

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la gouvernance informatique

Agroscope

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	710.22477
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Constatations et appréciations	15
2.1 La gouvernance informatique est lacunaire.....	15
2.2 L'organisation opérationnelle de l'informatique est sous pression et une instance de pilotage fait défaut	17
2.3 La gestion des risques et la communication de la division Informatique sont insuffisantes.....	18
2.4 La gestion du portefeuille manque de transparence, des efforts d'amélioration sont en cours	19
2.5 Achats des TIC : des contrôles sont effectués, mais un système abouti et documenté n'est pas encore en place	21
2.6 Des discussions sur les bases de l'exploration de synergies sont en cours.....	23
Annexe 1 : Bases légales	25
Annexe 2 : Processus du référentiel COBIT 2019	26
Annexe 3 : Abréviations	27
Annexe 4 : Glossaire	28

Audit de la gouvernance informatique

Agroscope

L'essentiel en bref

Agroscope est le centre de compétence de la Confédération pour la recherche agronomique et agroalimentaire. Il est rattaché à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Plus de 1100 collaborateurs répartis sur douze sites sont actifs dans les trois domaines de compétences, les sept domaines stratégiques de recherche et l'unité Ressources. Un programme d'activités 2022–2025 est défini, il comprend plus de 100 projets et fixe six thèmes prioritaires. En 2022, les charges de fonctionnement d'Agroscope se sont élevées à près de 198,5 millions de francs pour des revenus de quelque 24,8 millions de francs.

La division Informatique met à disposition les moyens des technologies de l'information et des télécommunications (TIC). Dans ce domaine, Agroscope a une double-casquette de bénéficiaire et de fournisseur de prestations, notamment pour des besoins liés aux activités scientifiques (par exemple reconnaissance visuelle, séquençage ou apprentissage automatique). La division dispose en 2023 d'un budget d'environ 12 millions de francs (hors charges de personnel), en hausse de quelque 3 millions de francs par rapport à 2022. Elle emploie une vingtaine de collaborateurs.

Dans cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine si la gouvernance informatique d'Agroscope est adéquate. Il constate qu'une gouvernance systématique des TIC n'est pas définie ni mise en place. Sur ce plan, le degré de maturité de l'organisation est bas. La situation est connue, la direction a défini des mesures correctives, y compris sur le plan personnel, dont la mise en œuvre est en cours.

La gouvernance informatique est lacunaire, une instance de pilotage fait défaut

Des processus de gouvernance des TIC ne sont pas définis ni mis en œuvre de bout en bout. Dans leur forme actuelle, ils ne suffisent pas à assurer que la direction d'Agroscope puisse pleinement exercer ses tâches d'évaluation, de pilotage et de surveillances des activités informatiques. Par conséquent, le risque existe que des lacunes du système de gouvernance, de la contribution de l'informatique aux processus métier, de la gestion du risque, de l'adéquation des ressources et de l'implication des parties prenantes ne soient pas identifiées à temps et corrigées.

Des activités de gouvernance informatique sont toutefois partiellement mises en œuvre. Des évaluations sporadiques sont faites et un processus annuel de budget est en place. De plus, il est prévu cette année d'élaborer une stratégie des TIC et un catalogue de services. Mais ces efforts sont encore insuffisants. Une instance de pilotage des TIC disposant des prérogatives pour évaluer, prioriser et surveiller les activités informatiques doit aussi être mise en place. En effet, le risque existe que le pilotage et la surveillance soient menés de manière non coordonnée entre différents intervenants, voire qu'ils soient négligés.

L'organisation informatique est sous pression, d'importants processus ne sont pas en place

La division Informatique avec sa double-casquette de bénéficiaire et de fournisseur de prestations doit faire face à une charge de travail importante. Dans ce contexte, plusieurs personnes-clés ont quitté Agroscope dès la mi-2021, mais elles ont été remplacées pour la plupart. Des recrutements sont par ailleurs en cours de préparation pour plusieurs fonctions encore inoccupées. Le CDF prend note de la volonté de la direction d'examiner l'organisation et l'effectif parallèlement à la définition de la stratégie informatique et du catalogue de services. Il renonce à ce stade à émettre une recommandation sur ce plan.

Un processus et des outils d'analyse des risques liés aux TIC font défaut. Le responsable informatique et la direction ne peuvent pas évaluer ces risques et suivre les mesures compensatoires. La communication de la division Informatique sur ses objectifs, ses capacités et ses avancées est aussi insuffisante. Les parties prenantes et leurs besoins spécifiques en informations ne sont pas systématiquement identifiés. Des bases défavorables sont ainsi posées pour la relation entre la division Informatique et ses clients.

La transparence de la gestion du portefeuille est insuffisante, des améliorations sont en cours

Il manque une description des responsabilités, des étapes et des résultats du processus de gestion du portefeuille de projets. Ce dernier n'est pas géré de manière consistante et les intervenants ne sont pas tous au clair sur leurs tâches et leurs responsabilités. L'identification des projets informatiques a fait des progrès, mais celle des composantes informatiques des projets de recherche n'est pas assez systématique. L'inventaire des applications continue aussi d'être complété. La priorisation du portefeuille repose ainsi sur des bases potentiellement incomplètes, les critères et les responsabilités ne sont d'ailleurs pas définis.

La planification financière des activités des TIC s'est malgré tout améliorée en 2023. Une nouvelle version du budget, plus transparente et mieux fondée, a été établie. Un suivi des projets individuels est en place, mais il fait défaut au niveau du portefeuille dans son ensemble. Son pilotage est ainsi prétérité.

Des contrôles des achats des TIC sont en place, mais ils ne sont pas assez documentés

Les processus d'achats des TIC sont décrits. Agroscope bénéficie d'une délégation de compétence pour les achats de services et de maintenance. Divers contrôles des achats des TIC sont effectués par le responsable de la division Informatique, le coordinateur des achats et la contrôleur de gestion. Un suivi régulier est en place et des améliorations sont en cours, mais il manque une description complète et actuelle de ces contrôles. Sur cette base, le CDF n'a pas pu évaluer leur efficacité ni le respect de la compliance dans le domaine des achats des TIC.

Un processus de gestion des fournisseurs des services informatiques fait défaut. Les informations sur les relations avec les fournisseurs, les risques associés et la qualité de leurs prestations ne sont pas systématiquement recueillis et documentés. Le CDF a émis des recommandations sur ces points.

En outre, il n'y a pas d'exploration systématique de synergies avec l'OFAG ou d'autres unités de l'administration fédérale dans le domaine des TIC. Des discussions dans ce sens ont toutefois été amorcées. Ces premiers efforts doivent être poursuivis.

Prüfung der IT-Governance

Agroscope

Das Wesentliche in Kürze

Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung und Ernährungsforschung. Es ist an das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) angegliedert. Mehr als 1100 Mitarbeitende, die auf zwölf Standorte verteilt sind, arbeiten in drei Kompetenzbereichen, in sieben strategischen Forschungsbereichen sowie in der Einheit Ressourcen. Für die Jahre 2022–2025 wurde ein Arbeitsprogramm festgelegt, das über 100 Projekte umfasst und sechs Schwerpunktthemen setzt. 2022 beliefen sich die Betriebskosten von Agroscope auf knapp 198,5 Millionen Franken, bei Einnahmen von rund 24,8 Millionen Franken.

Die Abteilung Informatik stellt die Mittel der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Verfügung. In diesem Bereich hat Agroscope eine Doppelrolle als Leistungsempfänger und als Leistungserbringer inne, insbesondere bei den Bedürfnissen im Zusammenhang mit wissenschaftlichen Tätigkeiten (zum Beispiel visuelle Erkennung, Sequenzierung oder maschinelles Lernen). 2023 verfügt die Abteilung über ein Budget von ca. 12 Franken Millionen (ohne Personalaufwand), etwa 3 Millionen Franken mehr im Vergleich zu 2022. Sie beschäftigt etwa 20 Mitarbeitende.

In diesem Bericht überprüft die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob die IT-Governance von Agroscope angemessen ist. Sie stellt fest, dass eine systematische IKT-Governance weder definiert noch eingeführt wird. Auf dieser Ebene ist der Reifegrad der Organisation niedrig. Die Situation ist bekannt, die Direktion hat Abhilfemassnahmen festgelegt, auch auf personeller Ebene, die derzeit umgesetzt werden.

Die IT-Governance ist lückenhaft, es fehlt ein Steuerungsgremium

Prozesse zur Governance der IKT werden nicht durchgängig definiert und umgesetzt. Die Prozesse reichen in ihrer aktuellen Form nicht aus, um sicherzustellen, dass die Geschäftsleitung von Agroscope ihre Aufgaben der Evaluation, Steuerung und Aufsicht über die IT-Tätigkeiten voll wahrnehmen kann. Daher besteht das Risiko, dass Mängel im Governance-System, beim Einsatz der Informatik an den Geschäftsprozessen, im Risikomanagement, bei der Anpassung der Ressourcen sowie beim Einbezug der Beteiligten nicht rechtzeitig erkannt und behoben werden.

Gewisse Massnahmen im Bereich IT-Governance wurden jedoch teilweise umgesetzt. Es werden sporadische Evaluationen und ein jährlicher Budgetprozess durchgeführt. Ferner ist für dieses Jahr vorgesehen, eine IKT-Strategie sowie einen Servicekatalog auszuarbeiten. Diese Anstrengungen genügen allerdings noch nicht. Es muss auch ein IKT-Steuerungsgremium eingerichtet werden, das befugt ist, die IT-Tätigkeiten zu evaluieren, zu priorisieren und zu beaufsichtigen. Das Risiko besteht, dass die Steuerung und die Aufsicht unkoordiniert von verschiedenen Personen ausgeübt oder dass diese Bereiche vernachlässigt werden.

Die IT-Organisation steht unter Druck, wichtige Prozesse werden nicht durchgeführt

Die Abteilung Informatik mit ihrer Doppelrolle als Leistungsempfänger und als Leistungserbringer sieht sich mit einem erheblichen Arbeitsaufwand konfrontiert. Vor diesem Hintergrund haben seit Mitte 2021 mehrere Schlüsselpersonen Agroscope verlassen, die meisten konnten aber ersetzt werden. Ausserdem sind für mehrere noch unbesetzte Funktionen Anstellungen in Vorbereitung. Die EFK nimmt die Bereitschaft der Geschäftsleitung zur Kenntnis, parallel zur Festlegung der IT-Strategie und des Servicekatalogs die Organisation und den Personalbestand zu überprüfen. Sie verzichtet zum gegenwärtigen Zeitpunkt darauf, diesbezüglich eine Empfehlung abzugeben.

Es fehlen Prozesse und Tools für die IKT-bezogene Risikoanalyse. Der IT-Verantwortliche und die Geschäftsleitung können diese Risiken nicht abschätzen und keine Ausgleichsmassnahmen treffen. Auch die Kommunikation der Abteilung Informatik zu ihren Zielen, Kapazitäten und Fortschritten ist ungenügend. Die Beteiligten und ihre spezifischen Informationsbedürfnisse werden nicht systematisch erfasst. Damit werden ungünstige Grundlagen für die Beziehung zwischen der Abteilung Informatik und ihren Kunden geschaffen.

Die Transparenz des Portfoliomanagements ist ungenügend, Verbesserungen sind im Gange

Es liegt keine Beschreibung der Verantwortlichkeiten, der Schritte und der Ergebnisse des Managementprozesses zum Projektportfolio vor. Letzteres wird nicht konsistent geführt und nicht alle daran Beteiligten sind sich ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten bewusst. Bei der Erfassung der IT-Projekte gab es Fortschritte, die Erfassung der IT-Komponenten von Forschungsprojekten ist jedoch nicht systematisch genug. Das Inventar der Anwendungen wird ebenfalls noch vervollständigt. Die Priorisierung des Portfolios beruht somit auf potenziell unvollständigen Grundlagen, Kriterien und Verantwortlichkeiten sind zudem nicht festgelegt.

Trotz allem hat sich die Finanzplanung für die Tätigkeiten der IKT im Jahr 2023 verbessert. Es wurde eine neue, transparentere und fundiertere Version des Budgets erstellt. Es gibt zwar eine Aufsicht über die einzelnen Projekte, diese fehlt jedoch auf der Ebene des gesamten Portfolios. Die Steuerung der Aufsicht wird dadurch beeinträchtigt.

Kontrollen zur Beschaffung von IKT sind vorhanden, werden aber nicht ausreichend dokumentiert

Die Beschaffungsprozesse der IKT sind festgelegt. Agroscope verfügt bei der Beschaffung von Dienstleistungen und Wartungen über eine Kompetenzdelegation. Diverse Kontrollen der IKT-Beschaffungen werden vom Leiter der Abteilung Informatik, dem Beschaffungskoordinator und der Controllerin durchgeführt. Regelmässige Überprüfungen und Verbesserungen sind im Gange, es liegt aber keine komplette und aktuelle Beschreibung dieser Kontrollen vor. Auf dieser Basis konnte die EFK weder die Effizienz der Kontrollen noch die Einhaltung der Compliance im Bereich der Beschaffung von IKT überprüfen.

Ein Managementprozess der Erbringer von Informatikdienstleistungen fehlt. Informationen zu den Dienstleisterbeziehungen, den damit verbundenen Risiken und der Qualität der erbrachten Dienstleistungen werden nicht systematisch erfasst und dokumentiert. Die EFK hat hierzu Empfehlungen ausgesprochen.

Ausserdem gibt es keine systematische Prüfung von Synergien mit dem BLW oder mit anderen Einheiten der Bundesverwaltung im Bereich der IKT. Dazu wurden allerdings Gespräche aufgenommen. Diese ersten Anstrengungen müssen weitergeführt werden.

Originaltext auf Französisch

Verifica concernente la governance informatica

Agroscope

L'essenziale in breve

Agroscope è il centro di competenza della Confederazione per la ricerca agronomica e agroalimentare ed è aggregato all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Più di 1100 collaboratori suddivisi su 12 sedi sono attivi nei tre settori di competenze, nei sette settori di ricerca strategici e nell'unità Risorse. Per il periodo 2022–2025 è stato definito un programma di attività, che si articola in oltre 100 progetti e prevede sei priorità. Nel 2022 le spese di funzionamento di Agroscope ammontavano a circa 198,5 milioni di franchi, a fronte di ricavi di circa 24,8 milioni di franchi.

La divisione Informatica fornisce i mezzi per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In questo ambito, Agroscope ha una doppia funzione di beneficiario e di fornitore di prestazioni, in particolare per quanto riguarda il fabbisogno relativo alle attività scientifiche (ad es. il riconoscimento visivo, il sequenziamento o l'apprendimento automatico). Nel 2023 la divisione dispone di un budget di circa 12 milioni di franchi (escluse le spese di personale), con un aumento di circa 3 milioni di franchi rispetto al 2022. Essa impiega una ventina di collaboratori.

Nella presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato se la governance informatica di Agroscope fosse adeguata. Il CDF constata che non è stata definita né attuata una governance sistematica delle TIC. A tale riguardo, il grado di maturità dell'organizzazione è basso. La situazione è nota: la direzione ha definito misure correttive, anche sul piano del personale, la cui attuazione è già in corso.

La governance informatica è lacunosa, manca un organismo di direzione

I processi di governance delle TIC non sono stati né definiti né attuati in modo completo. Attualmente, essi non sono sufficienti a garantire che la direzione di Agroscope possa svolgere pienamente i suoi compiti di valutazione, di direzione e di monitoraggio delle attività informatiche. Di conseguenza, esiste il rischio che non vengano identificate in tempo e corrette le lacune inerenti al sistema di governance e a ulteriori aspetti, quali il contributo dell'informatica ai processi operativi, la gestione del rischio, l'adeguatezza delle risorse e il coinvolgimento delle parti interessate.

Tuttavia, determinate attività di governance informatica sono state attuate in parte. Vengono effettuate sporadiche valutazioni e viene messo in atto un processo annuale relativo al bilancio. Inoltre, nel corso di quest'anno è previsto lo sviluppo di una strategia delle TIC e di un catalogo dei servizi. Tuttavia, gli sforzi compiuti rimangono insufficienti. È necessario istituire anche un organismo di direzione delle TIC con facoltà di valutare, prioritizzare e monitorare le attività informatiche. In effetti, esiste il rischio che la direzione e il monitoraggio siano gestiti in modo non coordinato tra i vari responsabili o che vengano addirittura trascurati.

L'organizzazione informatica è in difficoltà, importanti processi non vengono attuati

Con la sua doppia funzione di beneficiario e di fornitore di prestazioni, la divisione Informatica deve affrontare un notevole carico di lavoro. In questo contesto, dalla metà del 2021 diverse persone chiave hanno lasciato Agroscope, pur essendo state in gran parte sostituite. È inoltre in fase di preparazione l'assunzione di alcuni collaboratori per diverse posizioni ancora vacanti. Il CDF prende atto della volontà della direzione di esaminare l'organizzazione e l'organico oltre alla definizione della strategia informatica e al catalogo dei servizi. Allo stadio attuale, il CDF rinuncia a formulare una raccomandazione al riguardo.

Mancano processi e strumenti di analisi dei rischi connessi alle TIC. Il responsabile dell'informatica e la direzione non possono valutare questi rischi e monitorare le misure necessarie per controbilanciarli. L'attività di comunicazione della divisione Informatica relativa ai suoi obiettivi, alle sue capacità e ai progressi effettuati è altrettanto insufficiente. Le parti interessate e le loro esigenze specifiche in materia di informazione non sono identificate in modo sistematico. La relazione tra la divisione Informatica e i suoi clienti poggia su basi sfavorevoli.

Non vi è abbastanza trasparenza nella gestione del portafoglio; sono in corso miglioramenti

Manca una descrizione delle responsabilità, delle fasi e dei risultati del processo relativo alla gestione del portafoglio di progetti. Quest'ultimo non è gestito in modo regolare e i responsabili non sono sempre aggiornati sui propri compiti e sui propri obblighi. Sebbene siano stati fatti dei progressi nell'identificazione dei progetti informatici, le componenti informatiche dei progetti di ricerca non vengono identificate in modo abbastanza sistematico. Anche l'inventario delle applicazioni è ancora in fase di completamento. L'attività di prioritizzazione del portafoglio si basa quindi su un quadro potenzialmente incompleto. Inoltre, non sono stati definiti i criteri e le responsabilità.

Ciò nonostante, la pianificazione finanziaria relativa alle attività delle TIC è migliorata nel 2023. È stata elaborata una nuova versione più trasparente e più completa del bilancio. È messo in atto un monitoraggio sui progetti individuali, che però non risulta del tutto efficace per quanto riguarda il portafoglio nel suo insieme. La gestione del portafoglio è quindi compromessa.

Sono attuati controlli sugli acquisti delle TIC, che non risultano però sufficientemente documentati

I processi relativi agli acquisti delle TIC sono stati definiti. Ad Agroscope è delegata la facoltà di gestire gli acquisti di servizi e quelli relativi alla manutenzione. Il responsabile della divisione Informatica, il coordinatore degli acquisti e la responsabile della gestione effettuano diversi controlli sugli acquisti delle TIC. È in atto un monitoraggio regolare e vi sono dei miglioramenti, ma manca una descrizione completa e aggiornata di questi controlli. Su questa base, il CDF non ha potuto valutare la loro efficacia né la loro conformità nel settore degli acquisti delle TIC.

Manca un processo di gestione relativo ai fornitori di servizi informatici. Le informazioni sulle relazioni con i fornitori, sui rischi associati e sulla qualità delle prestazioni fornite non sono raccolte e documentate in modo sistematico. Il CDF ha formulato raccomandazioni su questi punti.

Inoltre, non sono state esaminate sistematicamente le sinergie con l'UFAG o con altre unità dell'Amministrazione federale nell'ambito delle TIC. Tuttavia, sono state avviate discussioni a questo riguardo. Occorre proseguire i primi sforzi compiuti in tal senso.

Testo originale in francese

Audit of ICT governance

Agroscope

Key facts

Agroscope is the federal competence centre for agronomic and food processing research. It is part of the Federal Office for Agriculture (FOAG). It employs more than 1,100 people at twelve sites, working in its three Competence Divisions, seven strategic Research Divisions and the Resources Unit. Agroscope's 2022-2025 Work Programme is set out and comprises more than 100 projects and six core themes. In 2022, Agroscope's operating expenses amounted to almost CHF 198.5 million, with receipts of around CHF 24.8 million.

The IT Division provides information and telecommunications technology (ICT) resources. In this area, Agroscope is both a beneficiary and a service provider, particularly for needs related to scientific activities (e.g. visual recognition, sequencing or automatic learning). For 2023, the division has a budget of around CHF 12 million (excluding personnel costs), an increase of around CHF 3 million compared with 2022. It has around 20 employees.

In this audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether Agroscope's IT governance was appropriate. It found that no systematic ICT governance had been defined or implemented. In this respect, the organisation's level of maturity is low. The situation has been acknowledged and management has defined corrective measures, including at the personnel level, and they are currently being implemented.

Weaknesses in IT governance and lack of a steering body

No end-to-end ICT governance processes have been defined or implemented. In their current form, they are not sufficient to ensure that Agroscope's management can fully perform its tasks of evaluating, steering and monitoring ICT activities. Consequently, there is a risk that shortcomings in the governance system, in the contribution made by ICT to business processes, in risk management, in the adequacy of resources and in the involvement of stakeholders will not be identified in time and corrected.

However, ICT governance activities have been partially implemented. Sporadic reviews are carried out and an annual budget process is in place. In addition, there are plans this year to develop an ICT strategy and a service catalogue. But these efforts remain insufficient. An ICT steering body with the power to evaluate, prioritise and monitor ICT activities must also be set up. Indeed, there is a risk that steering and monitoring will be performed in an uncoordinated manner between different stakeholders, or even that they will be overlooked.

ICT organisation under pressure, important processes not in place

The IT Division, with its dual role as beneficiary and service provider, has to handle a heavy workload. Against this backdrop, several key people have left Agroscope since mid-2021, but most of them have been replaced. Recruitment is also underway for a number of vacant positions. The SFAO noted management's intention to examine the organisation and workforce in parallel with the definition of the ICT strategy and the service catalogue. At this stage, the SFAO decided not to issue a recommendation in this regard.

There are no ICT risk analysis processes or tools. The ICT manager and management are unable to assess these risks and monitor the measures to offset them. Communication from the IT Division about its objectives, capabilities and progress is also inadequate. Stakeholders and their specific information needs are not systematically identified. This creates an unfavourable basis for the relationship between the IT Division and its clients.

Insufficient transparency in portfolio management, improvements underway

There is no description of the responsibilities, stages and results of the project portfolio management process. The project portfolio is not managed in a consistent manner, and not all those involved are clear about their tasks and responsibilities. Progress has been made in identifying ICT projects, but the ICT components of research projects are not identified systematically enough. The inventory of applications is also still being completed. As a result, portfolio prioritisation is based on a potentially incomplete framework, and criteria and responsibilities have not been defined.

Despite this, financial planning for ICT activities has improved in 2023. A new version of the budget has been drawn up which is more transparent and better founded. Monitoring is in place for individual projects, but is lacking at the overall portfolio level. As a result, portfolio management is undermined.

ICT procurement checks are in place, but insufficiently documented

ICT procurement processes are defined. Agroscope has delegated authority to procure services and maintenance. Various checks on ICT procurements are carried out by the head of the IT Division, the procurement coordinator and the management controller. Regular monitoring is in place and improvements are being made, but there is no complete and up-to-date description of these checks. As a result, the SFAO was unable to assess their effectiveness or compliance in the area of ICT procurement.

A supplier management process for ICT services is lacking. Information on relationships with suppliers, the associated risks and the quality of their services is not systematically collected and documented. The SFAO issued recommendations on these points.

In addition, synergies with the FOAG or other Federal Administration units in the field of ICT are not systematically explored, but discussions along these lines have been initiated. These initial efforts must be continued.

Original text in French

Prise de position générale d'Agroscope

Pour un institut de recherche comme Agroscope, les besoins et la complexité en matière d'informatique dépassent les « standards » de l'Administration.

Les besoins spécifiques liés à la recherche et aux travaux de laboratoire ne sont, par exemple, pas couverts par les fournisseurs internes de l'administration. Ainsi, Agroscope dispose de son propre sous-réseau informatique pour la recherche et les laboratoires (FOLA). D'autre part, les exigences en matière du traitement de données, ainsi que les volumes à traiter, que ce soit pour la génomique ou l'intelligence artificielle, pour ne citer que deux exemples, nécessitent des capacités de stockage et de calcul toujours plus importants. Enfin, pour répondre aux attentes toujours plus élevées de la pratique en matière de digitalisation, de nouvelles plateformes interactives qui mettent en relation de nombreuses données sont toujours plus demandées.

Agroscope était déjà conscient des lacunes en termes de pilotage informatique. Plusieurs mesures pour remédier à cela ont d'ailleurs été initiées avant cet audit. Déjà en 2020, une enquête menée auprès des utilisateurs a révélé des lacunes dans la direction et la planification informatique, ainsi qu'une inadéquation entre les compétences de l'équipe IT et les besoins métiers. Cette enquête a provoqué le départ de plusieurs personnes clés (dont le chef de division IT et un chef de groupe). Suite à ces changements, la division IT est en cours de reconstruction, celle-ci n'étant pas facilitée par les conditions d'engagement prédéfinies qui ne prennent pas en considération notre complexité. Agroscope a, en automne 2022, mandaté une entreprise externe pour faire un état de lieu de l'informatique et soutenir la division IT dans la définition de sa stratégie 2023/2027. Dans le même temps, le budget informatique a été augmenté de CHF 3 millions à partir de 2023. L'audit de l'EFK complète et confirme les recommandations de cet état des lieux et les constats d'Agroscope. Il montre que les mesures déjà prises vont dans la bonne direction et qu'il est nécessaire de continuer dans cette voie. Agroscope est conscient de la nécessité d'améliorer la situation de son informatique et le fait par la mise en œuvre de sa stratégie IT 2023/2027. Agroscope a déjà démarré plusieurs activités qui vont dans le sens des mesures proposées par cet audit.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Agroscope est le centre de compétence de la Confédération pour la recherche agronomique et agroalimentaire. Il assure des tâches d'acquisition de connaissances scientifiques et de bases techniques pour la pratique, la formation et la vulgarisation dans le secteur agricole et dans la filière agroalimentaire¹. Ces bases servent aussi aux décisions en matière de politique agricole et à l'exécution de tâches légales. Il fait partie de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), un règlement interne définit sa conduite, son organisation, ses tâches et ses compétences. Le Conseil Agroscope assure la conduite stratégique du centre de compétence, un comité de direction est responsable de sa gestion opérationnelle.

Le centre est constitué de trois domaines de compétences, de sept domaines stratégiques de recherche et de l'unité Ressources. Il compte plus de 1100 collaborateurs actifs sur douze sites et stations d'essais répartis dans toute la Suisse. Un programme d'activités 2022–2025 est défini pour répondre aux défis du domaine agricole et de la production alimentaire. Il comprend plus de 100 projets et fixe six thèmes prioritaires. En 2022, les charges de fonctionnement d'Agroscope se sont élevées à près de 198,5 millions de francs pour des revenus de quelque 24,8 millions de francs.

Rattachée à l'unité Ressources, la division Informatique d'Agroscope s'emploie à la mise à disposition de moyens et services des technologies de l'information et des télécommunications (TIC). Le centre consomme les services mis à disposition par les fournisseurs de prestations de l'administration fédérale (entre autres l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, OFIT, et le Centre de services informatiques du DEFR, ISCeco). Pour mener à bien ses activités à caractère scientifique, il a toutefois des besoins qui vont au-delà des prestations de l'informatique fédérale. Par exemple, des capacités de calcul et de stockage de données très élevées, du traitement avancé d'images ou de données, des fonctions de séquençage ou d'apprentissage automatique peuvent être requis. Dans ces cas de figure, la division Informatique est amenée à développer et à exploiter elle-même des solutions et de l'infrastructure. Elle revêt donc aussi un rôle de fournisseur de prestations.

Le CDF a récemment découvert des difficultés dans la gestion des projets informatiques et dans la systématique des achats du domaine des TIC. Il a constaté par ailleurs plusieurs changements de personnel à la division Informatique et a décidé d'en auditer le pilotage.

1.2 Objectif et questions d'audit

Dans cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine si Agroscope dispose d'une gouvernance informatique appropriée. Il complète cet examen par les questions suivantes :

- Les rôles de conduite et de pilotage de l'informatique sont-ils judicieusement définis et pourvus ?
- Une gestion de portefeuille suffisante est-elle en place, y compris une gestion appropriée du cycle de vie ?

¹ Ordonnance sur la recherche agronomique (ORAgr) du 23 mai 2012, RS 915.7.

- Un système approprié et fonctionnel de compliance est-il en place pour les achats informatiques ?
- Les synergies possibles avec l'OFAG sont-elles systématiquement explorées ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 23 janvier au 10 avril 2023 par André Stauffer (responsable de révision) et Warren Paulus. Il a été conduit sous la responsabilité de Bernhard Hamberger. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

Pour ses travaux, le CDF s'est appuyé sur le modèle de processus informatiques de la Confédération² et sur le cadre COBIT 2019 de l'ISACA³, un référentiel de bonnes pratiques de gouvernance des systèmes d'information, recommandé par l'administration fédérale. Il s'est concentré sur les processus du domaine « Evaluer, diriger et surveiller », sur un sous-ensemble de ceux du domaine « Aligner, planifier et organiser » et sur un processus du domaine « Surveiller, évaluer et mesurer »⁴.

1.4 Documentation et entretiens

Agroscope a fourni au CDF les informations nécessaires de manière exhaustive et compétente. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 3 mai 2023. Les participants étaient la directrice d'Agroscope, le responsable de l'Unité Ressources et le responsable de la Division Informatique. Le CDF était représenté par la responsable de mandat, le responsable de centre de compétences et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

² P000 – Processus informatiques de l'administration fédérale.

³ Control Objectives for Information and related Technology, version 2019 par l'ISACA, www.isaca.org/resources/cobit.

⁴ Voir l'annexe 2 pour une vue d'ensemble des processus du référentiel COBIT 2019.

2 Constatations et appréciations

2.1 La gouvernance informatique est lacunaire

Un processus couvrant l'évaluation, le pilotage et la surveillance des cinq dimensions de la gouvernance informatique au sens du modèle COBIT 2019 n'est pas formellement défini ni mis en œuvre de bout en bout. Des étapes de ces processus sont toutefois partiellement mises en place, parfois de manière sporadique. Les constatations détaillées sont présentées ci-dessous par dimension.

Définition et maintenance du référentiel de gouvernance informatique

Le système et les processus de gouvernance informatique d'Agroscope ne sont pas formellement décrits. Des activités d'évaluation, de pilotage et de surveillance du bon fonctionnement du référentiel de gouvernance ne sont pas systématiquement et périodiquement menées. Le cadre de la gouvernance informatique, l'efficacité de ses processus, ses outils, son organisation et les parties impliquées ne sont ainsi pas évalués régulièrement de manière critique. Des passages en revue sont sporadiquement organisés, les derniers en 2021 et en 2022/23, menés par des conseillers externes.

En 2021, une évaluation globale du fonctionnement d'Agroscope a été menée, basée sur les perceptions et commentaires des représentants du métier. La mise en œuvre des TIC n'était qu'un thème parmi d'autres, mais la division Informatique a récolté de nombreux commentaires défavorables. Suite à cet exercice, des actions correctives ont été entreprises mais n'ont pas été finalisées. Dans le sillage de ces événements, quatre des cinq personnes occupant des fonctions d'encadrement ou de spécialiste administratif de la division Informatique ont quitté Agroscope.

L'évaluation 2022/23 était en cours pendant l'audit du CDF. Menée par des conseillers externes, elle se base aussi sur le référentiel COBIT 2019, mais ne se concentre pas sur les processus de gouvernance informatique. Les périmètres respectifs de l'évaluation et de l'audit ont été coordonnés au préalable pour éviter les redondances. Certains des thèmes abordés se recoupent, le CDF n'a toutefois pas constaté à ce stade des travaux des divergences fondamentales entre l'appréciation des conseillers externes et la sienne.

Livraison de la contribution de l'informatique

Le programme d'activités 2022–2025 d'Agroscope donne des détails sur les champs stratégiques de recherche et les projets. Il n'a toutefois pas été utilisé comme point de départ pour la définition de la contribution à apporter par la division Informatique. Un couplage entre les plans directeurs à ces deux niveaux manque. Une stratégie des TIC et une feuille de route décrivant l'évolution prévue des activités dans ce domaine font d'ailleurs aussi défaut. En outre, des activités d'évaluation, de pilotage et de surveillance de la livraison de la contribution de l'informatique ne sont pas systématiquement et périodiquement menées.

Dans le cadre des passages en revue sporadiques mentionnés ci-dessus, certains éléments d'évaluation des prestations informatiques ont été produits. Il est prévu de faire suivre l'évaluation 2022/23 par des travaux visant à l'élaboration d'une stratégie informatique d'Agroscope et d'un catalogue de services.

Optimisation du risque lié à l'informatique

Un processus d'évaluation, de pilotage et de surveillance de l'optimisation du risque lié aux TIC n'est pas défini ni mis en place. Des analyses de risque au niveau Agroscope existent, l'une d'entre elles inclut une définition de mesures compensatoires, mais un suivi de leur effet n'est pas documenté. Un cadre de définitions communes, par exemple l'appétit pour le risque ou les catégories de probabilités d'occurrence et d'impact, n'est pas documenté non plus.

Ces analyses ne comprennent aucune mention d'éventuels risques informatiques qui seraient pertinents pour l'organisation dans son ensemble. Une gestion du risque au niveau de la division Informatique n'est d'ailleurs pas menée de manière systématique et documentée (voir ci-dessous).

Optimisation des ressources pour les activités informatiques

Pour les ressources financières allouées aux TIC, un processus de définition et de suivi budgétaire est en place. Dans ce cadre, les besoins financiers annuels des activités informatiques sont identifiés, notamment en fonction des projets, des applications et des services consommés auprès des fournisseurs de prestations. Un budget pour les années à venir est ensuite décidé et avalisé par le comité de direction. Agroscope a constaté une augmentation constante des dépenses dans ce domaine. Le budget ordinaire de l'informatique (hors charges de personnel) est passé de quelque 9 millions de francs en 2022 à près de 12 millions de francs en 2023. La direction a décidé de faire analyser les composantes de cette évolution et d'en améliorer la transparence.

Un processus systématique et régulier de contrôle de l'adéquation des ressources personnelles et techniques n'est par contre pas défini ni mis en place.

Implication des parties prenantes aux activités informatiques

Un processus d'évaluation, de pilotage et de surveillance de l'implication des parties prenantes aux activités informatiques n'est pas formellement défini ni mis en place. La division Informatique ne mène par ailleurs pas une gestion active des parties prenantes (voir ci-dessous).

Appréciation

Les processus de la gouvernance informatique ne sont que partiellement définis et mis en œuvre. Dans leur forme actuelle, ils ne suffisent pas à assurer que la direction d'Agroscope puisse adéquatement évaluer, piloter et surveiller les cinq dimensions de la gouvernance informatique. Des activités visant à soutenir le pilotage, telle que l'élaboration d'une stratégie et d'un catalogue de services, sont prévues pour cette année, ce qui devrait aider la division Informatique à prioriser ses efforts. Le risque existe toutefois que les insuffisances du référentiel de gouvernance, de la contribution de l'informatique, de la gestion du risque, de l'adéquation des ressources et de l'implication des parties prenantes ne soient pas identifiées à temps et corrigées.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à Agroscope de définir et mettre en place un processus systématique et périodique d'évaluation, de pilotage et de surveillance des dimensions de la gouvernance informatique (référentiel, livraison de la contribution, optimisation du risque, optimisation des ressources, implication des parties prenantes), dans la ligne des processus « Evaluate, Direct and Monitor » du référentiel COBIT 2019.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Il est prévu, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie IT 2023-2027 présentée à la direction d'Agroscope en mai, plusieurs mesures pour définir les différents processus de gouvernance IT. Différentes actions ont déjà été prises dans ce sens, comme par exemple, l'amélioration du processus de gestion budgétaire ou l'annonce des projets avec une composante IT.

La définition de ces processus continuera durant l'année 2024, et les processus seront opérationnels en 2025.

2.2 L'organisation opérationnelle de l'informatique est sous pression et une instance de pilotage fait défaut

L'organisation opérationnelle de la division Informatique est définie, un nouveau responsable est en poste depuis l'automne 2022. La division est actuellement structurée en trois groupes (Business-Analyse et projets, Intégration et développements, Exploitation et support) plus une spécialiste de la digitalisation bioinformatique. Les fonctions d'état-major (controlling et achats des TIC) sont définies et nouvellement rattachées à la division Finances de l'unité Ressources ; de nouveaux titulaires occupent ces postes depuis l'été 2022.

Certaines fonctions ne sont pas pourvues dans l'organisation actuelle (par exemple architecte ou délégué à la sécurité de l'information de l'organisation). La division a dû en outre faire face à plusieurs départs ces douze derniers mois. Ces postes ont été repourvus pour la plupart, d'autres recrutements sont en cours de préparation. Selon l'organigramme, la division Informatique d'Agroscope compte 21 personnes (hors stagiaires) pour plus de 1100 employés. Il est prévu d'analyser l'adéquation de l'organisation et de l'effectif parallèlement à l'élaboration de la stratégie informatique et du catalogue de services.

Sur le plan du pilotage des TIC, c'est principalement le comité de direction d'Agroscope qui est à la barre, en menant notamment le processus budgétaire. En revanche, une instance dédiée chargée de mener l'entier des activités de ce pilotage (notamment fixation de priorités, planification de haut niveau, évaluation, pilotage et surveillance selon les cinq dimensions de la gouvernance) n'est pas définie.

Appréciation

Au vu de la double-casquette de bénéficiaire et de fournisseur de prestations, l'organisation opérationnelle dans son état actuel est sous pression. Les arrivées récentes de titulaires à leur poste peuvent insuffler une énergie nouvelle, mais les fonctions vacantes et les départs de personnes-clés peuvent mettre en danger le fonctionnement de la division. Par ailleurs, si la montée en compétences se poursuit dans les fonctions d'état-major, elle prend du temps et des capacités spécifiques en achats informatiques ne sont pas disponibles. Le CDF prend note du recrutement en cours et de la volonté d'examiner l'organisation et l'effectif parallèlement à la définition du catalogue de services et de la stratégie des TIC. Il renonce à ce stade à émettre une recommandation concernant l'organisation opérationnelle.

Une instance de pilotage des TIC, à un niveau hiérarchique approprié et disposant des prérogatives lui permettant d'évaluer, de prioriser, de diriger et de surveiller les activités informatiques, fait défaut. Le risque existe que les activités de pilotage et de surveillance

soient menées de manière non coordonnée entre différents intervenants, voire qu'elles soient négligées.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à Agroscope de mettre en place une instance de pilotage stratégique de l'informatique, apte notamment à fixer les priorités et à évaluer, diriger et surveiller les conditions-cadres et les activités de la division. Elle sera composée au minimum de membres de la direction représentant la recherche et des responsables de l'unité Ressources et de la division Informatique. Elle sera dirigée par un membre de la direction.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Cette recommandation fait écho à la recommandation 1, Agroscope s'engage à définir rapidement cette instance, ceci pour permettre la mise en œuvre de la recommandation 1 et pour garantir le suivi du plan d'action de la Stratégie IT 2023-2027. Dans cette perspective, un comité de gouvernance IT, majoritairement composé de membres de la direction et des représentants du métier pilotera et effectuera un suivi régulier de la stratégie. La création de cette instance de gouvernance sera effective Q1 2024.

2.3 La gestion des risques et la communication de la division Informatique sont insuffisantes

Il n'existe pas de processus d'analyse de risques au niveau de la division Informatique. Des risques liés à l'informatique sont identifiés dans les projets et documentés dans l'outil cockpit IKT. Une vue d'ensemble regroupant ces risques projets et ceux liés à l'exploitation des TIC fait toutefois défaut. Les risques liés à la mise en œuvre des technologies de l'information qui seraient pertinents pour Agroscope dans son ensemble ne sont donc pas non plus explicitement identifiés, remontés au niveau de la direction ni suivis.

Plusieurs intervenants du métier et de la division Informatique pensent que la communication autour des TIC doit être améliorée. Des efforts ont été entrepris par le passé pour décrire et présenter les activités et l'organisation de la division. Toutefois, une analyse formelle des parties prenantes de la mise en œuvre des TIC, un plan, une définition de mesures ciblées de communication et un suivi de leur efficacité font défaut. A un niveau plus opérationnel, les modalités de la communication de la division Informatique avec ses clients (par exemple étendue et limites de l'orientation client) ne sont pas clairement définies et encadrées. Sur le plan de l'ingénierie des besoins, le caractère pointu des demandes peut rendre difficile la compréhension entre chercheurs et spécialistes des TIC. Cependant, des expériences positives, comme le cas de la digitalisation bioinformatique impliquant une spécialiste au profil hybride, sont aussi rapportées.

Appréciation

La gestion des risques liés aux TIC est lacunaire. Ainsi, un processus et des outils appropriés manquent, si bien que le responsable informatique et la direction ne peuvent pas identifier et évaluer ces risques, ni définir et suivre les mesures compensatoires.

La communication de la division Informatique sur ses objectifs, ses capacités et ses avancées est insuffisante. Une gestion active des parties prenantes de la mise en œuvre des TIC

fait aussi défaut. Les manques à ce niveau risquent d'être préjudiciables à une bonne collaboration entre la division Informatique et ses clients.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à Agroscope de mettre en œuvre un processus et des outils de gestion des risques liés à la mise en œuvre des TIC. Ces éléments doivent être intégrés aux mécanismes existants de la gestion des risques au niveau de l'organisation dans son ensemble.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Agroscope a déjà pris des mesures dans le sens de cette recommandation, en premier lieu, l'engagement d'un ICT Security Officer (en cours). Cette personne aura, entre autres, la responsabilité de la gestion des risques IT. Evidemment, ce processus de gestion des risques sera coordonné avec les processus de gouvernance (recommandation 1) et les processus de gestion des risques existants. La définition du processus, et la mise à jour des risques IT se fera durant l'année 2024. A partir de 2025, les risques seront régulièrement évalués et transmis à l'instance de gouvernance (recommandation 2). Les responsables d'Agroscope et de l'OFAG seront informés régulièrement, comme la demande le NSCS et le GS-WBF, lors de la séance d'orientation avec l'ISBO.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande à Agroscope de définir et de mettre en place un processus systématique de communication entre la division Informatique et ses clients et de gestion des parties prenantes à la mise en œuvre des TIC.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Plusieurs mesures dans ce sens ont été définies dans la stratégie IT 2023-2027. Il s'agit de mesures qui vont prendre du temps, comme la définition d'account manager (AM), le développement des compétences IT, l'optimisation des processus de gestion des services informatiques ou la définition d'une base de connaissance performante et utile pour les utilisateurs en cas de question. Ces différentes mesures seront mises en place progressivement dans le cadre de la stratégie IT. Le développement des compétences IT a déjà débuté par diverses formations spécifiques, un plan de formation sera défini durant l'année 2024. Les AM seront définis avant la fin de l'année 2024. Concernant la base de connaissance, la mise en place d'une première version sera faite jusqu'au 31.12.2025.

2.4 La gestion du portefeuille manque de transparence, des efforts d'amélioration sont en cours

Un processus de gestion du portefeuille des projets et des applications informatiques, couvrant leur développement et leur exploitation, n'est pas formellement décrit ni systématiquement mis en œuvre. Des parties de ce processus sont toutefois en place et font l'objet d'efforts d'amélioration.

Identification et sélection des projets et des applications

Les projets et les applications informatiques d'Agroscope sont définis comme ordres internes dans le système SAP ERP. Ils sont aussi inventoriés pour la plupart dans l'outil Cockpit IKT. D'autres listes d'inventaires existent en parallèle, des divergences apparaissent entre ces différentes versions. Au moment de l'audit, ces inventaires étaient en cours d'être complétés.

Un processus formel d'identification des projets informatiques, ou comportant une composante informatique (projets de recherche), n'est pas défini. Dans la pratique, les besoins informatiques remontent par différents canaux et tous ne sont pas systématiquement identifiés et annoncés à temps. Au vu des délais d'approvisionnement du matériel et des services dans le domaine des TIC, des retards peuvent s'ensuivre. La priorisation des projets fait par ailleurs défaut. Des travaux sont en cours pour mieux intégrer les aspects des ressources dans le cadre des projets de recherche (« Forschungsmanagement »).

Financement

Le financement des projets et des applications informatiques est décidé sur une base annuelle dans le cadre du processus budgétaire d'Agroscope. Les dépenses des TIC sont planifiées en fonction notamment des projets à mener, des applications à maintenir, des tâches d'exploitation et des coûts des services des fournisseurs de prestations. Dans les versions antérieures de la planification financière, les listes de projets et d'applications n'étaient pas toujours complètes. Il en résultait que des besoins financiers non prévus pouvaient apparaître en cours d'année. La transparence de la situation financière en a souffert et des financements additionnels ont dû être trouvés.

En 2022, le comité de direction constatait la hausse constante des coûts liés aux TIC. Il a décidé de revoir les bases de la planification financière pour ce domaine et a lancé une vérification des différents postes budgétaires. Une nouvelle version du budget 2023 a été finalisée et validée par le comité de direction. En comparaison des versions précédentes, le CDF constate une liste plus étendue de projets et applications et des chiffres plus détaillés, notamment pour des postes qui étaient planifiés auparavant de manière regroupée et linéaire. Agroscope compte poursuivre ces efforts vers une transparence accrue. Au moment de l'audit une nouvelle version de la planification financière pour les années 2024–2027 était en cours d'élaboration.

Suivi

Le suivi des éléments du portefeuille est effectué de diverses manières. Le contrôle de l'avancée des projets est consigné sur une base trimestrielle dans l'outil Cockpit IKT. Un suivi financier est réalisé sur la base d'états tirés de l'ERP SAP pour les ordres internes, qui incluent projets, applications, services et éléments d'infrastructure. Au moment de l'audit, de nouveaux outils de reporting étaient d'ailleurs en cours de mise en œuvre à Agroscope, visant à une transparence accrue de la situation financière des projets et des dépenses des TIC en général. Un suivi plus global de l'ensemble des projets et des applications dans une optique d'évaluation stratégique du portefeuille et de son progrès fait par contre défaut.

Appréciation

Le processus de gestion du portefeuille de projets est lacunaire à divers égards. Une description formelle des responsabilités, des étapes et des résultats de ce processus fait défaut. Le portefeuille n'est ainsi pas géré de manière consistante et les intervenants ne sont pas tous au clair sur leurs tâches, compétences et responsabilités en la matière.

L'identification des projets informatiques a fait des progrès, mais celle des composantes informatiques des projets de recherche n'est pas encore suffisamment systématique. L'inventaire des applications continue d'être complété. Avec ces bases encore imparfaites, le risque d'omission existe dans la priorisation des projets ou de détermination des besoins financiers dans la gestion du cycle de vie. Les besoins financiers des TIC risquent d'être mal estimés. Faute de critères explicitement décrits, la transparence dans la sélection des projets risque de souffrir.

Même avec ces restrictions, la planification financière des activités des TIC s'est améliorée. Dans la dernière version du budget 2023, les besoins sont représentés de manière plus transparente. Au vu des coupes budgétaires qui s'annoncent, ces efforts vers une transparence accrue doivent se poursuivre. Enfin, le suivi du progrès des projets individuels est suffisant, mais il manque au niveau du portefeuille, ce qui prêterite son pilotage. Dans l'ensemble, la transparence de la gestion du portefeuille doit être améliorée.

Recommandation 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande à Agroscope de définir et de mettre en œuvre un processus de gestion du portefeuille des projets et des applications informatiques, y compris les composantes informatiques des projets de recherche. Les détails des étapes d'identification, de priorisation, d'allocation des ressources et de suivi, ainsi que les responsabilités devront notamment être clairement déterminés.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

En octobre 2022, il a été décidé d'utiliser de façon plus efficace l'IKT-Cockpit. Pour mettre en œuvre cette mesure, Agroscope va continuer à utiliser cet outil et améliorer de façon itérative la gestion de son portefeuille IT. Plusieurs initiatives pour clarifier les processus et rôles liés à cette gestion de portefeuille IT sont en cours. De plus, Agroscope est en train de définir un portefeuille pour la recherche ce qui permettra de mieux prioriser les projets IT qui en découlent. Une priorisation est d'autant plus nécessaire que la charge ne peut plus être supportée uniquement par Agroscope, compte tenu de la quantité croissante de données et de la numérisation dans la recherche et dans l'agriculture et l'industrie alimentaire. Il est ainsi primordial d'utiliser les synergies avec l'OFAG mais aussi d'autres offices fédéraux et instituts de recherche. Pour garantir la bonne mise en œuvre de cette recommandation, des points de situation annuels seront fait avec le groupe de gouvernance IT (recommandation 2).

Dans ce contexte la mise en œuvre de cette recommandation se fera de façon itérative jusqu'au 31.12.2025.

2.5 Achats des TIC : des contrôles sont effectués, mais un système abouti et documenté n'est pas encore en place

Les processus d'achats sont définis, des descriptions spécifiques pour les achats informatiques existent aussi. Pour ces processus, un système de contrôle interne et différentes listes annexes sont définis. La plupart de ces documents n'ont toutefois pas été actualisés depuis des années.

En matière de TIC, les processus différencient les cas :

- Pour les achats de matériel informatique, Agroscope n'a pas de délégation de compétence et doit passer par les fournisseurs de prestations de l'administration fédérale (Office fédéral des constructions et de la logistique, OFCL, ou OFIT) et leurs catalogues de produits.
- Pour les achats de prestations de services et de maintenance des TIC, une délégation existe et décrit les modalités les régissant.

Agroscope est par ailleurs soumis aux règlements sur les marchés publics (Loi et Ordonnance sur les marchés publics⁵).

Outre les divers rôles impliqués dans les achats informatiques (porteur du besoin, spécialiste technique, valideur, etc.), un coordinateur est chargé du suivi opérationnel des processus d'achat dans le domaine. Cette fonction est centralisée pour tous les sites depuis juillet 2022. Les processus d'achat des TIC sont gérés dans le système SAP ERP (gestion des demandes d'achat, des contrats et des commandes, workflow créditeur pour les contrôles).

Dans la pratique, divers contrôles sont effectués dans le cadre du déroulement du processus des achats des TIC, notamment :

- Existence d'une demande d'achat
- Contrôle du respect des réglementations sur les marchés publics
- Contrôle du financement
- Validation selon les montants en jeu.

Ces contrôles, comme ceux liés à la réception des prestations et des factures, sont partiellement mis en œuvre dans le système SAP ERP. Une autre partie est effectuée par le coordinateur et la contrôlease de gestion dans le cadre de la gestion opérationnelle des achats des TIC. Un suivi hebdomadaire impliquant en plus le responsable de la division Informatique est aussi en place. Une documentation actuelle des contrôles n'est toutefois pas disponible.

Le CDF a en outre constaté qu'hormis les contrôles des factures prévus dans le standard SAP ERP, une évaluation des prestations des fournisseurs des TIC pour les services et la maintenance n'est pas systématiquement menée et documentée. Certains éléments, par exemple un portefeuille de fournisseurs, peuvent être tirés de l'historique des contrats, mais un processus spécifique de gestion des fournisseurs (gestion des relations et des risques fournisseurs, évaluation) n'est pas défini.

Appréciation

Divers contrôles des achats des TIC sont effectués, mais il manque une description actuelle d'un système de contrôle complet. De plus, après les prises de fonction récentes du responsable de la division Informatique, du coordinateur des achats et de la contrôlease de gestion des TIC, certaines modalités des contrôles sont en cours d'être modifiées et améliorées. Sur ces bases, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité des contrôles mis en œuvre et du respect de la compliance dans le domaine des achats de TIC.

⁵ Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés public RS 172.056.1 et Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics RS 172.056.11.

Un processus de gestion des fournisseurs dans les domaines où Agroscope dispose d'une délégation fait défaut. Les informations sur les relations avec les fournisseurs, les risques et la qualité de leurs prestations ne sont pas systématiquement recueillies et documentées. Le risque existe que ces informations soient perdues avec le départ de certaines personnes et que la gestion des relations fournisseurs soit inconsistante.

Recommandation 6 (Priorité 2)

Le CDF recommande à Agroscope d'élaborer une description actualisée des contrôles à mettre en œuvre dans le domaine des achats des TIC.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Dans un but d'efficacité et pour utiliser un maximum de synergie, Agroscope désire mettre cette mesure en place dans le contexte du projet SAP Suberb. Par conséquent, les délais pour l'implémentation de celle-ci sont liés à la planification du projet SAP Suberb. Etant conscient de l'importance des processus d'achat, Agroscope a défini 2 mesures intermédiaires :

- Jusqu'en fin 2024 la mise à jour de la documentation liée au processus de contrôle existant.
- Jusqu'en fin 2025, l'actualisation complète des processus d'achat, comprenant aussi les achats IT.

Recommandation 7 (Priorité 3)

Le CDF recommande à Agroscope de mettre en place un processus de gestion des relations fournisseurs pour les achats des TIC où il dispose d'une délégation de compétences.

La recommandation est acceptée.

Prise de position d'Agroscope

Cette recommandation sera implémentée dans le contexte du projet SAP Superb également (identique à la recommandation 6). Agroscope a déjà déposé ce besoin au projet Superb. Un processus d'évaluation existe déjà chez Agroscope, comme mesure intermédiaire, la documentation de celui-ci sera écrite avant le 30.06.2025.

2.6 Des discussions sur les bases de l'exploration de synergies sont en cours

Un processus systématique d'exploration des synergies dans le domaine informatique, avec l'OFAG ou d'autres entités internes ou externes à la Confédération, n'est pas formellement défini ni mis en place. Les possibilités de synergies avec l'OFAG sont considérées comme réduites pour l'instant. Certains échanges de données sont mis en œuvre, mais la nature des activités informatiques diffère notablement, Agroscope étant plus concentré sur des besoins informatiques à caractère scientifique. Dans l'optique de l'élaboration de sa nouvelle stratégie de numérisation, l'OFAG compte intégrer Agroscope comme partie prenante.

Agroscope a par ailleurs démarré des discussions avec d'autres offices de l'administration fédérale mettant en œuvre des capacités d'informatique scientifique ou de laboratoire, tels que Swissmedic ou l'Institut de virologie et d'immunologie. La volonté est dans un premier temps de mettre en commun les expériences des uns et des autres dans ces aspects spécialisés des systèmes d'information.

Appréciation

Une exploration systématique des synergies avec l'OFAG ou d'autres offices de l'administration fédérale n'est pas formellement mise en place. Le CDF note toutefois que des discussions ont été amorcées en ce sens avec divers partenaires. Le thème est important, il est dans l'air du temps et la division Informatique d'Agroscope en a conscience. Ces premiers rapprochements constituent des bases encourageantes et doivent être poursuivis. Le CDF renonce en l'état à émettre une recommandation.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Ordonnance sur la recherche agronomique (ORAgr) du 23 mai 2012, RS 915.7

Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) du 21 juin 2019, RS 172.056.1

Ordonnance sur les marchés publics (OMP) du 12 février 2020, RS 172.056.11

Ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (OTNI) du 25 novembre 2020, RS 172.010.58

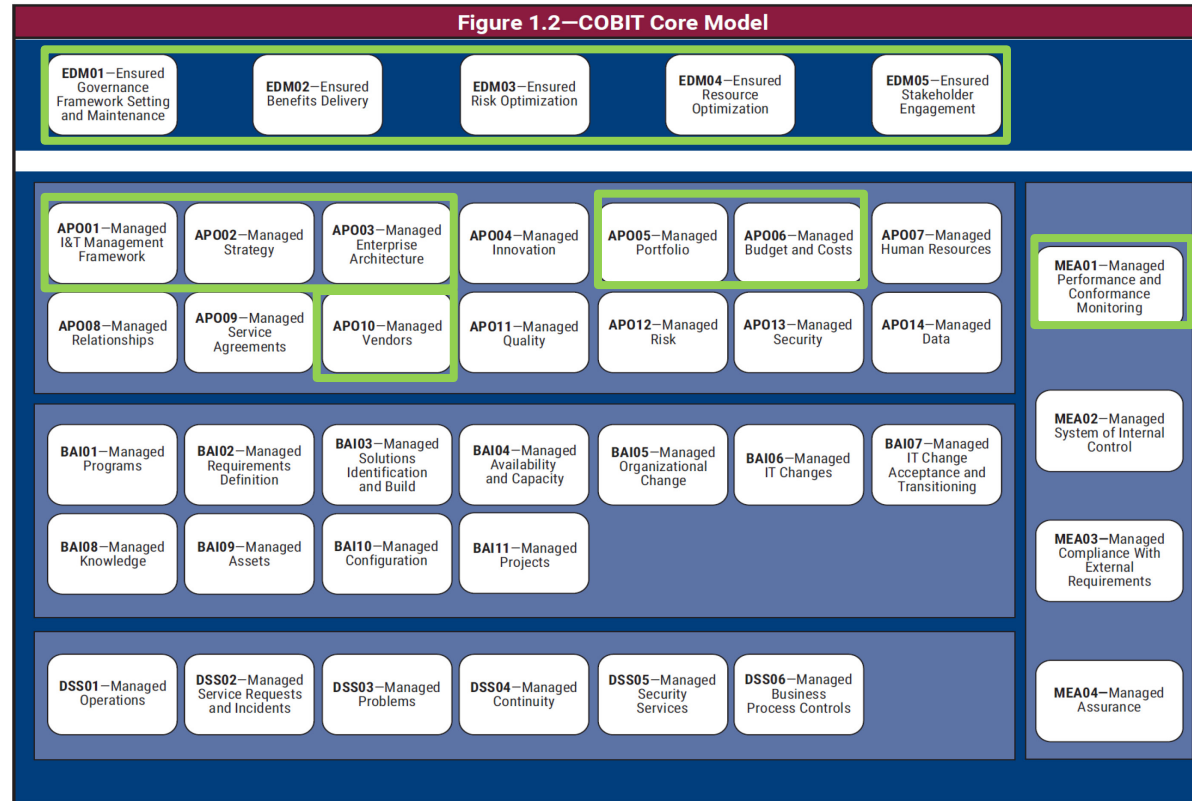
Annexe 2 : Processus du référentiel COBIT 2019

Evaluate, Direct and Monitor

Align, Plan and organize

Build, Acquire and Implement

Deliver, Service and Support



Monitor, Evaluate and Assess

COBIT Core model, l'audit s'est concentré sur les processus entourés en vert.

Source : COBIT 2019 Framework – Governance and management objectives, ISACA 2018, <https://www.isaca.org/resources/cobit>.

Annexe 3 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
IT	Technologies de l'information (angl. Information Technology)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
TIC	Technologies de l'information et des télécommunications

Annexe 4 : Glossaire

COBIT 2019	« Control Objectives for Information and related Technology », Référentiel de bonnes pratiques de gouvernance des systèmes d'information, édité par l'ISACA
Cockpit IKT	Outil de l'administration fédérale pour l'inventaire et le suivi des projets et applications informatique
ISACA	Association professionnelle internationale dont l'objectif est d'améliorer la gouvernance des systèmes d'information
ISCeco	Information Service Center WBF, centre de services informatiques du DEFR, un des fournisseurs de prestations informatiques de l'administration fédérale
SAP ERP	Progiciel de gestion des ressources de l'éditeur SAP, que l'administration fédérale utilise pour les processus de soutien (finances, gestion du personnel, logistique)

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).