpg avec un widget dédié à accompagner de manière ludique les clients dans les conditions d'éligibilité et démarches de demande de prise en charge. A

noter que des fiches par persona sont également créées par les tpg pour accompagner les clients dans la bonne compréhension des démarches à entreprendre.

Fin novembre 2024, des courriers sont adressés aux bénéficiaires ciblés par le GT Dispositions opérationnelles dans le cadre de l'envoi des bons de réduction (voir section 2.4.2), ainsi que dans le cadre du recrutement pour l'enquête de suivi sur les groupes ciblés par le GT Monitoring (voir section 2.6.3). L'objectif de ce premier courrier est de transmettre les bons de réduction pouvant être utilisés par les bénéficiaires dans les webshops et les agences des opérateurs. Chaque catégorie de bénéficiaires reçoit un courrier spécifique et dont le contenu est validé collectivement par les entités impliquées.

2.4.3. Temps 3 – Lancement de la mesure et contacts médiatiques

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, un suivi est assuré pour répondre aux sollicitations des médias et communiquer officiellement sur les premiers effets de la mesure. En continuité des opérations menées lors du Temps 2 de communication, il est décidé de privilégier unireso en tant qu'interlocuteur principal pour les médias. Quelques jours avant, une opération de communication est lancée par unireso, notamment via les réseaux sociaux, pour informer de l'entrée en vigueur de la loi et pour inciter les bénéficiaires à effectuer leur demande d'abonnement. S'inscrivant dans la campagne de communication 360°, cette opération reprend les visuels et les vidéos créés précédemment. Un communiqué de presse unireso faisant le bilan de la prise en charge depuis sa mise en œuvre (objectifs, statistiques, remboursement, etc.) est publié le 10 janvier, repris dans de nombreux articles de presse. Les premières informations sont ainsi diffusées à large échelle dans le canton de Genève, en Suisse et en France voisine. En tant qu'interlocuteur principal pour les médias, unireso assure le suivi des sollicitations.

La deuxième partie du temps 3 et le temps 4 de la stratégie de communication sont décrits dans la section 4.2 du présent rapport dans la mesure où ils ont été mis en œuvre après l'entrée en vigueur de la loi 13488.

2.5. Comment évaluer les effets de la mesure ?

Au-delà des démarches de suivi et de documentation de l'ensemble du processus de mise en œuvre de la loi, le DSM a décidé, dès l'adoption de la loi par le Grand Conseil, d'organiser une récolte et une compilation des données nécessaires à une évaluation objective des effets directs et indirects de la mesure.

Dans cette section du rapport, le dispositif d'évaluation de l'impact de la mesure et de monitoring est présenté en commençant par la définition des méthodes et thématiques utilisées, via une revue de littérature scientifique. La gouvernance du dispositif est ensuite détaillée, ainsi que les modalités de collecte des données et la compilation des indicateurs permettant de garantir le succès de cette démarche.

2.5.1. Définition des objectifs

Avant de définir le concept du monitoring, une revue de littérature est réalisée afin de mettre en évidence les méthodes et thématiques pertinentes pour ce type d'évaluation. Cette revue de littérature est élaborée en compilant des articles scientifiques portant sur des mesures de mise en gratuité partielle ou totale de réseaux de transports publics en Europe et dans le monde.

En premier lieu, il convient de souligner que les décisions politiques allant dans ce sens ont été nombreuses et diverses dans leur forme depuis plusieurs années. Si le sujet peut donc être étudié dans de nombreux territoires, plusieurs études mettent en évidence la trop faible importance accordée aux démarches d'évaluation et de monitoring, ainsi que le manque d'ambition qui les caractérisent. Les retours d'expérience se limitent parfois à une simple comparaison des niveaux de fréquentation des transports

publics « avant / après » la mise en œuvre de la gratuité (Delevoye et al., 2022⁴ ; David et al., 2018⁵). Ainsi, plusieurs recommandations émergent et sont détaillées ci-dessous.

Une recommandation critique souligne la nécessité de ne pas se limiter à une comparaison des chiffres de ventes et de fréquentation des opérateurs de transports publics, quand bien même ceux-ci seraient extraits et organisés avec un niveau de détail suffisant sur le plan géographique et vis-à-vis des segments d'usagers. Ces données sont certes significatives, mais elles ne permettent pas de rendre compte des logiques de choix, des changements de comportements à l'échelle des individus ou des ménages, ou des changements de narratifs. Aussi et lorsqu'un effort de suivi des effets d'une mesure de gratuité est visible, la réalisation d'enquêtes ad hoc est très fréquente (par exemple Briche & Huré, 2017⁶ ; Baker & White, 2010⁷).

Dans plusieurs cas, l'organisation d'un dispositif d'évaluation suffisamment en amont de la mesure a permis le déploiement d'enquêtes ex ante servant de référence sur les habitudes et les motivations des usagers et usagères des transports publics. Ce type d'enquête est également pertinent pour la mise en place d'une collecte de données de type longitudinale, par laquelle les mêmes participants sont réinterrogés quelques mois après la mise en place de la mesure, et permettant une mise en évidence des changements de pratiques et de discours à l'échelle individuelle (Wang et al., 2025⁸ ; Reinhard et al., 2019⁹).

L'un des principaux défis d'une mesure d'impact de ce type consiste à isoler les effets de la mesure de gratuité des nombreux éléments exogènes qui peuvent influencer les changements de pratiques et de discours, par exemple une modification dans l'offre de transport durant la période d'analyse, une évolution de la situation macro-économique, ou encore une décision politique connexe sur le logement, l'aménagement urbain, l'offre de commerces ou de services, etc. Afin de limiter les biais d'interprétation possibles découlant de ces éléments, il est recommandé d'organiser la collecte de données de manière à pouvoir comparer l'échantillon d'analyse avec un groupe de contrôle ou groupe de référence (Munoz & Sandoval, 2022¹⁰ ; Saphores et al., 2020¹¹). Cette précaution peut être déployée dans les cas de gratuité partielle, puisque sur le même territoire se côtoient en même temps des personnes bénéficiant de la mesure et d'autres qui n'en bénéficient pas.

À ces données d'enquête sont parfois associées des récoltes de traces GPS (Ortega & Link, 2025¹² ; Pesola et al., 2022¹³). Ce suivi GPS des participants à l'enquête permet de compléter l'approche comportementale construite à partir des déclarations des participants par une analyse plus systématique de leurs déplacements au fil des jours et des semaines.

Enfin, et en complément des éléments précédemment évoqués, de nombreux articles scientifiques sont construits à partir d'un recueil d'information de nature qualitative (p. ex. Straüli, 2024¹⁴ ; Sukor et al.,

⁴ Delevoye, V., Hasiak, S., Huré, M., Javary, C. M., Arnaud, P., Poinot, P., & Vaslin, J. (2022). La gratuité des transports : une idée payante ? Le Bord de l'eau.

⁵ David, Q., Del Fabbro, M., & Vertier, P. (2018). Etude sur la « gratuité » des transports en commun à Paris (Doctoral dissertation, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques).

⁶ Briche, H., & Huré, M. (2017). Dunkerque, nouveau « laboratoire » de la gratuité des transports. *Métropolitiques*, le, 30.

⁷ Baker, S., & White, P. (2010). Impacts of free concessionary travel: Case study of an English rural region. *Transport Policy*, 17(1), 20-26.

⁸ Wang, L., Chen, X., Ma, Z., Zhang, P., Mo, B., & Duan, P. (2025). Data-driven analysis and modeling of individual longitudinal behavior response to fare incentives in public transport. *Transportation*, 52(1), 263-286.

⁹ Reinhard, E., Carrino, L., Courtin, E., van Lenthe, F. J., & Avendano, M. (2019). Public transportation use and cognitive function in older age: a quasi-experimental evaluation of the free bus pass policy in the United Kingdom. *American journal of epidemiology*, 188(10), 1774-1783.

¹⁰ Munoz, E. G., & Sandoval, H. H. (2022). The Impacts of Fare-Free Bus Programs on Educational Outcomes of K-12 Students. *Journal of Human Capital*, 16(4), 556-584.

¹¹ Saphores, J. D., Shah, D., & Khatun, F. (2020). A Review of reduced and free transit fare programs in California.

¹² Ortega, M. F. G., & Link, H. (2025). Mode choice inertia and shock: Three months of almost fare-free public transport in Germany. *Economics of Transportation*, 41, 100382.

¹³ Pesola, A. J., Hakala, P., Berg, P., Ramezani, S., Villanueva, K., & Rinne, T. (2022). The effects of free-fare public transportation on the total active travel in children: A cross-sectional comparison between two Finnish towns. *Journal of Transport & Health*, 27, 101506.

¹⁴ Straüli, L. (2024). Fare-free, not carefree: care mobilities in a fare-free public transport system in Tallinn. *Mobilities*, 19(4), 686-703.

2021¹⁵). Il peut s'agir d'entretiens approfondis ou de « focus groups » (groupes de discussion) qui, dans les deux cas, permettent de rendre compte avec plus de finesse des logiques complexes de choix modal, du rôle spécifique de la mesure dans les choix d'activités et de modes de transports des participants, ainsi que de leur discours.

Sur le plan thématique, les éléments traités par la littérature sont de nature très variée. Les thématiques et références suivantes illustrent les effets directs et indirects pouvant être attendus d'une mesure de gratuité des transports publics :

- Evolution de la fréquentation des transports publics et nature des reports modaux associés (King & Taylor, 2023¹⁶ ; Zhang et al., 2019¹⁷) ;
- Autonomie des plus jeunes pour se déplacer (Grzelec et al., 2023¹⁸ ; Pesola et al., 2022¹⁹) ;
- Lutte contre l'exclusion sociale et participation à la vie sociale (Reinhard et al., 2018²⁰ ; Rambaldini-Gooding et al., 2021²¹) ;
- Impact sur la santé, bien-être et pratique de la marche (Pesola et al., 2022²² ; Jones et al., 2012²³) ;
- Evolution de la fraude (Masclanis, 2017).

Le travail de positionnement de la littérature sur les plans méthodologiques et thématiques a permis de préciser les attentes en matière d'évaluation et de monitoring, ainsi que d'ajuster la gouvernance à mettre en place pour mesurer efficacement les effets de la loi 13488.

2.5.2. Gouvernance

Compte tenu de l'ambition forte du DSM en matière d'évaluation et de monitoring, une collaboration entre les tpg, BMH et le Laboratoire de Sociologie Urbaine de l'EPFL (LaSUR) a été mise en place pour mettre en œuvre le cahier des charges défini au sein du GT Monitoring. Sur mandat du DSM, les tpg sont responsables de la conduite du travail d'enquêtes d'impact, accompagnés de BMH, notamment pour la préparation des questionnaires, et de l'EPFL pour les entretiens qualitatifs. BMH et l'EPFL n'ont eu accès à aucune donnée personnelle dans le cadre de cette étude. Ils interviennent également dans la valorisation scientifique des résultats obtenus, avec les tpg.

¹⁵ Sukor, N. S. A., Airak, S., & Hassan, S. A. (2021). "More Than a Free Bus Ride"—Exploring Young Adults' Perceptions of Free Bus Services Using a Qualitative Approach: A Case Study of Penang, Malaysia. *Sustainability*, 13(6), 3294.

¹⁶ King, H., & Taylor, B. D. (2023). Considering Fare-Free Transit in The Context of Research on Transit Service and Pricing: A Research Synthesis.

¹⁷ Zhang, Y., Yao, E., Zhang, R., & Xu, H. (2019). Analysis of elderly people's travel behaviours during the morning peak hours in the context of the free bus programme in Beijing, China. *Journal of Transport Geography*, 76, 191-199.

¹⁸ Grzelec, K., Hebel, K., Helbin, M., Kotodziejski, H., & Wyszomirski, O. (2023). Free fare public transport as a determinate on pupils travel behavior and preferences in their daily travels towards sustainable mobility-the case of Gdynia (Poland). *Zeszyty Naukowe. Transport-Politechnika Śląska*, (121).

¹⁹ Pesola, A. J., Hakala, P., Berg, P., Ramezani, S., Villanueva, K., & Rinne, T. (2022). The effects of free-fare public transportation on the total active travel in children: A cross-sectional comparison between two Finnish towns. *Journal of Transport & Health*, 27, 101506.

²⁰ Reinhard, E., Courtin, E., Van Lenthe, F. J., & Avendano, M. (2018). Public transport policy, social engagement and mental health in older age: a quasi-experimental evaluation of free bus passes in England. *J Epidemiol Community Health*, 72(5), 361-368.

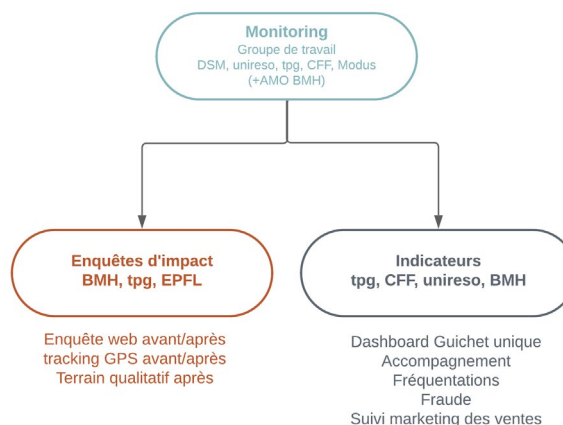
²¹ Rambaldini-Gooding, D., Molloy, L., Parrish, A. M., Strahilevitz, M., Clarke, R., Dubrau, J. M. L., & Perez, P. (2021). Exploring the impact of public transport including free and subsidised on the physical, mental and social well-being of older adults: a literature review. *Transport reviews*, 41(5), 600-616.

²² Pesola, A. J., Hakala, P., Berg, P., Ramezani, S., Villanueva, K., & Rinne, T. (2022). The effects of free-fare public transportation on the total active travel in children: A cross-sectional comparison between two Finnish towns. *Journal of Transport & Health*, 27, 101506.

²³ Jones, A., Steinbach, R., Roberts, H., Goodman, A., & Green, J. (2012). Rethinking passive transport: bus fare exemptions and young people's well-being. *Health & place*, 18(3), 605-612.

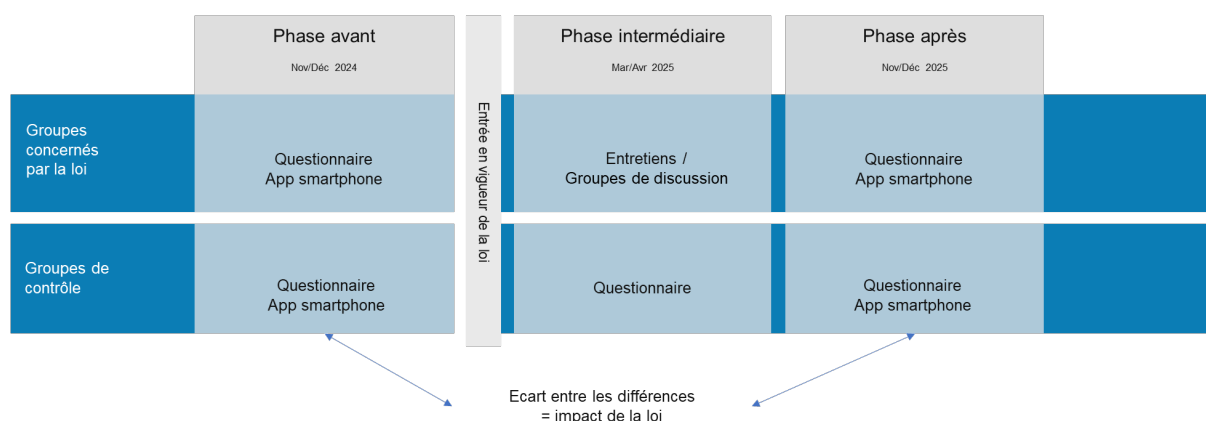
Les tpg ont ainsi pour mission de mener les « enquêtes d'impact » de la loi 13488. Par ailleurs, les tpg, CFF, unireso et BMH procèdent à la compilation de données existantes (ventes, fréquentation, fraude) sous un format compatible pour la suite de l'évaluation.

Le pilotage de l'évaluation reste sous la responsabilité du GT Monitoring, avec une validation politique mensuelle réalisée lors des COPIL. BMH intervient dans le GT Monitoring sur mandat du DSM en qualité d'AMO. La Fondation Modus ayant pour mission de soutenir les acteurs de la transition des mobilités à Genève, ainsi que de constituer et documenter des connaissances au sujet de la mobilité dans le canton, participe également à ce groupe de travail et au financement du travail d'analyse des résultats de l'enquête.



2.5.3. Description de la méthodologie des enquêtes d'impact

À la suite de l'analyse de la littérature, le GT monitoring a élaboré un concept d'enquêtes d'impact ambitieux et exhaustif. Ce concept a pour cœur une enquête quantitative longitudinale organisée en deux temps : période précédant l'entrée en vigueur (en novembre/décembre 2024) de la loi 13488 et un an plus tard (en novembre/décembre 2025). Ce laps de temps de douze mois entre les deux recueils de données a pour objectif de limiter les effets saisonniers dans les pratiques de déplacement recensées auprès de personnes au bénéfice des mesures prévues par la loi (groupe d'analyse) et d'autres qui ne le sont pas (groupes de contrôle). Le questionnaire est renforcé par un suivi GPS, mené durant les phases « avant » et « après », permettant une compilation plus objective des pratiques de mobilité. À cette structure méthodologique vient s'ajouter un recueil de données qualitatives durant la phase intermédiaire (mars/avril 2025) qui prend la forme d'entretiens ou de groupes de discussion focalisés sur les catégories 18-25 ans et bénéficiaires AVS.



La qualité d'une enquête dépend de la taille et de la représentativité de l'échantillon par rapport à la population ciblée. Il est important de souligner que dans le cas présent, l'ensemble du dispositif est dépendant de l'échantillon initial (celui de l'enquête « avant » l'entrée en vigueur de la loi). C'est en effet sur la base de cet échantillon que sont recrutés les participants au suivi GPS, à la phase qualitative intermédiaire, et, un an plus tard, à la seconde phase de l'enquête quantitative et au deuxième suivi GPS.

Compte tenu de ces exigences, il est décidé de structurer l'échantillon initial au moyen d'une invitation distribuée par voie postale. L'envoi prévu préalablement des bons de réduction par courrier postal aux bénéficiaires de la prise en charge des abonnements par l'Etat permet de cibler en amont les participants à l'enquête (voir section 2.3.2). Ces personnes reçoivent ainsi un courrier comprenant une page additionnelle dédiée à l'enquête. Un courrier ad hoc, sans ciblage en amont, était également nécessaire pour contacter les personnes appartenant aux groupes des 25-30 ans, 58-63 ans (femmes) et 59-64 ans (hommes), afin de constituer des groupes de contrôle.

Population	Courrier avec code NGW uniquement	Courrier avec l'invitation à l'enquête	Total
6 – 17 ans	53'104	23'936	77'040
18 – 24 ans	1'763	10'699	12'462
25 – 30 ans		15'500	15'500
58 – 63 ans F		6'741	6'741
59 – 64 ans H		6'742	6'742
Plus de 64 ans F	34'205	19'116	53'321
Plus de 65 ans H	23'795	13'298	37'093
Total	112'867	96'032	208'899

Le tirage a été réalisé de manière aléatoire. Au total, 96'032 courriers d'invitation à remplir l'enquête sont diffusés.

Les courriers sont élaborés en partenariat avec le GT Communication et envoyés dès le 27 novembre 2024 (voir frise chronologique en annexe). Ils précisent l'objectif de l'enquête, les incitations prévues pour motiver les personnes à participer (offre d'abonnements CFF night et abonnements demi-tarif), les modalités d'accès à l'enquête (lien web et QR code) ainsi que les coordonnées de contact pour obtenir davantage d'informations sur l'enquête. Le courrier d'invitation à participer à l'enquête pour la catégorie « 18-25 ans » est illustré ci-dessous.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la santé et des mobilités
Office cantonal des transports

DSM - OCT
DG
Case postale 271
1211 Genève 8

Genève, le 20 novembre 2024

Enquête mobilité

Le 30 mai dernier, le projet de loi proposant la prise en charge par l'Etat de Genève des abonnements unireso – pour les jeunes (-100%) et pour les personnes bénéficiant de l'AVS/AI (-50%) – a été voté par le Grand Conseil. Dans le cadre de cette prise en charge qui prendra effet le 1^{er} janvier 2025, nous vous sollicitons pour répondre à une enquête.

Cette enquête vise à **identifier l'impact de la prise en charge des abonnements unireso**. Que vous soyez un usager des transports publics ou pas, cette enquête vous concerne ! Elle est organisée en 2 étapes (décembre 2024, décembre 2025) par les transports publics genevois (tpg) sur mandat du Département de la santé et des mobilités (DSM).

Pour vous remercier de votre participation complète aux deux questionnaires, plusieurs lots seront offerts après tirage au sort, notamment 50 abonnements AG night et 50 abonnements demi-tarif (offerts par les CFF).

Ce premier questionnaire vous prendra maximum 15 minutes.

Participez à l'enquête via le lien suivant : www.enquetemobilite.ch ou en scannant le QR code :



Le questionnaire est organisé sur la plateforme de sondage Qualtrics hébergée sur un serveur sécurisé répondant à toutes les normes de sécurité en vigueur. Toutes les informations seront traitées de manière strictement confidentielle dans le respect des dispositions applicables en matière de protection des données. Elles seront utilisées à des fins statistiques et d'évaluation de l'impact de la prise en charge des abonnements unireso.

En cas de questions, vous pouvez nous contacter par e-mail ge-transports@etat.ge.ch ou par téléphone au 022 546 87 00.

Nous vous remercions par avance pour votre participation.

Office cantonal des transports • Chemin des Olliquettes 4 • 1213 Petit-Lancy
Tél. +41 (0) 22 546 87 00 • E-mail ge-transports@etat.ge.ch • www.ge.ch
Lignes TPG 14 - 21 - 22 - 23 - 28 - J - K - arrêt : Les Esserts • Parking Lancy-Centre

Les thématiques structurant le questionnaire distribué fin novembre 2025 sont les suivantes :

- Informations sociodémographiques (individuelles et relatives au ménage) et géographiques (commune de résidence et de travail/études si pertinent) ;
- Équipement du ménage en moyens de transport, abonnements de transports publics et services à la mobilité ;
- Connaissance et perspective d'activation de l'abonnement pris en charge dans le cadre de la loi 13488 ;
- Valorisation des modes de transport ;
- Fréquence d'usage des différents modes de transport et description des déplacements terminaux ;
- Description du dernier déplacement vers le travail, les études, les achats et les loisirs ;
- Réaction concernant diverses propositions de mesures d'accompagnement ;
- Situation économique globale ;
- Accord de participation aux phases suivantes de l'enquête d'impact et d'être recontacté à cet effet.

Pour la phase qualitative, deux groupes cibles sont constitués : 18-24 ans et AVS (64+ pour les femmes ou 65+ pour les hommes). Les participants sont recrutés à partir de l'enquête web du mois de novembre 2024 : il s'agit de répondants ayant donné leur accord pour être recontactés pour cette phase et indiqué être intéressés par la mesure et susceptibles de souscrire à un abonnement pris en charge par l'Etat de Genève (qu'elles soient abonnées ou non avant l'entrée en vigueur de la mesure). Leurs profils sociodémographiques (genre, âge, situation sociale) et géographiques sont variés. Une quinzaine d'entretiens par groupe cible est organisée et les grilles d'entretien sont structurées de la manière suivante :

- Présentation générale du participant ;
- Situation de mobilité avant l'entrée en vigueur de la loi 13488 ;
- Retour sur la mesure et ses impacts ressentis ;
- Situation de mobilité actuelle et évolutions ressenties depuis l'entrée en vigueur de la loi 13488 ;
- Accès du participant à l'abonnement de transports publics pris en charge par l'Etat ;
- Echange sur les perspectives d'évolution des pratiques de mobilité, d'équipement automobile et d'abonnement de transports publics.

Les enquêtes d'impact ont fait l'objet d'une analyse de conformité vis-à-vis de la législation applicable en matière de protection des données, en particulier de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD – rsGE A 2 08).

2.5.4. Mise en place d'un tableau de bord d'indicateurs

En addition aux informations récoltées via les enquêtes quantitatives, qualitatives et le suivi GPS, des données usuellement récoltées par les opérateurs de transport public pour informer des évolutions observables sur les réseaux de transports publics sont également rassemblées. Afin de déterminer la nature des informations à compiler et à mettre en forme, plusieurs séances de travail ad hoc sont organisées et un suivi est mené au sein du GT Monitoring, en particulier concernant la définition des temporalités d'export des données afin d'assurer une synchronisation des données mises à disposition par les opérateurs. Les indicateurs retenus portent sur le fonctionnement et la fréquentation de la plateforme du guichet unique et l'accompagnement (en centres de contact clientèle et en agence) des usagers en termes d'accès à l'information, d'achats ou de remboursements d'abonnement. Le suivi des ventes, l'évolution de la fréquentation des transports publics ou encore les cas de fraude font partie des indicateurs retenus, tels que détaillé ci-dessous :

Concernant le guichet unique :

- Nombre de demandes effectuées par catégorie de bénéficiaires ;
- Nombre de demandes refusées par catégorie de bénéficiaires ;
- Nombre de demandes en attente par catégorie de bénéficiaires ;
- Nombre de demandes acceptées par catégorie de bénéficiaires ;
- Reporting du nombre de visiteurs sur le guichet unique digital et du taux d'abandon par phase de création de la demande d'accès à la prise en charge ;
- Part des achats d'abonnements réalisés à partir des bons de réduction transmis lors du ciblage amont

Concernant l'accompagnement des usagers à l'achat et aux remboursements d'abonnement :

- Taux d'appels au centre de contact clientèle (nombre d'appels additionnels liés à la mesure) ;
- Taux de clics « call to action » découlant des emails et de la landing page ;
- Taux d'utilisation des FAQ pour les catégories « jeunes » et « AVS » ;
- Fréquentation en agence et nombre de clients traités ;
- Temps de traitement moyen d'un client ;
- Temps moyen de traitement d'un remboursement SAV.

Concernant le suivi des ventes :

- Tableau de bord de vente détaillé pour les tpg et les CFF.

Concernant la fréquentation :

- Nombre de passagers par semaine et par mois dans le territoire d'analyse ;
- Évolution de la fréquentation par tranche horaire et par jour de semaine.

Concernant la fraude :

- Nombre de rappels à la loi par semaine sur les lignes tpg;
- Taux de fraude pour les catégories « jeunes » et « AVS ».

L'élaboration du tableau de bord d'indicateurs nécessite une coordination forte des opérateurs concernés et une harmonisation des données. Le rôle de coordinateur de la communauté tarifaire incarné par unireso est également central pour mener cet exercice à bien.

3. Impact de la procédure judiciaire sur la mise en œuvre de la loi 13488 : le recours et ses effets

Le 20 septembre 2024, un recours avec demande d'octroi de l'effet suspensif est déposé devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice de Genève contre la loi 13488 modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG – rsGE H 1 55) et le RRUireso (rsGE H 1 55.03). Le recours contient notamment le grief de non-conformité de la loi et du règlement à l'art. 81a, al. 2 de la Constitution fédérale, qui prévoit que « Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts ».

Dans le cadre d'un recours, l'effet suspensif désigne la suspension de l'exécution d'une décision judiciaire ou administrative. Tant que le recours n'a pas été rejeté, la décision ne peut pas être exécutée.

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont demandé à la chambre constitutionnelle de rejeter la demande d'effet suspensif. Effectivement, l'effet suspensif risquant de mettre en pause la mise en œuvre du processus, un refus d'octroi de l'effet suspensif permettrait la poursuite des activités de préparation dans l'attente de la décision sur le fond. Par décision du 21 octobre 2024, la chambre constitutionnelle de la Cour de justice refuse d'octroyer l'effet suspensif au recours. La loi et le règlement pourront de la sorte entrer en vigueur le 1er janvier 2025, sous réserve d'une décision sur le fond contraire rendue avant cette date.

Le 19 décembre 2024, le recours est déclaré irrecevable par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, les recourants n'ayant pas la qualité pour recourir contre la loi cantonale litigieuse, qui, après analyse, ne viole pas la Constitution fédérale.

La prise en charge totale ou partielle des abonnements unireso peut ainsi entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2025 sans risque d'une suspension ou d'une annulation de la mesure par la suite. Pour autant, le processus de mise en œuvre et le calendrier de travail des différents GT ont été rendus plus complexes, impliquant une temporisation de certaines tâches dans l'attente de la décision de la chambre constitutionnelle. L'organisation dans son ensemble a en effet été adaptée sur la base de scénarios des décisions de justice possibles et des délais dans lesquels ces décisions seraient rendues. Un travail supplémentaire est déployé sur le plan juridique et communicationnel afin d'informer la population.

3.1. Quelles mesures de communication ont été prises en lien avec le recours ?

À la suite du dépôt du recours, le COPIL décide de centraliser les activités de communication sous l'égide de l'Etat de Genève. Le DSM a ainsi la responsabilité de communiquer sur l'actualité et les conséquences du recours.

Déposé le 20 septembre 2024, le recours est communiqué et annoncé dans la presse le 30 septembre 2024. Les conséquences du recours sur la mise en œuvre de la mesure sont détaillées sur la page d'informations générales du site unireso et via les opérateurs. Il est ainsi précisé, dans toutes les communications en lien avec la mesure, qu'en raison du recours, la prise en charge des abonnements dès le 1^{er} janvier 2025 et le remboursement des abonnements 2024 au prorata de 2025 ne sont temporairement plus garantis.

Un communiqué de presse diffusé par la Cour de justice le 21 octobre annonce le rejet de la demande d'effet suspensif, avec entrée en vigueur de la loi et de son règlement au 1^{er} janvier 2025, sous réserve d'une décision sur le fond contraire qui serait rendue avant cette date.

Un communiqué de presse est préparé par le DSM pour publication dans les heures suivant la décision de la Cour de justice.

Le recours est finalement jugé irrecevable par la Cour de justice le 19 décembre 2024 et un communiqué de presse est publié le jour même par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice. Le Conseiller d'Etat en charge du DSM réagit également dans la presse.

3.2. De quelle manière le dispositif de mise en œuvre a dû être adapté ?

À la suite de la demande d'octroi de l'effet suspensif afférente au recours, plusieurs démarches en cours d'élaboration dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sont temporisées, notamment celles impliquant des engagements financiers. Néanmoins, afin que le processus de mise en œuvre puisse reprendre rapidement en cas de rejet de la demande d'effet suspensif, la temporisation des activités est plafonnée au 1^{er} novembre, date butoir au-delà de laquelle le gel du processus ne permettrait plus de garantir l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2025.

La campagne de communication 360° est la première démarche immédiatement suspendue dès le 2 octobre. Plus particulièrement, la réservation des espaces de diffusion (presse en particulier), l'enregistrement des vidéos de promotion avec les humoristes (spots cinéma, réseaux sociaux et publicité programmatique) et la commande des visuels (affiches, roll-up, etc.) sont gelées. Le rejet de la demande d'effet suspensif survenant finalement le 21 octobre, ces actions sont réactivées et finalisées pour un lancement au 13 novembre 2024.

Le GT Monitoring poursuit la préparation de l'enquête d'impact, mais l'établissement du contrat avec le site hébergeant l'enquête est reporté. Cette suspension entraîne également un report du codage de l'enquête, générant un risque vis-à-vis de la capacité des équipes à assurer une cohérence des calendriers de préparation de l'enquête avec celle de l'envoi des courriers contenant les codes NGW. Simultanément, la préparation et la validation du contenu des courriers se poursuit en interne, mais l'extraction des données nécessaires au publipostage et la préparation par le service d'édition (envoi de courriers) sont reportées. Un rétroplanning avec réservation des créneaux est établi afin de définir les étapes de réalisation pour un envoi des courriers dès le refus d'octroi de l'effet suspensif. Une date butoir est arrêtée pour assurer la réalisation de l'enquête d'impact dans les temps. Malgré certains reports d'activité, le processus est finalement mis en œuvre dans des délais permettant leur bonne réalisation avant l'entrée en vigueur de la loi.

La chambre constitutionnelle ayant déclaré le recours irrecevable le 19 décembre 2024, la mesure peut donc être lancée comme anticipé le 1^{er} janvier 2025. Un travail de préparation conséquent a toutefois dû être fourni par l'ensemble des collaborateurs et des partenaires au sein des GT. La réorganisation temporelle de certaines tâches complexifie le processus et réduit les marges de manœuvre permettant de gérer les imprévus jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi. L'excellente collaboration des différents acteurs impliqués joue ici un rôle fondamental pour assurer la mise en œuvre du dispositif dès le 1^{er} janvier 2025.

4. Le suivi des opérations après l'entrée en vigueur de la loi : la constitution et les activités de la task force

La loi 13488 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025. La phase de préparation opérationnelle étant finalisée, la tenue des groupes de travail présentés dans la section 2.1 du présent rapport n'apparaît plus nécessaire. Deux enjeux principaux requièrent cependant une poursuite de la collaboration et de l'organisation : les éventuels ajustements techniques du dispositif de vente et de remboursement, ainsi que le suivi des actions de communication. Une task force est constituée pour y répondre.

Discuté d'abord au sein du GT Dispositions opérationnelles, le principe de création d'une task force pour la période courant après l'entrée en vigueur de la loi 13488 est validé en COPIL le 3 décembre 2024. Cette task force stratégique et opérationnelle réunit les responsables communication et opérationnel du DSM, d'unireso, des tpg et des CFF. La mission d'AMO de BMH est prolongée au sein de la task force qui participe également aux séances à ce titre. L'objectif de la task force est de suivre et d'analyser le déploiement de l'offre sur les plans techniques et communicationnels notamment.

La nature des sujets traités au sein des séances de la task force est plus variée qu'au sein des groupes techniques thématiques effectifs avant l'entrée en vigueur de la loi.

4.1. Quels ajustements techniques ont été nécessaires ?

Le dispositif technique mis en place se révèle fonctionnel dès le 1^{er} janvier 2025. Le guichet unique, opérant le contrôle manuel des attestations fournies, et les webshops tpg et CFF fonctionnent efficacement et permettent de limiter l'affluence des bénéficiaires en agence. Plus important les premiers jours de 2025, le temps d'attente dans les agences tpg reste limité à 20-30 minutes en moyenne et diminue rapidement. Un service de conciergerie est immédiatement mis en place pour orienter et préparer les personnes avant leur arrivée au guichet permettant d'optimiser les temps de traitement au guichet. Des tickets prioritaires « coupe-file » pour le lendemain sont attribués aux personnes présentes, mais n'ayant pas pu être reçues au guichet avant l'heure de leur fermeture. Leur utilisation reste exceptionnelle (15 cas recensés), compte tenu de la bonne gestion de l'affluence.

Les principaux points traités par la task force sont décrits ci-dessous :

- À la suite d'une sollicitation de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe), des formations sont organisées dans les premiers mois de l'année 2025 à destination des collaborateurs et collaboratrices des maisons de quartier afin de les informer des modalités d'obtention par des jeunes d'abonnements pris en charge ;
- Des discussions sont menées avec certaines communes genevoises concernant le remboursement de la part communale des abonnements achetés en 2024 et valables au-delà du 1^{er} janvier 2025. Un décompte précis de ces situations est réalisé et les conditions de remboursements sont définies ;
- Plusieurs situations territoriales particulières ont nécessité un traitement individualisé, puis une formation du personnel en agence.
- Les cas de fraudes, très peu nombreux font l'objet d'un suivi régulier et d'une étude plus approfondie réalisée par les opérateurs à moyen terme.

Cette liste non-exhaustive rend compte du niveau de détail de l'ajustement du dispositif de vente et de remboursement.

4.2. Comment s'est poursuivie la stratégie de communication après le lancement de la mesure ?

Les séances de la task force permettent également de poursuivre les efforts de communication et d'en optimiser l'organisation. Ces actions s'inscrivent d'une part dans la poursuite du temps 3 de la communication (voir section 2.4.3) et d'autre part dans un temps 4, en continuité du temps 2 relatif à l'information et l'accompagnement des publics cibles (voir section 2.4.2).

4.2.1. Poursuite du temps 3 – lancement de la mesure et contacts médiatiques

Les premiers jours de l'entrée en vigueur de la loi 13488 témoignent d'une couverture médiatique importante. Il est décidé qu'unireso piloterait, à partir du 6 janvier 2025, les relations médiatiques afin d'assurer une réactivité optimale aux sollicitations reçues et un traitement équitable entre les opérateurs, notamment entre tpg et CFF. En outre, un communiqué de presse présentant les chiffres de vente et de remboursements cumulés des deux opérateurs (tpg et CFF) est diffusé le 10 janvier.

Un nouveau communiqué de presse²⁴ du Conseil d'Etat est publié le 2 avril afin de présenter les chiffres de ventes des premiers mois, et de rappeler la fin de la période de tolérance des contrôles. Un bilan du premier semestre 2025 est ensuite publié sous la forme d'un communiqué de presse le 3 septembre 2025.²⁵

4.2.2. Temps 4 : Information et accompagnement des publics cibles après la mise en œuvre de la mesure

Un bilan de la campagne unireso « jeunes » du 13 novembre 2024 au 31 janvier 2025 (mentionnée dans la section 2.4.2) est réalisé en avril 2025 par unireso et diffusé à l'interne le 8 mai 2025. Les retours des participants se révèlent particulièrement positifs sur la base des indicateurs calculés et en comparaison avec les campagnes tpg usuelles. Un benchmark a en effet été conduit par Oddity entre la campagne TPG de la rentrée 2024 et celle-ci, révélant notamment un taux de clics très élevé (1,57% VS 3,04% respectivement). Les efforts de communication se poursuivent pour sensibiliser un public encore plus large à la mesure et inviter les potentiels bénéficiaires de la prise en charge n'ayant pas encore demandé leur abonnement à le commander.

Dans les premiers jours du mois de janvier 2025, la page Internet des tpg (<https://www.tpg.ch>) met en exergue un lien plus direct et visible vers la « prise en charge par l'Etat ». Des fiches par publics cibles sont également distribuées en agence et transmises à diverses associations ou établissements scolaires. Ces fiches présentent la démarche et les documents nécessaires pour obtenir la prise en charge de l'abonnement de transports publics.

Simultanément, plusieurs campagnes de communication sont organisées pour atteindre les publics cibles préalablement identifiés. Une campagne est réalisée auprès des jeunes sur Instagram, Facebook et Twitter le 24 janvier 2025. Le 29 janvier et la semaine suivante, des annonces de même nature sont publiées dans l'hebdomadaire tout ménage Genève Home Informations (GHI). Début février, une nouvelle campagne d'emailing est menée auprès des clients des tpg. Enfin, une campagne communication à destination des seniors a été menée de début mai à fin juillet 2025 (communiqué de presse, site unireso-com, publication GHI et tribune de Genève, sur les réseaux sociaux et sur Radio lac).

Une communication sur les réseaux sociaux est également menée début janvier pour inciter les potentiels bénéficiaires à effectuer leur demande sur le webshop plutôt qu'en agence. Des flyers et affiches sont finalement créés en 2025 par le DSM et distribués au niveau des écoles via le DIP.

²⁴ Communiqué hebdomadaire du Conseil d'Etat du 2 avril 2025 | [ge.ch](https://www.ge.ch)

²⁵ <https://www.ge.ch/document/communiqu-e-hebdomadaire-du-conseil-etat-du-3-septembre-2025#extrait-40530>

4.3. Quel suivi a été mis en place au niveau des chiffres de vente ?

Chacune des séances de la task force intègre un bilan des chiffres de ventes et des demandes de remboursements actualisé. En tant que communauté tarifaire, unireso est responsable de la compilation des chiffres de vente avec une fréquence de production hebdomadaire sur les mois de janvier et la première quinzaine du mois de février. Au-delà de cette période, la fréquence de publication devient mensuelle. Les modalités précises de la collaboration entre les opérateurs et la communauté tarifaire sont définies, en particulier concernant les dates et heures de livraison des données brutes nécessaires à la production du rapport, mais aussi la mise en cohérence des modalités de calcul de certains indicateurs provenant des tpg et des CFF.

Le bilan est structuré en 3 chapitres :

- **Récapitulatif des ventes** : total des ventes de tous les abonnements CFF et tpg en CHF
- **Suivi des ventes** :
 - Nombre d'abonnements répartis entre CFF et tpg, par catégorie de bénéficiaires, par canal utilisé (courrier, guichet unique, agence), par type d'abonnement (zone 10, Léman Pass, Modul'abo) et évolution jour par jour (graphique) entre CFF et tpg
 - Profil de la clientèle tpg selon le modèle transmis par les tpg (Acquisition / Renouvellement / Downselling temporaire / Upselling / Dormant)
- **Remboursements** : nombre de demandes reçues et en cours de traitement par les opérateurs, nombre de demandes acceptées et refusées

Des extraits du bilan préparé par unireso sont partagés ici pour illustration. Les chiffres portent sur la période courant du 1^{er} janvier au 26 janvier.

Catégorie	CFF & autres	tpg	Total	% / Total
Persona 1 6 – 17 ans	4'456	24'114	28'570	57%
Persona 2 18 – 24 ans formation GE	534	7'181	7'715	15%
Persona 3 18 – 24 ans revenus bas	12	1'487	1'499	3%
Persona 4 18 – 24 ans formation hors GE	69	2'185	2'254	4%
Persona 5 AVS	1'325	8'537	9'862	20%
Persona 6 AI	19	375	394	1%
Total	6'415	43'879	50'294	100%

Profil de la clientèle des abonnements annuels



56% des clients sont des nouveaux abonnés transports publics

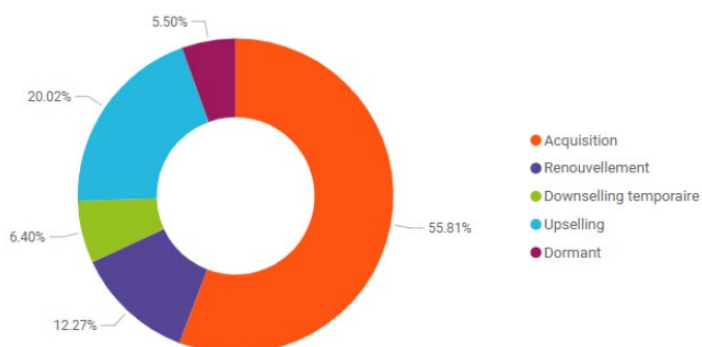
- Le mois de Juillet a été considéré comme le mois fort de l'annonce de la prise en charge (baisse des ventes unireso constatée)

Prise en charge État – Profil client annuel

du 01.01.2025 au 26.01.2025

- Détail de l'analyse effectuée sur les clients ayant souscrit un abonnement annuel pris en charge par l'Etat auprès des tpg :

- **Acquisition** : client n'ayant pas eu d'abonnement depuis juin 2024
- **Renouvellement** : client ayant un abonnement annuel en cours de validité en décembre 2024
- **Downselling temporaire** : client ayant un abonnement annuel en cours de validité en juin 2024 et ayant ensuite acheté au moins un abonnement mensuel
- **Upselling** : client ayant un abonnement mensuel en cours de validité en décembre 2024
- **Dormant** : client ayant un abonnement mensuel ou annuel en cours de validité en juin 2024 et n'ayant pas procédé à un achat d'abonnement (mensuel ou annuel) avant janvier 2025



5. Conclusion

La prise en charge partielle ou totale des abonnements unireso par l'Etat de Genève pour plusieurs catégories de bénéficiaires relève d'une politique tarifaire cantonale ambitieuse et novatrice en Suisse. L'organisation d'une telle mesure implique de manière forte et directe les opérateurs de transports publics et la communauté tarifaire locale aux côtés des autorités cantonales. Ce rapport a pour objectif d'instaurer un partage d'expérience et de documenter le processus de mise en œuvre de la loi de manière transparente afin d'encourager des démarches similaires dans d'autres territoires. La rédaction du présent rapport a été menée quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi 13488.

Ce document présente l'organisation mise en place et la nature des efforts menés sur les plans réglementaires, opérationnels, communicationnels et relevant de l'évaluation des effets de la mesure. Durant le deuxième semestre 2024, près de 40 collaborateurs et collaboratrices de plusieurs institutions se sont engagés pour mettre en œuvre cette décision politique inédite dans des délais particulièrement contraints. Aussi, dans notre capacité de consultants, nous considérons le processus comme exemplaire et particulièrement intéressant à décrire et partager.

Le travail partenarial mené durant ce processus a été d'une remarquable fluidité, permettant de dépasser les différences de perspectives pouvant exister entre opérateurs, entre communauté tarifaire et opérateurs, ou encore entre la sphère politique et la sphère technique. En conséquence, la décision politique s'est muée en quelques mois en une démarche opérationnelle complexe, soutenue par un cadre réglementaire précis et une communication claire et impactante.

Les facteurs de réussite que nous jugeons déterminants dans ce processus sont présentés ci-après :

1. **La coopération inter-opérateurs au sein du territoire** : Le territoire cantonal genevois et la communauté tarifaire unireso rassemblent trois opérateurs de transports publics : les tpg, les CFF et les Mouettes Genevoises. Dès l'adoption de la loi, l'implication des tpg et des CFF dans l'ensemble de la démarche a été totale. La collaboration entre ces deux opérateurs étant indispensable à la réussite du projet aux niveaux techniques et réglementaires, ainsi que pour les actions de communication, la participation active et régulière de deux chefs de projet des tpg et des CFF s'est révélée essentielle pour assurer une coopération optimale.
2. **Le rôle essentiel joué par la communauté tarifaire** : Comme démontré dans la description du dispositif de mise en œuvre, unireso a joué un rôle central dans le processus. Son implication systématique, son rôle de facilitateur sur le plan réglementaire, son rôle de coordinateur de la communication et encore l'accompagnement technique de l'organisation des flux financiers et la relation avec l'Alliance SwissPass ont facilité la mise en place de la mesure.
3. **La cohérence des démarches menées simultanément par les groupes de travail thématiques** : La diversité des sujets à traiter et le volume de travail réalisé sur l'ensemble des sujets implique la mise en place d'une organisation structurée en quatre groupes de travail thématiques. Ceux-ci se réunissaient sur une base bimensuelle à mensuelle selon les périodes. Une telle organisation en silo ne peut fonctionner que si la cohérence des travaux menés par chacun des silos est assurée, sous l'égide des services de l'Etat (DSM et OCT en l'occurrence), avec une aide de BMH en tant qu'AMO. L'organisation de séances communes regroupant deux ou trois groupes de travail lorsque le contenu des travaux menés le justifiait, a garanti la cohérence globale du projet.
4. **Les capacités d'adaptation aux nouvelles circonstances** : Comme présenté de manière détaillée précédemment, le recours déposé contre la loi 13488 a requis des capacités

d'adaptation de la part des entités impliquées dans le projet et de leurs représentants. La gestion de ce type de circonstances révèle le bon fonctionnement d'une organisation.

5. **L'ambition forte du monitoring** : L'urgence et la complexité de la mise en œuvre réglementaire et technique de la loi, ainsi que la préparation de la communication ont monopolisé l'ensemble des ressources des partenaires du projet. Malgré ce contexte exigeant, il a été décidé de se doter de moyens pour anticiper et procéder à une démarche d'évaluation objective de l'impact de la mesure, avant, pendant et après sa mise en œuvre.
6. **La pérennisation de la coopération après l'entrée en vigueur de la loi** : Si l'essentiel du processus de mise à disposition des titres de transports pris en charge par l'Etat était opérationnel au moment de l'entrée en vigueur de la loi, des ajustements continus sont nécessaires. Le traitement efficace de ces situations dépend de la coopération entre les entités impliquées, en particulier en ce qui concerne la communication.
7. **L'effort de partage de l'expérience au service de la répliquabilité** : Le dernier facteur de réussite que nous souhaitons mentionner est la raison d'être de ce rapport. En assurant une documentation précise, objective et systématique du processus, l'Etat de Genève met à disposition des informations précieuses pour soutenir la répliquabilité de ce type de mesure dans d'autres cantons ou territoires.
8. **La force des solutions digitalisées répondant aux besoins des clients** : L'ensemble des démarches de la demande de prise en charge à son utilisation lors d'un achat sont possibles sans avoir à se rendre en agence. Ainsi le processus est adapté à des clients ne se trouvant pas à proximité d'une agence. Ressortent ici la robustesse des solutions digitales mises en place dans un contexte de besoins-clients croissants de digitalisation et la nécessité de permettre des réductions significatives de coûts de distribution.

MISE EN ŒUVRE DE LA LOI 13488 POUR LA PRISE EN CHARGE PARTIELLE OU TOTALE DES ABONNEMENTS DE TRANSPORTS PUBLICS PAR L'ÉTAT DE GENÈVE. GOUVERNANCE, CADRE RÉGLEMENTAIRE, DISPOSITIONS OPÉRATIONNELLES, COMMUNICATION ET MONITORING.

Mandant

Département de la santé et des mobilités de la République et Canton de Genève

Impressum

Ravalet, E, Chevalier, L. (2025). Mise en place du concept de monitoring et recherche en lien avec le PL 13488. Bureau Mobil'homme, Lausanne (Suisse).

Profil du mandataire

BMH, le bureau Mobil'homme est un bureau de conseil en transition des mobilités et des territoires basé à Lausanne (Suisse). Il a été fondé en 2015 comme *spin off* du Laboratoire de sociologie urbaine (LaSUR) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). BMH a la particularité de regrouper dans son équipe des chercheurs relevant d'une grande diversité disciplinaire : sociologie, anthropologie, urbanisme, géographie, économie, histoire, ingénierie. Cette richesse de compétences lui permet d'articuler des dispositifs méthodologiques variés et hautement innovants, tout en croisant des compétences qualitatives et quantitatives, sur des projets d'envergure. Ses membres continuent par ailleurs d'exercer une activité scientifique de pointe. Ce positionnement unique, mettant des chercheurs en activité au service de la recherche appliquée et de l'expertise de haut niveau, fait de BMH le point de passage clé entre le monde académique et les besoins des collectivités et des prestataires privés.

Auteurs



Emmanuel Ravalet

Ingénieur spécialisé dans le domaine des transports (ENTPE - Lyon, France), Emmanuel est également docteur en sciences économiques et PhD en études urbaines. Il est aujourd'hui associé-fondateur et chef de projet de BMH et il exerce en parallèle une activité de chercheur FNS à l'Université de Lausanne. Il a piloté de nombreuses études et missions d'expertise pour des collectivités et des entreprises de transport portant notamment sur l'accompagnement au changement de pratiques modales.



Léonie Chevalier

Géographe urbaniste, titulaire d'un master en développement territorial de l'Université de Genève, Léonie Chevalier s'intéresse à ce qui fait lien au territoire, notamment dans les espaces davantage en périphérie de la métropolisation. Elle a rejoint BMH en avril 2024.



Bureau Mobil'homme
Avenue de Sévelin 28
CH-1004 Lausanne
www.b-mh.ch
info@b-mh.ch

6. Annexe : Synthèse chronologique de la mise en œuvre de la loi

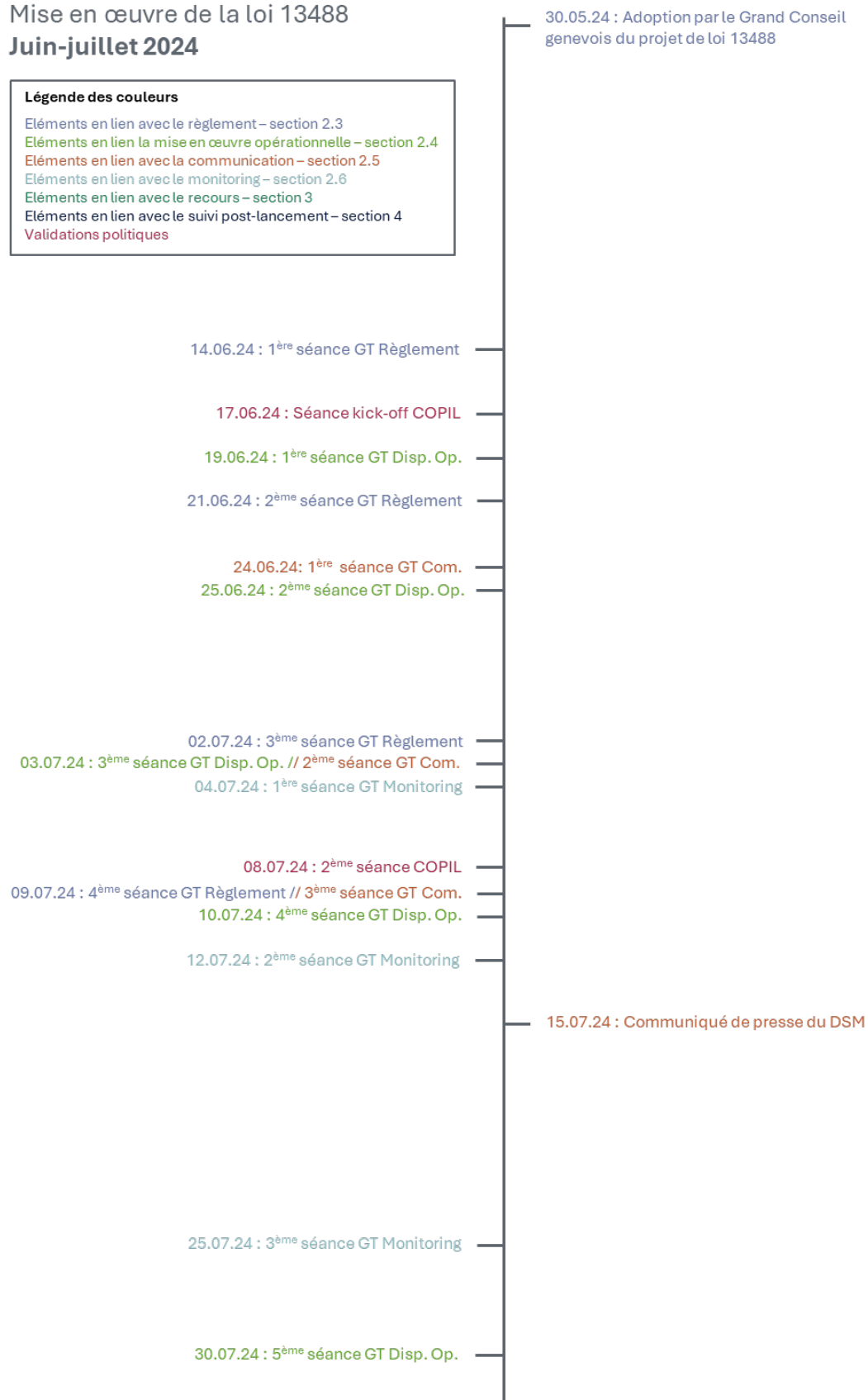
Pour offrir aux lecteurs et lectrices un aperçu schématisé du processus de mise en œuvre de la loi 13488, une synthèse chronologique sous forme de timeline sur la période courant du début du mois de juin 2024 à la fin du mois de janvier 2025 est présentée en annexe. Chaque diagramme porte sur une période de deux mois et détaille, sur la partie gauche, l'activité des séances et, sur la partie droite, les jalons et événements de la mise en œuvre. Cette synthèse permet de rendre compte de la complexité du processus et de son organisation temporelle, avec un enchaînement dense des activités déployées par les quatre groupes de travail ainsi que leur articulation régulière avec les séances du COPIL.

Pour faciliter le lien entre cette synthèse chronologique et le contenu de l'ensemble du rapport, les chapitres concernés du rapport sont mentionnés dans les schémas.

Mise en œuvre de la loi 13488 Juin-juillet 2024

Légende des couleurs

Éléments en lien avec le règlement – section 2.3
 Éléments en lien la mise en œuvre opérationnelle – section 2.4
 Éléments en lien avec la communication – section 2.5
 Éléments en lien avec le monitoring – section 2.6
 Éléments en lien avec le recours – section 3
 Éléments en lien avec le suivi post-lancement – section 4
 Validations politiques

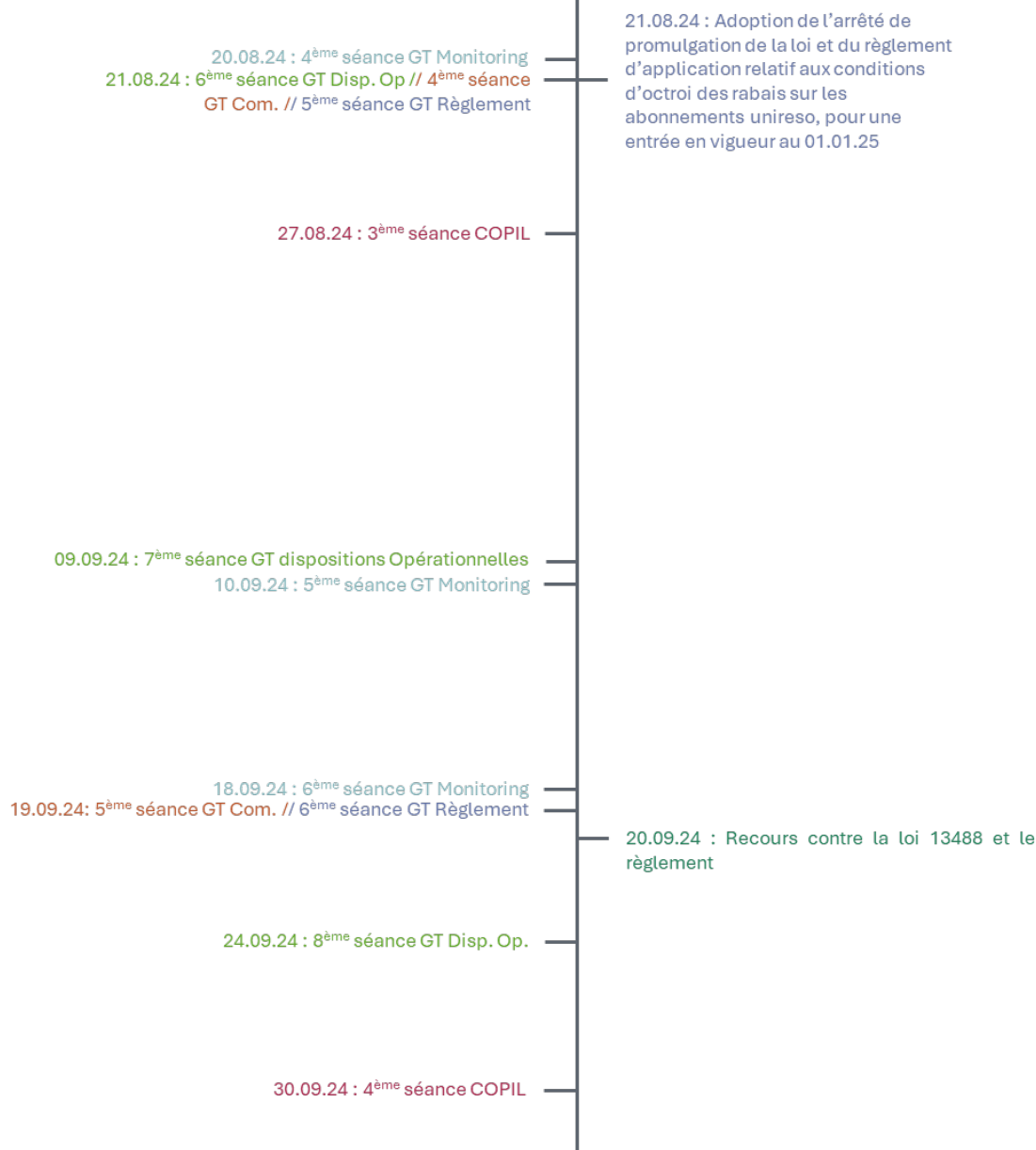


Mise en œuvre de la loi 13488

Août-septembre 2024

Légende des couleurs

Éléments en lien avec le règlement – section 2.3
 Éléments en lien la mise en œuvre opérationnelle – section 2.4
 Éléments en lien avec la communication – section 2.5
 Éléments en lien avec le monitoring – section 2.6
 Éléments en lien avec le recours – section 3
 Éléments en lien avec le suivi post-lancement – section 4
 Validations politiques



Mise en œuvre de la loi 13488 Octobre-novembre 2024

02.10.24: 6^{ème} séance GT Com. // 7^{ème} séance GT Monitoring

07.10.24 : 9^{ème} séance GT Disp. Op.

16.10.24 : 8^{ème} séance GT Monitoring

17.10.24 : 10^{ème} séance GT Disp. Op.

Légende des couleurs

Éléments en lien avec le règlement – section 2.3
Éléments en lien la mise en œuvre opérationnelle – section 2.4
Éléments en lien avec la communication – section 2.5
Éléments en lien avec le monitoring – section 2.6
Éléments en lien avec le recours – section 3
Éléments en lien avec le suivi post-lancement – section 4
Validations politiques

21.10.24 : Rejet de la demande d'octroi de l'effet suspensif au recours

31.10.24 : 5^{ème} séance COPIL

04.11.24 : Mise en ligne de la landing page unireso

05.11.24 : 11^{ème} séance GT Disp. Op.

07.11.24 : Démarrage de la campagne événementielle – Japan Manga Festival dans le cadre des Automnales

07.11.24: 7^{ème} séance GT Com. // 9^{ème} séance GT Monitoring

13.11.24 : Démarrage de la campagne 360°

20.11.24 : 12^{ème} séance GT Disp. Op.

19.11.24 : Envoi des courriers pour le ciblage amont uniquement

27.11.24: 8^{ème} séance GT Com. // 10^{ème} séance GT Monitoring

27-28.11.24 : Envoi des courriers ciblage amont + enquête de suivi

Mise en œuvre de la loi 13488 Décembre 2024-janvier 2025

