



Rapport d'évaluation du projet des Archives du premier ministre 2017–2022

Fonction d'évaluation

Division de l'imputabilité, de la gouvernance et des affaires organisationnelles

Mai 2023



Bibliothèque et Archives
Canada

Library and Archives
Canada

Canada

N° de catalogue : SB4-70/2023F-PDF
ISBN : 978-0-660-49122-6

Also available in English : Evaluation Report on the Prime Minister Papers Project 2017-2022.
Catalogue No. : SB4-70/2023E-PDF
ISBN : 978-0-660-49121-9

Table des matières

Sommaire	4
1. Introduction	7
2. Portée de cette évaluation et méthodologie.....	7
2.1 Portée de cette évaluation	7
2.2 Méthodologie.....	7
3. Description du projet	7
3.1 Contexte.....	7
3.2 Gouvernance.....	8
3.3 Résultats attendus	9
3.4 Ressources	9
3.5 Calendrier du projet.....	10
4. Constatations de l'évaluation	11
4.1 Leçons tirées et bonnes pratiques engendrées par le projet	11
4.1.1 Principaux problèmes rencontrés dans le cadre du projet.....	11
4.1.2 Pratiques exemplaires déterminées par l'équipe de projet	15
4.1.3 Pratiques nécessitant une amélioration	17
4.1.4 Pratiques non efficaces	18
4.2 Pertinence et efficacité du mécanisme de financement des projets des archives du premier ministre	20
5. Conclusion.....	21
6. Améliorations à considérer	23

Sommaire

Introduction

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet des Archives du premier ministre (2017-2022). L'objectif du projet – qui est directement lié au mandat de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) – était d'acquérir, de traiter, de préserver et de rendre accessibles les documents privés du très honorable Stephen Harper. Ce fonds est le plus récent à avoir été ajouté à la collection de fonds d'anciens premiers ministres des archives privées de BAC. Remontant aux années 1950, il constitue une des plus anciennes collections de BAC et complète les documents officiels des institutions du gouvernement du Canada, qui sont gérés par le Programme des documents gouvernementaux de BAC.

Les documents privés d'anciens premiers ministres qui ont été créés au cours de leurs années au pouvoir sont d'une grande importance, car ils fournissent un contexte pour comprendre les processus décisionnels au sein de la plus haute fonction politique du pays. Ils sont essentiels à la préservation de l'histoire du Canada et permettent aux utilisateurs et aux chercheurs d'étudier les décisions qui ont façonné le paysage sociopolitique et l'évolution du pays.

Le fonds Stephen J. Harper¹ est la collection numérique la plus importante en terme de volume reçue par BAC à ce jour. Il est 50 fois plus important que tout transfert antérieur de documents numériques géré par BAC, et 330 fois plus important que tout autre projet précédent des archives du premier ministre. Le traitement de la partie numérique des dossiers a nécessité l'application de 14 nouveaux outils logiciels spécialisés. En outre, le personnel du projet a élaboré et mis à jour 21 politiques opérationnelles, procédures et outils couvrant le traitement et la description numériques, l'évaluation financière, la gestion sécurisée des actifs et les flux de travail audiovisuels.

Portée de l'évaluation

L'évaluation est axée sur trois volets : les leçons tirées, les pratiques exemplaires et les points à améliorer. L'évaluation couvre la période de cinq ans du projet, de 2017-2018 à 2021-2022, et porte sur les questions suivantes :

- Quels ont été les principaux problèmes rencontrés par le personnel et la direction de BAC lors de l'acquisition, du traitement, de la préservation et de l'accès aux fonds de l'ancien premier ministre Harper?
- Quelles sont les pratiques exemplaires déterminées par l'équipe de projet qui seraient utiles pour les futurs fonds de nature similaire?
- Quelles pratiques pourraient être améliorées davantage?
- Quelles pratiques se sont avérées inefficaces et ont été abandonnées par l'équipe de projet?
- Dans quelle mesure le mécanisme de financement des projets (soumission au Conseil du Trésor) est-il toujours pertinent et efficace par rapport aux besoins de ce type de projet?

¹ *Fonds* est un terme d'archivistique défini comme « l'ensemble des documents d'une organisation, d'une famille ou d'une personne qui ont été créés et accumulés à la suite d'un processus organique reflétant les fonctions du créateur » (<https://dictionary.archivists.org/entry/fonds.html>, source en anglais seulement).

Méthodologie

L'évaluation a été menée conformément à la Politique sur les résultats et à la Directive sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor. L'évaluation a suivi une approche qualitative, qui impliquait un examen des documents, des entretiens avec des informateurs clés et une analyse des données financières et des données sur le projet.

Principales constatations

Malgré des défis complexes, le projet a pu être adapté et les produits livrables ont été réalisés sans retard important. Il est devenu un laboratoire d'innovation et a généré un certain nombre de pratiques exemplaires qui pourraient être extrapolées aux activités régulières de BAC et éclairer d'autres projets similaires à l'avenir. De plus, la diligence, la passion et le dévouement du personnel, de la direction et des partenaires internes du projet ont assuré sa réussite. La direction du projet et le personnel ont favorisé un environnement collaboratif, ce qui leur a permis d'expérimenter de nouvelles façons de faire, en plus de résoudre les pratiques non efficaces le cas échéant.

BAC a pour mandat et pour pratique de longue date d'acquérir, de traiter, de conserver et de rendre accessibles les documents privés des premiers ministres du Canada dans le cadre d'un projet spécial financé au moyen d'une soumission au Conseil du Trésor (CT). La justification de cette approche était que ces types de documents ont des exigences complexes qui sont difficiles à prévoir et qui dépassent la capacité opérationnelle normale de la division des Archives privées de BAC. Cependant, l'expérience de BAC avec le plus récent projet des Archives du premier ministre a révélé que cette approche n'est pas aussi utile pour les dons qui contiennent principalement du matériel numérique. L'obsolescence du matériel numérique nécessite des pratiques et des procédures de traitement différentes qui n'étaient pas aussi établies à BAC que pour le matériel analogique. De plus, le traitement du matériel numérique nécessite un délai d'exécution plus rapide et une plus grande agilité.

L'approche traditionnelle, en outre, ne tient pas compte efficacement de la nature cyclique des projets entourant les archives du premier ministre et ne tient pas compte non plus des tâches continues qui se déroulent au-delà de l'échéancier de la soumission au CT. De plus, elle ne tient pas compte du fait que BAC doit absorber les coûts à long terme pour l'hébergement, les soins, la préservation, l'entretien de l'infrastructure informatique et des logiciels, et les coûts pour assurer l'accessibilité à long terme du fonds. Ces éléments ont des répercussions sur le budget de base de BAC.

L'évaluation a conclu que, bien que le projet des Archives du premier ministre 2017-2022 ait jeté les bases pour les futurs fonds de nature numérique provenant de premiers ministres en améliorant les procédures et l'infrastructure de traitement numérique de BAC, ces améliorations ne seront peut-être pas suffisantes à long terme. Alors que le personnel et la direction du projet prévoient que les futurs fonds de premiers ministres seront de plus en plus numériques, BAC doit revoir son approche d'acquisition et de traitement des fonds de premiers ministres et explorer des options de financement et des ressources plus durables.

Considérations d'amélioration

Dans un esprit d'amélioration continue, la directrice générale, Archives privées et patrimoine publié, devrait considérer ce qui suit :

- renforcer la capacité de planification des projets, notamment pour faire en sorte que l'estimation du budget annuel reflète de manière réaliste le niveau d'effort requis pour chaque étape du projet, tout en tenant compte des règles de gestion financière du gouvernement du Canada;
- dans la mesure du possible, explorer les options de dotation anticipée avant l'approbation des financements afin de garantir la disponibilité des ressources en temps voulu;
- réexaminer l'approche globale du projet des Archives du premier ministre et explorer toutes les options disponibles (en commençant par la recherche de l'efficacité interne) tout en tenant compte de la nature cyclique des fonds du premier ministre, de la viabilité à long terme des fonds du premier ministre après le projet, ainsi que du besoin de souplesse, d'agilité et d'horizontalité;
- explorer les options pour combiner les mécanismes afin d'assurer une stabilité opérationnelle dans les cycles hors projet des Archives du premier ministre et d'augmenter les ressources pendant les périodes de pointe;
- veiller à ce que les innovations et les leçons tirées du projet soient partagées avec les secteurs opérationnels concernés de BAC.

1. Introduction

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet d'acquisition, de traitement, de préservation et de mise à disposition des documents privés du très honorable Stephen Harper, premier ministre du Canada.² L'évaluation était une exigence selon les modalités énoncées dans la soumission au Conseil du Trésor pour le financement du projet et était prévue dans le Plan ministériel d'évaluation de programme (PMEP) 2022-2027 de Bibliothèque et Archives Canada (BAC).

2. Portée de cette évaluation et méthodologie

2.1 Portée de cette évaluation

L'objectif de l'évaluation était de découvrir les enseignements tirés du projet des Archives du premier ministre et d'identifier les réussites du projet, les domaines à améliorer et les pratiques exemplaires. L'évaluation couvre la période de cinq ans du projet, de 2017-2018 à 2021-2022, et examine les questions suivantes :

- Quels ont été les principaux problèmes rencontrés par le personnel et la direction de BAC lors de l'acquisition, du traitement, de la préservation et de l'accès aux fonds de l'ancien premier ministre Harper?
- Quelles pratiques exemplaires l'équipe du projet a-t-elle jugées utiles pour les futurs fonds de nature similaire?
- Quelles pratiques pourraient être améliorées davantage?
- Quelles pratiques se sont avérées inefficaces et ont été abandonnées par l'équipe responsable du projet?
- Dans quelle mesure les mécanismes de financement (soumission au Conseil du Trésor) est-il toujours pertinent et efficaces par rapport aux besoins de ce type de projet?

2.2 Méthodologie

L'évaluation a été menée conformément à la Politique sur les résultats et à la Directive sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor (CT). Une approche qualitative nécessitant un examen des documents, des entrevues avec des informateurs clés ainsi qu'une analyse des données financières et des données sur le projet a été suivie.

3. Description du projet

3.1 Contexte

Les Archives du premier ministre sont l'une des plus anciennes collections de BAC, contenant des documents datant des années 1950. Elles complètent le dossier officiel des institutions du gouvernement du Canada géré par le programme des Documents gouvernementaux de BAC. Les documents privés d'anciens premiers ministres créés au cours de leurs années au pouvoir sont d'une grande importance, car ils fournissent un contexte permettant de comprendre la prise de décisions au plus haut poste politique du pays. Ils sont essentiels à la reconstitution chronologique de l'histoire du pays et permettent aux Canadiennes et Canadiens d'étudier les décisions qui ont façonné le paysage

² Ci-après dénommé « projet des Archives du premier ministre ».

sociopolitique du Canada ainsi que son évolution en tant que pays. C'est une pratique de longue date d'acquérir, de traiter, de conserver et de rendre accessibles les documents privés des premiers ministres du Canada dans le cadre d'un projet ponctuel et autonome financé par une soumission au CT. Il a fallu affecter des ressources supplémentaires à ce projet parce que ce type de documents a des exigences complexes qui sont difficiles à prévoir et qui dépassent la capacité opérationnelle régulière et le budget normal de BAC³.

Le fonds Stephen J. Harper est unique par son contenu et sa taille. Il s'agit de la première collection d'archives de premier ministre contenant une part considérable de matériel électronique et numérique. Elle contient en effet 741 supports audiovisuels (670 gigaoctets) et 113 téraoctets de documents numériques, en plus de 620 boîtes de matériel textuel, 170 boîtes d'objets personnels et 48 heures d'entretiens d'histoire orale avec le très honorable Stephen Harper (y compris une heure vidéo de synthèse et une transcription bilingue). Elle comprend également plus de 1,2 million de photographies (numériques et analogiques), plus de 400 000 enregistrements textuels numériques, 123,4 mètres d'enregistrements textuels et plus de 1 300 heures de matériel audiovisuel.

Le projet a nécessité l'adoption de 14 nouveaux outils logiciels spécialisés pour le traitement des documents d'archives numériques. On compte notamment Forensic Tool Kit (FTK), qui permet de multiples visionnements d'objets numériques et de métadonnées, et qui dispose d'un étiquetage, d'un signet et d'autres fonctionnalités; Bad Peggy, qui valide les objets numériques graphiques (JPEG, PNG, BMP, GIF) et veille au respect des normes de format; et XnView, qui permet de visionner des enregistrements graphiques, vidéo et sonores sans modifier leurs métadonnées. Le personnel du projet a élaboré et mis à jour 21 politiques opérationnelles, procédures et outils couvrant le traitement et la description numériques, l'évaluation financière, la gestion sécurisée des actifs et les flux de travail audiovisuels.

3.2 Gouvernance

La structure de gouvernance adoptée pour ce projet est la suivante :

- L'équipe de gestion de BAC a fourni une orientation stratégique et établi les priorités du projet.
- Le comité directeur du projet a assuré la surveillance du projet, le suivi des progrès, la surveillance stratégique et budgétaire, la gestion des problèmes, la direction et l'orientation.
- La directrice générale des Archives était responsable du projet en plus d'être responsable de faire régulièrement rapport à l'équipe de gestion de BAC en consultation avec le comité des opérations et le comité des ressources de BAC.
- La directrice de la division des Archives privées de science, gouvernance et politique était responsable des réalisations, des livrables et des résultats du projet.
- Le gestionnaire de la section Gouvernance, militaire et politique (GMP) a fourni des conseils et soutenu la coordination des activités du projet.
- Le gestionnaire de projet a assuré la supervision du projet, dirigé l'équipe de projet et coordonné l'ensemble du financement, de la mise en œuvre, des rapports et des livrables. Le

³ Les projets impliquant les archives des premiers ministres relèvent généralement des activités du portefeuille d'archives politiques existant dans le Programme des archives privées de BAC; cependant, BAC n'a pas de financement continu pour ces types de projets.

gestionnaire de projet relevait de la directrice de la division des Archives privées de science, gouvernance et politique.

- L'archiviste principal du projet a géré le projet d'archivage, dirigé les recherches et analyses requises, agi à titre d'expert en la matière, et supervisé les processus d'évaluation et de certification ainsi que le projet d'histoire orale.

3.3 Résultats attendus

Les résultats attendus du projet étaient les suivants :

Résultats à court terme et livrables :

- Soutenir l'ancien premier ministre dans la préparation des dossiers pour le don.
- Assurer le stockage sécuritaire des dossiers pendant leur préparation.

Résultats à moyen terme et livrables :

- Signer les accords avec le donateur pour le transfert officiel de propriété des dossiers de l'ancien premier ministre à BAC.
- Traiter les dossiers — sélection, organisation et description — selon les politiques et pratiques de BAC.
- Procéder à une évaluation monétaire des documents pour les certifier comme biens culturels, à la discrétion de l'ancien premier ministre.

Résultats à long terme et livrables :

- Mener un projet d'histoire orale pour recueillir des souvenirs d'aspects de la vie personnelle et professionnelle de l'ancien premier ministre à travers une entrevue enregistrée pour expliquer et contextualiser les documents.

3.4 Ressources

Les tableaux 1 et 2 présentent les ressources qui ont été affectées au projet. Dans l'estimation du coût du projet et des besoins de financement, on a tenu compte des coûts fournis par Services partagés Canada pour les besoins en technologie de l'information, ainsi que de la taille, de la complexité et de la classification de sécurité des documents, de l'expérience pour des projets antérieurs des archives du premier ministre, de même que de l'expérience pour d'autres projets d'archivage de grande envergure.

Les ressources humaines ont été estimées en fonction du volume et de la complexité des documents, la présence du type de support, du temps de traitement, de l'expérience de BAC pour des projets antérieurs d'archives de premier ministre, ainsi que d'une analyse détaillée des besoins et de l'expertise exigés. Les équivalents temps plein comprenaient une équipe assurant la liaison entre BAC et le très honorable Stephen Harper. Cette équipe était composée d'un agent de liaison archivistique ainsi que d'analystes de recherche stratégique analogique et numérique. L'équipe des activités d'archivage de BAC était composée tant d'employés temporaires que d'employés embauchés pour une période indéterminée, dont un archiviste principal de projet, des archivistes, des archivistes adjoints, un agent principal de projets numériques, un technicien en imagerie, un conservateur audiovisuel, des commis au contrôle des documents et des commis au contrôle des données. Selon la documentation du projet, un fonds de prévoyance de 10 % pour le fonctionnement et l'entretien a été mis de côté afin de couvrir les éventuelles dépenses imprévues.

On constate que toutes les ressources du projet n'ont pas pu être utilisées comme prévu au cours des deux premières années de la période couverte par l'évaluation (tableaux 1 et 2). Les besoins en ressources supplémentaires du projet pour les années suivantes ont été financés grâce au report du budget de fonctionnement de BAC. En raison de retards internes et de circonstances externes indépendantes de la volonté de BAC, le projet a dû être prolongé jusqu'à l'exercice 2022-2023 et des fonds internes ont été utilisés pour le financer.

Tableau 1 Financement prévu du projet et dépenses réelles pour la période de 2017-2018 à 2022-2023

Financement du projet ⁴	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Prévu	1 579 884	1 065 874	1 648 743	1 302 978	1 080 907	0	6 678 386
Réel	481 521	856 059	1 968 277	1 913 570	1 207 002	317 229	6 743 658
Écart	1 098 363	209 815	(319 534)	(610 592)	(126 095)	(317 229)	(65 272)

Tableau 2 Ressources en équivalent temps plein prévues et réelles du projet pour la période de 2017-2018 à 2022-2023

Ressources humaines ⁵	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Prévu	5,1	14,5	18,5	16,15	4,11	0	58,36
Réel	2,73	8,2	20,4	20,3	11,6	2,6	65,83
Écart	2,37	6,3	(1,9)	(4,15)	(7,49)	(2,6)	(7,47)

3.5 Calendrier du projet

Une grande partie du projet a été réalisée dans des conditions de travail inhabituelles qui ont obligé l'équipe du projet à réorienter certaines activités dont les travaux étaient déjà en cours. Dans la documentation du projet, on estime que 40 % du mandat de cinq ans du projet s'est déroulé sous les restrictions sanitaires provinciales imposées par les gouvernements de l'Ontario et du Québec en réponse à la pandémie de COVID-19. Ces restrictions ont considérablement limité la capacité des employés du projet à se rendre sur place. Néanmoins, le projet a été achevé avec un écart de quatre mois par rapport à la date d'achèvement initialement prévue dans la soumission au Conseil du Trésor. Les écarts par rapport au calendrier et la représentation détaillée des étapes du projet sont illustrés à la figure 1 et au tableau 3.

⁴ En novembre 2022, excluant le régime d'avantages sociaux des employés, la prime d'hébergement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les services informatiques de base de Services partagés Canada et la TVH, en dollars canadiens.

⁵ À partir de novembre 2022, en équivalent temps plein.

Figure 1

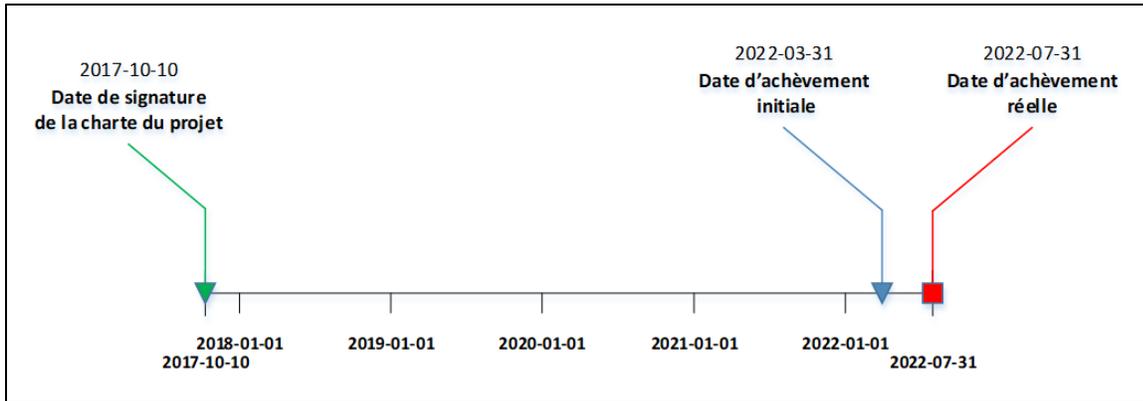


Tableau 3

Principaux jalons approuvés à l'origine	Date d'achèvement initialement prévue	Date d'achèvement réelle
Approbation du CT – approbation de projet et pouvoir de dépenser	avril 2017	avril 2017
Achèvement de l'aménagement des infrastructures (bureau de l'ancien premier ministre et espace de stockage sécurisé)	avril 2017	mars 2018
Signature de tous les accords avec les donateurs	décembre 2018	novembre 2019
Traitement de tous les documents	juin 2021	juin 2022
Évaluation de tous les documents pour leur valeur monétaire, et leur certification comme biens culturels (au besoin)	décembre 2021	avril 2023
Fin du projet d'histoire orale	mars 2021	janvier 2022
Mise à disposition des documents pour les Canadiennes et Canadiens	mars 2021	juillet 2022
Fin du projet	mars 2021	juillet 2022

4. Constatations de l'évaluation

4.1 Leçons tirées et bonnes pratiques engendrées par le projet

4.1.1 Principaux problèmes rencontrés dans le cadre du projet

Constatation 1 : L'équipe du projet a dû relever des défis complexes, principalement liés à la portion numérique des documents du don. Elle a toutefois su s'adapter et produire tous les livrables escomptés sans retard important. En outre, les difficultés rencontrées sur le plan de la gouvernance, des ressources et de la mise en place du projet, ainsi que des facteurs externes échappant au contrôle de l'équipe du projet, ont eu une incidence sur les opérations et le calendrier du projet.

Défis liés à la portion numérique des documents

Selon la documentation du projet et les données d'entrevue, le fonds Stephen J. Harper est le don numérique le plus important en terme de volume que BAC ait reçu à ce jour. La collection est 50 fois plus importante que tout transfert de documents numériques traité par BAC jusqu'à maintenant, et elle est 330 fois plus importante que tout autre projet antérieur des archives de premier ministre. Le personnel et la direction du projet ont affirmé ne pas avoir le même niveau d'expérience et de compétences techniques pour le traitement des documents numériques que pour celui des documents analogiques. Ils ont composé avec des formats de fichiers, une quantité de documents numériques et des problèmes liés à la sécurité qu'ils n'avaient jamais rencontrés auparavant. La haute direction du projet a reconnu avoir rapidement constaté que son expérience de la gestion des projets des archives de premier ministre était centrée sur des documents analogiques et ne s'appliquait pas aux documents numériques du don actuel. Le fonds Stephen J. Harper s'est révélé pour eux une expérience enrichissante, et a ouvert la voie à d'autres projets similaires à l'avenir.

Les membres de l'équipe ont souligné que leur participation au projet leur a fait constater que certains outils, tels que les bases de données MIKAN⁶ et MISACS⁷, étaient obsolètes et mal adaptés à la gestion des documents numériques. En outre, les outils étaient basés sur des processus manuels et ne permettaient pas l'automatisation de processus. Cela s'est avéré problématique, notamment dans la mesure où ils ont dû traiter 60 000 fichiers audiovisuels. Ils ont également été confrontés à des pratiques et procédures contradictoires ou incohérentes pour le traitement des fichiers numériques, à des flux de travail non coordonnés et à des lacunes dans les procédures. Les membres de l'équipe ont déclaré que les procédures numériques existantes semblaient parfois avoir été conçues pour une réalité différente, c'est-à-dire dans laquelle BAC reçoit occasionnellement des fichiers numériques sur d'anciens supports, et qu'elles n'ont pas été pensées pour traiter d'importants volumes de documents.

Certains membres de l'équipe ont rencontré des problèmes d'infrastructure technologique qui n'avaient pas été anticipés ni planifiés. Ils avaient notamment besoin d'ordinateurs portables dotés de capacités de traitement plus élevées et de versions plus performantes de certains logiciels, tels qu'Excel, en raison du volume important de données qu'ils traitaient. Toutefois, ils ont souligné que ces exigences technologiques sont apparues au cours du projet et qu'elles n'auraient pas pu être anticipées. Un autre problème rencontré par le personnel est la présence de documents numériques de niveau « secret » ou supérieur. Le personnel a indiqué que BAC ne disposait pas de l'infrastructure requise pour traiter et préserver ces documents et qu'il était difficile d'obtenir l'équipement nécessaire. Notamment, tous les employés ne possédaient pas l'expertise suffisante pour configurer un environnement numérique de niveau « secret » ou supérieur. En outre, le personnel a souligné qu'au moment où l'équipe d'archivage a été mise en place, l'équipement informatique acheté initialement était déjà obsolète; il convenait, mais n'était pas aussi performant que ce dont l'équipe avait besoin pour réaliser ses objectifs.

Facteurs externes indépendants de la volonté de l'équipe de projet

Selon le personnel et la direction du projet, des circonstances externes indépendantes de la volonté de BAC — notamment la pandémie de COVID-19 — ont également contribué aux retards survenus lors de

⁶ MIKAN – Cette application, créée par BAC en 1997, permet de rechercher, créer et modifier de l'information sur ses fonds d'archives. Le nom de l'application s'inspire du mot algonquin *mikan*, qui signifie « route », « chemin » ou « découverte ».

⁷ MISACS – Système de contrôle des archives d'images en mouvement et d'enregistrements sonores. Cette application de BAC renferme toutes les données intellectuelles, les manifestations physiques, les renseignements sur les donateurs et les bons de travail liés à la collection d'images et de sons en mouvement de l'institution.

la phase de mise en œuvre du traitement. Il a fallu adapter les modèles de travail et exiger des employés qu'ils travaillent de façon dispersés, ce qui a posé des défis en matière de coordination et de gestion. Le personnel n'a pu se rendre sur les lieux du travail que lorsqu'il est devenu essentiel de le faire. Il a toutefois planifié soigneusement son travail pour que celui-ci puisse se dérouler sans heurts dans les locaux. Les membres de l'équipe du projet ont apprécié l'aide reçue d'autres divisions de BAC dont les activités avaient été ralenties. L'acquisition de l'infrastructure a également été retardée puisque les fournisseurs étaient eux-mêmes touchés par la pandémie. Par exemple, il a été difficile d'obtenir du soutien à l'installation, car certains systèmes devaient fonctionner hors ligne et les mises à jour devaient être effectuées manuellement.

Difficultés rencontrées sur le plan de la gouvernance, des ressources et de la mise en œuvre du projet

À la lumière des entretiens avec des informateurs clés ainsi que de la documentation du projet, il est apparu que des problèmes de recrutement au début du projet ont eu une incidence sur la planification du travail d'archivage, le transfert du matériel et le début du traitement. Deux équipes indépendantes ont participé au projet : une équipe de liaison entre BAC et le bureau du très honorable Stephen Harper, et une équipe d'archivistes de BAC.

- L'équipe de liaison était composée de personnes ayant travaillé au Cabinet du premier ministre et connaissaient bien les documents qu'il détient. Cette équipe a aidé le très honorable Stephen Harper à sélectionner les documents à donner ainsi qu'à préparer le transfert de ces documents à BAC.
- L'équipe d'archivistes de BAC était composée d'employés de BAC nommés pour une période indéterminée et que l'on a affectés temporairement au projet, ainsi que d'employés temporaires embauchés pour toute la durée du projet. L'équipe était responsable du traitement, du classement et de la description des documents en vue de leur préservation.

Selon la documentation du programme, la gestionnaire de la section Gouvernance, militaire et politique (GMP) de la division des Archives privées de BAC a servi de soutien au projet et de point de contact avec le très honorable Stephen Harper, en plus d'être la gestionnaire fonctionnelle de l'équipe de liaison. Les personnes interrogées ont toutefois indiqué que la gestionnaire de la section GMP et soutien du projet n'avait aucun droit de regard ou de contrôle sur le travail de l'équipe. L'équipe de liaison dépendait toutefois de la disponibilité du très honorable Stephen Harper et de son personnel. Cela a eu une incidence sur leur travail et sur leur capacité à respecter la date limite fixée dans la soumission au Conseil du Trésor et dans la charte du projet, à savoir le 31 décembre 2018. Il a donc fallu prolonger le contrat de l'équipe de liaison, ce qui a eu des répercussions sur les ressources financières du projet et sur le début des travaux de traitement des archives.

Les données des entretiens ont également révélé des problèmes de recrutement et des retards au sein de l'équipe d'archivistes. Par exemple, le responsable des archives a été embauché en même temps que l'équipe d'archivistes, ce qui a nui à la planification du travail et n'a pas permis suffisamment de préparation avant l'arrivée de l'équipe. Cette situation a alourdi la charge de travail du chef d'équipe, qui a dû planifier les activités et les exécuter en même temps, tout en organisant le travail et en gérant les opérations de l'équipe. Des délais ont aussi été observés pour l'obtention des ressources demandées aux divisions de l'Assurance qualité et de l'Intégration numérique. Selon les membres de l'équipe, le fait de ne pas disposer de ces ressources dès le début du projet a ralenti le travail de l'équipe d'archivage et accru la charge de travail de certains membres de l'équipe, qui ont dû accomplir des tâches supplémentaires pour compenser. Les membres de l'équipe affirment que le manque d'aide apportée par l'Assurance qualité pour vérifier le travail de l'équipe et pour apporter des connaissances sur les procédures et les normes au cours de la phase de mise en œuvre du projet a entraîné des inefficacités;

des membres de l'équipe ont notamment dû recommencer certaines tâches et apporter des rajustements à des étapes ultérieures du projet.

La direction du projet a indiqué que la gouvernance du projet ne s'est pas déroulée comme prévu initialement dans la soumission au Conseil du Trésor, et que les rôles et les responsabilités au niveau de la gestion du projet doivent être mieux définis pour les projets à l'avenir. La direction du projet avait prévu que le responsable des archives aurait les pouvoirs nécessaires pour approuver les congés et fixer les objectifs de rendement. Toutefois, la classification et le niveau du poste ne permettaient pas ces pouvoirs, et les responsabilités fonctionnelles de gestion de l'équipe ont été confiées à la gestionnaire de la section GMP et soutien du projet. Cette situation a créé de la confusion pour le personnel du projet quant à la structure hiérarchique, en plus d'entraîner parfois une duplication des efforts de la part du responsable des archives et de la gestionnaire de la section GMP et soutien du projet. Par exemple, les membres de l'équipe de projet soumettaient au responsable des archives des questions qui ne relevaient pas de sa compétence et qui devaient être renvoyées à la gestionnaire de la section GMP et soutien du projet. Par ailleurs, selon la direction du projet, cela a augmenté la charge de travail de la gestionnaire de la section GMP et soutien du projet, qui devait gérer à la fois l'équipe du projet et la section GMP. La direction du projet s'est également rendu compte que la portée des travaux était trop vaste et que l'équipe d'archivage était trop importante pour être gérée par un seul responsable des archives. Toutefois, le projet était alors trop avancé pour que l'équipe de gestion de projet puisse procéder à des changements, mais elle a indiqué qu'elle tiendrait compte de cet aspect lors de la planification du prochain projet des Archives du premier ministre.

Un autre problème majeur pour la direction et le personnel du projet concerne les ressources du projet. Les deux groupes ont souligné que, en raison des pressions budgétaires auxquelles BAC a dû faire face en 2019-2020 et 2020-2021, le projet a perdu une grande partie de son personnel nommé pour une période déterminée et que les ressources financières ont été réaffectées à d'autres priorités institutionnelles. Cela a eu un impact négatif sur les calendriers, les produits livrables et l'efficacité du projet, ainsi que sur la charge de travail et le moral du personnel restant. Les membres de l'équipe de projet ont dû limiter leurs efforts aux résultats escomptés décrits dans la soumission au Conseil du Trésor, et renoncer à des tâches supplémentaires qui auraient pu être bénéfiques au traitement du matériel. Il y a également eu une perte importante d'expertise, puisque certains membres du personnel temporaire possédaient des compétences précises et des connaissances spécialisées.

Les employés se sont sentis dépassés et surchargés de travail, car ils ont dû absorber les tâches que les personnes mises à pied effectuaient auparavant et, dans certains cas, apporter des corrections au travail qui avait été fait. Néanmoins, ils reconnaissent avoir reçu du soutien de la part de la direction du projet et d'autres divisions d'archives de BAC pendant cette période.

Toutefois, cette perception de la direction et du personnel du projet selon laquelle les ressources ont été réaffectées n'a pas été corroborée par les données financières du projet. En fait, bien que le projet ait perdu une part considérable de ses ressources humaines nommées pour une durée déterminée, son budget global n'a pas été affecté, puisque les dépenses réelles du projet ont dépassé les autorisations du projet de 65 272 dollars (voir le tableau 1 de la section 3.4).

Le personnel et la direction reconnaissent également que le recours à du personnel temporaire n'est pas une solution efficace en matière de recrutement. Ils ont constaté une certaine perte d'expertise et de connaissances lorsque le personnel temporaire n'est pas maintenu en poste après la fin du projet. Le personnel et la direction ont souligné l'importance de conserver la mémoire institutionnelle liée aux projets des archives du premier ministre à BAC, plutôt que de recommencer le processus d'embauche à chaque nouveau projet. Selon le personnel, le fait d'avoir un plus grand nombre d'employés permanents

affectés à ces projets permettrait d'assurer une stabilité et une continuité, car cette base servirait de pont entre les projets et garantirait l'acquisition constante de connaissances.

Un autre aspect qui représente un défi, selon la direction du projet, était le fait que BAC est trop axé sur les processus et manque d'agilité, de flexibilité et d'horizontalité dont ont besoin les projets des Archives de premier ministre. Ils ont aussi souligné que BAC manque de ressources adéquatement formées en gestion de projets. Par ailleurs, cette mentalité axée sur les processus dans l'ensemble de l'organisation ne tient pas compte de la spécificité et de la sensibilité temporelle des projets des archives du premier ministre. La direction du projet s'est dite frustrée d'avoir à modifier la classification des postes précisés dans la soumission au CT après l'approbation du projet, et a déclaré que cela avait contribué aux retards d'embauche. De plus, les processus de gestion financière de BAC (c.-à-d. la gestion de toutes ses ressources financières dans une seule enveloppe) ont créé un sentiment d'incertitude chez les gestionnaires du projet et leur ont donné l'impression qu'ils n'avaient pas le contrôle de leurs ressources financières. Tous ces facteurs ont rendu le projet des Archives du premier ministre très difficile à planifier et à gérer.

Le personnel et la direction ont noté que même si la collaboration avec les partenaires internes de BAC était généralement bonne, elle présentait des problèmes, qu'ils attribuent à des restrictions de ressources et à des priorités internes conflictuelles au sein d'autres divisions de BAC. Par conséquent, le personnel du projet des Archives du premier ministre n'a pas toujours été en mesure d'obtenir en temps opportun le soutien dont il avait besoin. Par exemple, l'équipe a dû faire ses propres recherches sur l'infrastructure et les logiciels et a parfois dû prendre l'initiative de trouver des solutions. De même, certains outils n'étaient pas en place au moment où l'équipe en avait besoin, ce qui a empêché le personnel d'utiliser ces outils au maximum de leurs capacités et a entraîné une certaine perte d'efficacité.

4.1.2 Pratiques exemplaires déterminées par l'équipe de projet

Constatation 2 : Le projet a surtout bénéficié de l'investissement, de la diligence et du dévouement du personnel, des partenaires internes et de la direction (aux niveaux intermédiaire et supérieur). Le projet est devenu un laboratoire d'innovation, d'apprentissage et l'expérience qu'il a engendré pourrait potentiellement être intégrés dans les opérations régulières de BAC en plus d'orienter certains projets similaires dans l'avenir.

Ce que le personnel du projet a le plus retenu, c'est l'expérience qu'il a acquise en travaillant avec des documents numériques. Ces employés se considèrent maintenant comme formant l'une des rares équipes de BAC ayant le plus d'expérience dans ce domaine. Compte tenu du volume important de documents numériques en cause, le projet leur a permis de mettre à l'essai les procédures d'acquisition et de traitement du matériel numérique à grande échelle. Le personnel a également été en mesure de perfectionner les procédures existantes de BAC en développant ou en ajoutant de nouvelles étapes pour combler les lacunes du processus général. En outre, ils ont développé un outil de suivi ainsi que des listes de contrôle pour s'assurer que tous les membres de l'équipe du projet suivaient le même processus, de même que des flux de travail propres à leurs besoins opérationnels.

Les membres du personnel ont déclaré que ce qui leur permettait de bien travailler ensemble était la composition de l'équipe en soi. Ils ont loué la sélection des membres de l'équipe, qui rassemblaient des spécialités et des compétences différentes et complémentaires. Les membres du personnel ont déclaré qu'à chaque fois qu'ils rencontraient un problème, il y avait quelqu'un au sein de l'équipe qui savait comment s'y prendre et que, si ce n'était pas le cas, ils étaient en mesure de travailler ensemble pour trouver une solution. En outre, les membres du personnel ont constaté que, parce que leur rôle dans les

projets différait de leur rôle opérationnel habituel, ils étaient en mesure de faire preuve de souplesse, d'explorer davantage et d'être plus novateurs.

Les membres de l'équipe du projet se sont définis comme des chercheurs de solutions et des innovateurs, dotés d'une grande capacité d'analyse et de résolution de problèmes. Par exemple, ils ont trouvé une manière novatrice de collaborer avec l'Assurance qualité afin d'automatiser certaines tâches dans le système MIKAN, en contournant certains défauts de conception du système. Dans un autre exemple, le personnel a souligné qu'un membre de l'équipe a créé un outil dans Excel qui permet d'automatiser et d'évaluer plus rapidement les conditions d'accès aux dossiers, tandis qu'un autre collègue a conçu une méthode automatisée pour créer une structure de dossiers pour les fonds.

Après avoir analysé les procédures et les flux de travail existants de BAC, le personnel s'est rendu compte qu'ils n'étaient pas réalistes compte tenu de la taille et de la composition de la collection à laquelle il était confronté. Il s'agit de la première collection du projet des Archives du premier ministre qui contient des documents numériques classés comme « secrets ». Le personnel a donc dû créer des flux de travail pour le traitement des documents dans Tempest⁸ et pour le transfert des documents entre les différents sites. Le personnel a également constaté que la capacité de certains logiciels n'était pas suffisamment documentée dans les procédures existantes. Il a élaboré des guides de l'utilisateur pour combler ces lacunes. Il a également créé un outil de planification du travail de traitement des documents numériques, qu'il a l'intention de partager non seulement au sein de BAC, mais aussi avec l'ensemble de la communauté archivistique, afin de faciliter l'apprentissage et l'innovation.

Vers la fin du projet, le personnel a dû modifier certains flux de travail et certaines procédures afin de permettre aux évaluateurs externes de travailler plus facilement avec la collection actuelle du projet des Archives du premier ministre. Le personnel a précisé que les volumes de données étaient importants et qu'il existait des approches différentes pour mettre en place des stocks de données en vue de leur traitement. La présence de données connexes sur plusieurs machines et serveurs rendait la navigation et la compréhension difficiles pour les évaluateurs, ils ont donc décidé de consolider ces données sur une machine Tempest. Cela n'avait jamais été fait auparavant, mais le personnel pense que cela deviendra dorénavant une pratique courante.

Le personnel a relevé un certain nombre d'innovations développées au cours du projet qui, selon lui, pourraient devenir des pratiques courantes :

- l'utilisation du logiciel Forensic Tool Kit (FTK) pour trouver et identifier dans les dossiers des renseignements personnels;
- l'utilisation du script développé par le personnel des technologies de l'information, qui a aidé les archivistes à trier et à organiser de grandes quantités de données pendant le traitement des dossiers;
- l'application d'une procédure permettant au personnel de vérifier la présence de macros signalées comme un problème de sécurité par l'équipe de conservation numérique, un problème qui devait être résolu;
- la division du processus d'Assurance qualité en deux parties afin de tenir compte des délais de traitement des archives et de conservation des données;

⁸ Tempest est une technologie spécialisée dans la protection des documents secrets.

- la révision du flux de travail du SIP⁹ (System Information Package [Dossier d'information pour la soumission]) afin de tenir compte des limites de la capacité de stockage des bandes LTO¹⁰ (bande magnétique au format ouvert);
- la création d'un nouveau flux de travail pour l'écriture du SIP contenant des données secrètes sur des bandes LTO.

La direction du projet a déclaré qu'elle avait besoin des ressources supplémentaires fournies par le mécanisme de soumission au CT; cependant, elle a également reconnu qu'elle avait besoin de ressources soutenues tout au long du projet, et pas uniquement pendant les périodes de pointe. Selon la direction du projet, la volonté des partenaires internes de faire un effort supplémentaire pour comprendre le fonctionnement de l'équipe du projet et ses besoins a été un élément positif pour le projet. En outre, il était essentiel pour la direction du projet que les partenaires internes de BAC fassent passer le projet en premier plutôt que de s'attendre à ce que le projet s'adapte au mode de fonctionnement de BAC. Toutefois, selon la direction du projet, le cadre de pensée dépendait de l'individu.

Une autre pratique qui a été bénéfique au projet a été l'utilisation d'un outil de planification commun avec les services de TI, qui a permis à l'équipe du projet d'éviter de devoir faire des demandes individuelles d'aide et aux services de TI de planifier de manière proactive la disponibilité de leurs ressources.

La direction du projet a également déclaré que l'existence d'un comité au niveau directeur du projet avait très bien fonctionné, car cela avait permis de réunir tous les intervenants autour de la table et avait contribué à trouver des solutions aux problèmes qui sont apparus tout au long du projet. Autres éléments qui ont bien fonctionné selon la direction du projet, ont été les pratiques de suivi, l'établissement de rapports et de documentation qu'elle a développées, ainsi que la possibilité de tester de nouvelles façons de faire et de ne pas avoir peur de l'échec. Selon la direction du projet, l'innovation s'est fondée non seulement sur ce qui a réussi, mais aussi sur ce qui n'a pas fonctionné.

4.1.3 Pratiques nécessitant une amélioration

Constatation 3 : Le projet a permis de constater que d'autres améliorations doivent être apportées aux procédures, aux flux de travail et aux rôles et responsabilités en matière d'archives numériques, de même qu'aux pratiques de recrutement et tenue des documents du projet, aux compétences du gestionnaire de projet et au mécanisme de financement.

Le personnel a déclaré que les procédures, les flux de travail et les rôles et responsabilités en matière de documents numériques devaient encore être améliorés afin de garantir une collaboration efficace entre les partenaires internes. Le dernier projet des Archives du premier ministre étant le premier à contenir des documents numériques classés secrets, le personnel a dû travailler avec des partenaires internes dans les domaines de la circulation et du contrôle physique, de l'intégration numérique, de la conservation numérique et de la sécurité physique pour s'assurer du bon codage à barres, le stockage et la protection appropriés des bandes LTO contenant du matériel numérique secret. Le personnel s'est rendu compte au cours du projet qu'il manquait de procédures et de pratiques à cet égard. En outre, il

⁹ SIP – Submission Information Package (Dossier d'information pour la soumission). Les SIP sont utilisés à des fins de conservation numérique. Le terme provient du modèle de référence du Système ouvert d'archivage d'information [Open Archival Information System ou OAIS], une norme ISO pour les dépôts numériques.

¹⁰ LTO – bande magnétique au format ouvert ou bande LTO, également connu sous le nom de format LTO Ultrium, est un format de bande ouvert puissant, évolutif et adaptable, optimisé pour une capacité élevée, une densité de stockage maximale et des performances élevées. <https://www.lto.org/what-is-lto/> (en anglais)

n'a pas été clairement défini qui devait assumer la responsabilité de la maintenance à long terme des systèmes et des logiciels acquis dans le cadre du projet.

Les autres améliorations suggérées par le personnel sont les suivantes :

- revoir les pratiques en matière d'accès aux documents numériques, compte tenu des différents centres de responsabilité concernés;
- renforcer les ressources des services de TI afin qu'ils puissent mieux soutenir les projets à venir des archives du premier ministre;
- améliorer le support sur l'utilisation des logiciels;
- améliorer les conseils aux donateurs concernant la préparation des documents électroniques en vue de leur don;
- créer des calendriers détaillés avec des rôles et des responsabilités clairement définis pour les différents partenaires internes.

Le personnel du projet a également souligné que le fait de collaborer plus directement avec le personnel des archives et le personnel des TI pourrait être bénéfique pour les projets des archives du premier ministre à l'avenir, puisque les deux groupes ont des compétences complémentaires.

Selon la direction du projet, il est nécessaire d'améliorer les pratiques d'embauche, le mécanisme de financement, les compétences du chef de projet ainsi que les pratiques d'archivage. La direction du projet a noté qu'il est important que l'archiviste principal soit en place dès le début du projet, car cette personne apporte une grande expertise qui peut être utile au gestionnaire de projet dans la planification et le déploiement du projet; en effet, ce dernier peut ne pas comprendre combien de temps certaines activités d'archivage peuvent prendre. En outre, la direction a souligné que la soumission au Conseil du Trésor en tant que mécanisme de financement est restrictive, car l'embauche ne peut se faire avant son approbation et la mise en place des fonds. Certains membres de l'équipe de gestion du projet ont souligné qu'à l'avenir, les projets devraient être confiés à un gestionnaire de projet dûment formé et certifié, car cela permettrait d'améliorer la gestion globale du projet, y compris son aspect financier. La charge de travail du directeur de projet s'en trouverait également allégée. L'équipe de direction a également suggéré que la tenue des dossiers pour les besoins du projet soit intégrée dans la gestion du projet ou automatisée afin de réduire les efforts d'organisation.

4.1.4 Pratiques non efficaces

Constatation 4 : La direction et le personnel du projet ont été en mesure de résoudre les problèmes rencontrés tout au long du projet et d'y apporter des solutions. Les problèmes d'inefficacité ont été résolus et l'expérience acquise sera utilisée pour les projets des archives du premier ministre impliquant des documents numériques.

Le personnel n'a pas pu parler des pratiques inefficaces qui ont été complètement abandonnées parce que, selon lui, la nature du projet exigeait de l'innovation et de l'expérimentation. Les membres de l'équipe ont pu trouver des solutions aux problèmes qu'ils ont rencontrés ou des alternatives. Cela faisait partie de l'expérience d'apprentissage générée par le projet. Par exemple, le personnel a modifié la séquence des étapes d'une procédure concernant l'ingestion et le traitement des documents numériques, afin d'être plus efficace. Les documents contenaient une grande partie d'objets numériques qui n'étaient pas des documents véritables, et certains de ces objets étaient dans des formats inconnus. Plutôt que de suivre la procédure habituelle, qui aurait impliqué une préservation au niveau de bits, où les archivistes auraient effectué un traitement léger et envoyé les documents à la préservation, l'équipe du projet a décidé d'adopter une autre approche. Elle a d'abord traité et nettoyé les documents avant de les envoyer à l'acquisition et à la préservation. Ce faisant, ils se sont assurés que

les documents étaient en bon état et qu'ils ne contenaient pas de contenu non archivistique. Cela a permis d'éviter d'éventuels problèmes de corruption et d'accessibilité par la suite. Le personnel voulait éviter de gaspiller des efforts de conservation et de l'espace.

Le personnel a également souligné qu'il n'était pas possible de tout prévoir et planifier à l'avance. Par exemple, il n'était pas possible de prévoir la structure du fonds avant de recevoir les documents et de commencer à les analyser. Ils ne pouvaient pas non plus prévoir comment le traitement physique et intellectuel des documents s'harmoniserait. Il leur a fallu environ un an pour le découvrir. Dans un autre exemple, le personnel s'est rendu compte qu'un logiciel qui avait été acheté n'était pas nécessaire parce qu'il avait prévu traiter des dossiers de courriel alors qu'il a plutôt reçu une base de données de courriel, ce qui est complètement différent.

Selon le personnel, les procédures de traitement numérique de BAC ne tenaient pas compte du fait que des outils automatisés pouvaient être utilisés pour certaines des tâches des archivistes. Par exemple, le personnel a rencontré un problème lorsqu'il a dû utiliser le système MIKAN pour attribuer des numéros d'identification aux documents numériques. Ce problème est dû au fait que le système est conçu pour attribuer des numéros d'identification à la fin d'un projet d'archivage, une fois que les documents ont été traités et décrits. Or, les documents numériques exigent que ces numéros soient attribués au début du processus. Il en résulte une situation de l'œuf ou la poule. L'équipe a réussi à trouver une solution de rechange, mais elle a souligné qu'une telle situation aurait pu être évitée si BAC avait disposé d'un système de gestion des actifs numériques (GAN) fonctionnel, qui aurait attribué automatiquement les numéros d'identification.

Une autre pratique inefficace signalée par le personnel a été l'absence d'une ressource dédiée à l'Assurance qualité, ce qui avait été demandé et prévu dans le cadre de l'équipe du projet. Après le lancement du projet, il est apparu clairement que cette option n'était pas réalisable compte tenu de la petite taille et de la charge de travail élevée de l'équipe chargée de l'assurance qualité, qui ne pouvait pas fournir une ressource à temps plein. Heureusement, un des membres de l'équipe de projet possédait les compétences, la connaissance du système et les autorisations nécessaires pour assumer ce rôle. Toutefois, si la ressource chargée de l'assurance qualité avait été en place comme prévu, ce membre de l'équipe aurait pu être utilisé à d'autres fins.

Le personnel et la direction du projet ont convenu qu'il n'était pas viable de traiter le projet des Archives du premier ministre comme un projet spécial et qu'une solution plus permanente était nécessaire, principalement en raison des activités permanentes associées au projet des Archives du premier ministre qui sont en cours et se poursuivent en dehors du calendrier précisé dans la soumission au Conseil du Trésor. Le projet des Archives du premier ministre fait partie des acquisitions de BAC et ne peut être réalisé de façon isolée. BAC continue de recevoir des dons supplémentaires associés à divers fonds du projet des Archives du premier ministre, ce qui exige une collaboration continue avec d'autres secteurs de BAC. Les deux groupes ont souligné que le projet des Archives du premier ministre est cyclique et que le changement de gouvernement et la fréquence de ce changement déterminent la planification d'un nouveau fonds du premier ministre.

La direction du projet a reconnu que ce sont les employés de BAC nommés pour une période indéterminée qui ont mené à bien le projet et que 40 % du travail a été effectué dans des conditions très difficiles. Ils ont également déclaré qu'une pratique qu'ils aboliraient serait de faire participer un grand nombre de nouveaux employés aux projets des archives du premier ministre. Selon eux, BAC doit mettre en place un mécanisme de programme financé de façon permanente qui couvrirait toutes les archives politiques, y compris le projet des Archives du premier ministre. La direction du projet a également souligné la nécessité d'avoir un gestionnaire de projet accrédité, une ressource spécialisée de la

direction des Finances et un espace de traitement plus stable. Ce dernier point est d'une importance pressante puisque BAC est sur le point de perdre l'espace utilisé par le projet au 395, rue Wellington, et qu'aucun autre espace de traitement aux fins du projet des Archives du premier ministre n'est prévu.

La direction du projet a souligné que la réussite d'un projet tel que le projet des Archives du premier ministre repose sur un leadership agile, ainsi que sur la présence de personnes compétentes et expertes à la tête de la conception et de la réalisation du projet. Elle a déclaré qu'il était important de laisser au personnel l'espace nécessaire pour penser, réfléchir et trouver des solutions, étant donné la nature essentiellement numérique des documents. Un autre facteur important, selon la direction, est la mise en place d'une infrastructure appropriée, car la capacité d'innovation de l'équipe n'est limitée que par la disponibilité de l'infrastructure. À cet égard, il est nécessaire de disposer d'une plus grande souplesse administrative, car les projets des archives du premier ministre requièrent un délai d'exécution plus rapide et ne doivent pas faire l'objet de procédures de justification fastidieuses (par exemple, pour l'achat de logiciels). La direction a également reconnu que, sans le dévouement de l'ensemble de l'équipe (c'est-à-dire du personnel et de la direction), les résultats du projet n'auraient pas été les mêmes.

4.2 Pertinence et efficacité du mécanisme de financement des projets des archives du premier ministre

Constatation 5 : L'expérience de BAC avec le plus récent projet des Archives du premier ministre remet en question la pertinence du modèle de financement dans son ensemble. Bien que la soumission au CT et l'approche de projet spécial suivie soient utiles pour fournir des ressources supplémentaires, elles présentent des défis opérationnels en termes de durabilité à long terme.

Selon le personnel et la direction du projet, l'approche des projets spéciaux et le mécanisme de financement semblent avoir perdu de leur utilité et de leur pertinence. Ils ont souligné la nécessité de disposer d'un mécanisme de financement différent, qui permette un financement plus stable et permanent. Le personnel a également souligné que le processus de soumission au CT est très lourd, exigeant et long, et que sa préparation nécessite d'importantes ressources internes. De plus, comme le processus est soumis à une approbation externe, il a une incidence sur le travail lié au fonds du premier ministre. Par ailleurs, il manque de souplesse. Cela est préjudiciable, car certains aspects du projet ne peuvent être prévus. Par exemple, le rythme de l'évolution technologique est si rapide que le personnel du projet ne peut pas s'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre du projet des Archives du premier ministre, comme c'était le cas jusqu'à présent.

En même temps, le personnel et la direction du projet ont reconnu que BAC avait besoin des ressources supplémentaires obtenues grâce à la soumission au CT¹¹. La direction du projet a déclaré que, sans ces ressources, elle serait obligée d'interrompre ses activités régulières et de se concentrer uniquement sur le projet des Archives du premier ministre, car elle ne serait pas en mesure de faire les deux. Le personnel a souligné que le projet a été couronné de succès en grande partie parce qu'il jouait un rôle différent de celui qu'il occupait dans son poste d'attache et qu'il a donc pu se concentrer entièrement sur le projet.

¹¹ Selon le cadre de gestion de projet de BAC, une soumission au CT est nécessaire pour les projets dépassant 2,5 millions de dollars.

La direction du projet a déclaré que l'utilisation d'une soumission au CT comme mécanisme de financement supplémentaire a été la pratique courante pour le fonds du premier ministre. Cependant, elle ignorait l'existence d'autres options de financement et ne les avait pas explorées. Sur la base de son expérience avec le récent projet des Archives du premier ministre, la direction reconnaît que le modèle doit changer, principalement parce que les tâches continues associées aux projets des archives du premier ministre sont absorbées par les activités régulières de la division des Archives privées. Elle maintient que le projet des Archives du premier ministre ne concerne qu'une petite partie très spécifique des activités globales liées à la gestion continue de la collection des archives du premier ministre. Par exemple, les anciens premiers ministres communiquent régulièrement avec BAC pour demander l'accès à leurs documents, ce qui peut prendre jusqu'à 250 heures du temps du personnel régulier.

La direction du projet envisage la création d'un programme ou d'une équipe permanente qui serait attirée aux archives politiques, qui pourrait être renforcée à l'occasion de l'arrivée d'un nouveau fonds de premier ministre, mais dont la tâche principale serait de s'occuper des activités liées aux archives politiques dans l'intervalle des nouveaux projets des archives du premier ministre. Du point de vue de la gestion de projet, l'existence d'un programme permettrait de disposer d'une équipe plus souple, polyvalente et modulable en fonction des besoins des nouveaux fonds de premier ministre. Une telle équipe de programme permettrait également de conserver l'expertise au sein de BAC et mettrait fin au gaspillage que représente l'embauche de personnel temporaire.

La direction du projet envisage d'utiliser le personnel permanent de BAC pour les projets à venir des archives du premier ministre et le personnel temporaire pour compléter les activités régulières. Idéalement, la direction du projet aimerait disposer d'un mécanisme de financement plus simple et plus souple qui pourrait être mis en attente entre les projets des archives du premier ministre et qui n'exigerait pas de soumettre à nouveau des demandes de financement, de fournir une justification ou d'attendre l'approbation du Conseil du Trésor. Selon eux, la formule quinquennale utilisée dans les soumissions au CT ne le permet pas. La direction du projet a reconnu qu'il lui est impossible d'entreprendre certaines activités du projet des Archives du premier ministre (par exemple, le recrutement et l'approvisionnement) avant d'avoir obtenu l'approbation de la soumission au CT et que les dépenses des fonds alloués sont limitées par un calendrier fixe.

5. Conclusion

L'acquisition des archives privées des anciens premiers ministres du Canada est un moyen important par lequel BAC remplit son mandat d'acquérir, de préserver et de rendre accessible le patrimoine documentaire du Canada. Grâce aux projets des Archives des premiers ministres, BAC a constitué une riche collection qui complète celle des documents gouvernementaux. Cependant, les projets des archives du premier ministre sont plus complexes et se distinguent des opérations régulières d'archives privées de BAC. Ils sont de nature cyclique puisqu'ils dépendent du changement de gouvernement, mais ils s'étendent également au-delà de la durée d'un projet spécifique. Par conséquent, plusieurs séries de tâches y sont associées :

1. Tâches génériques – liées à la planification de chaque projet (y compris l'estimation de l'étendue du matériel archivistique et de ses besoins en matière de traitement et de conservation, ainsi que l'estimation des ressources humaines et financières, de l'infrastructure et des équipements

de traitement nécessaires au projet), à la préparation de la soumission au CT pour obtenir un financement, à la négociation avec les donateurs et à l'aide apportée au personnel d'un premier ministre pour préparer les documents en vue de leur don;

2. Tâches spécifiques au projet – associées à la gestion et à l'exécution des produits livrables du projet;
3. Tâches continues – liées à la gestion du fonds du premier ministre après le projet, telles que l'organisation et le traitement des dons supplémentaires associés aux fonds existants du premier ministre, l'examen des conditions d'accès aux archives et la réponse aux demandes d'accès.

En outre, plusieurs facteurs engendrent beaucoup d'incertitude et ajoutent à la complexité d'un projet des Archives du premier ministre :

- Les premiers ministres sortants ne sont pas obligés de faire don de leurs archives privées à BAC et peuvent choisir une autre institution;
- La fréquence des changements de gouvernement (en particulier dans le cas de gouvernements minoritaires) peut créer des situations où un projet des Archives du premier ministre est en cours et où un nouveau projet doit être lancé;
- BAC dispose d'un délai limité pour obtenir les dossiers des premiers ministres sortants après la fin de leur mandat;
- Les exigences technologiques en matière de traitement et de conservation des documents numériques sont en constante évolution.

L'approche par projet spécial adoptée pour le projet des Archives du premier ministre semble rendre moins clair les frontières entre les différentes tâches du projet. Elle se concentre principalement sur l'ensemble des tâches immédiatement associées à la planification et à l'exécution d'un projet des Archives du premier ministre et ne prend pas en compte les tâches continues impliquées. La prémisse au cœur de l'approche semble être que les projets des archives du premier ministre seront réalisés par un ensemble d'employés permanents et d'employés temporaires de BAC, la prémisse sous-jacente étant que BAC possède une solide expertise et des pratiques établies, qui peuvent être complétées au besoin pour des tâches spécifiques et des connaissances spécialisées. Cela suppose un modèle en partie fixe, mais qui ne tient pas compte des variables dynamiques externes telles que les changements dans la nature des documents d'archives. Alors que les documents papier sont un format stable pour lequel il existe des pratiques et des normes établies, les documents numériques sont plus imprévisibles en raison de l'évolution constante des formats et de la technologie et du fait que les pratiques et les normes relatives à leur traitement sont encore en développement. L'approche des projets spéciaux vise à tenir compte de la nature cyclique des fonds de premier ministre. Cependant, la nécessité d'assurer en permanence le financement, les ressources humaines, l'espace de traitement, les logiciels et l'infrastructure informatique pèse sur les activités des Archives privées de la science, de la gouvernance et de la politique.

BAC en est venu à compter sur le mécanisme de financement des soumissions au CT pour accroître ses ressources, car ses activités régulières d'archives privées ne peuvent supporter l'intensité accrue des efforts requis pour assurer l'acquisition et le traitement de nouveaux fonds de premier ministre. Cependant, l'expérience du récent projet des Archives du premier ministre a révélé que cette approche n'est pas aussi utile pour les dons qui contiennent principalement du matériel numérique.

L'obsolescence du matériel numérique exige des pratiques et des procédures de traitement différentes, qui n'étaient pas aussi bien établies à BAC pour le matériel numérique que pour le matériel analogique. En outre, le traitement du matériel numérique demande un délai d'exécution plus rapide et une plus grande capacité d'adaptation. Par ailleurs, le matériel numérique exige des connaissances spécialisées, que certains des employés temporaires engagés pour le récent projet possédaient, mais qui n'ont pas pu être conservées. Enfin, BAC devrait absorber les coûts permanents supplémentaires pour l'hébergement, l'entretien, la préservation et la maintenance de l'infrastructure de TI et des logiciels acquis dans le cadre d'un projet des Archives du premier ministre, ainsi que pour assurer l'accessibilité à long terme du fonds. Cela a des répercussions sur le budget général de BAC.

Dans le cadre du récent projet des Archives du premier ministre, on a adopté une approche interdisciplinaire horizontale et rassemblé des membres provenant de domaines clés contribuant aux résultats du projet. Cela a créé une atmosphère de collaboration positive, qui s'est avérée bénéfique pour l'ensemble du projet. En outre, l'existence d'un comité directeur de projet a permis de discuter et de résoudre les problèmes qui se sont posés tout au long du projet. L'évaluation a mis en évidence l'engagement, la passion et le dévouement extraordinaires du personnel et de la direction à l'égard du projet. Le personnel a travaillé sans relâche dans des circonstances sans précédent et difficiles pour veiller à ce que le projet soit réalisé dans les délais fixés dans la soumission au Conseil du Trésor. En dépit de tous les obstacles, ils sont parvenus à livrer le projet avec un retard minime de quatre mois. La direction n'a pas ménagé ses efforts pour veiller à ce que le projet se déroule sans heurts et que le personnel dispose de tout ce dont il a besoin pour travailler efficacement.

Bien que le projet des Archives du premier ministre 2017-2022 ait jeté les bases des futurs fonds numériques de premiers ministres en améliorant les procédures et l'infrastructure de traitement numérique de BAC, il n'est pas certain que ces améliorations seront suffisantes à long terme. Alors que le personnel et la direction du projet prévoient que les futurs fonds de premiers ministres seront de plus en plus en formats numériques, BAC doit revoir son approche d'acquisition et de traitement des fonds de premiers ministres et explorer des options de financement et de ressourcement plus durables.

6. Améliorations à considérer

Dans un esprit d'amélioration continue, la directrice générale des Archives privées et du patrimoine publié devrait envisager les mesures suivantes :

- renforcer la capacité de planification des projets, notamment pour faire en sorte que l'estimation du budget annuel reflète de manière réaliste le niveau d'effort requis pour chaque étape du projet, tout en tenant compte des règles de gestion financière du gouvernement du Canada;
- dans la mesure du possible, explorer les options de dotation anticipée avant l'approbation des financements afin de garantir la disponibilité des ressources en temps voulu;
- réexaminer l'approche globale du projet des Archives du premier ministre et explorer toutes les options disponibles (en commençant par la recherche de l'efficacité interne) tout en tenant compte de la nature cyclique des fonds du premier ministre, de la viabilité à long terme des fonds du premier ministre après le projet, ainsi que du besoin de souplesse, d'agilité et d'horizontalité;

- explorer les options pour combiner les mécanismes afin d'assurer une stabilité opérationnelle dans les cycles hors projet des Archives du premier ministre et d'augmenter les ressources pendant les périodes de pointe;
- veiller à ce que les innovations et les enseignements tirés du projet soient communiqués avec les secteurs opérationnels concernés de LAC.