

Politique sociale de l'eau en Martinique

1) 28 % des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté

Le territoire de la Martinique se caractérise par une très forte précarité, largement supérieur à la moyenne des territoires de l'Hexagone. 28% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire (Office de l'eau Martinique, 2016, *Définition de la politique sociale de l'eau en Martinique*¹), i.e. avec un revenu inférieur à 644€² par mois, pour 928 €/mois sur le territoire Hexagonal (Insee, 2013). La part de la population couverte par le RSA est de 27% (89% d'entre eux sont bénéficiaires du RSA socle, CAF Martinique 2014), contre 14,3% en Métropole (Insee 2013) et plus de 20 % des ménages ont 100 % de leurs dépenses pré-engagées (Insee, enquêtes budget familles 2006).

Par ailleurs, le niveau général des prix entre la Martinique et la France Hexagonale atteint 12,3 %. La différence de prix est particulièrement importante pour l'alimentation qui est l'un des premiers postes de consommation des ménages martiniquais. Les prix de l'alimentaire sont ainsi supérieurs de 38,2 % en Martinique. Les prix des « autres biens et services », quatrième poste de dépenses des ménages martiniquais, sont également plus élevés de 20,6 % (Insee, 2016).

Cette forte précarité est à l'origine de plusieurs mouvements sociaux. Le dernier mouvement de 2009 a paralysé l'île pendant 2 mois. Les revendications portaient sur l'amélioration du niveau de vie et la baisse du prix des services publics. Pour le secteur de l'eau, les revendications étaient les suivantes :

- Transparence sur la fixation des prix de l'eau
- Baisse du prix de l'eau
- Distribution de l'eau en qualité et en quantité sur l'ensemble du territoire
- Fixation d'un prix unique sur l'ensemble du territoire
- Facturation en fonction de la quantité réellement consommée.
- Remplacement du réseau vétuste (plus de 50 ans)
- Révision du mode de calcul de l'assainissement des eaux usées.

2) Un taux de pauvreté en eau de 60%

Avec un prix moyen de l'eau potable à 5,28€/m³ (2012)³, contre une moyenne 3,85€/m³ (2012) sur l'Hexagone, la facture d'eau et d'assainissement (120m³) du martiniquais s'élève à 634€ par an contre 462€ sur l'Hexagone. En outre, sur la période 2010-2014, les charges globales des services Eau et Assainissement sont passées de 94,6 M€ en 2010 à 116,4 M€ en 2014. La tendance globale est à la hausse des charges des services Eau et Assainissement, +5,5 M€/an soit +5 % par an (OPMR 2016), qui sera répercutée sur les tarifs pour respecter le recouvrement des coûts des services.

Les investissements dans les infrastructures programmés au SDAGE 2016-2021 pour rattraper les retards en matière d'assainissement collectif et de réduction des pertes sur le réseau, ne permettront

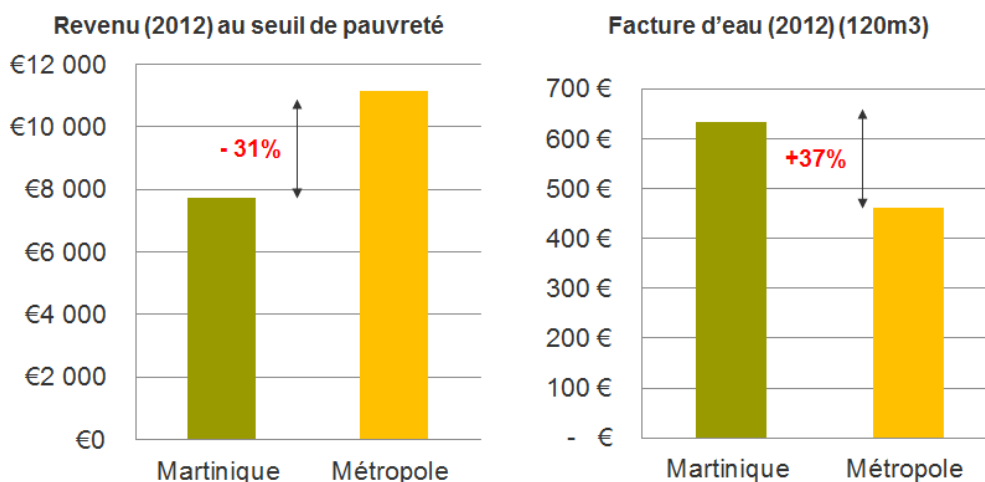
¹ Etude réalisée par le bureau IREEDD.

² L'évaluation du seuil de pauvreté (7724€ par unité de consommation -UC) a été réalisée à partir des dernières données Insee disponibles (2011) au démarrage de l'étude. Ce seuil, égal 60% du revenu disponible médian en Martinique, est différent de celui de la Métropole qui s'élève à 11 132 €/an pour la même année 2012.

³ il est de 5,44€/m³ en 2015.

pas de contenir cette tendance. Ces deux mesures, qui pèsent plus de 50% du budget du PDM, alourdiraient la facture des ménages⁴ de 9,8%⁵ pour la première et 5,27% pour la seconde (Office de l'eau Martinique, 2014, *Analyse Coût-Efficacité de 22 mesures du PDM du SDAGE 2016-2021*⁶).

Finalement, avec **un niveau de vie de 31% inférieur à celui des habitants de l'hexagone et un prix de l'eau de 37% plus élevé, les ménages martiniquais subissent un effet ciseau qui se traduit par un taux de pauvreté en eau⁷ qui avoisine les 60%** et qui touchent environ 70 000 abonnés.



3) Un objectif de la politique sociale de l'eau : réduire de moitié le taux de pauvreté en eau en 5 ans

Dans ce contexte, différents dispositifs (*cf. figure ci-dessous*), préventifs et curatifs, ont été évalués dans le cadre de l'étude sur « *La définition de la politique sociale de l'eau en Martinique* ». Ces dispositifs ont été présentés aux acteurs de l'eau du territoire et discutés dans le cadre de séminaires de concertation élargi (acteurs sociaux, acteurs économiques, les acteurs de l'eau, les élus, les associations d'usagers). Les acteurs ont pu, à plusieurs occasions, exprimer leur point de vue sur l'efficacité des dispositifs et, pour les élus, donner des orientations stratégiques.

Compte tenu de l'importance des besoins, le scénario de politique sociale de l'eau a retenu l'objectif de réduire de moitié le taux de pauvreté en eau sur une période de 5 ans, en n'adressant les dispositifs qu'à ceux dont la facture d'eau dépasse les 6% de leur revenu. Ainsi, le seuil de pauvreté en eau a été relevé de 3% à 6%, pour ne soutenir que des 34 600 abonnés les plus pauvres. De fait, la politique sociale ne s'adresserait ainsi qu'à la moitié des bénéficiaires des minimas sociaux (RSA et RSO).

⁴ Il ne s'agit là que de la seule part qui reste à la charge des abonnés, une fois les subventions à l'investissement déduites.

⁵ Deux estimations de cette action du PDM ont été élaborées, la première (186 millions d'euros) est celle du Consultant et la seconde (400 millions d'euros) résultait d'un calcul de l'opérateur. Le poids de 9,8% indiqué ici fait référence à l'évaluation la première évaluation de la mesure.

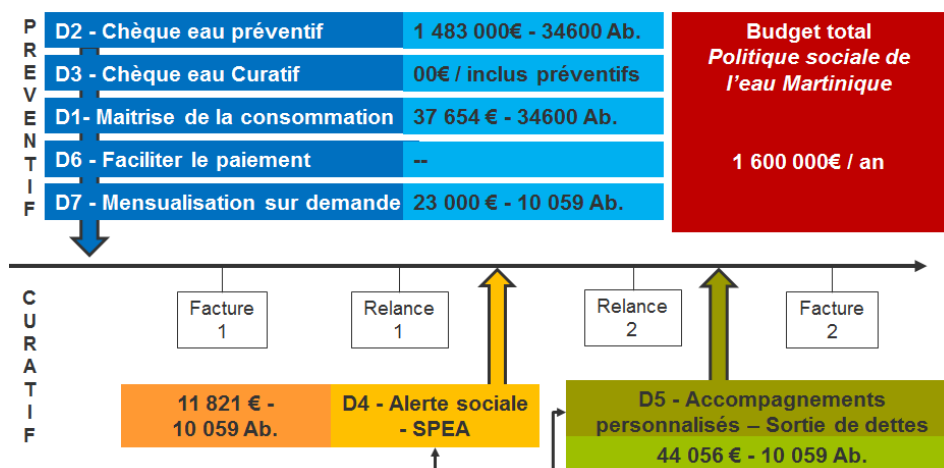
⁶ Etude réalisée par le bureau IREDD.

⁷ Le taux de pauvreté en eau est défini ici comme la part de la population dont la facture d'eau sur le revenu dépasse les 3%, seuil considéré par l'OCDE comme le seuil à partir duquel l'accès aux services d'eau et d'assainissement est difficile.

4) Scénario retenu (cout efficace)

La politique sociale se compose, comme le présente la figure ci-dessous, de trois niveaux d'intervention : 1 – Mise en place de dispositifs préventifs permettant d'éviter aux ménages de basculer dans le contentieux des services d'eau, avant la deuxième relance de facture ; 2 – la mise en place d'un système d'alerte faisant le lien entre les services sociaux et les opérateurs des services d'eau pour identifier les ménages en difficulté, et 3 – un accompagnement personnalisé des abonnés pour les sorties de dettes.

Le coût de la mise en œuvre de cette politique sociale globale, sur tout le territoire de la Martinique, s'élève à 1,6 M€ par an.



Pour une déclinaison des dispositifs par territoire, le lecteur est invité à consulter le rapport principal de l'étude

Dans cette politique sociale, la mesure qui permet de réduire significativement le taux de pauvreté en eau est la mesure D2 des chèques eau préventif. L'impact attendu de ce dispositif est une réduction de 10% de la facture d'eau de l'abonné. Le tableau ci-dessous présente les impacts de ce dispositif sur la facture annuelle d'eau et d'assainissement des abonnés par taille de ménages, selon que les abonnés sont raccordés ou pas à l'assainissement collectif)

Taille du ménage	Fact. Eau initiale	Fact. Ass. initiale	Réduction sur la Fact. d'eau	Réduction sur la Fact. Eau +Ass
T1 (40 m3/an)	155 €	125 €	15 €	28 €
T2 (80 m3/an)	238 €	203 €	24 €	44 €
T3 (120 m3/an)	322 €	281 €	32 €	60 €
T4 (160 m3/an)	406 €	359 €	41 €	77 €
T5 (200 m3/an)	490 €	437 €	49 €	93 €

5) Le financement d'une politique sociale sur un territoire marqué par la pauvreté : une problématique plus générale

Le diagnostic et les solutions ont été présentés et partagés avec le Comité de Bassin, et la mise en œuvre de la politique sociale de l'eau reste suspendue à des choix qui relèvent de décisions politiques.

Le premier choix doit permettre de répondre à la question suivante : Est-il pertinent que chaque communauté d'agglomération décide d'une politique sociale pour son territoire ?

Une centralisation de la mise en œuvre de la politique sociale à l'échelle de l'île serait plus efficace et plus équitable. Elle générerait des économies d'échelle et un traitement égal des ménages. La CAF de Martinique, membre du comité de pilotage de l'étude, a manifesté sa volonté de centraliser la mise

en œuvre des dispositifs automatiques via la corbeille de services, dispositif en cours de construction avec la préfecture pour rendre automatique les allocations sociales dont elle a la charge.

La deuxième décision politique porte sur le financement de la politique sociale.

Le financement de la politique sociale pose la question de l'organisation de la solidarité. Entre usagers via une tarification discriminante (autorisée par la Loi Brottes), ou entre citoyens via le budget de la collectivité.

Les simulations par modélisation du financement de tout ou partie de la politique sociale par une tarification discriminante nécessiterait une hausse de prix pour les ménages les plus aisés. Cette hausse aurait des effets contreproductifs puisqu'elle ferait rentrer d'autres ménages dans la pauvreté en eau. Le solde des entrées-sorties de la pauvreté en eau n'est pas positif en raison d'une très forte précarité.

Quant au financement par le budget de la collectivité, les élus des nouvelles agglomérations Cap Nord et Espace Sud, qui viennent de reprendre les compétences eau et assainissement des anciens syndicats, n'ont pas souhaité pour le moment se prononcer. La CTM a pour sa part, dans un engagement de principe, émis le souhait d'être partie prenante de cette politique sociale. Mais, compte tenu des besoins, 1,6 millions d'euros par an, il serait difficile pour les collectivités de faire financer la politique sociale de l'eau par ce moyen.

Dans ce contexte, et c'est un ***cas de figure qui peut être généralisé aux autres collectivités dont la population est composée majoritairement de ménages pauvres***, il serait juste de penser à une source de financement de la politique sociale de l'eau, extérieure aux services d'eau et d'assainissement et extérieur au budget de la collectivité. Le périmètre de la solidarité devrait alors être élargi à toute la France.

6 – Politique sociale et expérimentation Loi Brottes : le risque de passer à côté de l'expérience martiniquaise

Cinquante collectivités françaises sont aujourd'hui engagées par l'expérimentation de la loi Brottes d'avril 2013, dont l'objectif est d'alléger la facture des ménages défavorisés. L'expérimentation, engagée pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, devrait se terminer en avril 2018. A l'issue de cette période, le législateur prévoit de tirer les leçons de ces expériences pour nourrir un projet de la loi sociale d'accès aux services publics de l'eau et de l'assainissement.

Depuis 2013, l'Office de l'Eau accompagne les collectivités et les services d'eau de Martinique qui se sont engagés dans la démarche. La Martinique est la seule région de France à être inscrite dans sa totalité au décret d'application de la loi Brottes. Toutefois, la mise en œuvre de la politique sociale reste bloquée faute de financement. Le risque est alors, que le constat pointé dans le cadre de cette étude, à savoir une impossibilité de mettre en œuvre une politique sociale faute de moyen de financement, d'exclure de la future loi les populations des territoires de l'hexagone et des DOM qui subissent cet effet ciseau⁸. Il est donc impératif que le ministère tienne compte dans ses retours d'expériences des freins qui ont empêché la Martinique de mettre en œuvre sa politique sociale.

⁸ Au cours de cette étude, les services sociaux que nous avons rencontrés nous ont alerté sur l'insalubrité dans laquelle vivaient de nombreuses familles dans Fort-De-France faute d'accès au service public de l'eau.