



**Autorité de la
Concurrence**

NOUVELLE-CALÉDONIE

Note de sensibilisation des pouvoirs publics en matière de soutien aux entreprises en période de crise

Dans le contexte de crise exceptionnelle que connaît la Nouvelle-Calédonie depuis le 13 mai 2024, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie souhaite apporter un éclairage sur les enjeux liés à la redistribution des aides économiques versées aux entreprises, qu'elles proviennent de la Nouvelle-Calédonie ou de l'Etat. La présente note vise à présenter une typologie de ces mesures, dont le fonctionnement est réglementé dans de nombreux pays, mais pas encore en Nouvelle-Calédonie. Elle souligne également l'importance de les mettre en œuvre dans le respect du droit de la concurrence, de manière à favoriser la relance la plus efficace face à la crise.

Cette crise, d'une ampleur sans précédent, se traduit par un choc d'offre caractérisé par la destruction totale ou partielle de nombreux outils de production et de services, de commerces de détail, combinée à la perturbation de certaines chaînes d'approvisionnement. A ceci s'ajoute l'incidence négative du climat d'incertitude économique et institutionnelle sur les plans d'investissement, ainsi que des contraintes de liquidité qui pèsent sur les entreprises. Par ailleurs, un choc de la demande est également observé, provoqué par une baisse de celle-ci en raison des effets sur les flux migratoires et touristiques, ainsi que de la diminution du pouvoir d'achat.

Dans ce contexte, un nombre sans précédent d'entreprises calédoniennes subissent des dommages très importants. Compte tenu du caractère exceptionnel des émeutes, ces dommages étaient imprévisibles pour toutes les catégories d'entreprises, y compris celles en bonne santé qui peuvent désormais se retrouver confrontées à des difficultés de trésorerie et de solvabilité qui affectent leur viabilité.

Aussi, face au risque de grave récession touchant l'ensemble de l'économie calédonienne et frappant les entreprises, les emplois et les ménages, un soutien public s'avère indispensable.

Ce soutien public est fondamental dès lors qu'il répond notamment à la triple nécessité de s'assurer que des liquidités suffisantes restent disponibles sur le marché ; compenser les dommages infligés aux entreprises ; et préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la crise.

Pour autant, et bien que justifiée, une telle intervention publique si elle n'était pas ciblée, non proportionnée, ou non assortie de contreparties adaptées, pourrait durablement fausser le fonctionnement de la concurrence sur les marchés au détriment de l'économie globale et du consommateur.

En l'absence de réglementation sur les aides d'Etat en Nouvelle-Calédonie, la présente note vise à synthétiser les différents types d'aides et les conditions qui permettent de garantir des règles du jeu équitables entre les acteurs, (1), en particulier s'agissant des aides à la restructuration (2).

S'il revient résolument aux pouvoirs publics de décider de l'opportunité d'intervenir sur les marchés au regard notamment de la disponibilité des fonds publics, l'Autorité souhaite avant tout, dans le cadre de cette démarche :

- attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'existence et les conséquences négatives connues de certains dispositifs d'aides sur la concurrence et le bien-être du consommateur ;
- proposer, sur la base de l'expérience internationale, un cadre d'analyse adapté aux spécificités du territoire, pour développer un système d'aide aux entreprises qui maximise leur efficacité et limite leurs effets négatifs, en caractérisant, pour ce faire, leurs effets anticoncurrentiels et mettre en place des contreparties appropriées ;
- inviter les collectivités publiques à saisir l'Autorité pour tout examen préalable de certains projets d'aides, de sorte que leur mise à exécution permette d'assurer une reprise économique globale plus résiliente, inclusive, et durable.

1. Typologie indicative des mesures de soutien économique et risques concurrentiels induits

a) Les mesures d'aides à caractère général (non sélectives)

A titre préalable, l'Autorité rappelle que les **mesures d'aides à caractère général**, c'est-à-dire celles applicables à toutes les entreprises comme l'octroi de subventions salariales, la suspension du paiement de l'impôt sur les sociétés, ou des cotisations sociales, ne posent pas de problème de concurrence en raison de leur absence de discrimination entre les entreprises (absence de sélectivité).

Les développements qui suivent concernent donc les seules mesures de soutien qui confèrent un avantage à certaines entreprises ou catégories d'entreprises, ou à certains secteurs économiques (points b et c).

b) Les mesures d'aides destinées à remédier aux dommages liés aux émeutes et à leurs conséquences

Les événements récents sont extraordinaires et imprévisibles en soi. Même les entreprises bien préparées aux risques de marchés habituels ne pouvaient anticiper une telle ampleur de pertes matérielles et de revenus. En l'absence de mesures appropriées, un nombre important d'entreprises risque de disparaître, ce qui accroîtrait encore la crise. Il est donc légitime d'adopter des **mesures d'aides destinées à remédier aux dommages**. Toutefois, les dommages concernés devraient **présenter un lien de causalité direct** avec les émeutes et leurs conséquences.

Ces aides peuvent prendre différentes formes, telles que des indemnisations¹ destinées aux entreprises particulièrement affectées, à la fois pour compenser les destructions et la perte de revenus.

Si les aides dépassaient les dommages, il y aurait non seulement un risque de gaspillage de fonds publics, d'effets d'aubaine, mais aussi de comportements distortifs des entreprises sur les marchés. Ainsi, ces mesures de soutien économique aux entreprises devraient être soumises à la **double condition** qu'il soit établi que les dommages matériels causés aux actifs, tels que les bâtiments, équipements, machines ou stocks, ainsi que

les pertes de revenus aient été *directement* causés par les émeutes, et que ces mesures visent à rétablir strictement la situation concurrentielle préexistante avant les émeutes, sans phénomène de surcompensation.

A ce titre, au regard de l'urgence et de la nécessité de trouver un compromis entre la vertu du système, les délais et les coûts administratifs, les pouvoirs publics devraient veiller :

- à l'existence d'un lien de causalité certain entre le dommage et les émeutes ;
- à l'absence de surcompensation : le soutien doit correspondre à la valeur économique des biens *avant* leur destruction ou au coût de réparation de l'actif concerné. Il doit être assuré que le soutien ne dépasse pas le niveau de bénéfices qui auraient pu être générés de manière crédible par le bénéficiaire en l'absence de la mesure, pour la partie de son activité détruite ou réduite. A cet égard, le préjudice à indemniser correspond aux pertes nettes résultant des émeutes, lesquelles sont elles-mêmes calculées selon le principe « pertes de recettes moins coûts évités ».

Recommandation n°1 : L'Autorité recommande aux collectivités publiques dispensatrices de s'assurer que les mesures d'aide liées aux dommages présentent un lien de causalité clair avec les émeutes et leurs conséquences, et qu'elles n'entraînent aucune forme de surcompensation.

Au titre de la possible surcompensation, l'estimation du montant du préjudice à compenser devrait déduire toute indemnité ou compensation publique ou privée de toute origine, perçue ou à percevoir de façon certaine pour compenser les mêmes dommages.

Par ailleurs, dans la mesure où il est possible que certaines infrastructures susceptibles d'avoir été endommagées puissent (désormais) revêtir la qualification d'infrastructures essentielles (c'est-à-dire une infrastructure qui ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables – par exemple, des dépôts, centres de stockage, abattoir, etc.), certaines obligations pourraient en découler en termes de responsabilité particulière pour leur propriétaire², à savoir le fait de garantir un accès à titre onéreux à celle-ci dans des conditions transparentes, équitables et non

¹ Par exemple sous forme de subvention, d'abandon de créance publique ou de crédit d'impôt.

² Lorsqu'une infrastructure est possédée par une entreprise qui détient une position dominante et dont l'accès est strictement indispensable pour exercer une activité sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure est en position dominante. Dans ce scénario, l'infrastructure essentielle ne peut être

reproduite dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents potentiels de l'entreprise qui la gère. En Nouvelle-Calédonie, certaines infrastructures sont susceptibles d'être plus facilement qualifiées « d'essentielles », du fait des difficultés de répliquabilité liées à l'étroitesse du marché.

discriminatoires contre une rémunération orientée vers les coûts.

En outre, l'Autorité encourage les pouvoirs publics à réfléchir à l'opportunité d'assortir les mesures de soutien de mécanismes incitatifs en faveur de la modernisation et de la décarbonation de l'outil de production. Elle invite le cas échéant les pouvoirs publics à s'interroger et à s'inspirer des aides au soutien à l'investissement en vue d'une reprise durable définies par la Commission européenne à l'occasion de la crise COVID³.

Recommandation n°2 : L'Autorité recommande d'assortir, le cas échéant, les mesures d'aides destinées à remédier aux dommages à la prise d'engagements du bénéficiaire en matière de modernisation et de décarbonation de son outil de production. Elle incite à cet effet les pouvoirs publics à développer des mécanismes d'aide à l'investissement en faveur d'une reprise durable.

L'Autorité recommande de conditionner le versement des aides (tant aux dommages qu'aux investissements) au partage d'infrastructures susceptibles d'être qualifiées d'essentiels.

c) Les aides au sauvetage et à la restructuration

On entend par **aide au sauvetage**, un soutien temporaire à une entreprise confrontée à une grave détérioration de sa situation financière. L'aide au sauvetage est par nature urgente et transitoire. Elle permet de soutenir l'activité d'une entreprise en difficulté financière, pendant une période correspondant au délai nécessaire pour élaborer un plan de restructuration ou de liquidation. Son objectif est d'éviter la perte non nécessaire d'outils productifs. En règle générale, elle prend la forme de crédits ou de garanties de crédits, et a une durée limitée (moins de six mois dans l'Union Européenne). Ce dispositif est souvent suivi par une aide à la restructuration. En tout état de cause, ce mécanisme se doit d'être approprié et proportionné, c'est-à-dire, limité au montant nécessaire au maintien de l'activité de l'entreprise durant la période considérée⁴.

On entend par **aide à la restructuration** un mécanisme d'aide destiné à restaurer la viabilité d'une entreprise sur le long terme. Les aides à la restructuration d'une entreprise comportent, en général, la réorganisation et la rationalisation de ses activités. Une restructuration ne peut

³ Section 3.13 de la Communication de la Commission Européenne portant « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 » 2020/C 91 I/01.

se limiter à une aide financière : elle comporte normalement un volet industriel qui prévoit des mesures visant à réorganiser et à rationaliser les activités de l'entreprise, et un volet financier qui peut prendre la forme, notamment, d'une injection de capital ou d'une diminution de l'endettement. Les mesures de restructuration se concentrent sur les causes des difficultés de l'entreprise concernée. Ainsi, dans le cas d'une entreprise qui fait face à un endettement important, l'essentiel de l'aide sera logiquement affecté au désendettement, alors que les mesures éventuelles de restructuration industrielle seront assumées par le bénéficiaire de l'aide sur ses fonds propres ainsi qu'au moyen d'un éventuel financement extérieur obtenu à des conditions de marché.

Dans les développements qui suivent, l'Autorité entend attirer **plus spécifiquement l'attention des pouvoirs publics sur le cas des aides à la restructuration, en raison de leur potentiel plus élevé à générer des distorsions de concurrence**. La crise ayant aggravé la santé financière d'entreprises déjà en difficulté, le recours à ce type de mesure paraît en effet certain et la vigilance à leurs effets est fondamentale.

2. Le cas des aides à la restructuration

En temps de crise encore plus qu'en temps normal, il est primordial de pouvoir compter sur une politique de concurrence saine qui permette de surmonter les difficultés et d'assurer, au sortir de la crise, une reprise aussi rapide et durable que possible. Le droit de la concurrence contribue en effet à garantir que les entreprises rivalisent sur un pied d'égalité, encourageant ainsi l'investissement, l'innovation et l'efficacité.

a) Risques concurrentiels induits par les aides à la restructuration

En règle générale, seul le libre jeu de la concurrence régule le marché : la disparition d'entreprises non performantes et non économiquement viables constitue un événement naturel du fonctionnement du marché. Comme le précise la Commission européenne, il est bien établi que les secteurs performants de l'économie connaissent une croissance de productivité, non parce que toutes les entreprises présentes sur le marché enregistrent des gains de productivité, mais plutôt parce que les entreprises plus efficaces et avancées technologiquement se développent aux dépens des entreprises moins efficaces ou dont les produits sont obsolètes. La sortie du marché

⁴ L'Autorité renvoie aux dispositions pertinentes des lignes directrices de la Commission européenne relatives au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (2014/C 246/01) pour plus de précisions.

d'entreprises moins efficaces permet à leurs concurrents plus efficaces de se développer et renvoie des actifs sur le marché, où ils peuvent être utilisés à des fins plus productives.

En interférant avec ce processus, les aides à la restructuration en faveur d'**entreprise en difficulté**⁵ peuvent entraîner un ralentissement sensible de la croissance économique dans les secteurs concernés. De plus, le soutien public peut engendrer un risque d'aléa moral, dans le sens où des entreprises tablent sur des mesures de soutien probable en cas de difficultés peuvent avoir tendance à adopter des stratégies commerciales non viables leur faisant prendre des risques excessifs. En outre, et ainsi que le rappellent les autorités de concurrence, la perspective d'une aide à la restructuration pour une entreprise donnée peut avoir pour effet de réduire artificiellement ses coûts en capital, lui conférant ainsi un avantage concurrentiel injustifié sur le marché. Pour cette raison, les autorités de concurrence réclament souvent des sacrifices de la part des entreprises concernées afin d'atténuer les risques dus aux aléas moraux.

Pour autant, et notamment en temps de crise, la disparition d'opérateurs peut entraîner de graves difficultés, y compris sociales : taux de chômage persistant et combiné à une difficulté de créer de nouveaux emplois ; risque d'interruption d'un service important difficilement répliquable par un concurrent ; sortie du marché d'une entreprise jouant un rôle systémique essentiel entraînant des conséquences négatives potentielles.

Aussi, les aides destinées à assurer le retour à la viabilité économique de ces opérateurs peuvent-elles être essentielles mais doivent respecter certains garde-fous.

⁵ Selon la Commission européenne, une **entreprise est considérée en difficulté** lorsqu'il est pratiquement certain qu'en l'absence d'intervention de l'État elle sera contrainte de renoncer à son activité à court ou à moyen terme.

Plus spécifiquement, une entreprise est considérée comme en difficulté quand au moins une des conditions énumérées ci-dessous est remplie :

a) s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées. Tel est le cas lorsque la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit ;

b) s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées ;

c) lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ;

d) dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents :

Il ressort en ce sens d'une pratique établie des autorités de concurrence internationales⁶ que l'aide à la restructuration ne peut normalement être accordée que si certaines conditions sont remplies afin de ne pas fausser les marchés et compromettre la neutralité concurrentielle.

Ces conditions tiennent à la démonstration par les collectivités publiques dispensatrices que l'aide : **(i) contribue à un objectif d'intérêt commun bien défini ; (ii) est nécessaire ; (iii) est appropriée ; (iv) a un effet incitatif ; (v) est proportionnée ; et (vi) que les effets négatifs sur la concurrence sont évités.** Ces éléments sont détaillés ci-dessous.

b) Conditionnalité des aides à la restructuration

(i) Contribution à un objectif d'intérêt commun

Avant d'accorder une aide, les collectivités publiques devraient démontrer que la défaillance du bénéficiaire serait susceptible d'entraîner des difficultés sociales ou une défaillance du marché (e.g., important taux de chômage ; risque de sortie du marché entraînant une perte irréversible de connaissances techniques ou de savoir-faire essentiel, etc., cf. *supra*).

Par ailleurs, et dans le sens où une aide à la restructuration sert à rétablir la viabilité à long terme du bénéficiaire⁷, elle doit pouvoir s'appuyer sur un plan de restructuration réaliste et cohérent.

Le plan de restructuration doit notamment décrire les causes des difficultés auxquelles le bénéficiaire doit faire

- i) le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ; et
- ii) le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0.

Concernant la taille des entreprises et moyennant la prise en compte des critères en termes de consolidation des effectifs et seuils financiers (notions d'entreprises autonomes, partenaires ou liées), on entend par :

- **Microentreprise** : une entreprise qui emploie moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel (montant d'argent perçu à une période donnée) ou le bilan (état des actifs et des passifs de la société) n'excède pas 2 millions d'euros ;
- **Petite entreprise** : une entreprise qui emploie moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan n'excède pas 10 millions d'euros ;
- **Moyenne entreprise** : toute entreprise qui emploie moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou son bilan n'excède pas 43 millions d'euros.

⁶ Commission européenne ou Competition and Markets Authority (UK).

⁷ Pour rappel, une entreprise est considérée comme viable à long terme dès lors qu'elle est capable, après avoir couvert la totalité de ses coûts, d'avoir un rendement approprié du capital investi.

face, et exposer en quoi les mesures de restructuration envisagées permettront d'y faire face sur le long terme⁸.

(ii) Nécessité de l'intervention publique

Les collectivités publiques devraient pouvoir démontrer qu'en l'absence d'aides, l'objectif d'intérêt commun visé ne serait pas atteint, ou le serait dans une moindre mesure.

(iii) Caractère approprié de l'aide

Si les collectivités publiques bénéficient d'une certaine liberté dans le choix de la forme de l'aide à la restructuration, celle-ci doit être adaptée à la nature de la difficulté à laquelle est confronté le bénéficiaire. Par exemple, s'agissant des problèmes de liquidité, les autorités de concurrence recommandent généralement d'octroyer des aides à la restructuration sous forme de crédits ou garanties de crédit, tandis qu'en cas de problèmes de solvabilité, une aide revêtant la forme d'une recapitalisation serait plus appropriée.

(iv) Effet incitatif de l'aide

Les collectivités octroyant l'aide devraient démontrer qu'en l'absence d'aide, le bénéficiaire sortirait du marché. En d'autres termes, l'aide doit permettre de combler le fossé entre ce que le marché est prêt à octroyer et ce qui est nécessaire pour une restructuration.

(v) Proportionnalité de l'aide

Le montant de l'aide à la restructuration devrait être limité au strict minimum nécessaire pour éviter les effets d'aubaine décrits *supra*. Aussi, devrait-il être exigé de l'entreprise, de ses actionnaires ou créanciers, du groupe auquel elle appartient ou de nouveaux investisseurs, qu'ils contribuent aux coûts de la restructuration, **sur leurs ressources propres**.

(vi) Prévention des effets négatifs de l'aide

En raison de leur potentiel élevé de distorsion de concurrence, il est fondamental de conditionner l'octroi de ces aides à des mesures compensatoires appropriées.

En effet, et ainsi qu'il ressort de la pratique des autorités de concurrence internationales précitées, ces mesures visant

⁸ Devraient être notamment décrites : les sources des difficultés éprouvées par le bénéficiaire (incluant une évaluation du rôle joué par les éventuelles défaillances de son modèle d'entreprise ou de son système de gouvernance dans ces difficultés et de la mesure dans laquelle ces dernières auraient pu être évitées si des mesures appropriées avaient été prises en temps utile par la direction) ; les plans possibles pour remédier aux problèmes du bénéficiaire et analyse comparative de ces plans portant sur les volumes d'aide requis et les résultats anticipés des plans

à limiter les distorsions de concurrence sont de deux types :

- des mesures structurelles : les entreprises bénéficiaires peuvent être tenues de céder des actifs, de réduire leur capacité de production ou leur présence sur le marché. Ces mesures doivent spécifiquement viser les marchés où l'entreprise aurait une position importante après la restructuration, en particulier ceux qui présentent une surcapacité importante. Elles sont conçues pour faciliter l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché et promouvoir l'expansion des petits acteurs existants, tout en rationalisant les opérations pour une meilleure efficacité.
- des mesures comportementales pour garantir que l'aide est utilisée exclusivement pour restaurer la viabilité à long terme et non pour prolonger ou créer des distorsions graves et persistantes du marché ou pour échapper à une concurrence saine.

Ainsi notamment, pendant toute la durée du plan de restructuration, le bénéficiaire doit par exemple s'abstenir d'acquérir des participations dans d'autres entreprises, sauf si cela est indispensable pour assurer sa viabilité à long terme. Par ailleurs, il ne doit pas utiliser le soutien économique public dont il bénéficie comme un avantage concurrentiel lors de la commercialisation de ses produits et services.

Des engagements en matière de politique tarifaire et commerciale peuvent également être requis.

Au-delà, et ainsi que le fait la Commission européenne, il pourrait être examiné dans l'appréciation globale de **possibles engagements portant sur l'adoption de mesures destinées à assainir les marchés et à les rendre plus ouverts et plus concurrentiels**. Ces initiatives peuvent remplacer d'autres mesures visant à limiter les distorsions de concurrence qui seraient normalement exigées du bénéficiaire.

L'étendue de ces mesures dépend de plusieurs critères, parmi lesquels, l'importance et la nature de l'aide et les conditions et circonstances dans lesquelles elle a été octroyée, la taille et le poids relatif du bénéficiaire sur le

en question ; les mesures d'aide (forme, montant et rémunération de chaque mesure) et la démonstration du caractère approprié des instruments d'aide choisis au regard des problèmes qu'ils visent à résoudre ; le plan d'entreprise contenant des projections financières pour les cinq années à venir et démontrant le retour à la viabilité à long terme ; la démonstration du retour à la viabilité dans un scénario de base ainsi que dans un scénario pessimiste, présentation et justification des hypothèses retenues au moyen d'une étude de marché et analyse de sensibilité.

marché et les caractéristiques du marché en cause. Par ailleurs et au regard de la crise, les mesures comportementales pourraient être plus particulièrement recherchées, au regard de la difficulté, voire de l'impossibilité, de trouver des acquéreurs pour la reprise d'actifs dans le cadre de mesures structurelles.

Recommandation n°3 : En cas d'aide à la restructuration, l'Autorité recommande :

(i) de s'assurer que le montant de l'aide est strictement limité à ce qui est nécessaire et comprend une contribution propre significative du bénéficiaire ;

(ii) de conditionner toute mesure d'aide à la restructuration à une contrepartie appropriée sous la forme d'engagements structurels ou comportementaux, ou le cas échéant de mesures favorisant l'ouverture du marché ou un accroissement de la concurrence ;

(iii) invite les collectivités publiques dispensatrices à saisir l'Autorité pour tout examen préalable des éventuels effets anticoncurrentiels de certains projets d'aides à la restructuration et toute assistance dans la définition des contreparties permettant de restaurer la viabilité à long terme des entreprises calédoniennes.