



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2026-GC-115

Des revenus supplémentaires pour l'Etat via le Groupe E, l'ECAB et la BCF

Auteur-e-s :	Savary Daniel / Lepori Sandra
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	01.05.2026
Développement :	01.05.2026
Transmission au Conseil d'Etat :	01.05.2026
Réponse du Conseil d'Etat :	22.09.2026

I. Résumé de la motion

Les motionnaires estiment qu'à la suite du rejet en votation populaire de la loi sur l'assainissement des finances, l'Etat de Fribourg doit trouver de nouvelles sources de revenus. Ils proposent plusieurs options, en recourant aux organismes publics majoritairement détenus par l'Etat : Groupe E, Groupe E Tech, l'ECAB et la Banque cantonale de Fribourg (ci-après : BCF).

Selon les motionnaires :

Groupe E

En comparaison pluriannuelle avec une entreprise équivalente comme Romande Energie, dont les caractéristiques s'approchent de Groupe E, il apparaît que Romande Energie a redistribué un dividende nettement supérieur au Groupe E, de l'ordre de 15 %, entre 2020 et 2025. Groupe E peut et doit augmenter sa contribution financière à l'Etat.

Groupe E Tech

Groupe E Tech (ex DTI), filiale de Groupe E, se distingue par son statut d'indépendance opérationnelle. Cette entité, bien que détenue majoritairement par l'Etat, ne publie pas ses résultats financiers, ce qui limite la transparence de sa gestion. De plus, Groupe E Tech a perdu 88 millions de francs entre 2020 et 2024, ce qui soulève des interrogations quant à sa bonne gestion. Il est donc primordial d'exiger davantage de transparence, notamment par la publication des résultats de l'entreprise, afin d'évaluer objectivement sa capacité contributive. Il faut désormais que cette entité devienne rentable et puisse verser un dividende indirect à l'Etat.

ECAB

L'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ci-après : ECAB) verse diverses subventions aux collectivités, notamment en participant financièrement aux équipements de secours et aux infrastructures de défense incendie (casernes, matériel des sapeurs-pompiers, etc.). Une partie de ces subventions doit être attribuée directement aux comptes de l'Etat, tout en veillant à ce que cette

réaffectation ne compromette pas la capacité de l'ECAB à remplir ses missions de prévention et de protection. Une analyse approfondie des flux financiers et des besoins réels de l'établissement est nécessaire, afin de définir un équilibre entre soutien institutionnel et contribution aux finances publiques. Cette contribution devrait couvrir un champ plus vaste que les subventions actuelles. Les organismes bénéficiaires pourraient être, par exemple, la police ou les services de secours dont les activités sont connexes à la prévention des incendies.

BCF

La BCF constitue une source de revenus substantielle pour l'Etat, via le versement régulier de dividendes. Dans un contexte de tension budgétaire, il est pertinent de maximiser cet apport. Si l'on en croit une récente enquête du journal « Le Temps » concernant les versements de dividendes par les banques cantonales romandes pour l'année 2025, la BCF pointe parmi les établissements qui redistribuent le moins aux collectivités publiques en proportion de son bénéfice net et cela malgré un capital à 100 % aux mains du canton et une garantie de l'Etat. De plus, toujours selon « Le Temps », cette redistribution est réglée selon un accord qui n'est pas rendu public. La BCF doit désormais être transparente sur le calcul des dividendes et contribuer plus fortement à l'équilibre des finances cantonales. Il est néanmoins essentiel de préserver la solidité financière de l'établissement et de respecter les exigences prudentielles imposées au secteur bancaire.

En conclusion les députés estiment que l'Etat dispose de leviers importants via la détention largement majoritaire dans Groupe E, Groupe E Tech, l'ECAB et la BCF afin que ces derniers contribuent au financement de l'Etat au maximum de leurs possibilités, sans pour autant remettre en question leurs missions. Leurs calculs aboutissent à une augmentation de recettes de manière durable de 10 à 20 millions de francs par année, sans toucher aux prestations ni recourir à une fiscalité disproportionnée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Groupe E

Le Conseil d'Etat rappelle que Groupe E est une société anonyme de droit privé dont l'Etat de Fribourg est l'actionnaire principal. Conformément à son statut juridique et aux principes de bonne gouvernance qui régissent les entreprises détenues par les collectivités publiques, son Conseil d'administration est tenu d'agir dans l'intérêt de la société et de son développement à long terme. Si l'Etat de Fribourg bénéficie légitimement d'une rémunération sous forme de dividendes, Groupe E doit simultanément garantir la pérennité de ses activités, préserver son équilibre financier et assurer le financement des investissements nécessaires à l'accomplissement de ses missions dans les domaines de l'approvisionnement énergétique, du développement des infrastructures et de la transition énergétique.

La politique de dividende s'inscrit ainsi dans le cadre de la stratégie de propriétaire définie par l'Etat de Fribourg et résulte d'une recherche d'équilibre entre, d'une part, les attentes de l'actionnariat en matière de rendement et, d'autre part, les besoins de financement et la solidité financière du groupe.

Groupe E poursuit une politique de dividende stable, conforme aux attentes définies par son actionnaire principal dans la stratégie de propriétaire. Aussi, Groupe E s'attelle à distribuer un dividende régulier, indépendamment de sa performance financière et de ses besoins de financement.

Les propositions du Conseil d'administration à l'Assemblée générale ont systématiquement suivi cette approche durant les dernières années et ont été approuvées par l'actionnaire principal. Par ailleurs, en tant que groupe de sociétés, la politique de dividende est définie au niveau de la maison-mère pour l'ensemble des activités du périmètre de consolidation.

En outre la comparaison des dividendes nominaux versés par Groupe E et Romande Energie ne permet pas, à elle seule, de conclure qu'une augmentation du dividende de Groupe E serait financièrement appropriée. La capacité de distribution d'une entreprise dépend notamment de sa rentabilité, de sa structure de bilan, de ses besoins d'investissement et de sa capacité d'autofinancement.

Conscient de son rôle d'acteur significatif de l'économie régionale, Groupe E vérifie néanmoins régulièrement l'adéquation de sa politique de dividende. Dans ce contexte, une analyse externe a été mandatée en 2024 auprès du cabinet Ernst & Young (EY), avec pour mission de fournir une étude comparative de certains ratios financiers en lien avec les dividendes, sur une période d'observation de 2016 à 2023.

Les conclusions principales sont les suivantes :

- > Le taux de distribution de dividendes de Groupe E est conforme au secteur électrique suisse.
- > Depuis 2016, le taux de distribution de dividendes de Groupe E a été égal (2016-2021) ou supérieur (2022-2023) au taux médian de son groupe de référence (comprenant : Romande Energie, EKZ, Primeo, ewb et SIG).
- > Au cours de la période analysée, le retour sur capitaux propres (ROE) de Groupe E est comparable aux ROE médians des groupes de comparaison.

Au cours des 10 dernières années, la politique de distribution de dividende de Groupe E s'établit donc parfaitement dans les standards de son marché.

D'un point de vue prospectif, le groupe entame un nouveau cycle économique marqué, d'une part, par un durcissement des conditions réglementaires pesant de manière significative sur sa rentabilité, avec en particulier la baisse année après année du taux d'intérêt régulé servant à déterminer la rémunération des investissements consentis dans le réseau électrique et les ouvrages de production, et, d'autre part, par un portefeuille d'investissements sans précédent en vue de soutenir la transition énergétique et satisfaire les obligations légales.

Dans un tel contexte de forts investissements, la bonne pratique souvent observée est de faire évoluer la politique de dividende afin de préserver la capacité d'autofinancement et la solidité du bilan, tout en maintenant la crédibilité vis-à-vis des actionnaires. Concrètement, cela se traduit par une stratégie financière présentant la structure suivante :

1. assurer le financement des projets stratégiques ;
2. maintenir les ratios financiers cibles, notamment en vue de préserver la notation de crédit ;
3. assurer la liquidité et la flexibilité du groupe ;
4. distribuer un dividende adapté.

La politique de dividende poursuivie par Groupe E se situe actuellement au-delà des capacités d'autofinancement. Cette situation met en évidence les injonctions parfois contradictoires entre les missions qui sont confiées aux entreprises électriques suisses. Le dialogue permanent et ouvert avec l'Etat de Fribourg, actionnaire principal, permet d'aborder ces considérations, dans une soigneuse

pesée d'intérêts : les intérêts réciproques étant de maintenir la capacité d'investissement dans des projets apportant de la valeur à long terme tout en offrant une sécurité de planification et un dividende raisonnable à l'actionnariat.

Groupe E Tech

Les entités juridiques actives dans le domaine de la technique du bâtiment sont détenues intégralement par le groupe. La valeur ajoutée de ces sociétés est reflétée directement dans la performance financière du groupe et, partant, dans le niveau de dividende versé par la société-mère, à l'instar de l'ensemble de ses participations.

ECAB

Le Conseil d'Etat rappelle que l'ECAB est un établissement de droit public autonome. Cette autonomie s'étend également à ses finances. Conformément à l'article 24 al. 1 de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB), l'ECAB est financièrement indépendant et ne bénéficie d'aucune garantie de l'Etat. L'ECAB est institué par une loi cantonale qui lui confère un monopole d'assurance, de contributions et tâches publiques dans les domaines de la prévention et des secours, et qui lui impose d'assurer l'ensemble des bâtiments contre les risques incendie et dangers naturels, sans sélection des risques. Néanmoins l'Etablissement n'appartient pas à l'Etat de Fribourg (pas de capital-actions en main de l'Etat). L'ECAB ne peut dès lors être assimilé à une société détenue par l'Etat dont les éventuels excédents pourraient être librement affectés au financement du budget cantonal.

L'indépendance financière de l'ECAB repose principalement sur les primes encaissées et sur ses réserves, complétées par les mécanismes de réassurance et les couvertures offertes par les communautés de risques (art. 26 LECAB). La loi lui impose en outre d'assurer sa solvabilité à long terme et de disposer de réserves et de provisions adéquates en fonction de ses engagements, en particulier à l'égard de ses assurés (art. 28 LECAB). Les réserves sont indispensables pour absorber les fluctuations de la sinistralité, tout en maintenant des primes aussi basses et stables que possible sur le long terme. Elles ne constituent ainsi pas des ressources financières librement disponibles, mais participent entièrement à la sécurité du système d'assurance et à sa capacité à indemniser les propriétaires lors d'événements majeurs.

Cette stabilité financière revêt une importance croissante dans le contexte de l'évolution des dangers naturels. L'augmentation observée de la fréquence et de l'intensité notamment des épisodes d'inondation, de vent et de grêle accroît les risques auxquels les bâtiments sont exposés et partant, les engagements potentiels de l'ECAB. Ces dernières années, les dangers naturels représentent plus de 70 % des indemnisations versées par l'ECAB. Le maintien d'une capacité financière suffisante constitue dès lors un élément essentiel et un enjeu majeur pour la pérennité de l'Etablissement.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le monopole de l'ECAB s'accompagne d'une contrepartie importante, à savoir la contribution à la prévention et aux secours dans le domaine des risques liés au feu et aux éléments naturels (art. 24 al. 2 LECAB). Environ 30 % des primes encaissées y sont consacrés.

En substance, le Conseil d'Etat relève que via le système fribourgeois, l'ECAB contribue d'ores et déjà à près de 25 millions de francs par année pour des tâches publiques, qui devraient autrement être financées par les cantons et/ou les communes.

Dans ce cadre, l'ECAB octroie notamment des prestations et des subsides aux propriétaires de bâtiments ainsi qu'aux collectivités publiques pour des mesures visant à améliorer la sécurité des bâtiments ou la défense contre les incendies et les éléments naturels (art. 39 et 40 LECAB). L'Etat de Fribourg, lorsqu'il agit en qualité de propriétaire de bâtiments, peut dès lors lui aussi bénéficier des subventions prévues par la LECAB. Il bénéficie ainsi déjà, au même titre que les autres propriétaires et collectivités publiques concernés, des prestations financées par ce système. Quant au financement de la défense incendie et des secours, il est assumé conjointement par les communes via leurs associations de communes et l'ECAB. L'Etablissement assume 40% des frais de ce domaine, soit environ 12 millions de francs par année (cf. [rapport de la Commission cantonale de défense incendie et secours](#)).

Une réaffectation générale des moyens destinés à la prévention et aux sapeurs-pompiers au financement du budget de l'Etat ne correspondrait pas à la finalité prévue par la loi ni au cadre institutionnel suisse des assurances immobilières publiques. La LECAB permet déjà à l'Etat de bénéficier d'une situation financière particulièrement favorable de l'ECAB puisqu'en qualité d'important propriétaire immobilier, l'Etat bénéficie, comme tout autre propriétaire, de rabais de primes lorsque les exigences techniques liées à la solvabilité, au niveau des réserves, à la sinistralité et aux résultats de l'Etablissement le permettent.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que le cadre légal actuel assure un équilibre entre l'autonomie financière et la pérennité de l'ECAB, le maintien de primes attractives et le financement de la prévention et de l'intervention. Une contribution régulière supplémentaire au financement général de l'Etat, notamment au moyen d'une réaffectation des subventions ou des réserves de l'ECAB, n'apparaît dès lors ni nécessaire ni compatible avec la logique du système instauré par la LECAB.

BCF

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 47 de la loi sur la Banque cantonale de Fribourg (LBCF) prévoit que le taux de rémunération annuel du capital de dotation est fixé chaque année d'un commun accord entre le Conseil d'Etat et la BCF et qu'en défaut d'accord le Conseil d'Etat tranche.

Le volume de distribution des bénéfices de la BCF est suivi avec attention par le Conseil d'Etat. Pour rappel, aux comptes 2025 de l'Etat, les revenus de la BCF hors impôts représentent 98 millions de francs (comptes 2024 : 75 millions). Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne que tout bénéfice réalisé par la BCF qui ne serait pas reversé à l'Etat est attribué aux fonds propres, permettant ainsi de garantir la stabilité financière de la BCF à long terme.

L'Institut für Finanzdienstleistungen (IFZ; Hochschule Luzern) publie annuellement une étude détaillée sur les banques de détail suisses. L'IFZ dresse un comparatif des taux de distribution du bénéfice (Gewinnausschüttungsquote, ou pay-out ratio) au sein des banques comparées. Le pay-out ratio met en relation les montants distribués (rémunération de la garantie, rémunération du capital de dotation et autre versement extraordinaire) par rapport aux bénéfices avant attribution aux réserves (y compris réserve pour risques bancaires généraux) et avant éventuelle rémunération de la garantie d'Etat. A noter que les impôts ne sont pas pris en compte au titre d'une distribution.

A la publication de l'étude 2023 (basé sur les comptes 2022), il est apparu que le pay-out ratio de la BCF était, avec 34%, faible en comparaison intercantonale. La moyenne des banques cantonales se situait en effet à 48%. Sur cette base, le Conseil d'Etat a engagé des discussions avec la BCF. L'objectif était d'analyser la possibilité d'augmenter la rémunération de l'Etat au niveau de la

moyenne des banques cantonales, tout en garantissant la croissance de la banque, sa stabilité financière à long terme ainsi que le respect strict des exigences légales.

Les discussions ont mené à la signature en juin 2025 d'une convention permettant d'encadrer la manière de calculer la rémunération des fonds propres. Schématiquement, une fois les prérequis de l'art. 47 LBCF atteints, une rémunération de la garantie octroyée par l'Etat de 30 millions de francs est prévue, ainsi qu'une rémunération du capital à hauteur de 21% du résultat opérationnel de l'année hors impôts. Le solde à répartir est utilisé par la BCF pour remplir son objectif annuel informel d'attribution de 100 millions de francs aux réserves. Si un solde à répartir demeure encore, sa répartition entre les réserves de la banque et une attribution complémentaire à l'Etat est déterminée en fonction de la valeur du ratio de fonds propres CET1¹. A noter que cette convention constitue une aide au calcul de la distribution. S'il devait être constaté que le modèle ne permettait pas d'atteindre ses objectifs, respectivement qu'il contredirait les bases légales et exigences prudentielles, une adaptation de dite convention serait immédiatement discutée.

A résultat équivalent, il a été estimé que cette convention permettrait d'augmenter en moyenne d'environ 10 à 12 millions de francs le volume de distribution, ce qui a fait l'objet d'une mesure du programme d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE).

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que dans l'étude 2025 de l'IFZ (dernière en date), le pay-out ratio de la BCF se situe exactement au niveau de la moyenne cantonale, soit 43%. La convention signée avec la BCF a donc à ce jour donné satisfaction. L'article du Temps auquel se réfèrent les motionnaires confirme que la BCF se situe au niveau de la plupart des autres banques cantonales romandes. Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que la structure de la convention décrite ci-avant – notamment en liant le volume de distribution supplémentaire à l'indicateur du CET1 – est conforme à la demande des motionnaires, à savoir de contribuer à l'équilibre des finances cantonales tout en respectant les exigences prudentielles et la solidité financière de la banque.

Au vu de la hausse marquée de la distribution récemment convenue avec la banque, le Conseil d'Etat estime avoir d'ores et déjà entrepris les démarches possibles afin de maximiser la contribution de la BCF au budget de l'Etat et qu'une nouvelle hausse significative n'est pas réaliste au vu des exigences réglementaires de la banque.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède le Conseil d'Etat considère que les mécanismes de gouvernance et les politiques de distribution actuellement en vigueur auprès de Groupe E, de la BCF et de de l'ECAB permettent de concilier de manière équilibrée les intérêts financiers de l'Etat avec les impératifs de pérennité, de stabilité financière et d'investissement de ces entités. Il estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu de modifier les cadres actuels de distribution et de gouvernance.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

¹ Le ratio CET1 mesure la proportion de fonds propres de la meilleure qualité (CET1) détenus par une banque par rapport au total de ses actifs pondérés par les risques. Autrement dit, il indique la capacité d'un établissement bancaire à absorber des pertes sans mettre en danger sa stabilité.