

Innovier en matière de pensions, dans l'intérêt des Canadiennes et des Canadiens
Les régimes à prestations cibles
Document de consultation – Mai 2014

Introduction – Questions

- Les répondants de régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées sous réglementation fédérale sont invités à répondre aux questions suivantes :
 - Est-ce que les régimes à prestations cibles constituent une option qui devrait être offerte aux employeurs et aux employés bénéficiant de régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées sous réglementation fédérale?

Oui. Les régimes à prestations cibles représentent un modèle de régime alternatif qui permettrait d'augmenter le nombre d'employés couverts par un régime de retraite et, si le cadre est correctement structuré, d'améliorer la sécurité du revenu de retraite. Cette option permettrait d'assurer la viabilité des régimes de retraite.

- Envisageriez-vous de convertir votre régime à prestations déterminées ou à cotisations déterminées sous réglementation fédérale en régime à prestations cibles si cela était possible? Veuillez donner les raisons à l'appui de votre réponse?

4.1 Administration et gouvernance – Questions

- Est-ce que ce cadre de gouvernance est approprié dans le cas des régimes de pension du secteur privé ou de sociétés d'État sous réglementation fédérale qui souhaitent se convertir en régimes à prestations cibles?

Le cadre de gouvernance est approprié considérant le partage des risques inhérent à ce type de régime. Toutefois, il restreint l'habilité du promoteur d'utiliser son régime de retraite comme outil efficace de gestion de la main d'œuvre, à moins que l'on y apporte des modifications concernant le service antérieur ou un éventuel programme de retraite anticipée. Dans ce cas, il conviendrait de prescrire des règles de capitalisation.

- Est-ce que les dispositions législatives ou réglementaires fédérales devraient prescrire la composition de l'organe de gouvernance (p. ex., proportion de participants au régime et de retraités, présence de fiduciaires indépendants)?

Non. Il ne devrait pas y avoir de disposition réglementaire concernant la composition du conseil de fiduciaires, sauf en ce qui concerne la représentation des différentes parties intéressées (employés syndiqués et non syndiqués, retraités, promoteur, etc.). Le promoteur devrait avoir le dernier mot en ce qui concerne la composition du conseil.

Les dispositions réglementaires devraient définir clairement deux rôles distincts, celui du promoteur et celui de l'administrateur. Le promoteur (l'employeur) détermine les éléments fondamentaux du régime (p. ex., gouvernance, conception, cotisations) et conserve le droit de modifier le régime. L'administrateur (le conseil de fiduciaires) gère le régime conformément au plan établi par le promoteur.

- Est-ce que le conseil de fiduciaires devrait avoir le pouvoir de modifier les documents constitutifs des régimes?

Non. C'est le promoteur qui devrait avoir ce pouvoir. L'administrateur (c'est-à-dire le conseil de fiducie) devrait gérer le régime en conformité avec les documents pertinents (document constitutif, politique de gouvernance, politique de capitalisation, plan de recouvrement des déficits ou d'utilisation des excédents, etc.). L'administrateur devrait déléguer certaines de ses fonctions à une tierce partie, incluant le promoteur du régime (par exemple pour le calcul des prestations, le paiement des prestations, les communications, divulgations, etc.).

- Quel devrait être l'appui requis de la part des participants pour qu'il soit possible d'apporter des modifications de fond au document constitutif d'un régime?

Aucun, puisque seul le promoteur du régime devrait avoir le pouvoir de modifier le document constitutif.

- Devrait-il exister des dispositions de gouvernance distinctes pour les régimes de pension sous réglementation fédérale selon que les employés concernés sont syndiqués ou non?

Non.

- Quel genre de processus pourrait-on envisager pour négocier les dispositions des régimes avec des employés non syndiqués assujettis à la réglementation fédérale?

Ce processus devrait correspondre à celui en vigueur dans l'organisation pour déterminer les autres éléments de la rémunération.

4.2 Politique de capitalisation – Questions

- Est-ce qu'une évaluation sur une base de continuité serait suffisante à des fins de mesure et de capitalisation des prestations cibles?

L'évaluation sur la base de continuité serait suffisante à des fins de capitalisation du régime. L'évaluation de solvabilité devrait être maintenue et obligatoire afin de pouvoir évaluer l'impact d'une éventuelle liquidation du régime à prestations cibles, et à des fins de communication aux participants du régime et au surintendant au sujet de la situation financière du régime.

- Quelle approche faudrait-il incorporer au cadre législatif et réglementaire fédéral : l'approche fondée sur la marge, ou l'approche probabiliste?

L'approche fondée sur la marge devrait être privilégiée. Toutefois, dans le cas des régimes de plus grande taille, la décision pourrait être laissée à la discrétion du conseil de fiduciaires.

L'approche probabiliste pourrait manquer de fiabilité dans le cas des régimes de plus petite taille qui sont plus sensibles aux petits événements que les régimes de grande taille.

L'approche de la marge basée sur les tests de simulation de crise pourrait être plus accessible aux régimes de plus petite taille, et permettre ainsi d'augmenter le nombre d'employés couverts par un régime de retraite.

- Est-ce que l'approche prévoyant une provision pour écarts défavorables est appropriée pour établir une marge de capitalisation, ou faudrait-il effectuer, ou autoriser, un autre calcul de la marge (par exemple une marge fondée sur un taux d'actualisation)?

L'approche prévoyant une provision pour écarts défavorables est plus appropriée, car elle permet plus de transparence dans les communications que l'approche fondée sur un taux d'actualisation. Toutefois, cette marge de prudence devrait être centralisée et ne pas être appliquée ailleurs dans le modèle (ou dans les hypothèses) afin de ne pas être comptabilisée deux fois.

Le niveau de la provision pour écarts défavorables devrait dépendre de la composition de l'actif, de sa maturité, ainsi que d'un taux de probabilité visé (par exemple 85 %) pour que le régime reste entièrement capitalisé sur une certaine période (trois ans par exemple).

Les cotisations projetées sur une certaine période (15 ans par exemple) doivent être suffisantes pour capitaliser entièrement le régime et accumuler une provision pour écarts défavorables.

- Quel serait l'horizon prévisionnel adéquat pour calculer la provision pour écarts défavorables?

Comme la provision pour écarts défavorables doit servir à traverser les périodes de fluctuations à court terme, l'horizon prévisionnel devrait se rapprocher de la fréquence des évaluations (entre un et trois ans).

- Faudrait-il exiger des évaluations sur une base de continuité selon le principe d'un groupe sans entrants ou d'un groupe avec entrants?

Selon le principe d'un groupe sans entrants. Si le principe d'un groupe avec entrants constitue un bon outil pour la prise de décision, il n'est pas nécessairement applicable à tous les régimes et constituerait un obstacle pour les petits régimes.

- À quelle fréquence devrait-on exiger la tenue d'évaluations?

Évaluation de capitalisation sur une base de continuité : une fois tous les trois ans. Si l'actif est inférieur à la somme du passif et de la provision pour écarts défavorables, l'évaluation de capitalisation devrait être réalisée une fois par an jusqu'à ce que l'actif soit supérieur à cette somme.

Évaluation de solvabilité : une fois par an.

- Est-ce que certains éléments de la politique de capitalisation (p. ex., les taux applicables à la provision pour écarts défavorables) devraient être fondés sur les conseils de sources comme l'ICA, ou devraient-ils être prescrits de manière détaillée dans la législation ou le règlement?

On devrait se fonder principalement sur les conseils donnés par l'Institut canadien des actuaires (ICA) dans ses publications, comme les notes éducatives. Une méthode prescrite comporterait trop de restriction et pas assez de souplesse pour pouvoir s'adapter aux caractéristiques propres à chaque régime. Toutefois, certaines indications pourraient être données, en gardant une certaine souplesse (ex. : le BSIF publie chaque année des lignes directrices sur les taux d'actualisation acceptables. Une publication de ce type portant sur la provision minimale pour écarts défavorables pourrait être envisagée).

4.3 Cotisations – Questions

- Est-ce que l'approche proposée concernant les cotisations aux régimes sous réglementation fédérale est appropriée?

Oui, mais les cotisations de l'employeur devraient être liées au calcul des prestations (si la rente correspond à un pourcentage du salaire, la cotisation de l'employeur devrait être un pourcentage du salaire; si la rente correspond à un montant fixe, la cotisation de l'employeur devrait être un montant fixe, à moins que l'on prévoie modifier le calcul de la rente en cas d'excédent, auquel cas une cotisation par pourcentage serait plus adéquate).

La conception du régime et les cotisations devraient être fixées en respectant un certain équilibre entre la stabilité et l'équité intergénérationnelle.

Il convient de fixer des règles relatives au calcul du facteur d'équivalence. Les cotisations peuvent-elles dépasser la limite de 18 %? La règle du 50 % (partage des coûts) et la limite fixée à 9 % des cotisations des employés ne devraient pas s'appliquer.

- Est-ce que certaines des caractéristiques des cotisations devraient être déterminées par les participants aux régimes, ou est-ce qu'elles devraient plutôt être prescrites de manière détaillée dans la législation ou la réglementation?

La législation devrait autoriser des cotisations fixes ou variables pour les employeurs.

4.4 Structure des prestations – Questions

- Est-ce que l'approche consistant à établir deux catégories de prestations est appropriée?

Oui, mais la classification pourrait être problématique en soi. Dans certains cas, la catégorie est évidente (prestations de base pour le calcul de la rente, et prestations accessoires pour les indexations futures). Mais dans le cas de la subvention de retraite anticipée par exemple, le choix est plus difficile. Si on la supprime pour ceux qui partent à la retraite maintenant, cela pourrait être perçu comme inéquitable par rapport à ceux qui ont déjà pris leur retraite, ou ceux qui la prendront ultérieurement (si la subvention était remise en vigueur).

Les employés n'auront plus la possibilité de verser des cotisations facultatives afin de bonifier leurs prestations (régimes de retraite flexibles).

Cette approche exige de manière implicite l'ajout d'un élément d'indexation dans la conception du régime, sinon, la seule façon de faire participer les retraités au plan de recouvrement des déficits sera de réduire le montant des prestations qu'ils reçoivent. Ne pas indexer les paiements futurs permet de faire participer les retraités au plan de recouvrement de façon plus accommodante.

Le régime de retraite perdra aussi de sa capacité à servir d'outil de gestion de la main d'œuvre (s'il ne prévoit pas de subvention ni de programme de retraite anticipée). D'autre part, comme cette approche entraîne moins d'équité entre les générations, les règles de capitalisation connexes devront être fixées avec prudence.

- Est-ce que la définition des prestations de base et des prestations accessoires devrait être établie par les régimes, ou devrait-elle plutôt être prescrite de manière détaillée dans la législation ou la réglementation fédérale?

La classification des prestations devrait être établie par les régimes de retraite, mais en respectant certaines balises imposées par la législation (prestations de base pour le calcul de la rente, et prestations accessoires pour les indexations futures). Pour les prestations tombant dans une zone grise, la décision devrait être laissée à la discrétion du régime pour que la philosophie de rémunération de l'organisation soit appliquée.

4.5 Plan de recouvrement des déficits de capitalisation – Questions

- Est-ce que les mesures de recouvrement des déficits et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits dans la législation ou la réglementation fédérale? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?

La législation devrait exiger que les mesures de recouvrement des déficits soient fixées d'emblée, sous réserve de minimums prescrits dans la réglementation. La législation devrait également prévoir des dispositions à appliquer dans certaines situations qui ne peuvent pas être corrigées par un plan de recouvrement (si le plan ne suffit pas à redresser la situation).

La législation pourrait établir que la hausse des cotisations ou le gel des indexations futures serait la première mesure de recouvrement à appliquer. La réduction des prestations devrait être la dernière mesure à appliquer, et il faudrait commencer par réduire les prestations accessoires avant les prestations de base.

- Est-ce que des mesures de recouvrement des déficits devraient être prises dès le moment où la provision pour écarts défavorables commence à diminuer ou dès que le critère de probabilité n'est plus rempli?

La provision pour écarts défavorables devrait servir de marge de manœuvre pour permettre au régime de retraite de traverser les tempêtes. Par conséquent, les mesures de recouvrement ne devraient pas être appliquées dès que la provision pour écarts défavorables commence à diminuer, mais il ne faudrait pas non plus attendre qu'elle soit entièrement épuisée. Les mesures de recouvrement pourraient être prises lorsque les cotisations projetées sur une période de 15 ans ne suffisent plus à capitaliser entièrement le régime et à accumuler une provision pour écarts défavorables. On pourrait aussi envisager d'appliquer un ajustement minimal (augmentation des cotisations/gel des indexations futures) lorsque la provision pour écarts défavorables diminue de 50 % (ou d'un autre pourcentage prédéterminé).

4.6 Plan d'utilisation des excédents de capitalisation – Questions

- Est-ce que les mesures d'utilisation des excédents et leur ordre de priorité devraient être établis par les participants aux régimes ou devraient-ils plutôt être prescrits par voie législative ou réglementaire? Dans ce dernier cas, quelles mesures devrait-on prescrire, et quel devrait être leur ordre de priorité?

La législation devrait prescrire que les excédents doivent servir en priorité à atténuer l'impact des plans de recouvrement des déficits mis en œuvre qui n'ont pas encore été annulés. Les autres mesures d'utilisation des excédents devraient être du ressort du promoteur du régime ou du conseil des fiduciaires, et être clairement définies dans la politique d'utilisation des excédents. Des précautions s'imposent en ce qui a trait aux effets à long terme des mesures de bonification des prestations.

- Quelle serait la marge appropriée (en sus de la capitalisation intégrale des régimes) au-delà de laquelle l'utilisation des excédents serait autorisée? Qu'est-ce qui constituerait un plafond adéquat au regard de l'utilisation des excédents?

Une marge de 5 % serait appropriée pour l'utilisation des excédents. Par ailleurs, l'utilisation de l'excédent ne doit pas avoir pour conséquence de diminuer le ratio actif/(passif + provision pour écarts défavorables) en dessous de 100 %.

4.7 Communications – Questions

- Quelle est votre opinion au sujet des exigences de communication additionnelles mentionnées précédemment?

Les modalités de partage du risque et les effets éventuels sur les prestations des employés devraient être clairement expliqués. Pour assurer une meilleure uniformité d'un régime à l'autre, les termes prescrits dans ces communications devraient être mis au point par les organismes de réglementation.

- Quelle est votre opinion au sujet de la détermination du moment, de la fréquence et de l'ordonnancement en ce qui touche la communication de ces renseignements additionnels?

Tous ces éléments sont appropriés.

- Quelle est votre opinion concernant l'exigence faite à l'administrateur d'un régime de faire rapport sur le ratio de capitalisation sur une base de solvabilité du régime dans les rapports annuels à des fins d'information seulement?

Cette exigence est appropriée. Cet élément devrait également figurer dans le relevé annuel aux participants du régime, pour pouvoir comparer la santé financière du régime d'une année à l'autre.

4.8 Conversion de régimes de pension en régimes à prestations cibles – Questions

- Quelle est votre opinion sur le traitement à réserver aux prestations lors d'une conversion?
- Avez-vous d'autres opinions sur la manière dont il faudrait calculer les prestations accumulées au moment de la conversion?

Les prestations accumulées devraient être calculées en fonction d'un montant en dollars et d'une date de paiement. La date de retraite anticipée et la subvention de retraite anticipée, le cas échéant, devraient être acquises.

- Le cas échéant, quelle est votre opinion au sujet de la conversion des régimes à cotisations déterminées sous réglementation fédérale en régimes à prestations cibles?

Il s'agit d'une amélioration pour les participants des régimes, qui pourraient ainsi bénéficier d'un partage des risques et d'investissements mis en commun.

4.9 Règles de transfert et d'immobilisation – Questions

• Est-ce qu'il y a des points particuliers associés à l'immobilisation des cotisations et au transfert de droits à pension dans le contexte des régimes à prestations cibles qui devraient être abordés dans le cadre législatif et réglementaire fédéral?

Non. L'immobilisation des cotisations permet d'éviter la fuite de l'épargne. Le transfert des droits est un bon moyen pour économiser en prévision de la retraite, et il simplifie en même temps la tâche de l'administrateur en réduisant le nombre de titulaires d'une rente différée. Toutefois, le transfert des droits n'est pas sans conséquence, puisqu'il s'accompagne d'une certaine pression pour déterminer la valeur de la rente à la cessation d'emploi, et qu'il nécessite l'augmentation de l'encaisse pour être en mesure de faire face aux importantes sorties de fonds éventuelles (qui auront pour effet de diminuer le rendement du régime, et donc d'augmenter ses coûts, etc.).

L'administrateur du régime devrait pouvoir obliger le transfert des droits dans certaines circonstances (prestations de petite taille), de façon à maintenir les coûts d'administration à un niveau raisonnable lorsque le régime de retraite ne constituera pas une source de revenus importante pour la retraite.

La clause de transfert des droits devrait être obligatoire si la cessation d'emploi survient dix ans avant l'âge de la retraite. Chaque promoteur devrait pouvoir décider s'il offre ou non la clause de transfert des droits par la suite.

4.10 Cessation d'emploi – Questions

- Quelle est votre opinion au sujet de la méthode devant servir à calculer la valeur imputable à un particulier à la cessation d'emploi?

Dans un régime où les prestations déterminées sont des prestations « cibles » (et non garanties), la méthode utilisée pour déterminer la valeur des prestations représente un enjeu de taille. Afin d'éviter tout débat, cette méthode devrait être prescrite dans la législation. L'utilisation du ratio de capitalisation en vigueur peut convenir, mais cette méthode ne tient pas compte du fait que ce taux peut fluctuer (risque découlant du fait que les prestations sont des prestations « cibles » et non garanties), et elle repose sur une estimation comportant une importante marge de prudence. Cependant, chaque régime devrait pouvoir décider de verser l'excédent ou non (ratio de capitalisation plafonné à 100 %). Par ailleurs, la méthode choisie devrait tenter d'offrir une valeur de transfert équivalente au passif de l'employé qui cesse son emploi (sans tenir compte des effets de la provision pour écarts défavorables ou d'autres mesures de prudence concernant les hypothèses), en appliquant les conditions suivantes :

- Utilisation des taux de capitalisation
- Calcul à l'âge optimal (et non à l'âge normal de la retraite) de façon à refléter :
 - la pleine valeur de l'ensemble des prestations;
 - le fait que l'employé cherchera à maximiser la valeur de la rente;
 - l'intégralité des prestations accessoires acquises (tout en reflétant le risque/attente que celles-ci soient versées).

Le transfert des droits est généralement considéré comme optionnel donc toute méthode d'évaluation est acceptable dans la plupart des cas. Mais lorsque la valeur de la rente est inférieure à un certain seuil (actuellement 20 % du MAGA), cette valeur est automatiquement versée à l'employé. Dans ce cas, la méthode d'évaluation devra reposer sur des bases solides pour refléter la valeur attendue des prestations cibles.

Il devrait être établi que la valeur à la cessation d'emploi ne peut en aucun cas être inférieure aux cotisations de l'employé (intérêt compris, selon le rendement réel). Toutefois, on ne devrait pas empêcher de maintenir la règle actuelle selon laquelle les cotisations de l'employé ne doivent pas dépasser 50 % des droits à pension (ou tout pourcentage inférieur à 100 %).

4.11 Cessation du régime et liquidation – Questions

- Quelle est votre opinion au sujet de la formule devant servir à calculer la valeur à la cessation du régime? Serait-il plus à propos de recourir au ratio de solvabilité?

Il serait plus approprié d'utiliser le ratio de solvabilité si le promoteur prend la décision de mettre fin au régime ou de procéder à sa liquidation, à moins qu'il partage une partie du risque de déficit, ce qui devrait constituer un obstacle à la cessation du régime. Le surintendant pourrait avoir le pouvoir d'évaluer la situation financière du régime et les raisons financières à l'origine de cette liquidation, et de déterminer la mesure à appliquer.

- Quelle est votre opinion concernant l'application des exigences de solvabilité en cas de cessation de régime dans les cinq ans suivant la conversion d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale?

C'est une bonne chose, mais, dans le cas d'un régime basé sur le salaire en fin de carrière, il pourrait être difficile de déterminer ou de comprendre ce qui est couvert par ces exigences de solvabilité (ex. : impact des hausses salariales après conversion).

4.12 Application aux régimes interentreprises – Questions

- Dans quelle mesure les éléments du cadre fédéral relatif aux régimes à prestations cibles proposé pourraient-ils s'appliquer aux régimes interentreprises?

Nous n'avons pas d'opinion particulière sur la question, mis à part le fait que les régimes interentreprises suivent un modèle semblable à celui du régime à prestations cibles, et qu'ils pourraient donc nous éclairer sur les principaux éléments, défis et points à améliorer dans un régime à prestations cibles.

- Quels sont les éléments conceptuels sous-jacents qui devraient être différents par rapport aux régimes à employeur unique?

Sans opinion.

Pension Innovation for Canadians: The Target Benefit Plan

Consultation Paper – May 2014

Introduction -Questions:

- Plan sponsors that currently have a federally-regulated DB or DC plan are invited to indicate the following:

- Should TBPs be an option available to employers and employees of federally-regulated DB or DC plans?

Yes. TBPs represent an alternative plan design that may increase the number of employees covered by a pension plan and could, if the framework is properly structured, enhance the retirement income security and provide a viable way to create sustainable pension plans.

- Would you consider converting your federally-regulated DB or DC plan to a TBP plan if this option was available? Why or why not?

4.1 Administration and Governance - Questions:

- Is this governance framework appropriate for federally-regulated private sector and Crown corporation pension plans wishing to convert to a target benefit plan?

The governance framework is appropriate considering the risk sharing aspect of the plan. However, the governance will restrict the ability of the plan sponsor to use the pension plan as an efficient workforce management tool unless past-service amendments or an early retirement window can be implemented. Funding rules in that case would need to be prescribed.

- Should the federal legislation or regulations be prescriptive regarding the composition of the governance body (e.g., proportion of plan members and retirees, presence of independent trustees)?

No. There should be no regulations on the composition of the Board of Trustees other than representation required from different stakeholder groups (such as unionized employees, non-unionized employees, pensioners, Sponsor, etc.). The Sponsor should have the final decision on the composition of the Board.

The regulations should clearly define two separate roles: sponsorship and administration. The Sponsor (employer) sets up the fundamental elements (such as governance, design, contributions) and retains the power to amend. The Administrator (a Board of Trustees) administers the plan according to the blueprint established by the Sponsor.

- Should the Board of Trustees have powers to amend plan documents?

No, the Sponsor should retain the power to amend the plan. The Administrator (i.e. Board of Trustees) shall administer the plan in accordance with the relevant plan documents (plan text, governance policy, funding policy, surplus utilization/deficit recovery plan, etc.). The Administrator shall be able to delegate some of their functions to a third party, including the Plan Sponsor (e.g. calculation of benefits, payments of benefits, communications, disclosures, etc.).

- What should be the plan member support level requirement for making substantial amendments to the plan text?

None as the power to amend the plan text should remain with the Sponsor.

- Should there be different governance framework provisions applicable to federally-regulated pension plans in unionized and non-unionized environments?

No.

- What type of process could be used for negotiating provisions of the plan with employees in federally-regulated non-unionized environments?

Determination of provisions for non-unionized employee should be similar to the organization's current process to set other compensation elements.

4.2 Funding Policy – Questions:

- Is the going concern valuation sufficient to measure and fund target benefits?

The going concern valuation is sufficient to fund the plan. Solvency valuations should be maintained and mandatory in order to evaluate the impact a wind-up would have on the TBP, and for disclosure purposes to plan members and supervisory authority regarding the financial situation of the plan.

- Which approach should be adopted under the federal legislative and regulatory framework: the margin or the probability test?

The margin approach should be the preferred approach, but it could be left at the discretion of the Board of Trustees for larger plans.

The probability test may be unreliable for smaller plans where small events could have bigger impact than they would in larger plans.

Margin based on stress testing could be more accessible for smaller plans and would therefore facilitate the goal of increasing the number of employees covered by a pension plan.

- Is the PfAD approach appropriate as a funding margin or should a different margin calculation be provided for or allowed (e.g., through a discount rate margin)?

PfAD is appropriate since it will make the disclosure more transparent than through a discount rate. However, margin of conservatism should not be applied elsewhere in the model (or assumptions) in order to centralize the margin to one point and avoid double counting.

The level of PfAD should be based on asset mix and maturity and on a probability objective (such as 85%) that plan remains fully funded over a period (such as 3 years).

Projected contributions over a period (such as 15 years) need to be sufficient to meet full funding plus PfAD.

- What is the appropriate time horizon for the purposes of calculating the PfAD?

Since PfAD should allow for weathering the storm in cases of short term fluctuation, the time horizon should be close to the valuation frequency (1 to 3 years).

- Should going concern valuations be required on a closed group or open group basis?

Closed group. Open group, while being a good decision-making tool, is not necessarily accessible for all plan sizes (would be an impediment for small plans).

- How frequently should valuations be required?

Funding – every 3 years. If the assets are less than the sum of the liability and the PfAD, the funding valuation should be performed annually until the sum of the liability and the PfAD exceeds the assets.

Solvency assessment – annually.

- Should some of the specifics on the funding policy (e.g., PfAD rates) rely on guidance from sources such as the Canadian Institute of Actuaries (CIA) or should they be more fully prescribed in legislation or regulations?

Publications (such as educational notes) from Canadian Institute of Actuaries (CIA) should be the primary source of guidance. Prescribed methodology could be too restrictive and not flexible enough to adjust for the specifics of each plan. However, some guidance, while flexible could be provided (e.g. OSFI currently publishes a guideline on acceptable discount rates on an annual basis. A similar publication regarding minimum PfAD could also be considered).

4.3 Contributions – Questions:

- Is this approach to contributions for federally-regulated plan appropriate?

Yes, but it should be prescribed that the employer contribution is linked to the benefit formula (i.e. if the pension is defined as a % of pay, the employer contribution should be a % of pay; if the pension is defined as a fixed \$, the employer contribution should be a fixed \$ unless the intent is to update the pension formula with surplus where a % of pay contribution may be more adequate).

The design and the contributions should be determined based on a balance between stability and intergenerational equity.

The rules of the PA calculations should be defined. Can the contributions exceed the 18% limit? The 50%-rule (cost sharing) and the 9% limit on employees' contributions should not be applied.

- Should some of the specifics concerning contributions be determined by plan members or more fully prescribed in legislation or regulations?

Legislation should allow for either fixed or variable employer contributions.

4.4 Benefits Structure – Questions:

- Is the approach of categorizing benefit in two classes appropriate?

Yes, but the categorization itself may be challenging. There are some obvious categorizations, e.g. pension formula should be considered as the base, and future indexation should be considered as ancillary. The categorization of the early retirement subsidy, for example, is more difficult. If you remove it for those retiring now, it may be considered as unfair when compared with those who retired in the past or that will retire in the future (if the subsidy is reinstated).

There will no longer be an opportunity for employees to make optional contributions to improve benefits (flexible pension plans).

There is an implicit requirement to provide indexation as part of the design otherwise there won't be the possibility to have pensioners participate in the deficit recovery plan other than by reducing the actual \$ they receive. Not indexing future payments is a softer way for pensioners to participate in the deficit recovery plan.

The pension plan will also lose some of its ability to act as a workforce management tool (e.g. if an early retirement subsidy and an early retirement window can't be provided). Also, such features provide less intergenerational equity so care will be required in setting the funding rule for such amendments.

- Should base and ancillary benefits be determined by pension plans or more fully prescribed in federal legislation or regulations?

The categorization of benefits should be determined by pension plans, but some requirements could be imposed by legislation (e.g. pension formula categorized as base and future indexation categorized as ancillary). The categorization of some benefits that fall within the grey area should be left to plan discretion in order to allow pension plans to align with Sponsor's compensation philosophy.

4.5 Funding deficit recovery plan - Questions

- Should the deficit recovery measures and their prioritization be determined by plan members or more fully prescribed in federal legislation or regulations? If the latter, what measures should be prescribed and what should be their order of priority?

Legislation should require that recovery measures be determined at the on-set but subject to prescribed minimum in the regulations. Legislation should also prescribe mechanisms to determine how to address situations that can't be corrected by the recovery plan (if the recovery plan is not enough to recover).

Legislation could prescribe that first measure to be implemented in the recovery plan is to be an increase in contributions/freeze on future indexation. Benefits reduction should be the last recovery measure implemented and the ancillary benefits should be reduced before the base benefits.

- Should deficit recovery measures be triggered as soon as the PfAD starts to be depleted or the probability test is not met?

PfAD should be the "buffer" that allows the pension plan to weather the storm. Therefore, recovery measures should not be implemented when the PfAD starts depleting but should not also wait for it to be exhausted. The minimum trigger could be when the projected contributions over 15 years do not meet the full funding plus PfAD. Another approach could be to trigger a minimal adjustment (increase in contributions/freeze on future indexation) once 50% (or other prescribed percentage) of the PfAD is depleted.

4.6 Funding surplus utilization plan - Questions

- Should the surplus utilization measures and their prioritization be determined by plan members or more fully prescribed in legislation or regulations? If the latter, what measures should be prescribed and what should their order of priority be?

Legislation should prescribe that the first priority for surplus utilization is to revert the outstanding impact of any deficit recovery plan. The other surplus utilization measures should rest with the Plan Sponsor or the Board of Trustees and should be clearly defined in the surplus utilization policy. Prudent care should be applied to the long term impact of the benefit improvements provided.

- What would be an appropriate margin (over the fully-funded level) to allow surplus utilization? What would be an appropriate cap on the utilization of surplus?

The additional margin of 5% before utilization of surplus is appropriate. No surplus utilization should bring the ratio of Asset / (Liability + PfAD) below 100%.

4.7 Disclosure and Communication - Questions

- What are your views on the proposed additional disclosure requirements listed above?

Fully disclosure of the risk-sharing and the possible impact on the employee's benefits should be clearly explained. In order to be consistent from one plan to another, prescribed language to be included within the communications should be developed by the regulators.

- What are your views on the timing, frequency, and sequence for communicating these additional disclosure items?

All are appropriate.

- What are your views on requiring the plan administrator to report the solvency funding ratio of the plan in its annual reports for informational purposes only?

This is appropriate. It should also be included in the annual statement to plan members. This allows a comparable measure of the health of the pension plan.

4.8 Conversion of Pension Plans to Target Benefit Plans - Questions

- What are your views on how benefits are treated upon conversion?
- Do you have any other views on how accrued benefits should be calculated at the time of conversion?

Accrued benefits should be calculated based on a \$ figure and payment date. Early retirement date and subsidy, if any, should be vested.

- What views, if any, do you have on converting federally-regulated DC plans to TBPs?

This is an improvement for plan members and would allow the plan members to gain access to risk & investment pooling.

4.9 Portability and Locking-in Rules - Questions

- Are there any TBP-specific issues in relation to locking-in and portability that should be addressed in the federal legislative and regulatory framework?

No - the locking-in is required to avoid savings leakage and the portability provides efficient retirement savings and also simplifies the task of the administrator by reducing the number of deferred plan members. However, portability has serious consequences such as pressure to determine such termination value and the need to increase cash holdings due to significant cashout possibilities (which will bring return on plan investments down hence increasing the cost of the plan, etc.)

The plan Administrator should have the ability to force portability in certain circumstances (small pension rule). This is required to maintain reasonable administration cost in circumstances where the pension plan will not be a significant source of income to the retiree.

The availability of portability provisions should be mandatory if termination occurs 10 years before the pensionable age. Each Plan Sponsor to decide whether to offer portability afterwards.

4.10 Individual Termination - Questions

- What are your views on the methodology used to calculate the individual termination value?

In a plan where the defined benefit is a target (rather than a guarantee), the method used to determine the value of this benefit represents an issue. In order to avoid any debate, the methodology should be prescribed in the legislation. Addressing this through the use of the current funding ratio may be adequate but it doesn't reflect the possibility that the ratio may either improve or deteriorate in the future (i.e. risk inherent to the fact that the benefits are targeted rather than guaranteed), and is based on an estimate with normally significant margin for conservatism. Nevertheless, each plan should be able to decide whether surplus can be cashed out or not (i.e. cap funding ratio at 100%). Also, the method should try to match the liability of the terminating employee (without the impact of PfAD or other conservatism measure on the assumptions):

- Based on funding rates
- Calculated at optimal age (not normal retirement age) in order to:
 - Reflect full value of benefits
 - Reflect that employee will act to maximize value
 - Reflect all vested ancillary benefits (based on expectation/risk that they will be paid)

It's a common view that portability is an option, so any valuation method is acceptable. This is true in most cases, but in situation where the value of the pension is below a specified threshold (currently 20% of YMPE), the value is automatically paid out. In this specific circumstance, the valuation method needs sound footing that fully tries to reflect the expected value of the target benefit.

It should be prescribed that the termination value can't be less than the employee's own contributions (with interest – based on actual fund return). However, it should not be prohibited to maintain the current rule that ensures employee's own contributions don't exceed 50% (or any percentage less than 100%) of the Pension Benefit Credit.

4.11 Plan Termination and Wind-up - Questions

- What are your views on the formula used for calculating termination value? Would it be more appropriate to use the solvency funding ratio?

The solvency ratio should be used if the sponsor is making the decision to terminate and wind-up the plan unless the sponsor is sharing some deficit funding risk. This should act as an impediment to plan termination. The Superintendent could be the delegated authority to assess the financial situation of the plan, the financial reason for the wind-up and determine which funding measure should be used.

- What are your views on applying solvency requirements in the case of plan termination within 5 years of conversion from a federally-regulated DB plan?

This is a good measure, however it may be hard to track or understand in a final salary plan what is protected by this solvency requirement provision (e.g.: impact of salary increase provided after conversion).

4.12 Application to multi-employer plans - Questions

- To what extent could the proposed elements of the federal TBP framework apply in a multi-employer context?

No specific views other than multi-employers currently have a model similar to the TBP. The current multi-employer model could provide guidance on key elements, challenges and areas for improvement.

- What elements of the plan design would need to be different from the single employer environment?

No specific views.