



Guide de gestion des surplus

CENTRES DE LA PETITE ENFANCE

Coordination et rédaction

Services des normes et des subventions

Direction du financement du réseau

Sous-ministériat au financement, aux infrastructures et à l'administration

Pour information :

Centre des relations avec la clientèle

Direction générale des opérations régionales

Ministère de la Famille

600, rue Fullum, 5^e étage

Montréal (Québec) H2K 4S7

Téléphone sans frais : 1 855 336-8568

© Gouvernement du Québec

Ministère de la Famille

ISBN 978-2-550-98181-7 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

Table des matières

1.	Introduction	4
2.	Objectif	4
2.1	Mise en contexte.....	4
3.	Définitions.....	5
3.1	Organisme à but non lucratif	5
3.2	Surplus et surplus cumulé.....	5
4.	Cadre juridique.....	5
5.	Exonération d'impôt sur le revenu	5
6.	Sources de surplus	6
6.1	Autres sources de financement.....	6
6.2	Évaluation du niveau de dépenses	6
7.	Diagnostic	7
8.	Utilisation des surplus	8
8.1	Fonds de prévoyance.....	8
8.2	Plan d'affectation des surplus.....	9
9.	Bonnes pratiques.....	10
10.	Conclusion.....	11

1. Introduction

Les centres de la petite enfance (CPE) jouent un rôle essentiel dans la fourniture de services de garde de qualité, au bénéfice des enfants et de leur famille. Pour les soutenir dans cette mission, ils ont accès à un financement public dont les paramètres sont établis annuellement en fonction des normes réglementaires et légales en vigueur ainsi que des objectifs de qualité éducative du ministère de la Famille (Ministère).

Ces paramètres de financement sont en grande partie basés sur des estimations de dépenses plutôt que sur la couverture de dépenses réelles. Ce faisant, des surplus financiers peuvent s'accumuler, que ce soit en raison de dépenses inférieures aux niveaux estimés ou de revenus supplémentaires provenant d'autres sources de financement.

Indépendamment de leur provenance, une bonne gestion de ces surplus est essentielle pour assurer l'utilisation optimale des fonds octroyés en soutien à la mission des CPE.

2. Objectif

Ce guide a pour objectif d'outiller les gestionnaires et les membres du conseil d'administration (CA) des CPE dans la gestion des surplus.

2.1 Mise en contexte

La présence de surplus, sans autres éléments d'analyse financière, ne peut être interprétée comme un indicateur de saine gestion ni comme un problème de sous-investissement risquant de porter atteinte à la qualité des services offerts.

Elle révèle simplement qu'il y a un écart entre les revenus et les dépenses dont la provenance doit être identifiée avant toute autre démarche. Les sections 6 – Sources de surplus et 7 – Diagnostic présentent des outils d'analyse pour bien mesurer l'ampleur des surplus, en identifier les sources, estimer leur récurrence possible ainsi que leur effet sur la qualité des services offerts, le cas échéant.

À la suite de cette première analyse, l'organisme pourra déterminer le montant à réserver à titre de fonds de prévoyance et se doter d'un plan d'affectation pour les surplus résiduels. Ce plan précisera les ajustements aux dépenses récurrentes, si nécessaire, ainsi que le financement de nouveaux investissements selon les objectifs à court, moyen et long terme de l'organisme. La section 8 porte sur ces éléments.

En terminant, des conseils visant l'adoption de bonnes pratiques de gestion sont offerts à la section 9.

3. Définitions

3.1 Organisme à but non lucratif

Une personne morale sans but lucratif, aussi appelée « organisme sans but lucratif (OSBL) » ou « organisme à but non lucratif (OBNL) », est un groupement de personnes physiques qui poursuivent un but à caractère moral ou altruiste et qui n'ont pas l'intention de faire des gains pécuniaires à partager entre les membres. Une telle personne morale est une entité juridique distincte. À ce titre, elle a des droits et des obligations qui lui sont propres¹. Les CPE sont des OSBL dont la mission est d'offrir des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE).

3.2 Surplus et surplus cumulé

Les termes « surplus » et « surplus cumulé » sont couramment utilisés dans les états financiers des organismes à but non lucratif. Ils sont aussi désignés par le terme « excédents financiers » ou de « résultats nets positifs ». Ils résultent de revenus supérieurs aux dépenses de l'organisme.

Le « surplus courant » ou « surplus annuel » correspond à l'excédent des revenus par rapport aux dépenses encourues au cours de l'exercice courant ou pour l'année financière en cours. Il correspond à la ligne 099 du Rapport financier annuel (RFA). Il est à noter qu'un nombre positif à la ligne « résultats nets » ou « excédent des produits par rapport aux charges » d'un état des résultats indique la présence d'un surplus courant.

Quant au « surplus cumulé », il représente la somme des surplus courants, accumulés au fil des ans et non réinvestis. Ce montant représente le total des lignes 193 (actif net affecté) et 195 (actif net non affecté) du RFA.

4. Cadre juridique

Les CPE sont assujettis à la *Loi sur les compagnies* (Partie III) s'ils ont été constitués sous juridiction québécoise ou à la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* si l'organisme est constitué sous juridiction fédérale ainsi qu'à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (LSGEE) en raison de leur domaine d'activités.

5. Exonération d'impôt sur le revenu

De façon générale, un OSBL est exonéré d'impôt sur le revenu s'il est formé et administré exclusivement dans un but non lucratif, et ce, autant en matière de fiscalité provinciale que fédérale.

¹ Définition du gouvernement du Québec, disponible sur [Québec.ca](http://Quebec.ca).

Afin de maintenir son statut d'OSBL et de continuer à bénéficier de cette exonération, notamment s'il dispose de surplus financiers, l'organisme doit se conformer aux dispositions de la *Loi sur les impôts*² (Québec) ainsi qu'à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada)³ établissant les seuils d'excédent permis ainsi que les balises et les délais à respecter en matière de réinvestissement.

6. Sources de surplus

Les surplus peuvent provenir de revenus supplémentaires aux subventions octroyées par le Ministère, de dépenses moindres que les paramètres de référence à la base du financement reçu ou d'une combinaison de ces situations.

6.1 Autres sources de financement

En plus des subventions accordées par le Ministère, les SGEE peuvent bénéficier d'autres sources de financement telles que des dons ou des subventions accordées par des organismes ou d'autres paliers de gouvernement (fédéral ou municipal). Ces revenus additionnels peuvent contribuer au financement de projets particuliers ou à l'amélioration des services offerts. Toutefois, en l'absence d'investissements additionnels, au fil des ans, ces revenus excédentaires entraîneront inévitablement l'accumulation de surplus puisque le financement octroyé par le Ministère est établi de manière à couvrir les dépenses requises pour offrir des services de qualité, en conformité avec la réglementation et les normes établies.

6.2 Évaluation du niveau de dépenses

Afin de soutenir les administrateurs, administratrices et gestionnaires de CPE dans leurs efforts de gestion et de planification, le Ministère publie annuellement les indicateurs du niveau de dépenses⁴. Cet outil simple permet à chaque organisation de faire l'autoévaluation de ses dépenses à l'aide d'une fiche personnalisée déposée dans son dossier financier en ligne (DFL). Cette fiche présente une comparaison entre les paramètres de référence à la base du financement accordé et ses propres dépenses, telles que présentées à son dernier rapport financier. Cette comparaison se fait sur la base de dix indicateurs financiers portant sur les postes de dépenses clés. Cet outil permet donc à chaque organisation de vérifier à la fin de chaque année si ses principales dépenses sont en phase avec le financement reçu.

² Se référer à la réglementation fiscale de Revenu Québec et de l'Agence du revenu du Canada,

<https://www.espaceobnl.ca/fr/telechargements/les-osbl-obnl-et-les-profits-mythes-et-perceptions-a-clarifier>

³ Voir la section [Exonération d'impôt sur le revenu](#) du site Web de Revenu Québec ainsi que le [Guide d'impôt pour la Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif \(OSBL\)](#)

⁴ Disponibles sur le site Web du ministère de la Famille à [Indicateurs du niveau de dépenses des CPE et des garderies subventionnées](#) ainsi qu'à [Indicateurs du niveau de dépenses des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial](#).

En complément à ces fiches, le guide des Indicateurs du niveau de dépenses présente la méthodologie utilisée pour la production des indicateurs du niveau de dépenses et suggère quelques pistes de réflexion pour guider l'interprétation des résultats.

7. Diagnostic

Bien identifier la source de surplus implique de distinguer la part attribuable aux revenus additionnels, le cas échéant, de celle provenant de dépenses plus faibles. De plus, en cas de dépenses moindres que les paramètres à la base du financement, une analyse détaillée sera nécessaire pour établir si ces écarts témoignent de sous-investissements qui risquent de porter atteinte à la qualité des services offerts ou plutôt, s'ils émanent d'avantages dont bénéficient l'organisme.

Les organismes bénéficiant de revenus excédentaires aux subventions octroyées par le Ministère pourront en mesurer l'effet sur leur surplus par la comparaison de leurs dépenses avec les paramètres à la base du financement. En effet, si les indicateurs du niveau de dépenses révèlent peu ou pas d'écarts, il sera possible de conclure que les revenus additionnels sont entièrement responsables des surplus. Sinon, on conclura à une situation mixte de revenus excédentaires et de dépenses moindres.

En cas d'écarts entre les dépenses d'un organisme et les paramètres du financement pour l'un ou plusieurs indicateurs, l'analyse permettant d'identifier la ou les sources de ces écarts doit se faire en tenant compte d'une part, des caractéristiques propres au CPE et d'autre part, ou encore des facteurs conjoncturels pouvant influencer temporairement ces dépenses.

En effet, il est possible que certains organismes bénéficient d'une structure de coûts moins élevée par exemple, s'ils ont accès à de faibles frais reliés aux locaux en raison d'un partenariat avec la municipalité ou à des économies d'échelles générées par l'administration de plusieurs installations rapprochées. Ces facteurs structurels peuvent expliquer en tout ou en partie les surplus d'une organisation.

Des facteurs conjoncturels doivent également être pris en compte. À titre d'exemple, le contexte particulier de l'emploi, marqué depuis quelques années par la pénurie de main-d'œuvre constitue un facteur de conjoncture qui peut expliquer un niveau de masse salariale différent des barèmes. Paradoxalement, cette situation peut entraîner un niveau de masse salariale inférieur, dû au manque de personnel, soit supérieur, en raison de la hausse de salaires nécessaires pour pourvoir les postes. À l'inverse, une forte période d'inflation peut expliquer des écarts à la hausse pour certaines dépenses (alimentaires, entretien, etc.) en raison de l'ajustement des règles budgétaires qui se fait sur une base annuelle et en fonction de l'évolution du coût de la vie de l'année précédente.

Cette analyse est essentielle à l'élaboration du plan d'utilisation des surplus. D'une part, elle permet d'établir les priorités d'affectation des surplus et, d'autre part, elle permet de bien distinguer les facteurs structurels ou conjoncturels en présence, surtout s'il est possible d'en estimer l'évolution probable. Il sera possible de réinvestir les sommes disponibles sur un horizon similaire. À titre d'exemple, un CPE dont les dépenses correspondent aux barèmes de financement et qui dispose d'un important surplus en raison de

revenus excédentaires non renouvelables devrait privilégier, après avoir constitué un fonds de prévoyance, des dépenses non récurrentes, telles que la formation du personnel, l'achat d'équipements, de mobiliers ou de matériels pédagogiques ou encore l'entretien des locaux.

Le recours aux services professionnels en comptabilité ou à d'autres professionnels du secteur financier peut s'avérer bénéfique pour la réalisation du portrait détaillé de la situation financière de l'organisation, essentiel à la prise de décisions éclairées.

8. Utilisation des surplus

8.1 Fonds de prévoyance

Dans un souci de saine gestion des fonds publics, il est raisonnable et prudent de maintenir un niveau de surplus suffisant pour pouvoir faire face à des imprévus financiers ou à des années économiquement plus difficiles, ce qui constitue un fonds de prévoyance. Cet outil de gestion est indispensable pour protéger la stabilité de la qualité des services offerts au fil du temps, en dépit des fluctuations conjoncturelles.

Dans le contexte des OBNL, tels que les CPE, il est recommandé que ce fonds de prévoyance soit constitué de liquidités équivalentes à 10 % de la subvention de fonctionnement de l'année en cours, calculé tel que présenté à l'encadré suivant.

Indicateur de surplus (%)	=	$\frac{\text{Surplus cumulé divisé par}}{\text{Subvention de fonctionnement de l'année en cours}} \times 100$
<p>Lorsque cet indicateur dépasse le seuil de 10 %, il s'agit d'un surplus cumulé excédentaire.</p>		
Exemple :		
A. Surplus cumulés au début de l'année :		82 069 \$
B. Surplus d'exercice de l'année courante :		168 981 \$
C. Surplus cumulés à la fin de l'année courante (A +B):		251 050 \$
D. Subvention de l'année courante :		1 235 090 \$
E. Seuil d'accumulation des surplus – fonds de prévoyance (10 % X D) :		123 509 \$
F. Indicateur de surplus (C / D) * 100		20 %
G. Surplus excédentaire nécessitant un plan d'affectation des surplus (C – E)		127 541 \$

Notons que ce seuil de 10 % correspond également à la portion des revenus annuels exclus du calcul de la mise de fonds du CPE, à titre de marge de manœuvre pour assurer les opérations courantes⁵, dans le cadre du Programme de financement des infrastructures (PFI) ou de la Subvention pour les projets d'investissement en infrastructure (SPII).

Pour assurer l'utilisation des fonds reçus pour le plein déploiement d'une offre de services de qualité à court, moyen et long terme, un plan d'affectation des surplus excédentaires au fonds de prévoyance doit être établi.

8.2 Plan d'affectation des surplus

En règle générale, les surplus doivent favoriser la stabilité et l'amélioration de l'offre de service puisqu'ils sont constitués de subventions, de contributions parentales et parfois d'autres revenus, versés à cette fin.

Le plan d'affectation des surplus définit l'échéancier de réinvestissement des excédents de manière à en optimiser les retombées.

Dans une perspective de développement et de maintien d'une offre de services de qualité, à court, moyen et long terme, il est généralement suggéré d'affecter les surplus selon les priorités présentées au tableau suivant. Précisons toutefois qu'il revient aux responsables de chaque CPE d'établir un plan d'utilisation des surplus en fonction de sa situation particulière, compte tenu de la qualité actuelle des services offerts, des ressources disponibles et des priorités de développement de l'organisation.

Soulignons qu'en tout temps, le Ministère peut exiger de recevoir un plan d'affectation des surplus afin d'en faire une analyse.

De plus, rappelons qu'en vertu des règles budgétaires, le CPE doit faire approuver au préalable par le Ministère tout investissement, dépense ou engagement financier de plus de 50 000 \$, par installation, non compris dans les dépenses de fonctionnement nécessaires à la prestation des services de garde éducatifs. Cette obligation implique que le CPE doit aussi obtenir l'approbation préalable du Ministère pour conclure tout bail de location. Une approbation préalable du Ministère est également requise lorsque la somme des investissements, dépenses ou engagements, y compris ceux s'échelonnant sur deux exercices financiers consécutifs, excède 50 000 \$ par installation.

Également, tout emprunt servant à financer une partie des travaux admissibles au PFI ou à la SPII, ou toute garantie hypothécaire accordée sur un immeuble financé partiellement ou entièrement à l'aide d'une subvention découlant du PFI doit faire l'objet d'une approbation préalable du Ministère.

⁵ Voir la méthode de calcul de la mise de fonds à la page 94 de [Programme de financement des infrastructures et autres subventions liées à des projets d'immobilisation - règles administratives](#).

Priorités	Objectifs et mesures possibles
1. Amélioration de la qualité éducative	<p>Les surplus cumulés peuvent représenter un excellent levier d'action pour rehausser la qualité éducative des services offerts, notamment par le financement des mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ formation du personnel; ▪ recrutement de personnels éducateurs ou formation pour augmenter le taux de qualification; ▪ recours accru aux agentes en soutien pédagogique et technique; ▪ acquisition de matériel pédagogique. <p>Cette démarche est recommandée de manière prioritaire pour les CPE qui n'ont pas atteint l'un ou des seuils de réussite de la <i>Mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative</i>.</p> <p>Dans ces cas, les surplus cumulés pourront être mis à profit pour financer la mise en œuvre du <i>Plan d'action (et bilan) pour l'amélioration de la qualité éducative des services de garde en installation</i>⁶.</p>
2. Entretien des immobilisations	<p>Dans une perspective de saine gestion, le suivi d'un plan d'entretien des immobilisations permet de préserver la valeur des actifs et de réduire à long terme, les coûts d'entretien et de rénovation.</p> <p>Afin de se doter d'un plan d'entretien optimal, le recours à une expertise externe peut s'avérer nécessaire pour appuyer les organismes propriétaires de leur immeuble ou locataires, s'ils sont responsables de l'entretien de leurs locaux.</p>
3. Bonification de l'offre de services	<p>Dans la mesure où l'organisme dispose de surplus cumulés, alors que les objectifs visés par les priorités précédentes sont déjà atteints, ces fonds peuvent financer le développement d'une offre de services bonifiée en fonction des appels de projets en vigueur, tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le développement ou l'ajout de places pour les enfants de moins de 18 mois (poupons); ▪ le développement ou l'augmentation de l'offre de services de garde à horaires non usuels (soirs et fin de semaine); ▪ l'augmentation du nombre de places par l'agrandissement des locaux ou par l'ajout d'une nouvelle installation.

9. Bonnes pratiques

Que ce soit pour optimiser l'utilisation des surplus ou pour tout autre aspect financier, l'adoption des pratiques de gestion suivantes favorise la saine gestion de l'organisme et, par voie de conséquence, l'atteinte de ses objectifs éducatifs :

1. Prendre connaissance des outils de gestion offerts, notamment par le Ministère et les associations de SGEE;
2. Consulter les conseillers et conseillères en gestion et finances de la direction régionale du Ministère pour toute question relative à l'administration du CPE;
3. Consulter au besoin des professionnels qualifiés pour obtenir les expertises nécessaires à la prise de décisions éclairées, notamment en comptabilité, en placement ou pour l'entretien immobilier;

4. Réaliser une planification financière sur trois à cinq ans, arrimée à la planification stratégique du SGEE, afin d'évaluer les besoins financiers à court et à moyen terme;
5. Évaluer périodiquement l'atteinte des cibles prévues, identifier les causes des écarts et ajuster la planification en conséquence;
6. Soumettre pour approbation au conseil d'administration, toute décision ayant un effet significatif sur la santé financière de l'organisme ou pouvant affecter sa capacité à remplir sa mission.

10. Conclusion

Comme cela est exposé dans ce guide, les surplus représentent d'excellentes occasions d'amélioration et de stabilisation de l'offre de services, que ce soit par exemple, par la constitution d'un fonds de prévoyance, le rehaussement de la qualité éducative des services de garde, la bonification des services offerts ou l'entretien des immobilisations.

C'est dans cette perspective que ce document a présenté les différentes étapes menant à l'élaboration d'un plan d'affectation des surplus adapté aux priorités définies par l'organisme, au terme d'un examen détaillé de ses dépenses et de ses besoins.

⁶ Un [Plan d'action \(et bilan\) pour l'amélioration de la qualité éducative des services de garde en installation](#) doit être produit par les services de garde en installation dont le rapport d'évaluation de la qualité éducative indique la non-réussite de l'évaluation.

