

RÉSUMÉ DE RECHERCHE FACT 2026-02

La déclaration de revenus est devenue, discrètement, la porte d'accès aux prestations au Canada. Sa gouvernance n'a pas suivi.

Gillian Petit, Lindsay M. Tedds et Jennifer Robson

La déclaration de revenus des particuliers au Canada a d'abord été conçue pour une seule tâche : indiquer au gouvernement le montant d'impôt à payer. Ce rôle s'est toutefois élargi au fil des ans. Aujourd'hui, produire une déclaration de revenus constitue aussi la démarche la plus importante qu'une personne à faible revenu puisse entreprendre pour accéder à de nombreuses prestations, et c'est souvent la seule porte d'entrée dans le système. Si cette étape est manquée, une longue liste de versements auxquels la personne a droit n'arrive tout simplement jamais.

Dans un [nouvel article de la rubrique Policy Forum de la *Revue fiscale canadienne*](#), nous soutenons que cet élargissement a transformé l'administration fiscale en une infrastructure partagée pour la mise en œuvre des politiques sociales, à tous les ordres de gouvernement. Et que les règles et les responsabilités qui l'encadrent doivent en tenir compte.

D'un outil de perception à une porte d'accès aux prestations

La production d'une déclaration de revenus ouvre l'accès à deux grands groupes de prestations.

Le premier regroupe les prestations que l'Agence du revenu du Canada (ARC) administre et verse directement. Pour celles-ci, l'ARC établit l'admissibilité à partir de la déclaration et effectue elle-même le paiement. L'Allocation canadienne pour enfants (ACE), l'Allocation canadienne pour l'épicerie et les besoins essentiels (ACEBE, anciennement le crédit pour la TPS/TVH), l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT) ainsi qu'une série de prestations provinciales pour enfants fonctionnent toutes de cette façon. Pour ces programmes, produire une déclaration n'est pas une simple formalité déclarative. C'est une condition préalable. Ne pas produire de déclaration peut faire perdre la prestation entièrement, même si la personne y est admissible et l'a reçue l'année précédente.

Le second groupe de prestations est plus vaste et s'est élargi depuis la pandémie de COVID-19. Il s'agit de programmes administrés par d'autres organismes — fédéraux, provinciaux, territoriaux et

même municipaux — qui s'appuient sur les données de revenu détenues par l'ARC pour déterminer qui est admissible. La Prestation canadienne pour les personnes handicapées (PCPH), le Supplément de revenu garanti (SRG) — un complément à la Sécurité de la vieillesse pour les personnes âgées à faible revenu —, le Régime canadien de soins dentaires (RCSD), les régimes provinciaux d'assurance médicaments et les prestations de logement, de même que le laissez-passer de transport en commun à faible revenu de Calgary, puisent tous dans les renseignements que détient l'ARC. La production de la déclaration se situe en amont de chacun d'eux.

Au total, l'accès à un large éventail de prestations, aux trois ordres de gouvernement, est désormais conditionné par un seul geste : produire une déclaration de revenus.

Les personnes les plus susceptibles d'être admissibles sont aussi celles que le système risque le plus d'échapper

Le problème que pose le recours à la déclaration de revenus pour accéder aux prestations, c'est que la non-production est concentrée précisément chez les ménages que ces programmes visent à rejoindre. [Robson et Schwartz](#) estiment qu'en 2015, jusqu'à 12 % des Canadiens en âge de travailler, et jusqu'à 20 % des personnes vivant dans une famille sous le seuil de pauvreté, n'ont pas produit de déclaration. Les [données du gouvernement fédéral lui-même](#) donnent à penser que la non-production pourrait atteindre 17 % chez les personnes ayant un revenu inférieur à 20 000 \$.

Lorsque ces personnes ne produisent pas de déclaration, les systèmes que les gouvernements utilisent pour les repérer et les payer ne peuvent tout simplement pas fonctionner, quelle que soit leur admissibilité. Il en résulte des milliards de dollars de prestations non réclamées et un système redistributif qui donne de moins bons résultats pour les personnes mêmes qu'il devait aider.

Il est tentant de n'y voir qu'un problème de comportement : les gens ne feraient pas leurs démarches administratives. Nous soutenons qu'il faut aussi y voir un problème de gouvernance.

Pourquoi le système fiscal est désormais une infrastructure

Quand on parle d'infrastructure, la plupart des gens pensent aux routes, aux ponts et aux conduites d'eau : des objets physiques que les gouvernements construisent et, tout aussi important, entretiennent. Nous entendons quelque chose de plus large. L'infrastructure englobe aussi les systèmes administratifs durables, les pouvoirs juridiques et les pratiques de données que les gouvernements utilisent pour mettre concrètement en œuvre leurs décisions à grande échelle. La machinerie de l'ARC — ses registres de revenus, son processus de production des déclarations, ses canaux de partage de données, ses plateformes de versement — relève exactement de ce type de système. Les politologues ont un terme pour désigner la capacité qu'elle représente : le pouvoir infrastructurel de l'État, soit la capacité des gouvernements de mettre en œuvre leurs décisions par des moyens administratifs.

Il ne s'agit pas d'un simple changement d'étiquette. Le Canada, comme les autres pays de l'OCDE, ne comptabilise pas les systèmes administratifs comme de l'infrastructure dans ses comptes nationaux. Cet angle mort masque à quel point les gouvernements dépendent aujourd'hui de ces

systèmes — une dépendance que la pandémie a rendue impossible à ignorer lorsque l'ARC est devenue, presque du jour au lendemain, le canal de versement de l'aide d'urgence.

Désigner le système fiscal comme une infrastructure change ce que nous devrions en attendre. Nous ne laissons pas un pont se corroder pour ensuite blâmer les automobilistes qui ne peuvent plus le traverser. Une infrastructure doit être entretenue pour tous ceux qui en dépendent. Une fois le système de production des déclarations compris de cette façon, la persistance de la non-production chez les Canadiens à faible revenu ressemble moins à un manque d'effort individuel qu'à un actif public qui n'est pas maintenu en bon état.

Un système partagé sans responsable désigné

Lorsqu'une chose devient une infrastructure publique essentielle, elle doit être entretenue en tenant compte de la charge qu'elle supporte. Dans le système d'impôt sur le revenu des particuliers, cette charge comprend l'accès aux prestations : veiller à ce que la production des déclarations relie de façon fiable les personnes admissibles aux prestations auxquelles elles ont droit. Cette responsabilité n'incombe actuellement à personne.

Deux instruments assurent aujourd'hui la coordination entre le système d'impôt sur le revenu des particuliers et les prestations. Les accords de perception fiscale (APF) conclus entre Ottawa et les provinces harmonisent les assiettes fiscales et autorisent l'ARC à administrer impôts et prestations pour le compte des provinces. Les Services de vérification du revenu (SVR) permettent à l'ARC de communiquer des données de revenu à plus de 100 programmes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux, mais dans un seul sens — de l'ARC vers le programme — et uniquement avec le consentement du contribuable.

Ces deux instruments remplissent bien leur rôle; ni l'un ni l'autre n'a toutefois été conçu pour se demander si la porte d'accès que constitue la déclaration fonctionne réellement pour les personnes qui en dépendent. Les APF ne disent rien de l'amélioration des taux de production, du recours accru aux prestations ou de la correction des erreurs. Les SVR font sortir les données de l'ARC, mais jamais dans l'autre sens : un programme qui constate qu'une personne est admissible n'a aucun moyen de signaler à l'ARC qu'il faudrait l'aider à produire sa déclaration. Aucune instance n'est chargée de combler ces écarts d'accès.

Ce que cela donne en pratique

Le Bon d'études canadien (BEC) illustre clairement le problème. Le BEC aide les familles à faible revenu à épargner pour les études d'un enfant, sans exiger de contribution familiale. Pourtant, le recours demeure faible, et il est le plus faible chez les familles les plus pauvres : seulement 10 % environ des enfants vivant dans un ménage disposant de moins de 10 000 \$ le reçoivent, contre 24 % dans les ménages gagnant de 40 000 \$ à 49 999 \$. Jusqu'à 14 000 enfants par année en sont privés simplement parce qu'un parent n'a pas produit de déclaration de revenus.

L'ARC sait quels enfants sont potentiellement admissibles et transmet chaque année la liste à EDSC. Pourtant, les deux organismes ne mènent aucune démarche conjointe pour rejoindre les

familles qui ne s'inscrivent jamais. Et lorsque les versements destinés à un enfant s'interrompent, EDSC constate l'interruption sans pouvoir en établir la cause : il ne peut savoir si le revenu de la famille a dépassé le seuil ou si un parent n'a simplement pas produit de déclaration. Dans ce second cas, un simple rappel de produire sa déclaration pourrait être tout ce qui sépare un enfant de la prestation, mais personne n'est en mesure de l'envoyer.

Un schéma comparable s'observe dans l'aide sociale provinciale. En 2021, près de 15 % des bénéficiaires de l'aide sociale (290 930 personnes) à qui un feuillet T5007 avait été délivré — le formulaire qui déclare à l'ARC les versements d'aide au revenu — n'ont pas produit de déclaration de revenus. Leur revenu était donc déjà consigné auprès de l'ARC. Ces bénéficiaires comptent parmi les personnes les plus susceptibles d'être admissibles aux prestations versées par l'entremise du régime fiscal; pourtant, faute d'avoir produit une déclaration, ces prestations ne les ont jamais rejointes. Le système n'avait tout simplement aucun moyen de convertir en accès aux prestations une information qu'il détenait déjà.

La production automatique aide, mais elle ne règle pas tout

Le budget fédéral de 2025 a annoncé la production automatique des déclarations pour les personnes à faible revenu dont la situation fiscale est simple, avec une mise en œuvre progressive à compter de l'année d'imposition 2026. Il s'agit d'une véritable avancée, qui amènera certains non-déclarants dans le système. Un texte antérieur publié par le Canadian Tax Observatory défendait cette position en détail, saluant la production automatique comme un progrès réel tout en rappelant qu'il reste du chemin à faire. Mais l'automatisation ne résout pas la fragmentation sous-jacente. Lorsque l'accès dépend d'une porte d'entrée commune, les résultats ne tiennent pas seulement à la conception de chaque programme, mais à la question de savoir si les gouvernements assurent collectivement l'entretien du système qui transforme l'admissibilité en versement. Un article complémentaire de la rubrique Policy Forum de la même livraison aborde le volet évaluation de cette question et propose un cadre fondé sur le bien-être pour juger si les réformes administratives améliorent réellement l'accès et l'équité, et pas seulement si elles réduisent les coûts.

Une solution légère : un accord sur la production des déclarations et l'accès aux prestations

Nous proposons un accord intergouvernemental sur la production des déclarations et l'accès aux prestations. Il est délibérément modeste. Il ne centraliserait pas la prestation des services, n'élargirait pas les droits, n'affaiblirait pas la protection de la vie privée et ne toucherait pas aux responsabilités constitutionnelles. Il se superposerait aux instruments qui existent déjà et attribuerait ce qui manque actuellement : une responsabilité partagée à l'égard du bon fonctionnement de cette porte d'accès.

L'accord porterait sur quatre éléments :

- 1. Une responsabilité partagée à l'égard du soutien à la production des déclarations.** Là où la production des déclarations conditionne l'accès aux prestations, aider les gens à produire leur déclaration fait partie de l'architecture d'accès, et non d'un supplément facultatif. L'accord

établirait une responsabilité partagée quant à l'accès aux services de soutien à la production, tout en permettant aux provinces et aux territoires d'adapter les modèles de prestation aux écosystèmes de services locaux.

- 2. Des protocoles de données normalisés, bidirectionnels et fondés sur le consentement.** Les arrangements actuels ne permettent qu'un partage limité et unidirectionnel des renseignements fiscaux, de l'ARC vers les autres organismes administrateurs. Essentielle à la protection de la vie privée, cette structure empêche néanmoins une coordination qui pourrait réduire le fardeau administratif et améliorer l'accès. L'accord établirait des protocoles normalisés, à finalité limitée et fondés sur le consentement, permettant un signalement bidirectionnel entre les programmes et l'ARC. Ces protocoles favoriseraient la coordination et la notification sans modifier les compétences propres à chaque programme.
- 3. Une conception intégrée des services.** Les travaux sur le fardeau administratif et l'intégration des services montrent qu'une prestation fragmentée impose des coûts disproportionnés aux personnes disposant de ressources limitées. L'accord favoriserait une conception intégrée des services en arrimant la production des déclarations et l'accès aux prestations par l'entremise de réseaux d'intermédiaires de confiance. En vertu de l'accord, les gouvernements pourraient soutenir des réseaux coordonnés d'organismes communautaires qui accompagnent les personnes dans la production de leur déclaration, le consentement et l'accès aux prestations, leur permettant ainsi de naviguer dans les systèmes administratifs au sein d'environnements de service accessibles et dignes de confiance.
- 4. Rendement, apprentissage et mise à l'échelle.** L'accord devrait être mis en œuvre progressivement, à commencer par des projets pilotes ciblés dans des domaines où les écarts d'accès sont bien documentés, comme les prestations de logement, le Bon d'études canadien et les mesures de soutien aux personnes handicapées. Ces projets pilotes devraient s'accompagner d'une reddition de comptes publique fondée sur des indicateurs de rendement convenus, afin d'orienter la mise à l'échelle et les ajustements en fonction des résultats observés.

Les signataires seraient les gouvernements plutôt que les programmes pris isolément, ce qui traduit le fait qu'il s'agit d'un enjeu pangouvernemental : Ottawa représenté par l'ARC et le ministère des Finances, les provinces et les territoires par leurs organismes centraux.

Arrimer la gouvernance à la réalité

La déclaration de revenus est devenue une infrastructure déterminante : elle décide si des millions de Canadiens peuvent atteindre les prestations auxquelles ils ont droit. Nous soutenons que les gouvernements devraient la gouverner comme telle. L'accord ne réinvente pas la fédération et ne réécrit aucun programme. Il reconnaît simplement le système dont nous disposons déjà et attribue la responsabilité d'en assurer le bon fonctionnement.

COMMENT CITER

Petit, Gillian, Lindsay M. Tedds, and Jennifer Robson. 2026. "Tax Filing as State Administrative Infrastructure: Governance Gaps in Canada's Tax-Based Benefit System." *Canadian Tax Journal* 74 (2): 401–418.

<https://doi.org/10.32721/ctj.2026.74.2.pf.petit>

Le présent document constitue le Résumé de recherche FACT 2026-02, un résumé en langage clair de l'article ci-dessus. Veuillez citer l'article, qui est disponible en anglais seulement.

Ce billet est une production du partenariat Fair and Accountable Canadian Taxation (FACT), une initiative nationale de recherche et de mobilisation des connaissances qui examine l'équité et la responsabilité du système fiscal et de prestations du Canada. FACT réunit des chercheuses et chercheurs de l'Université de Calgary, de l'Université Carleton et de l'Université de Sherbrooke, ainsi que Social Capital Partners et le Canadian Tax Observatory. Le Partenariat FACT est financé en partie par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (subvention de développement de partenariat 890-2025-0173).