



# **Budget du Québec 2023-2024 : Demandes pré-budgétaires**

15 février 2023

Mémoire soumis au ministère  
des Finances dans le cadre  
des consultations pré-budgétaires

**exo**

Exo se réjouit de pouvoir contribuer à la réflexion du gouvernement du Québec entourant la préparation de son budget 2023-2024. Nos grands enjeux de société, la nécessité d'une relance de l'économie postpandémie, de même que les opportunités technologiques et législatives qui voient le jour nous mettent assurément au défi de réinventer le transport collectif et de bâtir la mobilité de demain.

---

## 1. INVESTIR MAINTENANT POUR ÉVITER UNE SPIRALE DE DÉCROISSANCE

### *Le transport collectif : un investissement qui rapporte*

Le transport collectif est un incontournable pour répondre aux enjeux environnementaux, économiques et de santé publique et ainsi permettre à la société de tendre vers une mobilité plus durable. Du point de vue environnemental, faire le choix du transport collectif est le geste le plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre puisque le secteur des transports, et principalement le transport routier, est responsable de 44,8 % des émissions.<sup>1</sup>

Au point de vue économique, non seulement l'utilisation du transport collectif est jusqu'à trois fois moins coûteuse pour ses usagers que la voiture, mais le transport collectif contribue concrètement à la vitalité économique des communautés en générant de la richesse : les réseaux de transport collectif du Québec ont injecté 3,1 milliards \$ dans l'économie en 2017. Ils soutenaient alors 23 184 emplois directs et indirects et contribuaient de 2,1 milliards \$ au produit intérieur brut de la province en plus des recettes fiscales générées par leurs activités.<sup>2</sup> Les investissements en transport collectif sont également rentables économiquement : selon des données de Statistique Canada, 1 \$ investi dans le transport collectif au Québec permet de faire augmenter le PIB de la province de 2,47 \$<sup>3</sup>.

Malgré ces avantages indéniables, les revenus qui sont dédiés au transport collectif demeurent insuffisants et ce, malgré l'octroi d'enveloppes successives d'aide d'urgence dans les dernières années.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2018 et leur évolution depuis 1990, 2019.

<sup>2</sup> Association du transport urbain du Québec, *Les impacts économiques de l'Association du transport urbain du Québec*, 2019 (<https://atuq.com/fr/etudes-et-recherches/etude-dimpacts-economiques-du-transport-en-commun/>)

<sup>3</sup> Bertrand Schepper, *Le transport en commun comme solution à la relance économique et à la crise environnementale au Québec*, Note socio-économique, IRIS, 2016.

## ***Contrer les effets de la pandémie***

Avec la chute des recettes tarifaires depuis le début de la pandémie, les coûts liés à la mise en service du REM et un déficit structurel, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) estime avoir un manque à gagner de plus de 500 millions \$ en 2023 pour financer le transport collectif de la région métropolitaine de Montréal. En parallèle, l'inflation et la pénurie de main-d'œuvre exercent des pressions haussières sur les dépenses des organismes de transport collectif.

La pandémie a clairement eu un effet résiduel. Nos données indiquent que nous sommes environ à 75 % de l'achalandage pré-pandémique. L'auto solo et l'achat d'une deuxième (et même parfois d'une troisième) voiture par famille sont des pratiques qui ont à nouveau gagné du terrain pendant la pandémie, période où nous avons tous appris à craindre la proximité d'autrui. Selon la Banque de données sur les statistiques officielles du Québec, le nombre de véhicules de promenade en circulation sur les routes de la province (automobiles et camions légers) est en constante augmentation et a crû de près d'un demi-million entre 2013 et 2021.

Nous constatons également un changement dans les besoins : bien que les déplacements entre les couronnes et le centre-ville demeurent nombreux, la demande intra-couronne — qui permet les déplacements locaux — est en hausse. Malgré la popularité grandissante de la voiture, les gens n'ont pas cessé d'utiliser le transport collectif, mais leurs besoins ont changé : ils le font différemment et plus localement.

Pour empêcher une perte d'achalandage à long terme, pour favoriser l'atteinte des cibles fixées dans la Politique de mobilité durable 2030 et pour réussir l'électrification des transports, il faut investir dès maintenant dans l'offre de service de transport collectif, en particulier sur le territoire desservi par exo, les couronnes nord et sud de Montréal, qui ont trop longtemps été laissées pour compte.

---

## **2. UNE ORGANISATION UNIQUE DANS UN CONTEXTE PARTICULIER**

### ***Exo : une organisation différente des autres organismes publics de transport collectif (OPTC)...***

Créé en 2017 dans le cadre de la réorganisation de la gouvernance des transports collectifs de la région métropolitaine, exo a repris l'exploitation des services de trains de banlieue de l'Agence métropolitaine de transport et des services d'autobus et de transport adapté des 13 Conseils intermunicipaux de transport (CIT) des couronnes nord et sud de Montréal. Exo dessert un vaste territoire qui comprend les 82 municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), ainsi que Saint-Jérôme et Kahnawake.

Son réseau compte 5 lignes de trains, 226 lignes d'autobus et 79 lignes de taxibus. Exo est d'ailleurs la deuxième plus importante organisation en transport collectif du Québec après la Société de transport de Montréal (STM).

Notre modèle d'affaires se distingue de celui des autres sociétés de transport, l'exploitation de nos services se fondant sur un modèle d'impartition avec des partenaires privés en transport. En plus de nous permettre d'être plus performants en termes de coûts opérationnels que les autres OPTC, ce modèle offre des avantages uniques en termes d'efficacité et d'agilité par rapport au modèle conventionnel historique. C'est entre autres grâce à ce modèle flexible qu'exo a pu rapidement adapter ses services au blocus ferroviaire du printemps 2020 en remplaçant le service de train de la ligne Candiak par des autobus effectuant le trajet vers Montréal.

### ***...dans un contexte unique***

Contrairement aux autres sociétés de transport établies de longue date, exo n'a jamais pu profiter d'un contexte stable depuis sa création en 2017. Exo a d'abord dû concentrer ses efforts à la mise en place de la nouvelle organisation et à l'intégration, aux niveaux financier, contractuel, technologique et opérationnel, des services d'autobus et de transport adapté des 13 CIT des couronnes. Cette intégration a représenté un travail colossal avec lequel aucun autre OPTC n'a eu à composer.

En même temps, à l'exception de la mise en service de la ligne Mascouche en 2014 – au coût de 800 millions \$ – et quelques bonifications ponctuelles depuis, très peu d'investissements ont été effectués dans les services d'exo. Qui plus est, exo est privé depuis 2018 de subventions du Programme d'aide gouvernementale aux infrastructures de transport collectif qui permet au gouvernement du Québec d'assurer la mise en œuvre du volet transport en commun de l'Entente bilatérale intégrée (EBI) Canada-Québec relative au programme d'infrastructure Investir dans le Canada. L'Entente précise que la contribution financière du gouvernement fédéral est attribuée en fonction de l'achalandage. Or, la portion autobus de l'achalandage d'exo a été oubliée dans le calcul dès le départ, ce qui représente un manque à gagner estimé à 200 millions \$. Ces sommes auraient pu être investies dans l'amélioration des infrastructures au bénéfice des usagers du transport collectif en couronnes, là où les besoins sont grandissants.

C'est en effet dans les couronnes nord et sud de Montréal, desservies par les services d'exo, que l'évolution démographique et économique a été la plus rapide dans la région. Au cours des 20 dernières années, près de 56 % de la croissance démographique de la région métropolitaine a été enregistrée dans les couronnes. L'étalement urbain continue sa progression : selon les données du dernier recensement effectué par Statistique Canada, la banlieue éloignée de Montréal a reçu trois fois plus de nouveaux habitants

que le centre-ville de Montréal entre 2016 et 2021<sup>4</sup>. On observe également que les déplacements liés au travail ont augmenté de 12 % dans l'ensemble des couronnes, comparativement à 1 % au centre. L'investissement dans l'offre de service du transport collectif n'a pas suivi cette croissance.

Non seulement l'offre de service n'a pas évolué, mais l'annonce du projet du REM en 2018 a amputé notre réseau de sa ligne de train la plus achalandée (la ligne Deux-Montagnes) à partir de 2020 et a freiné l'essor de la ligne Mascouche avant même que ses infrastructures n'aient atteint leur maturité opérationnelle et leur plein rendement. L'arrivée de ce nouveau joueur dans le portrait du transport collectif de la région métropolitaine, a également forcé exo à dédier des efforts significatifs non seulement à la mise en place de mesures d'atténuation pour sa clientèle affectée par les travaux du REM, mais également, depuis 2019, à la révision en profondeur de son réseau d'autobus qui ont désormais l'obligation de se rabattre au REM.

### ***Agilité et performance en contexte pandémique***

Malgré un contexte instable et un retard dans le financement de ses services, exo su démontrer, au cours des dernières années, sa capacité à gérer sainement ses finances. Plusieurs ajustements ont été faits dans une optique d'optimisation des ressources et afin de prendre en considération la diminution de l'achalandage et la baisse des recettes tarifaires causées par la pandémie et les mesures sanitaires. Par exemple, exo a été l'une des rares OPTC de la région de Montréal à diminuer son offre de service de 10 % en 2020 par rapport à 2019. Nous avons limité les embauches, réduit le personnel occasionnel et mis en pause certains projets de manière à rationaliser les dépenses.

Exo a également démontré son agilité et son efficacité grâce entre autres à ses équipes optimisées (environ 600 employés non syndiqués), polyvalentes, engagées et flexibles. À l'interne, nous travaillons à regrouper certaines fonctions pour gagner en efficacité et favorisons la responsabilisation des employés qui permettra de réduire l'encadrement de gestion. Le Rapport sur l'application de la *Loi sur le Réseau de transport métropolitain* (exo) déposé par le ministère des Transports du Québec en juin 2022 souligne d'ailleurs la satisfaction des principaux intervenants à l'égard d'exo, « de sa performance, de sa direction générale, de la gouvernance déployée et de sa collaboration avec les autres OPTC. »

**Exo a travaillé d'arrache-pied pour optimiser ses ressources, mais a atteint la limite des économies réalisables sans sabrer dans les services.** Nous sommes particulièrement préoccupés par les éventuelles conséquences d'une spirale de décroissance où chaque diminution de service entraîne une perte additionnelle de

---

<sup>4</sup> Statistique Canada, Recensement de la population 2016 et 2021, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220209/mc-b002-fra.htm>

clientèle. Dans ce contexte, un effort de rattrapage est urgent et nécessaire pour revenir à une offre de service à 100 %, combler le retard accumulé dans les couronnes nord et sud de Montréal et suivre l'évolution démographique et économique de leurs populations qui a été plus rapide qu'ailleurs dans la région.

---

### **3. BESOINS ET DEMANDES**

#### ***Comblant le manque à gagner en 2023***

Lors de la préparation de son Budget 2023, exo a respecté les grands paramètres déterminés par l'ARTM, soit de planifier les dépenses d'exploitation en tenant compte de la base du Budget 2022 majoré de 3 %, en plus de maintenir le service de dette tel qu'il avait été convenu et l'offre de service à ses niveaux de 2022, une offre plus basse que le niveau pré-pandémique.

Or, l'indexation du budget de 3 % par rapport à 2022 ne suffit pas à couvrir les contrats d'exploitation d'exo qui, eux, sont indexés au taux d'inflation annuel. Il faut noter que le contexte économique actuel –flambée des prix, congestion routière et hausse des coûts de l'essence – a une incidence particulière sur les coûts d'exploitation d'exo, son modèle d'affaires basé sur l'impartition de la quasi-totalité de ses opérations l'exposant aux fluctuations des taux d'inflation observés. La pénurie de main-d'œuvre et le besoin de bonifier les conditions d'embauche pour recruter un nombre suffisant de chauffeurs a également eu un impact sur le montant des soumissions reçues par les fournisseurs dans le cadre d'appels d'offres ouverts en 2022.

Dans ce contexte, exo a prévu à son Budget 2023 une somme de 29,8 millions \$ pour les dépenses d'exploitation supplémentaires qui excèdent l'augmentation de la rémunération de l'ARTM. Ce montant vise à tenir compte de plusieurs facteurs qui sont largement hors du contrôle d'exo, notamment :

- le taux d'inflation des contrats de transport et la hausse du prix du carburant ;
- la hausse des coûts du transport adapté en raison du vieillissement de la population et du nombre de déplacements croissant ;
- les besoins grandissants en cybersécurité ;
- la mise en service du REM et les ajustements requis aux services d'exo pour s'y rabattre ;
- les services qui ne sont plus financés par l'enveloppe de mesures d'atténuation du ministère des Transports et de la mobilité durable (MTMD) mais qui doivent être maintenus.

Puisque la vaste majorité de ces dépenses est directement liée au service, le budget du gouvernement du Québec doit prévoir les fonds nécessaires pour permettre à exo d'atteindre l'équilibre budgétaire. Sans ces sommes additionnelles, exo ne pourra garantir en 2023 le maintien du service au niveau actuel qui, rappelons-le, n'est globalement qu'à 95 % de son niveau pré-pandémique.

### ➤ **Recommandation 1 :**

**Le budget du Québec 2023-2024 doit allouer à l'ARTM une somme de 29,8 millions \$, pour permettre à exo d'atteindre l'équilibre budgétaire et de maintenir ses services à la population pour l'année à venir.**

Si cette somme est déjà prise en compte dans le manque à gagner estimé par l'ARTM à plus de 500 millions \$, d'autres engagements financiers à moyen terme seront nécessaires pour revenir à une offre de service à 100 %, combler le retard accumulé dans les couronnes nord et sud de Montréal et suivre l'évolution démographique et économique de leurs populations. Ces investissements sont en sus du déficit estimé par l'Autorité.

#### ***Soutenir le retour à l'offre pré-pandémique***

Les usagers des couronnes paient des tarifs proportionnels à la distance parcourue mais ne peuvent pas compter sur une fréquence de service équitable à celle offerte à la clientèle plus « centrale » du transport collectif. Nous estimons que les usagers des services d'exo attendent en moyenne 20 minutes de plus que les usagers des services de la STM entre chaque passage d'autobus. L'offre de service doit être ajustée afin que les usagers en couronnes puissent enfin bénéficier d'un service équivalent à celui des autres OPTC. Si on veut que les citoyens utilisent les services de transport collectif, il faut revenir à une offre de service pré-pandémique. Pour l'instant, l'offre de service d'exo demeure à 96 % pour les trains et à 94 % pour les autobus par rapport à leurs niveaux de 2019.

Les citoyens demandent également davantage de service hors pointe, de soir et de fin de semaine, et souhaitent pouvoir se déplacer plus aisément à l'intérieur même des couronnes. Nous estimons à 10 millions \$ le montant requis pour effectuer ce rattrapage et ainsi **éviter de creuser l'écart déjà significatif entre les services offerts à la clientèle des couronnes versus ceux des grandes agglomérations de la région métropolitaine.**

### ***S'adapter à l'évolution démographique***

Après avoir ramené l'offre de service en couronne à 100 %, un rattrapage doit être effectué afin de soutenir le rythme de la croissance démographique et économique et s'adapter aux nouvelles réalités de la population en matière de mobilité.

Dans les couronnes nord et sud de Montréal, desservies par les services d'exo, l'évolution démographique et économique a été plus rapide qu'ailleurs dans la région. Au cours des 20 dernières années, près de 56 % de la croissance démographique de la région métropolitaine a été enregistrée dans les couronnes. On observe également que les déplacements liés au travail ont augmenté de 12 % dans l'ensemble des couronnes, comparativement à 1 % au centre.

L'offre de service doit permettre de s'adapter à cette évolution. Nous estimons que l'adaptation aux besoins en déplacements se traduit par une hausse des kilomètres parcourus par exo de 5% par année pour les cinq prochaines années. Or, à l'heure actuelle, le cadre budgétaire d'exo, défini par l'ARTM, ne permet pas d'effectuer ce rattrapage. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les revenus en provenance de l'Autorité pour 2023 supposent un maintien de l'offre de service à ses niveaux de 2022, une offre plus basse que le niveau prépandémique.

#### **➤ Recommandation 2 :**

**Prévoir la somme 10 millions \$ en 2023 pour permettre à exo d'effectuer rapidement un retour à l'offre prépandémique et amorcer le rattrapage historique et démographique équivalent à 5 % de l'offre de service par année, soit 15 millions \$ par année pour les cinq prochaines années.**

### ***Soutenir la refonte du réseau d'exo***

La nouvelle gouvernance des transports collectifs, les grands projets de transport collectif, dont le REM, et l'évolution des comportements de mobilité en lien avec la croissance économique et démographique des couronnes nord et sud ont mené exo à entreprendre une vaste refonte de son réseau. Certains secteurs sont prioritaires, mais au terme de l'exercice, tous les secteurs seront revus.

La refonte a débuté dans les secteurs Chambly-Richelieu-Carignan et Le Richelain-Roussillon afin de s'arrimer à la mise en service de l'antenne rive-sud du REM maintenant prévue au printemps 2023. Dès la mise en service du REM, les autobus qui empruntaient le pont Samuel-De Champlain transporteront désormais les clients à l'une des stations du REM à Brossard.

L'obligation de rabattre au REM et le fait de ne plus avoir à se rendre jusqu'au centre-ville de Montréal ont permis à exo de réinvestir les sommes générées par les kilomètres économisés dans l'amélioration de l'offre de service. En effet, dans les secteurs Chambly-Richelieu-Carignan et Le Richelain-Roussillon, l'offre de service a pu être significativement améliorée grâce au réinvestissement des kilomètres économisés, mais une partie du budget (3,3 millions \$) requis pour ajuster le service suite à la refonte et à la fréquence de rabattement au REM n'est pas encore financée.<sup>5</sup> Rappelons que sur cette antenne du REM, la fréquence de passage prévue est de 2,5 minutes en période de pointe et de 5 minutes hors pointe. Le nouveau réseau d'exo devait en tenir compte.

En 2021, nous avons entamé la refonte du réseau dans La Presqu'île (Vaudreuil-Soulanges) et Laurentides – Terrebonne-Ouest en vue de la mise en service des antennes Anse-à-l'Orme et Deux-Montagnes du REM prévue à la fin de 2024. Or, dans ces deux secteurs, l'arrivée du REM impose des coûts additionnels. On estime ainsi que les budgets d'opération des secteurs La Presqu'île et Laurentides – Terrebonne-Ouest, devront être bonifiés de 19 % et 23 % respectivement pour mettre en service un réseau qui réponde uniquement aux besoins minimaux, y compris l'obligation de rabattement au REM.

C'est que le territoire des secteurs La Presqu'île et Laurentides – Terrebonne-Ouest est beaucoup plus vaste que celui des secteurs de la couronne sud et un retard significatif dans l'offre de service y a été accumulé dans les dernières années. Les besoins exprimés en consultation publique sont nombreux et les attentes de la population sont grandes : augmentation de la fréquence en pointe, ajout de services hors pointe et la fin de semaine, plus grande couverture du territoire, meilleur accès aux générateurs de déplacements locaux, etc. Malheureusement la situation actuelle et le moratoire sur le financement accordé par l'ARTM nous empêchent d'y répondre adéquatement.

Les besoins financiers pour la refonte des réseaux et l'obligation de rabattement au REM dans ces deux secteurs sont estimés à 9,44 millions de dollars au total en 2025. On prévoit

### ➤ **Recommandation 3 :**

**À travers son budget, le gouvernement du Québec doit s'engager à moyen termes à soutenir financièrement la refonte du réseau d'exo dans La Presqu'île et Laurentides – Terrebonne-Ouest afin d'assurer une mise en service efficace et une utilisation optimale du REM dans ces secteurs:**

- **9,4 millions \$ nécessaires pour la mise en service en 2025**
- **18,9 millions \$ en 2028**

---

<sup>5</sup> Cette somme est incluse dans le montant de 29,8 millions \$ requis pour permettre à exo d'équilibrer son budget 2023.

qu'ils augmenteront progressivement et qu'ils se chiffreront à 18,87 millions de dollars en 2028. Même si l'impact budgétaire ne se fera sentir qu'en 2025, le budget du Québec doit sans tarder prévoir les sommes nécessaires pour assurer une mise en service efficace et une utilisation optimale du REM. Sans ces montants supplémentaires, exo se verra contraint de couper certains services qui peinent déjà à répondre aux besoins minimaux de la population.

### ***Valoriser le train comme mode de transport collectif efficace***

En tant qu'opérateur de trains de banlieue dans la région montréalaise, exo ne peut passer sous silence le besoin de considérer les moyens de maximiser son utilisation. Le train est un mode de transport collectif lourd et efficace qui offre un service permettant de transporter confortablement sur de longues distances un grand nombre d'individus à la fois. Il permet également de considérer une forme d'urbanisation qui respecte les principes de développement durable – par exemple, en soutenant la création de quartiers TOD (*Transit Oriented Development*) autour de ses gares. Le train joue en outre un rôle clé dans une approche intermodale des transports collectifs et l'atteinte des cibles environnementales adoptées par le gouvernement.

L'arrivée du REM dans le paysage du transport collectif du Grand Montréal offre des occasions de repenser le réseau de trains de la région métropolitaine afin d'en tirer le maximum de synergie tout en s'assurant d'optimiser les investissements significatifs que les contribuables lui ont consacré au fil des ans. Une saine gestion des fonds publics impose de miser sur les infrastructures existantes afin de maximiser leur efficacité. C'est dans cette optique qu'exo a proposé au cabinet du ministère des Transports précédent un plan de valorisation et d'électrification de la ligne Saint-Jérôme qui en fera une artère névralgique du réseau de transport collectif sur la couronne nord. Le plan proposé contribuera à réduire le temps de parcours, ajouter des départs, augmenter la fréquence du service ainsi que la capacité d'accueil et, à terme, engendrer une hausse d'achalandage. Des études plus approfondies sont requises afin de clarifier la faisabilité du projet et analyser les avantages-coûts. Une fiche d'avant-projet en ce sens a d'ailleurs été soumise au ministère à l'hiver 2022, mais aucune suite n'y a été donnée. Dans la préparation de son budget 2023-2024, le gouvernement doit prévoir les sommes demandées afin de permettre à exo d'aller de l'avant avec les études nécessaires au développement de la ligne Saint-Jérôme.

#### **➤ Recommandation 4 :**

**Le gouvernement doit inscrire le projet de développement de la ligne Saint-Jérôme au Plan québécois des infrastructures à titre de projet majeur mis à l'étude.**

## CONCLUSION

Exo souhaite offrir aux résidants des couronnes nord et sud de Montréal le transport collectif qui réponde à leurs besoins réels, car c'est en offrant plus de services et en les adaptant aux réalités de notre territoire et de notre population que les citoyens des pourront davantage faire le choix d'une mobilité plus durable et ainsi permettre au Québec d'atteindre ses cibles de réduction des gaz à effet de serre.

Parce que rester les bras croisés à attendre des investissements n'est pas la solution, nous avons préparé un plan de croissance de notre achalandage que nous souhaitons présenter rapidement à l'ARTM et au MTMD afin de pouvoir le déployer rapidement. Ce plan implique notamment le déploiement de projets pilotes de transport à la demande, le travail en étroite collaboration avec des entreprises de notre territoire et d'autres approches innovantes du point de vue d'un organisme de transport collectif.

Un cadre budgétaire qui tienne compte des particularités d'exo lui permettra de maintenir et développer son réseau. Exo a proactivement rationalisé ses ressources, mais sa limite est atteinte. À tel point qu'à court terme, des sommes doivent être allouées dans le budget provincial 2023-2024 afin d'éviter les coupures de services. Un engagement financier à moyen termes est également nécessaire, notamment pour soutenir la refonte du réseau d'exo, un programme phare qui exigera des sommes récurrentes et prévisibles sur plusieurs années.

Exo se réjouit de la volonté de la ministre des Transports et de la Mobilité durable de procéder à des consultations afin d'étudier les enjeux entourant le financement structurel du transport collectif, et à y apporter une solution pérenne et réfléchie. Exo y contribuera activement. En attendant l'issue des consultations, le gouvernement doit utiliser son budget 2023-2024 afin d'envoyer un message clair de son engagement envers le transport collectif.