



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2025-GC-269

PAFE - Solidarité des institutions publiques autonomes : Quelle stratégie cohérente du Conseil d'Etat ?

Auteur-e-s :	Esseiva Catherine / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	11.11.2025
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	12.11.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	27.01.2026

I. Question

Dans le cadre de son Plan d'assainissement des finances de l'Etat (ci-après : PAFE), le Conseil d'Etat a présenté une série de mesures visant à rétablir l'équilibre budgétaire, qui sollicitent notamment l'administration cantonale et son personnel.

Toutefois, force est de constater que cette stratégie ne prévoit aucune mesure incitative à l'égard des institutions publiques autonomes du canton, communément appelées les « quatre piliers » (BCF, ECAB, Groupe E, TPF).

Aussi, par cette intervention, nous demandons au Conseil d'Etat comment il envisage de prendre ses responsabilités en encourageant concrètement les institutions publiques autonomes 4P à prévoir des mesures d'efficience et d'optimisation organisationnelle en signe de solidarité au PAFE.

En effet, nous regrettons que la stratégie gouvernementale n'ait pas inclus de réflexion ou de proposition concrète de solidarité s'adressant aux institutions publiques autonomes 4P du canton.

A ce jour, aucune mesure d'optimisation, d'efficience ou d'économie n'a été envisagée ou encouragée par le Conseil d'Etat au sein de ces entités alors même qu'elles bénéficient d'un soutien ou d'un lien structurel avec l'Etat.

Cette omission constitue, à notre sens, une lacune du PAFE. Si le personnel de l'administration cantonale est directement sollicité, il apparaît légitime que les collaborateurs des institutions publiques autonomes soient également appelés à contribuer à l'effort collectif, ceci dans une logique de solidarité et de cohérence. Le Conseil d'Etat l'a maintes fois relevé, chacun doit faire sa part !

Conscients que ces mesures ne peuvent être intégrées formellement dans la loi sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE), nous estimons néanmoins qu'il appartient au Conseil d'Etat de prendre ses responsabilités et d'agir dans le cadre de ses compétences stratégiques et politiques.

Nous lui demandons donc de répondre aux questions suivantes :

1. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'encourager, de manière concrète, les institutions publiques autonomes 4P à mettre en œuvre des mesures d'efficacité et d'optimisation organisationnelle ?
2. Quelles mesures d'incitation propose-t-il pour favoriser des économies dans ces entités tout en respectant leur autonomie juridique ?
3. De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il garantir une cohérence stratégique entre les efforts demandés, dans le cadre du PAFE, à l'administration cantonale et ceux attendus des institutions publiques autonomes ?
4. De quelle manière s'engage-t-il à faire valoir cette cohérence ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat prend acte de la préoccupation des auteurs de la question concernant la cohérence des efforts consentis dans le cadre du PAFE.

Il rappelle à titre liminaire que les entités autonomes dites « 4P » possèdent des statuts juridiques différents et qu'il est difficile de les assimiler sous une même bannière.

Le Groupe E et les Transports publics fribourgeois (TPF) constituent des entités de droit privé, soumises aux dispositions légales applicables aux sociétés commerciales. L'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) détient le statut d'établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique (art. 5 de la loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels ; LECAB ; RSF 732.1.1), rattaché administrativement à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS). Quant à la Banque cantonale de Fribourg (BCF), elle constitue une personne morale de droit public distincte de l'Etat (art. 1 de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg ; LBCF ; RSF 961.1). En ce qui concerne le Groupe E et les TPF, l'actionnariat est diversifié mais l'Etat de Fribourg reste toutefois l'actionnaire principal et majoritaire.

La représentation de l'Etat au sein de ces sociétés est exercée par l'intermédiaire des organes de gestion de ces entités (conseil d'administration), dont le rôle est défini par les dispositions légales applicables à ces derniers. Les fonctions et tâches opérationnelles demeurent de la compétence de la direction générale des sociétés.

Pour ces entités de droit public, il convient de préciser que la fixation des mesures d'efficacité et d'optimisation organisationnelle incombe uniquement aux organes de ces sociétés, que ce soit le conseil d'administration et/ou la direction générale de l'entreprise concernée mais en aucun cas au Conseil d'Etat.

En vertu des bases légales et des exigences réglementaires qui leur sont applicables, ces établissements bénéficient dès lors d'une autonomie organisationnelle, financière et opérationnelle, qui limite ou interdit l'intervention directe du Conseil d'Etat dans leurs processus internes. Pour le surplus, vous trouverez ci-après les réponses à vos questions ci-dessous.

1. *Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'encourager, de manière concrète, les institutions publiques autonomes 4P à mettre en œuvre des mesures d'efficience et d'optimisation organisationnelle ?*

Le Conseil d'Etat n'entend pas interférer dans la politique de gestion des établissements cités dans la question. C'est pour assurer leur pérennité économique et financière que le législateur a permis à ces institutions de se constituer en tant que personne morale, pour certaines sous forme de SA, et d'avoir une autonomie de gestion. Cette flexibilité permet ainsi à ces différentes entreprises non seulement de répondre aux exigences du marché mais également de rester concurrentielles face aux sociétés privées.

En revanche, les administrateurs représentant l'Etat veillent à ce que la gestion de ces entités soit appropriée.

2. *Quelles mesures d'incitation propose-t-il pour favoriser des économies dans ces entités tout en respectant leur autonomie juridique ?*

Référence est faite à la réponse pour la question 1. Du fait de leur autonomie, le Conseil d'Etat n'entend pas prendre de mesures d'incitations afin de favoriser des économies dans ces entités.

3. *De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il garantir une cohérence stratégique entre les efforts demandés, dans le cadre du PAFE, à l'administration cantonale et ceux attendus des institutions publiques autonomes ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que les 4P contribuent de manière structurelle et substantielle aux finances cantonales, notamment par :

- > les dividendes et autres versements, notamment la rémunération de la garantie octroyée à la BCF (par ex. : CHF 347 millions versés au total par la BCF au canton entre 2020 et 2024 et CHF 115 millions par le Groupe E entre 2020 et 2024) ;
- > les redevances hydrauliques et intérêts (Groupe E : CHF 46 millions sur cinq ans) ;
- > les impôts payés par la BCF et le Groupe E ;
- > des conditions financières particulièrement favorables accordées à long terme (BCF : absence de taux négatifs, conditions avantageuses aux collectivités) ;
- > des mandats de recherche, d'expertise et de formation confiés aux hautes écoles fribourgeoises.

La BCF contribue en outre au PAFE, puisqu'une nouvelle convention de distribution du bénéfice annuel a été signée entre l'Etat et la Banque cantonale portant sur les exercices 2024 à 2026. A ce titre, la part de l'Etat (hors impôts) au bénéfice annuel de la Banque a progressé de 23 millions en 2024, notamment grâce aux excellents résultats affichés par la BCF sur cette année spécifique. L'impact positif attendu de cette convention pour les années ultérieures également fait l'objet d'une mesure spécifique du PAFE.

4. *De quelle manière s'engage-t-il à faire valoir cette cohérence ?*

Le Conseil d'Etat continuera d'assumer son rôle par l'entremise de ses représentants au sein des Conseils d'administration, tout en tenant compte des attributions légales et des dispositions réglementaires en vigueur.