



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-140

Crise financière de Groupe E SA : d'un point de vue économique, quels seront les impacts négatifs sur les citoyens et les entreprises fribourgeoises ?

| | |
|----------------------------------|---|
| Auteurs : | Berset Christel / de Weck Antoinette |
| Nombre de cosignataires : | 0 |
| Dépôt : | 01.06.2023 |
| Développement : | --- |
| Transmission au Conseil d'Etat : | 01.06.2023 |
| Réponse du Conseil d'Etat : | 12.09.2023 |

I. Question

Durant l'année 2022, l'entreprise de production et de distribution d'électricité du canton de Berne BKW a vu son bénéfice net augmenter de 75 % à 574 millions et a ainsi pu accroître le dividende versé à son canton. La stratégie à long terme de BKW et son excellente gestion lui permet de prévoir un résultat d'exploitation au-dessus de 550 millions pour l'année 2023.

Cette situation contraste avec celle de notre canton. En effet, lors de la récente présentation des résultats financiers de l'année 2022 de Groupe E SA et des interviews de la direction qui ont suivi, les citoyennes et citoyens fribourgeois ont pu constater que l'entreprise cantonale dont ils sont propriétaires se trouvait dans une situation critique qui a nécessité d'emprunter dans l'urgence 220 millions sur le marché obligataire. Les récentes interviews du mois d'avril 2023 de la direction mentionnent notamment : « L'emprunt a servi en partie à requinquer les liquidités [...] nous espérons ne pas revivre cette situation cette année [...] nous allons probablement devoir emprunter pour les prochaines années ». Ces déclarations à la presse sont inquiétantes.

Selon le rapport de gestion récemment publié, nous pouvons constater que malgré une augmentation du chiffre d'affaires de 18%, notamment due à l'augmentation du prix des prestations facturées aux consommateurs et entreprises fribourgeoises, le résultat financier a baissé de 67 % par rapport à l'année précédente. Les impôts sur le bénéfice payés à l'Etat ont diminué de 33 % et le résultat attribuable aux actionnaires, principalement l'Etat de Fribourg, a également baissé de 20 %.

En outre, selon le bilan consolidé, les dettes financières à long terme ont soudainement augmenté de 175 % pour atteindre près de 510 millions de capitaux étrangers à long terme. Selon les comptes consolidés, cela correspond à de nouveaux intérêts à payer de 11.7 millions (1ère tranche de l'emprunt obligataire 120 mio) additionnés de 25.5 millions (2^e tranche de 100 mio). Donc un total d'intérêts à payer aux créanciers de 37.2 millions en plus des 220 millions à rembourser en 2027 et en 2032.

De plus, selon l'interview dans *La Gruyère* du 29 avril, « Groupe E s'apprête à investir près d'un demi-milliard de francs d'ici à 2025, se félicite le directeur général ». Cela porterait l'endettement à rembourser à 720 millions de francs, augmenté des intérêts à des taux probablement haut, dus à l'inflation.

Dans la même interview, le directeur général « se montre néanmoins très rassurant sur la santé financière de la société, dont le rapport, *capitaux propres / bilan*, culmine encore à 72 % ».

Au vu de ce qui précède, les soussignées prient le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quel sera l'impact de cette mauvaise situation économique sur le futur prix du kWh à payer par les citoyennes et citoyens ainsi que par les entreprises fribourgeoises en 2024, 2030 et 2040 ?
2. Comment comprendre l'expression utilisée « le rapport capitaux propres / bilan de 72 % » ? Est-ce que les infrastructures cantonales, dont nos barrages, font partie des capitaux propres ? Est-ce que ceux-ci vont garantir les futurs prêts ?
3. Les excellents résultats d'EOS Holding en 2022 ont permis de limiter la mauvaise performance de Groupe E durant la même année ; quel montant d'EOS Holding a été budgété pour 2023 ?
4. Au vu de l'inflation en cours, et sachant que la plupart des infrastructures d'énergie renouvelables, quoiqu'indispensables, seront obsolètes dans une vingtaine d'année et devront être complètement remplacées, comment Groupe E SA parviendra-t-il à rembourser ses nouvelles dettes ?
5. L'entreprise bernoise BKW prévoit dans son budget 2023 plus de 550 millions de résultat d'exploitation, quel est celui prévu pour Groupe E ?
6. Quel est le budget 2023 ? De nouveaux emprunts sur le marché bancaire sont-ils prévus ? Si oui, comment et par quoi sont-ils garantis ?
7. Dans cette situation difficile, la plupart des PME commencent immédiatement des actions de réduction de coûts ; quelles sont les mesures prises afin de réduire les dépenses et diminuer les charges pour éviter de contracter de nouvelles dettes ?
8. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a mis en place pour contrôler la viabilité économique à moyen terme de Groupe E SA et des 64 entreprises qu'elle a rachetées ou créées et dont elle est maintenant financièrement responsable ?
9. Parmi la trentaine d'entreprises rachetées, la dispersion des activités est préoccupante et demande une analyse fine des risques financiers encourus par chacune d'entre elles. Comment le Conseil d'Etat prévoit-il une démarche analytique de Due Diligence sur ces sociétés anonymes afin de minimiser ces risques systémiques ?
10. La diversité des investissements dans des domaines très éloignés de sa mission de base, par exemple l'achat de capital-actions de la presse fribourgeoise (SofriPA SA) ou le développement de mandats en Afrique avec Platinum Power (Sarine Engineering SA), ne sont-ils pas de nature à disperser les actions prioritaires de notre entreprise cantonale ?
11. Le prospectus d'émission de 220 millions d'emprunts sur le marché obligataire ne semble pas être disponible, contrairement aux usages de la branche. Etant donné que le Conseil d'Etat est l'actionnaire propriétaire à plus de 78 % de Groupe E, est-ce que le cadre financier de cet emprunt sera communiqué au Grand Conseil ?
12. Notre banque cantonale a-t-elle acheté des obligations ?
13. Quelles sont les compétences d'analyse financière et de gestion des risques du Conseil d'administration ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que Groupe E SA est une société anonyme au sens des art. 620 ss du Code des obligations. La haute direction et la haute surveillance de Groupe E font donc partie des attributions intransmissibles et inaliénables de son Conseil d'administration. Et si le Conseil d'Etat est chargé d'exercer les droits de l'actionnaire Etat de Fribourg à l'assemblée générale, il ne saurait se substituer aux attributions du Conseil d'administration. Dans ce sens, force est ainsi d'admettre que nombre de questions des députés Christel Berset et Antoinette de Weck ne relèvent pas des attributions du Conseil d'Etat, et des comptes qu'il a à rendre auprès du Grand Conseil.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond dès lors ci-après aux questions posées, de manière relativement générale sans toutefois s'ingérer dans les aspects opérationnels de la société.

En outre, s'agissant du développé de la question, le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser que les conditions-cadre de BKW et de Groupe E sont fondamentalement différentes. BKW dispose en effet d'un parc de production diversifié, hydraulique, éolien, photovoltaïque, qui génère une quantité d'électricité sensiblement supérieure aux besoins de ses clients finaux. Il a ainsi pu bénéficier des prix de marché qui ont connu des niveaux sans précédent l'année passée pour valoriser sa production excédentaire.

Au contraire de BKW, Groupe E est un acteur dit court, à savoir qu'il doit compléter sa production par des achats sur les marchés pour couvrir les besoins de ses clients. Depuis des dizaines d'années, Groupe E développe des projets, notamment hydrauliques et éoliens, aux fins d'augmenter sa production propre. Jusqu'à ce jour, ces tentatives n'ont pas toujours été couronnées de succès, pour diverses raisons, dont l'impossibilité d'obtenir les autorisations nécessaires. En outre, l'année passée, Groupe E n'a non seulement pas profité de ces très hauts prix de marché, puisqu'il affecte l'entier de sa production propre aux clients captifs aux coûts de revient, mais la sécheresse a encore fait que l'entreprise a dû acquérir sur les marchés des quantités d'électricité supplémentaires au plus mauvais moment, soit lorsque les prix de marché étaient à leur sommet.

1. Quel sera l'impact de cette mauvaise situation économique sur le futur prix du kWh à payer par les citoyennes et citoyens ainsi que par les entreprises fribourgeoises en 2024, 2030 et 2040 ?

En Suisse, les tarifs de l'approvisionnement de base (applicables aux clients dits captifs, soit les ménages et les PME) sont strictement régulés par le droit fédéral en vigueur¹ et ne peuvent pas être mis en corrélation avec la situation économique d'une entreprise d'approvisionnement en électricité.

Les gestionnaires de réseau de distribution suisses (GRD) ont jusqu'au 31 août de chaque année pour faire connaître à leurs clients et à l'EICom leurs tarifs d'électricité qui seront valables tout au long de l'année suivante, sans pouvoir les modifier.

Le modèle légal est un modèle de couverture des coûts, tant pour la composante de la rémunération pour l'utilisation des réseaux (timbre d'acheminement) que pour la composante de la fourniture d'énergie. Ainsi, les seuls éléments qui peuvent être imputés au timbre d'acheminement sont les coûts d'exploitation et les amortissements comptables, ainsi qu'un taux d'intérêt fixé chaque année

¹ Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/418/fr>

par la Confédération destiné à rémunérer les capitaux investis dans les réseaux. S'agissant des tarifs liés à l'énergie, les éléments suivants peuvent être imputés :

- > la production propre aux coûts de revient ;
- > l'énergie acquise sur les marchés aux coûts d'achat ;
- > un montant de 75 francs par client (65 francs dès l'année prochaine) destiné à couvrir les coûts administratifs (facturation, réponse aux courriers et téléphones des clients, ...) ;
- > le bénéfice autorisé.

Ainsi, ce modèle régulateur fait que le niveau des prix de marché n'a pas d'incidence sur le bénéfice réalisé dans ce domaine d'activité. En revanche, l'interdiction d'adapter en cours d'année les tarifs à la hausse des prix de marché engendre des sous-couvertures qu'il convient de reporter lors des prochaines périodes tarifaires, ainsi qu'un manque de liquidités que l'entreprise d'approvisionnement en électricité doit absorber, au besoin en recourant à l'endettement. Dans ce modèle, c'est donc bien l'envolée des prix de marché dès le second trimestre 2022, combinée à une production hydroélectrique largement inférieure aux attentes statistiques qu'il a fallu compenser par des achats sur les marchés au pire moment qui explique essentiellement les résultats financiers décevants de Groupe E en 2022, dès lors que les tarifs de 2022, publiés à la fin août 2021, n'avaient pas pu prendre en compte tous les surcoûts.

Aussi, Groupe E devra compenser les sous-couvertures des exercices précédents par une adaptation des tarifs de 2024. La hauteur de cette hausse, de 7,05 centimes/kilowattheure en moyenne, a été communiquée au terme légal du 31 août 2023.

A noter que depuis 2009, les gros consommateurs (c'est-à-dire les consommateurs dont les besoins dépassent 100 MWh/année) peuvent choisir librement leur fournisseur d'électricité. Les prix de la fourniture d'électricité aux clients sur le marché libre ne sont pas régulés, puisque le consommateur peut choisir de changer de fournisseur en cas de prix trop élevés. En revanche, ces gros consommateurs sont aussi redevables de la rémunération régulée pour l'utilisation du réseau.

2. *Comment comprendre l'expression utilisée « le rapport capitaux propres / bilan de 72% » ?
Est-ce que les infrastructures cantonales, dont nos barrages, font partie des capitaux propres ?
Est-ce que ceux-ci vont garantir les futurs prêts ?*

Le Conseil d'Etat indique que ce ratio se réfère à une notion d'analyse du bilan. Dans une lecture patrimoniale, le bilan recense à un instant donné l'ensemble des actifs, d'une part, et l'ensemble des sources de financement (les passifs), d'autre part. Dans une lecture économique, le bilan recense, à un instant donné, l'ensemble des ressources et moyens engagés dans le cycle d'exploitation et analyse la nature des bailleurs de fonds de l'entreprise (actionnaires ou tiers).

Le ratio en question est un indicateur fréquemment utilisé en finance et exprime la structure de financement d'un groupe, soit le degré de financement de ses activités par des fonds propres (72% du total du bilan dans le cas de Groupe E) ou par de l'endettement (28 % du total du bilan toujours dans le cas de Groupe E). A titre de comparaison, le groupe BKW présente un taux de fonds propres de l'ordre de 37% à fin 2022, contre 63% d'endettement.

Les infrastructures des GRD, dont les barrages et centrales de production font partie, sont enregistrées à l'actif de son bilan, plus précisément sous la rubrique des actifs immobilisés.

Par ailleurs, les dettes actuelles et futures du groupe ne sont pas garanties par le nantissement d'actifs spécifiques.

3. *Les excellents résultats d'EOS Holding en 2022 ont permis de limiter la mauvaise performance de Groupe E durant la même année ; quel montant d'EOS Holding a été budgété pour 2023 ?*

En raison de la forte volatilité des résultats d'EOS Holding ces dernières années, Groupe E ne budgétise pas de gain ou de perte par mesure de prudence. Ces 5 dernières années, l'impact des résultats d'EOSH sur le résultat de Groupe E a été le suivant : +14 millions de CHF en 2022, -16 en 2021, +13 en 2020, -15 en 2019, et -5 en 2018.

4. *Au vu de l'inflation en cours, et sachant que la plupart des infrastructures d'énergie renouvelables, quoi qu'indispensables, seront obsolètes dans une vingtaine d'année et devront être complètement remplacées, comment Groupe E SA parviendra-t-il à rembourser ses nouvelles dettes ?*

L'inflation a touché pratiquement tous les GRD, notamment par la hausse très importante des prix de l'électricité sur les marchés européen et suisse lors de la crise énergétique qui a commencé lors du deuxième semestre de 2021. D'une manière générale, l'inflation (par la hausse des salaires, des matières premières etc.) est compensée par une amélioration de la productivité, d'une part, et des adaptations des prix et tarifs, d'autre part. La réponse à la question 1 ci-dessus décrit le mécanisme de répercussion des hausses des coûts des énergies sur les tarifs applicables aux clients captifs et aux prix offerts aux clients en marché ouvert. Toutefois, la hausse des coûts d'approvisionnement n'est pas intégralement ni immédiatement répercutée sur les prix/tarifs et des mesures de productivité ne se déploient que progressivement. C'est pourquoi de nombreux GRD ont subi en 2022 une forte contraction de leurs marges et de leur rentabilité.

S'agissant de l'affirmation que dans une vingtaine d'année les infrastructures d'énergie renouvelable seront obsolètes, le Conseil d'Etat la conteste et rappelle que Groupe E consacre chaque année une part importante de son budget d'investissement à la maintenance des infrastructures existantes, notamment dans les barrages hydroélectriques et le réseau de transport de l'électricité. Les cycles de vie de ces actifs dépassent d'ailleurs largement la période de vingt ans, ce qui est aussi valable pour les nouvelles énergies renouvelables (comme le solaire photovoltaïque et les éoliennes) ainsi que les chauffages à distance.

Toutefois, considérant le fait que l'approvisionnement énergétique du pays relève de la branche énergétique², l'atteinte des objectifs de politique énergétique et climatique adoptés par le peuple imposera des investissements conséquents dans le développement des énergies renouvelables, notamment de la part des GRD. Cette situation nécessitera des investissements en conséquence pouvant expliquer le recours accru au financement externe par les entreprises. S'agissant spécifiquement de Groupe E, le Conseil d'Etat relève que son taux d'endettement et son levier financier demeurent relativement faibles.

Finalement, le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'une diversification des activités dans le domaine de l'énergie (notamment l'électricité et la chaleur, y compris le chauffage à distance) permet à une entreprise telle que Groupe E de garantir sa solvabilité et sa stabilité financière à long terme. De plus, les investissements dans de nouvelles sources de production d'origine renouvelable, et de

² Loi fédérale sur l'énergie <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/762/fr>

surcroît indigène, réduisent sensiblement l'exposition de l'entreprise aux prix du marché de gros et participent à la sécurité d'approvisionnement de notre canton.

5. *L'entreprise bernoise BKW prévoit dans son budget 2023 plus de 550 millions de résultat d'exploitation, quel est celui prévu pour Groupe E ?*

Au cours de l'exercice 2022, BKW, qui a présenté des perspectives financières et non pas un budget, affiche un chiffre d'affaires de plus de 5 milliards de CHF avec un EBIT de plus de 1 milliard de CHF. Ces excellents chiffres tiennent principalement au domaine Énergie. BKW produit en effet plus d'énergie qu'elle n'en distribue et peut valoriser l'excédent sur les marchés. La société dispose ainsi d'un parc de production essentiellement axé sur les centrales hydroélectriques (puissance installée : 1695,7 mégawatts ou MW) et les parcs éoliens (puissance installée : 619,4 MW). Elle exploite en propre ou en participations 28 parcs éoliens en Suisse, en Allemagne, en France, en Italie et en Norvège. Aujourd'hui, l'électricité d'origine éolienne représente un cinquième de la production de BKW.

Néanmoins, en Suisse, la plupart des GRD doivent compléter les éventuelles capacités propres de production par des achats sur les marchés pour couvrir les besoins de leurs clients. De son côté, Groupe E produit environ le tiers de l'électricité qu'elle distribue, ce qui lui impose pratiquement de développer de nouveaux projets, notamment hydrauliques, solaires et éoliens, aux fins d'augmenter sa propre capacité de production, et ce malgré les difficultés que cela comporte (oppositions, autorisations de construire, investissements, ...).

Le risque de pénurie d'électricité pour l'hiver prochain reste finalement une menace tangible qui peut produire des effets significatifs notamment sur les résultats des GRD, tandis que les leviers d'action sont encore trop limités. Jamais dans l'histoire récente, les perspectives n'ont été aussi incertaines dans la branche énergétique. Dans ce contexte, le développement d'importantes capacités de production d'électricité locale et durable permettra à terme de réduire la dépendance énergétique de la Suisse à ses pays voisins, minimiser les fluctuations de prix, répondre aux besoins croissants en électricité afin de décarboner notre consommation d'énergie et, partant, de contribuer à l'indispensable transition énergétique pour notre planète.

6. *Quel est le budget 2023 ? De nouveaux emprunts sur le marché bancaire sont-ils prévus ? Si oui, comment et par quoi sont-ils garantis ?*

Le budget 2023 prévoit une nette amélioration des résultats du groupe par rapport à 2022 et également un budget d'investissement en hausse en raison de l'évolution expliquée sous la question 4 (transition énergétique) ; ce budget se base notamment sur l'hypothèse d'une stabilisation des prix de l'énergie sur les marchés européens à un niveau inférieur à celui de l'année 2022.

Le financement des activités du groupe par le marché des capitaux en 2022 a permis de lever des fonds conséquents à des conditions déterminées pour une longue durée (5 et 10 ans). Le groupe s'est ainsi en grande partie prémuni contre un risque sur les taux et donc une dégradation de ses conditions de financement. A ce stade, Groupe E ne prévoit pas de solliciter à nouveau le marché des capitaux mais plutôt le marché bancaire afin d'assurer en permanence un accès à un financement suffisant pour faire face à d'éventuels événements imprévus comme une hausse des coûts d'approvisionnement. Les prêts et lignes de crédit ainsi obtenus sont assortis des garanties classiques et habituelles des banques (appelées covenants en anglais) comme la clause de pari-passu. Comme expliqué plus haut, Groupe E n'a pas garanti le financement externe par le nantissement d'actifs spécifiques et il n'est pas prévu de le faire à l'avenir.

7. *Dans cette situation difficile, la plupart des PME commencent immédiatement des actions de réduction de coûts ; quelles sont les mesures prises afin de réduire les dépenses et diminuer les charges pour éviter de contracter de nouvelles dettes ?*

Si l'année 2022 a été difficile pour Groupe E, elle reflète toutefois essentiellement des impacts conjoncturels. Cette situation ne remet pas en cause la pérennité du modèle d'affaires de l'entreprise, qui s'inscrit dans la durée, avec des investissements sur le long terme.

8. *Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a mis en place pour contrôler la viabilité économique à moyen terme de Groupe E SA et des 64 entreprises qu'elle a rachetées ou créées et dont elle est maintenant financièrement responsable ?*

Cette tâche ne relève clairement pas des compétences du Conseil d'Etat, mais fait partie des attributions dites intransmissibles et inaliénables du Conseil d'administration de Groupe E.

Dans son rôle, le Conseil d'Etat agit sur l'entreprise par le biais de la stratégie du propriétaire qu'il a adoptée et qu'il réévalue de manière régulière.

9. *Parmi la trentaine d'entreprises rachetées, la dispersion des activités est préoccupante et demande une analyse fine des risques financiers encourus par chacune d'entre elles. Comment le Conseil d'Etat prévoit-il une démarche analytique de Due Diligence sur ces sociétés anonymes afin de minimiser ces risques systémiques ?*

Comme précédemment mentionné, ceci ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat et fait partie des attributions intransmissibles et inaliénables du Conseil d'administration de Groupe E.

10. *La diversité des investissements dans des domaines très éloignés de sa mission de base, par exemple l'achat de capital-actions de la presse fribourgeoise (Sofripa SA) ou le développement de mandats en Afrique avec Platinum Power (Sarine Engineering SA), ne sont-ils pas de nature à disperser les actions prioritaires de notre entreprise cantonale ?*

Groupe E propose une gamme complète de produits et de services dans des domaines aussi variés que la production et la distribution d'électricité, les énergies renouvelables, le chauffage à distance, la distribution de gaz naturel, les installations et infrastructures électriques, l'efficacité énergétique, la gestion de l'énergie et l'entretien, la production de froid, la mobilité électrique, l'ingénierie ou encore l'électroménager. L'essentiel des participations de Groupe E concerne des activités en lien avec ces domaines, dans le but d'assurer sa mission notamment confiée par la stratégie du propriétaire adoptée par le Conseil d'Etat. Cela étant, bien qu'étant toujours inscrite au registre du commerce du canton de Fribourg, Sarine Engineering n'a plus d'activité.

En outre, il est demandé à Groupe E de s'impliquer dans la vie économique, culturelle et sportive locale, que ce soit, dans certains cas, par des participations et, dans d'autres cas, par du sponsoring.

11. *Le prospectus d'émission de 220 millions d'emprunts sur le marché obligataire ne semble pas être disponible, contrairement aux usages de la branche. Etant donné que le Conseil d'Etat est l'actionnaire propriétaire à plus de 78 % de Groupe E, est-ce que le cadre financier de cet emprunt sera communiqué au Grand Conseil ?*

A priori, le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à transmettre le prospectus d'émission.

12. Notre banque cantonale a-t-elle acheté des obligations ?

Les obligations émises étant ouvertes au public, l'identité des investisseurs n'est pas connue. Par ailleurs, ces titres de créances peuvent être librement négociés sur le marché et donc changer de mains. Le Conseil d'Etat n'a pas d'information sur d'éventuelles obligations acquises par la Banque Cantonale de Fribourg.

13. Quelles sont les compétences d'analyse financière et de gestion des risques du Conseil d'administration ?

Ces compétences sont bien présentes au sein du Conseil d'administration de Groupe E. Elles sont notamment apportées par l'actuelle directrice financière de l'Aéroport international de Genève, qui est au bénéfice d'un master en audit et finances et qui a occupé par le passé diverses fonctions au sein de la direction des finances des Services industriels de Genève, par l'actuel responsable financier du Département neuchâtelois du développement territorial et de l'environnement, qui dispose d'une licence en sciences économiques et du diplôme d'expert-comptable et qui a notamment œuvré par le passé au sein du cabinet d'audit et de conseils PriceWaterhouseCoopers, de l'ancien directeur de Michelin Recherche et Technique, ainsi que de l'actuel responsable IT Solutions de Swisscom, qui est docteur en sciences économiques et sociales et qui a acquis par le passé de solides connaissances en matière de gestion des risques énergie et informatique au sein de BKW et du groupe Axpo.