

REP FINANCIÈRE ET REP OPÉRATIONNELLE, QUELLE PRÉFÉRENCE ?

1) Deux modèles, deux logiques de responsabilité

La responsabilité élargie des producteurs peut prendre deux formes. Dans un modèle de REP financière, les producteurs doivent assumer les coûts mais ne pilotent pas directement l'organisation opérationnelle. Ils financent un service assuré par les collectivités pour les déchets ménagers, ou par les détenteurs et opérateurs privés pour les déchets professionnels. Dans un modèle de REP opérationnelle, les producteurs financent **et organisent** la gestion des déchets : ils définissent les schémas logistiques, contractualisent avec les opérateurs et pilotent la performance.

Ces deux modèles ne répondent pas aux mêmes besoins. Leur pertinence dépend de la nature du flux, de la maturité de la filière et des exigences du droit européen.

2) L'origine des déchets : un critère déterminant

Les déchets d'origine ménagère relèvent en principe de la compétence obligatoire des collectivités. Cette compétence implique une continuité du service, une couverture territoriale complète et une lisibilité pour les usagers. Dans ce contexte, un modèle opérationnel pur serait difficilement compatible avec les obligations de service public. Les filières ménagères reposent sur une REP financière, dans laquelle les collectivités restent maîtres d'ouvrage et sont indemnisées pour les coûts qu'elles supportent ou encore sur une REP partiellement opérationnelle, dans laquelle les collectivités gardent la collecte des déchets, et les éco-organismes prennent en charge les déchets collectés.

Pour les déchets d'origine professionnelle, la situation est différente. Les détenteurs sont identifiés, la contractualisation directe est possible et aucune obligation de service public ne s'impose. Dans ce cas, les deux modèles sont envisageables : une REP financière privée, où les producteurs versent des soutiens aux opérateurs, ou une REP opérationnelle, où l'éco-organisme devient donneur d'ordre direct.

3) Le niveau de structuration de la filière : un critère clé, éclairé par l'histoire des DEEE, du mobilier et des matelas

Le choix entre un modèle financier et un modèle opérationnel dépend aussi du degré de structuration de la filière. Certaines filières disposent aujourd'hui d'infrastructures de collecte, de tri et de recyclage bien établies, d'opérateurs nombreux et de débouchés industriels consolidés. D'autres sont encore en construction, avec des solutions techniques limitées, des volumes incertains et des besoins d'investissement importants.

Les **DEEE**, les **matelas** et le **mobilier** illustrent bien cette dynamique. Lors de leur création, leurs filières de traitement étaient totalement émergentes : il n'existait presque aucune installation de dépollution ou de recyclage pour les DEEE, très peu de centres de démantèlement pour les matelas, et des solutions limitées pour le mobilier. Les premières années ont nécessité des investissements lourds, des expérimentations techniques et une montée en puissance progressive. Ce n'est qu'après plusieurs années de structuration, souvent sous un pilotage renforcé des éco-organismes, que ces filières ont atteint un fonctionnement stabilisé.

À l'inverse, certaines filières étaient déjà largement **industrialisées** avant la mise en place de la REP. Les emballages ménagers, le verre, les métaux ou les papiers disposaient déjà de filières de collecte, de centres de tri, de recycleurs et de marchés de matières bien établis. Dans ces cas, la REP n'a pas créé la filière : elle l'a financée, harmonisée et renforcée. Pour ces flux, un modèle opérationnel n'apporterait pas de bénéfice significatif, car les infrastructures existent déjà et la concurrence entre opérateurs est installée.

Enfin, certaines filières restent aujourd'hui **émergentes**, faute de solutions techniques éprouvées ou de volumes suffisants pour justifier des investissements privés sans garantie. Dans ces situations, un modèle opérationnel peut devenir un levier puissant : il permet de garantir des volumes, de sécuriser les investissements, de massifier les flux et d'accélérer la structuration d'une filière industrielle.

4) Le cadre européen : une contrainte structurante

Le droit européen impose que les producteurs financent l'intégralité des coûts de gestion des déchets relevant de la REP, qu'ils puissent maîtriser ou influencer les coûts qu'ils financent, et que la filière garantisse une couverture territoriale suffisante. Ces exigences limitent fortement les modèles hybrides dans lesquels les producteurs ne financent qu'une partie des coûts, ou dans lesquels les détenteurs ou les collectivités doivent compléter le financement. C'est le cas de certaines filières actuelles, comme les textiles ou les emballages industriels et commerciaux, où les soutiens ne couvrent pas toujours les coûts réels. Ces filières fonctionnent alors comme des REP partielles, juridiquement fragiles.

5) Le cas particulier des déchets ménagers dont la compétence serait retirée aux collectivités

L'origine ménagère d'un déchet ne signifie pas nécessairement que sa gestion doit rester de la responsabilité des collectivités. Une loi pourrait retirer cette compétence pour un flux donné. Dans ce cas, le flux cesserait d'être juridiquement un déchet relevant du service public, et les producteurs pourraient organiser la filière selon un modèle financier privé ou opérationnel.

Cependant, ce changement de compétence ne suffit pas à garantir la viabilité du modèle. Les collectivités continueraient à supporter des coûts résiduels, notamment en matière de déchets non collectés par filière seule, de propreté, de dépôts sauvages, de police ou de mise à disposition de points d'apport. Pour rester conforme au droit européen, ces coûts devraient être intégralement indemnisés. Les producteurs devraient également pouvoir maîtriser les coûts qu'ils financent, ce qui suppose une transparence et une objectivation des coûts supportés par les collectivités. Enfin, l'État devrait garantir une couverture territoriale minimale, faute de quoi certaines zones pourraient être abandonnées.

Si ces conditions ne sont pas réunies, la filière bascule dans une REP partielle, où les producteurs ne financent pas tout, où les opérateurs facturent les détenteurs, et où les collectivités compensent les coûts résiduels. Ce modèle est économiquement instable et juridiquement fragile.

6) Qui doit décider du modèle : l'État ou les metteurs en marché ?

Le choix du modèle de REP ne peut pas être laissé aux seuls metteurs en marché, car il engage des enjeux de service public, de concurrence, de structuration industrielle et de conformité européenne. Le modèle retenu détermine la place des collectivités et des opérateurs, la nature des obligations de service, la stabilité économique des opérateurs et la capacité de la filière à atteindre ses objectifs environnementaux.

L'État doit donc rester le décideur final. C'est à lui de définir le modèle dans les textes et dans les cahiers des charges, en tenant compte des contraintes territoriales, des besoins industriels, des objectifs environnementaux et des exigences européennes. Les metteurs en marché doivent être consultés, car ils financent la filière et en assument la responsabilité. Mais ils ne peuvent pas décider seuls, car ils pourraient privilégier des modèles minimisant leurs coûts à court terme, au détriment de la continuité du service, de la concurrence ou de la structuration industrielle. L'État doit aussi intégrer les souhaits des acteurs dans sa décision afin notamment d'éviter des oppositions fortes.

La décision doit résulter d'un équilibre : l'État fixe le cadre, les metteurs en marché assument la responsabilité, les collectivités garantissent la cohérence territoriale et les opérateurs assurent la faisabilité industrielle. Aucun de ces acteurs ne peut décider seul sans fragiliser l'ensemble du système.

7) Conclusion générale

Le choix entre REP financière et REP opérationnelle dépend de l'origine des déchets, du niveau de structuration de la filière et des exigences européennes. Les filières dont les déchets sont ménagers relèvent naturellement d'un modèle financier public, sauf retrait explicite de compétence accompagné d'une indemnisation intégrale. Les filières dont les déchets sont professionnels peuvent relever d'un modèle financier privé ou opérationnel, mais la conformité européenne impose un financement intégral par les producteurs. Les filières émergentes peuvent justifier un modèle opérationnel, à condition d'un encadrement strict pour éviter la captation par un donneur d'ordre unique. Enfin, la décision ne peut pas être laissée aux seuls metteurs en marché : elle relève de l'État, garant de l'intérêt général, de la cohérence territoriale et de la conformité européenne.