7 mars 2025

Évaluation de l'effet de la bonification du Régime de pensions du Canada sur le régime de retraite de la fonction publique

BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport examine l'effet de la bonification du Régime de pensions du Canada (RPC) de 2019 à 2025 sur le régime de retraite de la fonction publique (RRFP). Le directeur parlementaire du budget (DPB) a chargé le Bureau de l'actuaire en chef (BAC) de comparer les taux de cotisation réels du RRFP avec un scénario hypothétique intégrant pleinement chaque étape du RPC bonifié.

Analyste principal :

Christopher E. Penney, conseiller-analyste

Préparé sous la supervision de :

Sloane Mask, directrice

Remerciements :

Nous remercions les représentants du Bureau de l'actuaire en chef pour leur analyse et leurs commentaires inestimables, et sans qui ce rapport n'aurait pas pu voir le jour.

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants 1
Résumé 2
Introduction 4
La bonification du RPC et ses implications pour le RRFP 5
Taux de prestations et de cotisation au titre du RRFP 5
Résultats 7
Lien avec le taux de financement du RRFP 9
Considérations 9
Annexe A : Données et hypothèses du BAC 10
Notes 11

Faits saillants

Le RPC a été bonifié de 2019 à 2025 en augmentant les taux de cotisation et en élargissant les gains ouvrant droit à pension afin d'offrir des prestations de retraite plus élevées. Le RRFP, quant à lui, n'a pas ajusté ses taux de cotisation et de prestations en conséquence.

Dans un scénario hypothétique du Bureau de l'actuaire en chef, selon lequel les taux du RRFP ont été ajustés pour tenir compte de la bonification du RPC, la différence touchant les cotisations annuelles au RRFP augmente au fil du temps, pour atteindre, selon les projections, 9 % des coûts du service (environ 616 millions de dollars) en 2025-2026; au total, de l'exercice 2017-2018 à l'exercice 2025-2026, ces différences s'élèvent à environ 2 milliards de dollars.

Si les cotisations réelles au RRFP ont été plus élevées qu'elles ne l'auraient été dans un cadre pleinement intégré, les prestations accumulées par les participants l'ont été également. Étant donné que les cotisations perçues correspondent aux prestations accumulées, il n'y a pas d'incidence sur la situation de capitalisation du RRFP.

Résumé

Entre 2019 et 2025, le Régime de pensions du Canada (RPC) a été bonifié en faisant passer le pourcentage des revenus remplacés à la retraite d'un quart (25 %) à un tiers (33,33 %) des revenus moyens de travail d'un cotisant[1]. Les taux de cotisation payés par les travailleurs et les employeurs ont également été augmentés. En outre, un deuxième seuil des gains, appelé maximum supplémentaire des gains annuels ouvrant droit à pension (MSGAP), a été introduit. Ce seuil, ou plafond, des gains, est plus élevé que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), ce qui élargit la part des gains remplacés par le RPC.

Bien que le régime de retraite de la fonction publique (RRFP) soit intégré au RPC de base (ou initial), la formule du régime n'a pas été modifiée pour tenir compte des nouveaux taux de prestations et de cotisation plus élevés du RPC. À la demande du directeur parlementaire du budget (DPB), le Bureau de l'actuaire en chef (BAC) a examiné l'évolution que le RRFP aurait pu connaître dans un scénario hypothétique reflétant chaque étape de la bonification du RPC.

Actuellement, quand un prestataire atteint l'âge de 65 ans ou devient admissible à une pension d'invalidité du RPC ou du Régime de rentes du Québec (RRQ), le montant de la pension annuelle est réduit d'une « réduction pour RPC ». Depuis 2012, le pourcentage de réduction pour RPC correspond à 0,625 % des gains annuels ouvrant droit à pension indexés du RPC, multipliés par les années de service ouvrant droit à pension au titre du RRFP. Dans le scénario hypothétique, la réduction pour RPC du RRFP serait passée graduellement de 0,625 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) à 0,833 % du MGAP en 2023, puis à 0,833 % du maximum supplémentaire des gains annuels ouvrant droit à pension (MSGAP) en 2024 et en 2025.

À mesure que la réduction pour RPC augmente, les taux de prestations et de cotisation du RRFP diminuent. L'écart annuel qui en résulte entre les taux actuels du RRFP et le scénario hypothétique de pleine intégration au RPC bonifié est initialement modeste, mais se creuse avec le temps. En 2025-2026, cette différence atteint 9 %, ce qui équivaut à un écart de 616 millions de dollars pour cette seule année. Au cours de l'ensemble de la période analysée, la différence cumulée s'élève à environ 2 milliards de dollars.

Les parlementaires pourraient envisager des modifications législatives pour réviser le facteur de réduction pour RPC, qui est utilisé pour calculer les taux de prestations et de cotisation du RRFP, afin de remédier au désalignement des deux régimes de retraite causé par la mise en œuvre de la bonification du RPC.

Introduction

Entre 2019 et 2025, le Régime de pensions du Canada (RPC) a fait l'objet d'une bonification progressive conçue pour augmenter les prestations de retraite des travailleurs canadiens. La bonification comprenait des hausses du montant du revenu de retraite remplacé par le RPC, des hausses des taux de cotisation et l'introduction d'un deuxième niveau maximum, plus élevé, de gains ouvrant droit à pension, ce qui modifie considérablement la structure des gains ouvrant droit à pension dans le cadre du régime.

Le régime de retraite de la fonction publique (RRFP), qui était entièrement intégré au RPC avant 2019, n'a pas ajusté l'accumulation des prestations ni les taux de cotisation pour refléter cette bonification[2]. Par conséquent, ceux-ci continuent de profiter de prestations calculées à un taux plus élevé que si la formule d'intégration du RRFP avait été modifiée en fonction de l'expansion des prestations du RPC, ce qui conduit à des taux de remplacement du revenu combinés du RRFP et du RPC de plus de 2 % par année, et ce, jusqu'à concurrence du maximum de 35 années de service ouvrant droit à pension. En outre, les cotisations au RRFP ont dépassé les sommes qu'il aurait perçues si ses taux avaient été ajustés pour refléter les seuils de cotisation plus élevés du RPC.

Pour quantifier ces effets, le directeur parlementaire du budget (DPB) a demandé au Bureau de l'actuaire en chef (BAC) de procéder à une analyse. Le BAC a examiné un scénario hypothétique dans lequel le RRFP a ajusté ses taux d'accumulation des prestations et de cotisation pour les aligner sur la bonification du RPC, ce qui permet une comparaison directe avec les cotisations réelles au RRFP. Le présent rapport expose les conclusions de cette analyse, y compris la différence totale estimée entre le RRFP réel et un RRFP pleinement intégré, ainsi que les taux qui auraient été nécessaires pour s'aligner sur la bonification.

La bonification du RPC et ses implications pour le RRFP

La bonification du Régime de pensions du Canada (RPC), qui a commencé en 2019, a progressivement augmenté les taux de prestations et de cotisation, et a élargi l'éventail des gains ouvrant droit à pension des cotisants afin d'offrir des prestations plus élevées à la retraite. Ces changements ont été introduits en trois volets :

La **première composante supplémentaire :** de 2019 à 2023, le montant maximal du revenu remplacé par le RPC a été porté d'un quart (25 %) à un tiers (33 %) de la rémunération annuelle moyenne de travail, à concurrence du seuil maximal ou de la limite des gains.

La **deuxième composante supplémentaire** : les taux de cotisation des employés et des employeurs, appliqués au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), qui est ajusté chaque année en fonction de l'augmentation des salaires, ont été progressivement augmentés, passant de 4,95 % en 2018 à 5,95 % en 2023.

La **troisième composante supplémentaire** : à partir de 2024, un deuxième seuil de rémunération, le maximum supplémentaire des gains annuels ouvrant droit à pension (MSGAP), a été introduit. Ce nouveau seuil a été fixé à 7 % de plus que le MGAP en 2024 et porté à 14 % de plus en 2025 et au-delà.

Le 1er janvier 2025, les ajustements finaux du MGAP et du MSGAP, ainsi que leurs taux de cotisation respectifs, ont été appliqués, ce qui a achevé la bonification du RPC.

Taux de prestations et de cotisation au titre du RRFP

Les taux de cotisation au RRFP varient en fonction de la date d'adhésion. En janvier 2025, les participants qui ont adhéré au régime avant 2013 (groupe 1) cotisent 9,06 % de leur rémunération à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) et 11,64 % de leur rémunération au-delà de ce seuil. Les participants qui ont adhéré au régime après 2013 (groupe 2) cotisent 7,95 % de leur rémunération à concurrence du MGAP et 10,53 % de leur rémunération au-delà de ce seuil[3].

Le RRFP n'a pas ajusté ces taux pour refléter les seuils bonifiés du RPC, ce qui a entraîné un désalignement des deux régimes de retraite. Par conséquent, les cotisations combinées des participants au RRFP (au RRFP et au RPC) ainsi que les prestations accumulées sont plus élevées qu'elles ne l'auraient été dans le cadre antérieur à la bonification, ce qui permet de procurer aux futurs retraités des prestations de plus de 2 % par année, jusqu'à concurrence du maximum de 35 années de service ouvrant droit à pension.

Résultats

Le Bureau de l'actuaire en chef (BAC) a examiné l'évolution que le RRFP aurait pu connaître s'il avait pleinement intégré la bonification du RPC à partir de 2019. Comme le montre le tableau 1, la « réduction pour RPC » du RRFP aurait augmenté graduellement chaque année, passant de 0,625 % du MGAP à 0,833 % du MGAP en 2023, puis à 0,833 % du MSGAP en 2024 et 2025. Cela reflète les augmentations progressives de la bonification du RPC et les ajustements similaires que le RRFP aurait pu introduire progressivement.

Tableau 1
Approche progressive

Année civile	Niveau de réduction pour RPC	Seuil des gains
Avant 2019	0,625 %	MGAP
2019	0,656 %	MGAP
2020	0,688 %	MGAP
2021	0,729 %	MGAP
2022	0,781 %	MGAP
2023	0,833 %	MGAP
2024	0,833 %	MSGAP (1,07 X MGAP)
2025 et au-delà	0,833 %	MSGAP (1,14 X MGAP)

Source :
Bureau de l'actuaire en chef.

Note :
Des détails sur les données et les hypothèses sous-jacentes figurent à l'annexe A.

En s'appuyant sur cette approche progressive, le tableau 2 montre l'évolution que le coût annuel du service actuel du RRFP aurait pu connaître au cours de chaque exercice dans le scénario hypothétique. Au début de la période, les différences sont relativement modestes, mais elles augmentent à mesure que les réductions bonifiées prennent effet, pour atteindre une réduction de 9 % – soit 616 millions de dollars – d'ici 2025-2026. En tout, la somme de ces différences annuelles pour toutes les années indiquées s'élève à

environ 2 milliards de dollars, ce qui correspond aux cotisations des employés comme des employeurs. Il est important de noter que la même différence s'applique aux prestations accumulées par le RRFP. Comme ces chiffres reposent sur des hypothèses agrégées, ils ne correspondent pas nécessairement aux données réelles des Comptes publics et ils ne rendent pas nécessairement compte des effets détaillés sur des groupes spécifiques.

Tableau 2

Effet estimé sur le coût actuel du service

Exercice financier	Avant bonification du RPC (M$)	Après bonification du RPC (M$)	Effet (M$)	Effet en % du coût total du service
2018-2019	4 598	4 588	10	0,2 %
2019-2020	4 815	4 763	52	1,1 %
2020-2021	5 002	4 902	100	2,0 %
2021-2022	5 376	5 202	174	3,2 %
2022-2023	5 585	5 320	265	4,7 %
2023-2024	5 778	5 413	365	6,3 %
2024-2025	5 974	5 507	467	7,8 %
2025-2026	6 849	6 233	616	9,0 %

Source :
Bureau de l'actuaire en chef.

Note :
La colonne « Effet » montre la réduction annuelle des cotisations combinées au RRFP (employé et employeur) dans le scénario hypothétique. La somme de ces chiffres annuels donnerait la différence théorique totale au cours de l'ensemble de la période; toutefois, le BAC a averti que ces estimations reposent sur des hypothèses agrégées et ne représentent pas des cotisations réelles.

Il est également important de noter que l'analyse du BAC a été réalisée à un niveau agrégé et n'a pas fait de distinction entre les participants du groupe 1 et du groupe 2, ni entre les cotisations supérieures ou inférieures au MGAP. En outre, les conclusions excluent tout effet sur les conventions de retraite. Par conséquent, les chiffres présentés ne peuvent pas être utilisés pour formuler des implications précises pour des groupes d'employés individuels ni pour établir des correspondances avec les cotisations réelles inscrites dans les Comptes publics. Ils mettent plutôt en évidence la différence entre un

RRFP resté inchangé et un autre qui a été ajusté pour suivre l'évolution des seuils de bonification du RPC.

Les réductions de la valeur nominale en dollars qui figurent dans le tableau 2 sont également des projections et non des cotisations réelles. Selon le BAC, ces estimations ne devraient pas être utilisées à des fins autres qu'une comparaison entre l'introduction progressive hypothétique d'ajustements reflétant ceux du RPC et le RRFP inchangé.

Lien avec le taux de financement du RRFP

Le RRFP a accumulé plus de prestations et perçu plus de cotisations qu'il ne l'aurait fait dans un cadre pleinement intégré au RPC bonifié, ce qui a entraîné un désalignement des deux régimes de retraite. Toutefois, comme les cotisations perçues continuent de correspondre aux prestations accumulées, il n'y a pas d'incidence sur le taux de financement du RRFP.

Considérations

Les parlementaires pourraient envisager des modifications législatives pour réviser le facteur de réduction pour RPC, qui est utilisé pour calculer les taux de prestations et de cotisation du RRFP, afin de remédier au désalignement des deux régimes de retraite causé par la mise en œuvre de la bonification du RPC. La modification du régime entraînerait une baisse des cotisations pour les employés et le gouvernement (en tant qu'employeur), tout en contribuant à maintenir le taux de remplacement de 2 % par année, et ce, jusqu'à concurrence du maximum de 35 années de service ouvrant droit à pension.

Annexe A : Données et hypothèses du BAC

Le BAC a fondé son analyse sur les données et hypothèses démographiques utilisées dans le rapport actuariel sur le Régime de retraite de la fonction publique du Canada au 31 mars 2020[4], complétées par des hypothèses de croissance démographique actualisées fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à l'automne 2023. Les hypothèses économiques clés, y compris la croissance salariale, sont en grande partie conformes à celles énoncées dans le rapport actuariel sur les régimes de retraite des Forces canadiennes – Force régulière et Force de réserve au 31 mars 2022[5], avec des ajustements pour les années 2023 à 2025, tels que fournis par le Conseil du Trésor.

Le BAC a estimé les coûts actuels du service du RRFP en se référant aux tableaux du rapport actuariel sur le Régime de retraite de la fonction publique du Canada au 31 mars 2017, 2020 et 2023 pour les exercices 2019 à 2026[6]. Les résultats ne tiennent compte ni du service antérieur ni des cotisations rétroactives, et se concentrent plutôt sur le coût actuel du service de base.

Notes

[1] Le Régime de rentes du Québec (RRQ) a également été bonifié à compter du 1er janvier 2019. Bien que le calendrier de mise en œuvre et les taux diffèrent du calendrier de bonification du RPC, le facteur de coordination du RRQ n'a pas été mis à jour pour le RRFP.

[2] Le facteur de coordination du RPC a été mis à jour pour certains régimes de retraite, comme ceux des parlementaires fédéraux, afin de permettre de tenir compte de la bonification du RPC. D'autres régimes, y compris ceux des Forces canadiennes et de la GRC, n'ont pas été mis à jour de manière similaire et pourraient faire l'objet de questions comparables, mais l'analyse de ces régimes n'entre pas dans le cadre du présent rapport.

[3] Secrétariat du Conseil du Trésor, 2015. Consulté le 15 janvier 2025.

[4] 19e Rapport actuariel sur le Régime de retraite de la fonction publique du Canada au 31 mars 2020. Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, gouvernement du Canada. Consulté le 12 décembre 2024.

[5] Régimes de retraite des Forces canadiennes – Force régulière et Force de réserve au 31 mars 2022. Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, gouvernement du Canada. Consulté le 12 décembre 2024.

[6] Rapports récents sur les régimes de retraite du secteur public. Consulté le 12 décembre 2024.

RP-2425-031-S_f
T_RP_3.1.0f
© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2025