

## MODULE 2 - DOCUMENTATION, CLASSEMENT ET ARCHIVAGE

### Histoire vraie

L'objectif du projet «Développement agricole dans la province de San Theodoro» consistait à construire des silos à grains dans quelque 250 villages de la province.

Au cours d'un audit lancé par l'Administration contractante, les auditeurs ont découvert que les registres comptables du projet, conservés dans les bureaux du bénéficiaire sis dans le chef-lieu de la province, s'appuyaient sur les listes des dépenses envoyées par les villages, qui synthétisaient les quantités et le coût des matériaux utilisés. Cependant, les pièces correspondantes étaient conservées dans les 250 villages.

Les auditeurs se sont aussi rendu compte que les pièces étaient archivées dans des sacs (plusieurs sacs par village). Les documents contenus dans chaque sac ne comportaient aucune référence croisée aux listes de dépenses envoyées par les villages, et n'étaient pas classés. De nombreuses pièces liées à l'achat de matériaux avaient été obtenues auprès de fournisseurs locaux, dont la plupart étaient de très petites entreprises rurales, qui n'établissaient pas de factures ou de reçus valables.

**Ce qui s'est passé:** les auditeurs ont soumis à l'Administration contractante une non-opinion, indiquant que le rapport financier du projet était invérifiable faute d'une piste d'audit adéquate et d'une documentation suffisante. En conséquence, l'Administration contractante a décidé de mettre un terme au contrat.



### POURQUOI LA DOCUMENTATION REVÊT-ELLE UNE TELLE IMPORTANCE?

**Message-clé:**  
pas  
documenté,  
pas accepté!

Pour un bénéficiaire, il est vital de tenir une documentation claire et pertinente. Faute d'une documentation adéquate, il est impossible de démontrer que les coûts communiqués à l'Administration contractante remplissent bien les conditions définies dans le contrat.

Dans le contexte du financement de projets, environ 4 problèmes sur 10 relevés lors d'audits menés par EuropeAid résultent d'un archivage inadéquat des pièces et documents.

#### **Absence de documentation adéquate: un risque majeur**

Si un bénéficiaire ne peut pas prouver, au moyen de pièces justificatives, que les fonds ont bien été utilisés conformément aux exigences contractuelles, l'Administration contractante peut décider de ne pas couvrir les dépenses non étayées.

#### **Contenu de ce module**

- ▶ Exigences contractuelles minimales
- ▶ Problèmes éventuels et contrôles clés
- ▶ Conseils de base
- ▶ Problème spécifique: projets multisites/multipartenaires
- ▶ Problème spécifique: environnements locaux difficiles
- ▶ Problème spécifique: documentation électronique
- ▶ Outils et modèles



### EXIGENCES CONTRACTUELLES MINIMALES

**Message-clé:**

comprendre les exigences contractuelles.

Les pages suivantes résument les exigences contractuelles minimales en matière de documentation et d'archivage pour les actions extérieures financées par l'UE et gérées au travers de subventions, de contrats de services et de devis-programmes.

• Contrats de subvention



Les conditions générales des contrats de subvention précisent que:


- ▶ Pour être éligibles, les coûts doivent être identifiables et vérifiables (article 14).

En d'autres termes, il doit exister une documentation adéquate prouvant que chaque dépense a bel et bien trait au projet.

- ▶ Le bénéficiaire doit permettre à l'Administration contractante d'effectuer des contrôles et des audits et de vérifier les pièces justificatives, documents comptables et tout autre document pertinent pour le financement du projet (article 16, paragraphe 2).
- ▶ Les pièces justificatives et documents comptables doivent être tenus à la disposition de l'Administration contractante, à des fins de contrôle, pour une période de sept ans à compter du versement du solde de la subvention (article 16, paragraphe 2).
- ▶ Les pièces justificatives et documents comptables doivent être facilement accessibles et classés de façon à permettre un contrôle aisé (article 16, paragraphe 2).
- ▶ Certains documents doivent être conservés (article 16, paragraphe 3). Une liste en est fournie.



### EXIGENCES CONTRACTUELLES MINIMALES (suite)

- Contrats de services  Les conditions générales des contrats de services précisent que:
  - ▶ des relevés et comptes complets, précis et systématiques doivent être conservés afin de prouver que le nombre de jours effectivement ouverts et les frais occasionnels ont été consacrés à la prestation des services (article 24, paragraphe 1er);
  - ▶ En ce qui concerne les contrats de services à prix unitaires, des feuilles de présence enregistrant les jours ou heures ouvré(e)s doivent être conservées (article 24, paragraphe 2);
  - ▶ les pièces justificatives et relevés doivent être tenus à la disposition de l'Administration contractante, à des fins de contrôle, pour une période de sept ans après le paiement final effectué dans le cadre du contrat (articles 24, paragraphe 3, et 25, paragraphe 1er);
  - ▶ la documentation à conserver inclut tout document requis pour vérifier les dépenses, tels que les feuilles de présence, les billets de transport, les cartes d'embarquement, les fiches de paie, les factures ou encore les quittances pour frais occasionnels (article 24, paragraphe 3);
  - ▶ les documents doivent être aisément accessibles et classés de façon à faciliter leur examen (article 25, paragraphe 2).

### EXIGENCES CONTRACTUELLES MINIMALES (suite)

• Devis-programmes



Le guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes fournit:

- ▶ une liste des pièces justificatives requises pour documenter les dépenses (cf. «Documents constitutifs des mémoires des dépenses», section 4.1.3);
- ▶ une liste indicative des documents requis pour documenter les paiements (cf. annexe 11 «Liste d'exemples de pièces justificatives par type de dépenses à inclure dans les dossiers de paiement»).

Le guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes est disponible à l'adresse:

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/work\\_programmes/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/work_programmes/index_fr.htm)

La convention de financement requiert généralement que toutes les pièces justificatives soient tenues à la disposition de l'Administration contractante, à des fins de contrôle, pour une période de sept ans à compter du dernier paiement effectué.

Il est recommandé aux bénéficiaires de consulter la convention de financement correspondante, ainsi que les clauses techniques et administratives, afin de vérifier si elles contiennent d'autres exigences spécifiques.

• Autres types de contrat



Si l'action est financée au travers d'un autre type de contrat, le bénéficiaire est invité à se reporter aux clauses de celui-ci.

La plupart des contrats incluent une exigence générale de tenir les pièces et documentations comptables à la disposition de l'Administration contractante, à des fins de contrôle, pour une période de sept ans à compter du dernier paiement effectué.



### PROBLÈMES ÉVENTUELS ET MESURES DE CONTRÔLE CLÉS

#### Problèmes éventuels

- Certains documents n'ont pas été établis ou conservés.

Par exemple, les procédures internes du bénéficiaire peuvent ne pas prévoir certains documents qu'exige le contrat.

- Les documents concernés ne fournissent pas de preuves suffisantes du respect des exigences contractuelles.

- Les documents de projet ont été conservés, mais il n'est pas possible de les retrouver.

- Les documents de projet ont été détruits prématurément.

Ceci peut arriver si les règles internes du bénéficiaire n'exigent pas qu'un document soit conservé pendant toute la période mentionnée dans le contrat de projet.

- Les documents de projet se sont détériorés au fil du temps.

Ceci peut arriver si les documents ne sont pas protégés de la chaleur ou de l'humidité.

#### Mesures de contrôle clés

- S'assurer que l'équipe de projet connaît les exigences contractuelles et les comprend (les conditions particulières, les conditions générales et toute autre condition à laquelle il est fait référence dans le contrat).

- Veiller à ce que la documentation de projet fournisse des preuves solides et pertinentes (p. ex. documents officiels émanant d'une source extérieure).

- Mettre en place un système de numérotation, de classement et d'archivage facile à suivre, permettant de retrouver aisément les documents.

- Mentionner clairement la date jusqu'à laquelle les documents doivent être conservés dans les archives.
- Noter cette date sur les cartons contenant les documents de projet.

- Veiller à ce que les documents soient archivés en toute sécurité.



### CONSEILS DE BASE

#### Message-clé:

prudence est  
mère de sûreté.  
Mieux vaut  
prévenir  
que guérir!

L'équipe de projet peut ne plus être disponible lorsque l'Administration contractante décide d'effectuer un audit. C'est souvent le cas lorsque ses membres sont embauchés sur une base ad hoc.

Dans ce cas, la documentation de projet constitue la seule source fiable de documents d'appui.

Garder à l'esprit que la plupart des contrats portant sur des actions extérieures financées par l'UE autorisent l'Administration contractante à effectuer des audits et des contrôles jusqu'à sept ans après le dernier paiement.

Il convient donc de tenir des dossiers complets et de les conserver, de manière à pouvoir montrer ultérieurement comment le projet a été géré.

Nous conseillons aux bénéficiaires de ne pas se limiter aux documents expressément mentionnés dans le contrat.

Ils trouveront ci-après quelques conseils utiles.

### CONSEILS DE BASE (suite)

#### Message-clé:

la documentation du projet fournit-elle des preuves suffisamment solides?

Examinez toute votre documentation d'un œil critique afin de vous assurer qu'elle suffit à prouver l'éligibilité des dépenses. Quelques principes de base:

- ▶ Un document *original* est plus fiable qu'une copie, car plus difficile à falsifier. Il offre en outre une meilleure protection contre la double comptabilisation des mêmes dépenses.

Pour cette raison, lors des contrôles et audits, les vérificateurs demanderont généralement à voir les documents originaux.

- ▶ Un document *officiel* est plus fiable qu'un document officieux.

Ainsi, un relevé bancaire officiel constitue une meilleure preuve de paiement qu'un reçu établi par le caissier du bénéficiaire.

- ▶ Un document délivré par une *source extérieure* constitue une meilleure preuve qu'un document interne.

Ainsi, pour un marché passé dans le cadre d'un contrat de subvention, une offre ou une lettre envoyée par le soumissionnaire constitue une preuve plus fiable de mise en concurrence qu'une note du bénéficiaire indiquant que le soumissionnaire a été contacté.

Pour un contrat de services, une feuille de présence remplie et signée par le prestataire constitue une preuve plus fiable qu'une synthèse rédigée par le service administratif du bénéficiaire.



### CONSEILS DE BASE (suite)

#### Message-clé:

la documentation du projet prouve-t-elle que les dépenses sont éligibles?

Il est possible que plusieurs documents soient nécessaires pour prouver l'éligibilité d'une dépense. Ainsi, la facture d'un fournisseur peut prouver qu'un article a été acheté à un prix donné, mais pas que la dépense est éligible à d'autres points de vue:

- ▶ **Lien avec le projet:** la facture du fournisseur montre que des marchandises ont été achetées, mais pas forcément qu'elles ont été utilisées dans le cadre du projet. Il est possible que le lien au projet doive être attesté, p. ex. au moyen d'un reçu signé par l'utilisateur final.  
Pour les véhicules, un journal de bord peut être tenu en vue de prouver que le véhicule a été utilisé exclusivement aux fins du projet.
- ▶ **Réalité:** la documentation du projet doit prouver que les frais ont bel et bien été engagés. Ainsi, la facture du fournisseur peut prouver que le projet devait de l'argent à celui-ci. En revanche, elle ne prouve pas forcément que le projet a clos la transaction en acceptant les marchandises et en les réglant. Il peut donc se révéler nécessaire de conserver la facture du fournisseur ET le bordereau de livraison ET le relevé bancaire (ou reçu) montrant que le paiement a été effectué.
- ▶ **Au cours de la période de projet:** les contrats portant sur des actions extérieures financées par l'UE mentionnent généralement la période pendant laquelle les actions peuvent être menées à bien. Il se peut que la facture ne suffise pas à prouver que les frais ont été engagés pendant la durée du contrat. Un bordereau de livraison ou un document de transport mentionnant la date de réception des marchandises peut dès lors se révéler utile.
- ▶ **Exigences contractuelles spécifiques:** le contrat peut inclure des conditions particulières requérant p. ex. une procédure de mise en concurrence ou une forme de visibilité européenne. Dans ces cas, la documentation de projet devra inclure non seulement la facture du fournisseur mais également la preuve que ces exigences ont été remplies.



### CONSEILS DE BASE (suite)

#### Message-clé:

Évitez tout système peu clair ou ambigu!

Examinez l'organisation de la documentation d'un œil critique afin de vous assurer qu'elle est totalement transparente et exempte d'ambiguïtés.

Certains systèmes d'organisation peuvent sembler pratiques a priori, mais poser problème ultérieurement, faute d'être suffisamment clairs.

#### Exemple 1

Un projet comporte plusieurs antennes décentralisées, avec du personnel basé dans des villages éloignés. Faute d'un bon système bancaire dans la région, leur salaire doit être réglé en espèces.

Pour des raisons pratiques, les équipes de certains villages envoient l'un des villageois collecter leurs salaires au bureau central du projet.

Ce villageois propose, en toute bonne foi, de signer le reçu au nom des bénéficiaires - le personnel. Sur le moment, le personnel de projet peut trouver qu'il s'agit là d'une manière facile et rapide de documenter le paiement.

Toutefois, en procédant de la sorte, le bénéficiaire risque de ne pas pouvoir prouver que le personnel a effectivement été payé. Un auditeur examinant les documents plusieurs années après les faits risque de mettre en doute la validité du reçu.

#### Exemple 2

Un bénéficiaire gère plusieurs projets de développement sanitaire, dont certains sont financés par l'UE et d'autres par d'autres donateurs internationaux (p. ex. USAid).

Il se peut que, pour obtenir de meilleurs prix, le bénéficiaire décide de regrouper l'achat de fournitures pour les différents projets.

Toutefois, si toutes les marchandises figurent sur une seule facture, celle-ci devra être répartie entre les différents projets. La même facture sera aussi utilisée comme pièce justificative dans le cadre de différents projets.

Ceci peut entraîner des erreurs d'imputation et compliquer la traçabilité de la documentation.

Il serait donc préférable que le bénéficiaire demande des factures par projet à son fournisseur.



### CONSEILS DE BASE (suite)

#### Message-clé:

les pièces justificatives sont-elles faciles à retrouver?

Si le bénéficiaire ne parvient pas à retrouver la documentation du projet au cours d'un audit, les conséquences peuvent être les mêmes que si aucune documentation n'avait été conservée, surtout si le projet est terminé et que le personnel n'est plus disponible. Comment éviter cela?

- ▶ ***Référencement simple, facile à utiliser:*** utilisez un système de numérotation et de référence simple, que tout le monde, y compris des personnes étrangères au projet, puisse suivre.

Assurez-vous que le système permet de retrouver facilement et rapidement les documents recherchés.

Les références du projet peuvent suivre un ordre chronologique, numérique, thématique, géographique ou autre. Il appartient au bénéficiaire de décider du système le plus approprié selon les circonstances.

Un index de classement clair peut épargner bien des soucis.

- ▶ ***Classement méthodique:*** ayez recours à un système physique structuré pour classer les documents.

Par exemple, classez les documents dans des dossiers pour pouvoir les retrouver plus facilement, plutôt que de les relier avec des cordelettes, de les conserver dans des sacs ou de les empiler. Si vous conservez vos archives dans des cartons, mentionnez le contenu du carton sur son étiquette.

- ▶ ***Conditions d'archivage sûres:*** veillez à ce que les documents soient physiquement protégés et ne risquent pas de se détériorer pendant leur conservation ou lors de leur transport.

Ils ne doivent pas être entreposés dans un lieu humide ou à proximité de produits inflammables ou chimiques. Ils doivent être conservés dans un endroit fermé, à l'abri des rongeurs et autres animaux.



### PROBLÈME SPÉCIFIQUE : PROJETS MULTISITES/MULTIPARTENAIRES

Le chef de file d'un projet multipartenaires et/ou multisites doit répondre à plusieurs exigences.

- ▶ En tant que chef de file, il doit être conscient du fait que les partenaires locaux devront parfois conserver leur documentation localement pour se conformer à la réglementation comptable et fiscale en vigueur.
- ▶ En tant que récipiendaire des fonds européens, il est responsable, vis-à-vis de l'Administration contractante, de l'exécution du contrat par les partenaires locaux. À ce titre, il doit:
  - présenter les pièces justificatives lorsque l'Administration contractante effectue des audits et des contrôles;
  - tenir compte du fait que les auditeurs demanderont généralement à voir les pièces originales;
  - faciliter les audits et les contrôles, en gardant à l'esprit que si la documentation est conservée en différents points, cela peut créer des obstacles.

Le chef de file du projet devra trouver des solutions pratiques en vue de concilier ces objectifs contradictoires. Voici quelques pistes.

- ▶ Pour les subventions, au stade de la proposition de projet, se demander si l'exécution/la documentation du projet doit réellement être répartie entre plusieurs acteurs locaux. S'il est possible d'organiser le projet de manière à éviter toute dispersion inutile, ceci simplifiera les audits et contrôles.
- ▶ Voir si la documentation peut être regroupée en un nombre limité de lieux (p. ex. en rassemblant toute la documentation d'un pays donné sur un seul site).
- ▶ Voir si la documentation peut être conservée provisoirement au siège central lorsqu'un audit est en cours.
- ▶ Examiner la possibilité de demander aux partenaires locaux d'envoyer une copie de leur documentation en même temps que leurs rapports financiers. Ceci devrait aider le chef de file à vérifier le travail effectué par les partenaires locaux.

Cette approche facilitera aussi les audits, car les auditeurs pourraient vérifier les copies de manière centralisée. Il se peut néanmoins qu'ils souhaitent vérifier si les copies correspondent aux originaux.

### PROBLÈME SPÉCIFIQUE: ENVIRONNEMENTS DIFFICILES

Certains projets peuvent présenter des difficultés spécifiques liées à l'environnement régional, p. ex.:

- ▶ Certains acteurs locaux peuvent être analphabètes (fournisseurs incapables de lire, rédiger ou signer des documents).
- ▶ Le nombre de fournisseurs fiables sur le marché peut être limité, ce qui complique les procédures de mise en concurrence.
- ▶ En cas d'absence de système bancaire efficace, les acteurs risquent de demander à être rémunérés en espèces, et non par virement bancaire.
- ▶ L'éloignement des opérations de terrain, allié à d'autres difficultés, peut empêcher de rassembler les pièces justificatives.

Dans de telles circonstances, il importe de trouver des solutions pratiques pour s'adapter à la situation locale tout en veillant à disposer de pièces justificatives acceptables.

Exemples:

- ▶ Si des empreintes digitales doivent être recueillies en lieu et place de signatures, pensez à faire une copie de la carte d'identité du signataire et à noter son nom en regard de ses empreintes.
- ▶ Évitez les pratiques ambiguës. Par exemple, si une personne signe un reçu en lieu et place d'une autre personne, vous risquez de ne pas pouvoir prouver ultérieurement que la transaction était régulière.
- ▶ S'il est impossible d'éviter les règlements en espèces, soyez extrêmement strict quant à la documentation de ceux-ci.
- ▶ Si le projet se déroule dans des circonstances telles qu'il est impossible d'obtenir une documentation suffisante, il est conseillé aux bénéficiaires d'en informer l'Administration contractante par écrit le plus rapidement possible, en proposant des mesures visant à réduire les risques et en demandant son approbation écrite préalable.



### PROBLÈME SPÉCIFIQUE: DOCUMENTATION ÉLECTRONIQUE

Le recours à la documentation électronique se généralise.

Les exigences contractuelles liées à la documentation, au classement et à l'archivage s'appliquent aussi à la documentation électronique.

Pour éviter le risque que des e-documents soient considérés trop peu fiables, il est conseillé aux bénéficiaires de respecter les principes ci-dessous:

- ▶ La documentation électronique ne doit être utilisée que si la législation comptable du pays du bénéficiaire l'autorise.
- ▶ Si un bénéficiaire a recours à une documentation électronique, il doit le faire pour toutes ses opérations et pas uniquement pour le projet financé par l'UE.
- ▶ Le système de contrôle interne du bénéficiaire doit être conçu de manière à garantir que les e-documents sont authentiques, valables et appropriés et qu'ils sont soumis à des procédures d'approbation adaptées.
- ▶ Si les documents originaux ont été reçus ou établis sur papier, le bénéficiaire doit les tenir à la disposition de l'Administration contractante pour contrôle.

Les bénéficiaires qui utilisent des systèmes d'archivage électronique ou de traitement d'images (en d'autres termes, les documents originaux sont numérisés et archivés au format électronique) sont invités à organiser leur système de contrôle interne de manière à offrir les garanties suivantes:

- ▶ Chaque e-document numérisé est identique à son original papier.
- ▶ Il est impossible de numériser le même document papier en vue de produire différents e-documents.
- ▶ Chaque e-document est unique et ne peut être réutilisé à des fins autres que son but initial.
- ▶ Le processus d'approbation, de comptabilisation et de paiement de chaque e-document doit être unique. Il ne doit pas être possible d'approuver, d'imputer ou de régler le même e-document deux fois.
- ▶ Une fois numérisés, les e-documents ne doivent pas être modifiables ou permettre la création de copies altérées.

### OUTILS ET MODÈLES

L'outil suivant peut être téléchargé depuis le site web d'EuropeAid, à l'adresse:

[http://ec.europa.eu/europeaid/financial\\_management\\_toolkit/](http://ec.europa.eu/europeaid/financial_management_toolkit/)

**MGF - MODULE 2 - LISTE DE CONTRÔLE «DOCUMENTATION»**

MODULE 2

DOCUMENTATION

ARCHIVAGE

Les bénéficiaires sont encouragés à utiliser la liste de contrôle «Documentation» proposée avec ce manuel. Chaque projet présentant ses propres particularités, il appartient à chaque bénéficiaire de déterminer les questions applicables à son projet.

