



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kubski Grégoire / Zurich Simon

2022-CE-51

Identité numérique fribourgeoise en violation avec la volonté populaire

I. Question

Le dimanche 7 mars 2021, le peuple suisse rejetait la loi sur l'identité électronique (e-ID) avec près de deux tiers des voix. Les analyses post-électorales démontrent que la privatisation de la gestion de l'e-ID et les questions relatives à la sécurité des données ont fait pencher la balance en faveur du non. Dans le canton de Fribourg, 62.19 % de la population a rejeté le projet d'e-ID. Enormément de Fribourgeois et de Fribourgeoises se sont inquiétés pendant la campagne de la sécurité des données et de l'usage commercial qui pourrait en être fait. L'acteur privé majeur dans le domaine de l'identité électronique était alors – et est toujours – SwissSign et sa solution SwissID qui avait cristallisé les craintes et poussé la population à refuser cette réforme, dans la mesure où cette société occupe une place de quasi-monopole, ce qui accroît la dépendance des acteurs institutionnels à un seul acteur.

Or, le 27 janvier dernier, le Conseil d'Etat a informé la population de manière anodine que SwissID, géré par la société SwissSign, deviendrait le seul moyen d'identification électronique pour le guichet virtuel de l'Etat et pour l'application FRIAC. Ainsi tous et toutes les fonctionnaires de l'Etat ont dû créer un compte SwissID pour avoir accès à leur certificat de salaire et aux autres données en ligne. Les 91 000 personnes qui possèdent actuellement un compte sur le guichet virtuel et sur FRIAC vont devoir utiliser SwissID pour continuer à bénéficier des prestations en ligne de l'Etat. Les utilisateurs et utilisatrices sont donc captifs d'un seul et unique système géré par une société privée. Le Conseil d'Etat affirme que cela répond à un besoin de simplifier la vie de la population et des entreprises pour les prestations en ligne et qu'il a effectué un appel d'offres public remporté par la société SwissSign. Le monopole d'Etat d'identification électronique est ainsi remplacé par un monopole privé, puisque le Conseil d'Etat semble avoir renoncé avec légèreté à développer une solution étatique et indépendante qui garantisse la sécurité des données de ses administré-e-s, contrairement aux développements dans certains cantons voisins.

Ce choix ou cette précipitation fait fi de la volonté populaire et constitue une forme de déni de démocratie alors que non seulement certains cantons ont opté pour une autre solution, mais que suite au verdict très clair des urnes, le Conseil fédéral planche sur une nouvelle solution d'e-ID en mains publiques. Dès lors il est légitime de se demander pourquoi le Conseil d'Etat précipite l'introduction du guichet virtuel et n'attend pas la loi fédérale sur l'e-ID.

Le Conseil d'Etat indique également que la SwissID est également le moyen d'identification qui est mis à disposition des utilisateurs pour le dossier électronique du patient (DEP) dans le canton de Fribourg. Le DEP est un outil majeur pour le développement de la qualité des soins dans le canton de Fribourg car il relève un potentiel important, notamment pour mieux coordonner les prises en

charge, assurer la bonne information des différents fournisseurs de prestations entourant le patient, éviter des examens inutiles ou des mélanges médicamenteux risqués. Afin de pouvoir déployer tout son potentiel, il est essentiel que la population fribourgeoise ait confiance dans l'outil mis à leur disposition. En vue d'obtenir cette confiance, il semble tout à fait inopportun de confier le moyen d'identification à un consortium d'entreprises privées, dont certaines ont un intérêt établi à disposer des données de santé. En outre, compte tenu de l'arrivée récente d'acteurs privés, notamment des assureurs, non certifiés selon la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP), sur le marché du dossier médical électronique, une certaine distance devrait être conservée avec ce type d'acteurs afin que la solution financée par le canton de Fribourg n'y soit pas assimilée.

Au vu de ce qui précède, les soussignés posent les questions suivantes :

1. Qu'est-ce qui a motivé le Conseil d'Etat à faire un accord avec SwissSign en dépit du résultat clair des votations du 7 mars 2021 ?
2. Pourquoi le Conseil d'Etat précipite-t-il l'introduction du guichet virtuel et n'attend pas la loi fédérale sur l'e-ID ?
3. Quelles sont les garanties obtenues par le Conseil d'Etat pour éviter toute utilisation et/ou vente des données récoltées par SwissSign dans le cadre de son partenariat avec l'Etat de Fribourg ?
4. La préposée à la protection des données du canton de Fribourg a-t-elle été consultée avant ce partenariat ? Si oui, quel a été la teneur de sa prise de position ? Si non, pourquoi n'a-t-elle pas été consultée ?
5. Quelle est la durée de l'accord signé entre l'Etat de Fribourg et SwissSign ?
6. Quel est le coût annuel découlant du contrat signé avec SwissSign pour l'Etat de Fribourg ?
7. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas privilégié une solution similaire à celle choisie par le Conseil d'Etat vaudois en matière d'identité électronique ?
8. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle une solution d'identité électronique financée par des assureurs ne permet pas de gagner la confiance de la population, alors même que ces derniers ont été expressément exclus de la LDEP ? Si non, comment entend-il convaincre la population que ses données hautement personnelles sont en sécurité ?
9. Le Conseil d'Etat entend-il prévoir un moyen d'identification spécifique pour le DEP, en collaboration avec les autres cantons membres de la communauté de référence CARA ? Si oui, quand ? Si non, pourquoi ?

7 février 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

2014 – Stratégie de cyberadministration

C'est en décembre 2014 que le Conseil d'Etat a doté l'Etat de Fribourg d'une stratégie de cyberadministration en vue de gérer de manière systématique et priorisée, les projets informatiques visant à fournir progressivement les prestations étatiques en ligne. Calquée sur la stratégie de cyberadministration établie au niveau fédéral, la stratégie adoptée en 2014 a jeté les bases de l'organisation interne à l'Etat et du pilotage des projets. Parmi de nombreuses mesures

implémentées de manière progressive au sein de l'Etat de Fribourg, la stratégie 2014 prévoyait la mise en place d'un guichet électronique unique pour les entreprises et les citoyens et citoyennes.

2017 – Guichet virtuel de l'Etat de Fribourg

Le [guichet virtuel de l'Etat de Fribourg](#) a vu le jour à la fin 2017. Fruit d'une collaboration intercantonale, initiée avec le canton du Jura, et intégrant aujourd'hui 6 cantons, sous le nom de [l'Association iGovPortal](#), le guichet virtuel permet à la population d'accéder aux prestations en ligne de l'Etat. Le guichet virtuel fonctionne sur tous types d'appareils. Il permet entre autres de disposer d'une plateforme accessible, d'uniformiser la saisie électronique des demandes, d'identifier la personne en relation avec l'Etat, de disposer d'une plateforme de paiement électronique centralisée et surtout de simplifier la relation électronique avec les différents Services de l'Etat. Tous et toutes les administrés peuvent se créer un compte en ligne sans nécessairement devoir s'identifier avec une carte d'identité, et disposer d'un espace qui contiendra les documents électroniques en relation avec les prestations demandées au travers du guichet virtuel. A ce jour 20 prestations de l'Etat sont accessibles par ce biais. A terme, la très grande majorité des prestations de l'Etat accessibles en ligne sera disponible sur le guichet virtuel. L'outil a été mis à disposition des communes fribourgeoises dans le cadre du programme DIGI-FR, dont le but est de coordonner la mise à disposition des prestations publiques en ligne dans le canton de Fribourg.

2020 – Décision d'acquisition d'un moyen d'identification électronique (MIE) externe et adjudication à l'entreprise SwissSign pour le MIE SwissID

Sous le titre « Fribourg fait sa révolution 4.0 », le Conseil d'Etat a décidé de faire de la digitalisation de l'administration cantonale un des points forts de la législature 2017 – 2021. Cette décision a été déclinée et concrétisée dans le [plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information](#), adopté par le Conseil d'Etat en octobre 2018.

Tout accès aux prestations en ligne requiert un MIE (moyen d'identification électronique), moyen d'identification personnel qui permet à un individu de s'authentifier lorsqu'il veut faire usage d'un service en ligne. Un MIE est constitué d'éléments matériels et/ou immatériels et offre des niveaux de sécurité différents selon sa forme et le niveau de sécurité d'identification requis par la prestation concernée. Il est composé d'un identifiant personnel (nom de la personne) et d'un mot de passe ; il peut être complété le cas échéant, par un second facteur d'authentification (SMS, identifiant biométrique, une clé USB...).

Un moyen d'identification électronique « MIE » permet à un individu de s'authentifier lorsqu'il veut faire usage d'un service en ligne, tandis que l'identité électronique « e-ID » est définie comme un lien technologique entre une personne réelle et sa représentation numérique « MIE ». Dans le cas d'une identité électronique, les données personnelles telles que le nom ou la date de naissance sont vérifiées, ce qui permet alors d'accéder à des prestations sensibles. Cette vérification, qui permet d'établir le lien entre la personne physique et son MIE, peut notamment être réalisée par un processus d'identification auprès de la Chancellerie. Une fois cette identification effectuée, le « MIE » peut dès lors être considéré comme une « e-ID ». Il s'agit alors d'une « e-ID » selon les termes de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient et de la loi sur la signature électronique (SCSE), mais pas au sens de la loi fédérale sur les services d'identification électronique (LSIE) qui a été rejetée par le peuple. Le guichet virtuel a besoin du « MIE » et non pas de l'« e-ID ». L'accès à des prestations sensibles se fait par un processus d'identification indépendant, pour lequel les données personnelles restent en mains de l'Etat.

Afin d'éviter la prolifération de MIE sectoriels non coordonnés, d'entretien coûteux, et fastidieux d'utilisation pour les administré-e-s, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place un MIE unique pour l'ensemble des prestations en ligne de l'Etat de Fribourg. Cette décision a été prise en vue de l'implémentation du dossier électronique du patient (DEP) dont l'ouverture officielle avait été planifiée initialement au 15 avril 2020. A noter que le DEP nécessite un MIE certifié, répondant aux exigences de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP).

Après avoir utilisé durant quelques années un MIE interne, le Conseil d'Etat a décidé, le 11 février 2020, d'acquérir un MIE externe pour toutes les nouvelles prestations numériques pour la population, de remplacer le MIE de cyberadministration dans les 12 mois après la mise en œuvre du MIE certifié pour le DEP et de conserver le MIE interne pour la connexion des employés de l'Etat au réseau interne et pour les prestations envers les étudiants. Par voie de conséquence, le nouveau MIE concerne aussi l'accès au portail FRIAC, l'application de gestion des demandes de permis de construire qui n'est actuellement pas encore intégrée au guichet virtuel.

Parmi les arguments qui ont convaincu le Gouvernement, figurait le fait que l'acquisition d'une solution externe permet de se reposer sur les compétences d'une société dont c'est le cœur de métier. Cette approche garantit de bénéficier plus rapidement des avancées technologiques, notamment en matière de sécurité et de profiter des avantages d'une solution professionnelle partagée entre plusieurs clients, particulièrement en termes de disponibilité et de support 24/24h, 7/7j. Les services informatiques de l'Etat peuvent ainsi concentrer leurs efforts dans d'autres domaines essentiels pour la digitalisation de l'administration et la mise en ligne des prestations étatiques. D'autres cantons avaient déjà fait ce choix d'externalisation ou s'apprêtaient à le faire.

Un appel d'offres publics (AOP) a été réalisé. Les critères de sélection prévoyaient l'utilisation du même MIE pour le DEP et pour les autres prestations en ligne de l'Etat, en respectant le niveau de sécurité requis pour les différentes utilisations prévues. Le produit devait répondre aux exigences de la future loi fédérale sur les systèmes d'identification électronique (LSIE) et son projet de e-ID. Le résultat de l'AOP a été la sélection de la solution SwissID fournie par SwissSign Group au mois d'août 2020.

La SwissID a été mise en production dans sa version certifiée pour le DEP à la mi 2021. En attendant que les milieux de la santé s'organisent, les personnes intéressées peuvent obtenir une SwissID certifiée auprès de la Chancellerie d'Etat. Depuis janvier 2022, la SwissID est implémentée pour le guichet virtuel et pour FRIAC. Le processus de migration depuis l'ancien MIE est automatisé pour les titulaires d'un compte. Les nouveaux utilisateurs et utilisatrices peuvent soit connecter leur SwissID soit s'en créer une en quelques clics. Il est important de mentionner que le guichet virtuel ne communique aucune donnée à des tiers à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, à moins que ces données ne soient strictement nécessaires à la délivrance de la prestation demandée par l'utilisateur ou l'utilisatrice.

Réponse aux questions

1. *Qu'est-ce qui a motivé le Conseil d'Etat à faire un accord avec SwissSign en dépit du résultat clair des votations du 7 mars 2021 ?*

Comme expliqué ci-avant, le contrat avec SwisSign date de 2020 et répond à la décision du Conseil d'Etat d'avoir recours à un MIE externe pour accéder aux prestations en ligne de l'Etat de Fribourg. La SwissID est un moyen d'identification électronique, mais pas une identité numérique au sens de

la défunte e-ID. De surcroît, la crainte exprimée dans le vote négatif du peuple suisse, de voir ses données en mains d'un consortium de banques et d'assurances privées, n'est plus d'actualité puisque SwissSign a été reprise par La Poste Suisse en 2021.

2. *Pourquoi le Conseil d'Etat précipite-t-il l'introduction du guichet virtuel et n'attend pas la loi fédérale sur l'e-ID ?*

Le guichet virtuel de l'Etat est en production depuis la fin 2017. 20 prestations sont à disposition des utilisateurs et utilisatrices. 91 000 personnes disposaient d'un compte avant la migration du MIE sur la SwissID. Au moment de l'adoption de la réponse à cet instrument parlementaire (5 avril 2022), près de 36 000 comptes utilisent ce nouveau MIE pour accéder aux prestations de l'Etat.

La prochaine loi e-ID, dont le projet sera présenté dans les prochains mois, ne sera pas introduite avant 4 ou 5 ans. S'agissant d'un MIE déjà utilisé aujourd'hui par plus de 2 millions de personnes, il est vraisemblable que SwissSign prenne les mesures nécessaires pour que la SwissID soit conforme à la future loi. Si tel ne devait pas être le cas, le Conseil d'Etat analysera la situation et adaptera au besoin sa stratégie.

Dans l'intervalle, il est dans l'intérêt de la population, de l'économie et de l'Etat de disposer d'un moyen d'identification hautement sécurisé pour se connecter au guichet virtuel et accéder aux différentes prestations administratives proposées par le canton et les communes. Les récents événements ont en effet montré à quel point il est nécessaire de prendre au sérieux la question de la cybersécurité.

Outre l'implémentation de l'outil sur le plan technique, la mise en place du nouveau MIE SwissID a été soumise à la validation d'une entreprise spécialisée dans l'expérience utilisateurs (expérience UX), afin de s'assurer que la transition soit aussi facile que possible pour les administrés et les administrées. Le plan de mise en œuvre de la SwissID avait prévu que l'outil soit disponible à la mi-janvier 2022, en même temps que la mise à disposition des certificats de salaire 2021 pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, afin que ces derniers fassent remonter d'éventuels problèmes avant une communication à large échelle, prévue initialement la semaine du 24 janvier 2022. Côté FRIAC, cette manière de procéder a provoqué quelques réactions d'utilisateurs qui se sont trouvés face au nouveau système sans autre information que celle qui figurait sur le portail lui-même. Pour corriger ce problème, la communication grand public a été avancée de quelques jours sur le planning initial.

3. *Quelles sont les garanties obtenues par le Conseil d'Etat pour éviter toute utilisation et/ou vente des données récoltées par SwissSign dans le cadre de son partenariat avec l'Etat de Fribourg ?*

Ces garanties sont clairement définies dans les conditions générales SwissID et figurent dans le contrat signé avec SwissSign. Toute utilisation à des fins commerciales est proscrite. D'une manière générale, les contrats signés par l'Etat sont conformes aux exigences légales en termes de protection des données.

4. *La préposée à la protection des données du canton de Fribourg a-t-elle été consultée avant ce partenariat ? Si oui, quel a été la teneur de sa prise de position ? Si non, pourquoi n'a-t-elle pas été consultée ?*

La SwissID est certifiée pour l'utilisation dans le cadre du DEP, dont les exigences en matière de protection des données sont très élevées et clairement définies par la loi. Ce qui est accepté pour accéder à des données médicales ne saurait poser un problème pour accéder à des données moins sensibles dans le cadre de la cyberadministration. La consultation de l'Autorité cantonale, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) n'était pas nécessaire, les conditions-cadre étant réglées au niveau national. L'ATPrDM a été informée de la décision du Conseil d'Etat.

5. *Quelle est la durée de l'accord signé entre l'Etat de Fribourg et SwissSign ?*

Le contrat est prévu pour cinq ans, de 2021 à 2025. Cette date correspond à celle supposée de l'entrée en vigueur de la future loi e-ID. Si nécessaire, il sera donc possible pour le Conseil d'Etat de revoir sa stratégie à ce moment.

6. *Quel est le coût annuel découlant du contrat signé avec SwissSign pour l'Etat de Fribourg ?*

Le coût annuel dépend du nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices et est ajusté en fin d'année pour l'année suivante. Selon les projections de l'appel d'offres public, il va passer de 170 000 francs pour 75 000 utilisateurs et utilisatrices en 2022 à 270 000 francs pour 150 000 utilisateurs et utilisatrices en 2025. En 2022, ces coûts seront similaires aux coûts du système précédent.

7. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas privilégié une solution similaire à celle choisie par le Conseil d'Etat vaudois en matière d'identité électronique ?*

La VaudID-santé, utilisée pour le DEP vaudois, est une solution concurrente de la SwissID. De nom CloudTrust, ce produit de la Société ELCA est hébergé et exploité par ELCA. Les identités de CloudTrust sont la propriété unique de l'Etat de Vaud, qui n'a, à ce jour, opté ni pour un MIE unique, ni pour un MIE partagé avec les autres administrations et l'économie. Plusieurs autres MIE existent à côté de la VaudID-santé pour accéder aux diverses prestations en ligne de l'Etat.

Les coûts de développement et de mise en production d'une solution similaire à celle retenue par le canton de Vaud sont de loin plus onéreux et consommateurs de ressources internes à l'Etat que la solution SwissID, qui mutualise les coûts de développement et de maintenance entre ses différents clients. La solution SwissID a d'ailleurs été considérée comme économiquement la plus avantageuse à l'issue de la procédure d'appel d'offres public, à laquelle la société ELCA avait également participé. Le large panel d'utilisateurs de la SwissID est aussi une garantie de compétences et de moyens pour être à jour au niveau des exigences toujours plus grandes en matière de cybersécurité et de protection des données.

Le Conseil d'Etat a décidé de faire appel à une solution du marché pour toutes les raisons évoquées et pour concentrer les ressources de ses services sur le cœur de métier de l'Etat : la fourniture des prestations.

8. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle une solution d'identité électronique financée par des assureurs ne permet pas de gagner la confiance de la population, alors même que ces derniers ont été expressément exclus de la LDEP ? Si non, comment entend-il convaincre la population que ses données hautement personnelles sont en sécurité ?*

Comme déjà mentionné, SwissSign n'appartient plus à un consortium de banques, d'assurances et anciennes régies fédérales suisses mais est aujourd'hui une entreprise filiale à 100 % de la Poste Suisse. Son infrastructure et ses bases de données sont intégralement basées en Suisse et répondent aux exigences règlementaires les plus strictes dans le domaine de la sécurité et de la protection des données. En tant que TSP (Trust Service Provider), SwissSign SA est audité plusieurs fois par année, ce qui est une amélioration par rapport à la situation d'avant migration.

Contrairement à ce qui est exprimé dans la question ci-dessus, la SwissID, dans sa version prévue pour le dossier électronique du patient, est une solution certifiée LDEP. Les utilisateurs et utilisatrices du canton de Fribourg et de l'ensemble de la communauté CARA peuvent s'identifier avec la SwissID pour se connecter à leur DEP.

9. *Le Conseil d'Etat entend-il prévoir un moyen d'identification spécifique pour le DEP, en collaboration avec les autres cantons membres de la communauté de référence CARA ? Si oui, quand ? Si non, pourquoi ?*

Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, il n'est pas envisagé de changer ce moyen d'identification électronique ni pour le guichet virtuel, ni pour le DEP. Cet outil est en conformité avec la stratégie du Gouvernement pour les prestations en ligne de l'Etat de Fribourg. Cette solution a aussi officiellement été choisie pour le DEP par les cantons du Jura et du Valais.

5 avril 2022