



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

CFP – 007M
C.P. – Rapport
D'Amours
TEXTE FRANÇAIS



Le 7 août 2013

**Commentaires de l'ACARR sur les
recommandations du Comité d'experts sur
l'avenir des régimes de retraite au Québec.**

**Un exposé à l'intention de la Commission des
finances publiques du Québec**

PERSONNE-RESSOURCE À L'ACARR

Monsieur Bryan Hocking

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, bureau 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 225

Télec. : 416-964-0567

Courriel : bryan.hocking@acpm.com

Site Web : www.acpm-acarr.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Introduction	3
1. Un nouveau régime – La rente longévité à 75 ans	3
2. La révision des règles de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées	4
3. La révision des valeurs de transfert	7
4. La restructuration des prestations de retraite accumulées	8
5. La gestion des régimes de retraite à prestations déterminées	10
6. Les régimes de pension agréés collectifs (régimes volontaires d'épargne retraite)	11

AVANT-PROPOS

L'Association canadienne des administrateurs des régimes de retraite (ACARR)

L'Association canadienne des administrateurs de régime de retraite est le porte-parole informé des promoteurs et administrateurs de régimes de retraite canadiens, ainsi que de leurs fournisseurs de services connexes. Organisme sans but lucratif, son objectif est de militer en faveur de l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants et totalisant des actifs sous gestion de plus de 330 milliards de dollars.

L'ACARR appuie sa vision de la mise en place d'un système de revenu de retraite de classe mondiale au Canada en défendant les principes suivants :

- Clarté de la législation, des règlements et des instruments de revenu de retraite;
- Prise en compte pondérée des intérêts des autres intervenants; et
- Excellence en matière de gouvernance et d'administration.

Introduction

L'ACARR est heureuse de l'occasion qui lui est donnée de présenter ses commentaires au gouvernement du Québec. L'ACARR a déposé de nombreux documents auprès des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada sur des améliorations éventuelles visant le système de revenu de retraite. Avec l'aide de son Conseil régional du Québec, l'ACARR est maintenant heureuse de présenter ses observations et commentaires sur le Rapport D'Amours.

1. Un nouveau régime – La rente longévité à 75 ans :

- a) Nous reconnaissons la nécessité de modifier la façon dont les Canadiens épargnent en vue de la retraite :
 - Nombre de personnes ne sont pas en mesure de décider rationnellement combien épargner ni où investir
 - Nombre de personnes choisissent des produits à frais élevés
 - Les employeurs du secteur privé transfèrent leurs responsabilités en matière de retraite à leurs employés
 - Les Canadiens ne convertissent pas efficacement leur capital de retraite en revenu
- b) Il n'existe pas de consensus, parmi les membres de l'ACARR, quant à la façon de régler ces problèmes, à savoir par des modifications visant le système du secteur privé ou par le transfert partiel des responsabilités du secteur privé au secteur public.

c) Si le gouvernement choisit un transfert partiel des épargnes des mécanismes de retraite et épargne privés vers un nouveau régime du secteur public, les conditions suivantes devraient être respectées:

- Le nouveau régime est distinct du RPC/RRQ
- Le régime est entièrement capitalisé, sans transfert de coûts aux générations futures
- La date prévue du premier versement de la rente est après 65 ans, par exemple, à 75 ans tel que proposé
- La gouvernance du régime est indépendante du gouvernement. Nous ne croyons pas que le conseil d'administration de la Régie des rentes soit suffisamment indépendant
- Le nouveau régime est offert partout au Canada
- Les personnes à faible revenu ne sont pas obligées de cotiser ou le SRG actuel est ajusté
- Les employeurs du secteur privé qui offrent déjà un régime de retraite enregistré devraient pouvoir décider unilatéralement d'intégrer leur régime au régime de rente longévité (il est proposé que l'intégration soit automatique pour les régimes de retraite du secteur public).

2. La révision des règles de capitalisation des régimes à prestations déterminées :

- a) L'ACARR est en faveur de l'application des mêmes règles de capitalisation dans le secteur privé et dans le secteur public (p. ex., les municipalités et les universités) (c.-à-d., pas d'exigences de solvabilité et mêmes règlements visant le taux d'actualisation), mais avec certaines différences relatives aux périodes d'amortissement du déficit afin de mieux refléter le niveau de risque encouru par les participants aux régimes; par exemple, les régimes du secteur public devraient pouvoir bénéficier de cinq ou dix années additionnelles pour amortir leurs déficits.
- b) L'ACARR croit qu'il pourrait être pertinent que le gouvernement examine attentivement si les mêmes règles de capitalisation devraient aussi s'appliquer aux régimes des employés de la fonction publique (p. ex., le RREGOP et le RRMSQ). Le mandat du comité d'experts ne prévoyait pas l'examen de ces régimes, auxquels devraient peut-être s'appliquer les mêmes règles de capitalisation, à moins que le gouvernement ne fournisse des justifications valables à l'encontre de cette proposition.
- c) L'ACARR reconnaît que la mise en place de ces nouvelles règles de capitalisation pourrait entraîner des hausses marquées des cotisations dans les régimes du secteur public, puisque

ceux-ci ont été exemptés des évaluations de solvabilité il y a quelques années. On pourrait régler ce problème grâce à une longue période de transition et à une plus longue période d'amortissement qui suivrait la période de transition. Par exemple, au lieu de commencer par une période d'amortissement de 15 ans qui serait graduellement ramenée à 10 ans, on pourrait d'abord instaurer une période d'amortissement de 20 ou même 25 ans dans le secteur public, avec une transition vers une période de 15 ou 20 ans à terme.

- d) L'ACARR accueille favorablement la recommandation voulant que les cotisations d'équilibre du déficit soient calculées en consolidant toutes les pertes actuarielles selon un nouveau plan d'amortissement, toutefois, elle est préoccupée par la suggestion selon laquelle les gains actuariels n'entraîneraient pas de réductions des cotisations d'équilibre pour servir plutôt à réduire la période d'amortissement. L'ACARR préférerait que les gains et les pertes soient traités de façon cohérente et que les cotisations d'équilibre soient ajustées sur la période d'amortissement totale.
- e) L'ACARR est préoccupée du fait que le rapport ne traite aucunement des lettres de crédit et préférerait qu'elles soient permises en vertu de la nouvelle base de capitalisation même si, jusqu'ici, elles n'étaient permises qu'en vertu de l'approche de solvabilité. De plus, l'ACARR est d'avis que ces lettres de crédit ne devraient plus être assujetties à la limite de 15 %. Si cette limite a été établie en raison de l'incertitude liée à la création d'un nouveau mécanisme, il est possible que l'incertitude soit maintenant moindre; par contre, si la limite a été instaurée en raison du risque de concentration excessive en faveur d'un émetteur de lettres de crédit, la limite pourrait être remplacée par une limite qui s'appliquerait à chaque émetteur (p. ex., deux banques distinctes pourraient émettre chacune une lettre de crédit à hauteur de 15 %).
- f) L'ACARR reconnaît que la recommandation relative à la révision des hypothèses actuarielles afin de tenir compte de la prime de risque d'investissement pendant la période de participation active à un régime, mais pas durant la retraite (sauf pour une faible prime liée aux obligations de sociétés), représente un compromis entre la méthode de continuité actuelle et les règles de solvabilité. Selon l'ACARR, il est possible qu'un tel compromis se rapproche d'une solution acceptable. Toutefois, l'ACARR considère que la proposition relative aux obligations de sociétés pourrait être inadéquate parce que le marché de ces obligations est très limité; il pourrait plutôt être envisagé d'utiliser une combinaison de différents types d'obligations, comme celles de l'indice DEX Univers ou un panier d'obligations à long terme comprenant des obligations de sociétés (de qualité élevée et moyenne) ainsi que des obligations provinciales et fédérales.
- g) L'ACARR aimerait que les nouvelles règles de capitalisation visant la période antérieure à la retraite permettent une meilleure reconnaissance de la politique de placement du régime dans les cas où l'administrateur préférerait adopter une approche plus complexe. Par

exemple, plutôt que d'utiliser des taux d'intérêt différents pour la période active (avant la retraite) et pour la période de la retraite, l'administrateur pourrait utiliser une approche comparable et plus sophistiquée permettant une transition plus graduelle d'un portefeuille risqué à un portefeuille prudent. Cela permettrait d'éviter la supposition tacite voulant que les actifs liés aux passifs des participants qui prennent leur retraite soient transférés soudainement d'un fonds équilibré à un fonds d'obligations. Cela tiendrait aussi compte du fait qu'on ne prévoit pas que tous les participants actifs prennent leur retraite au même âge. Une telle amélioration serait comparable à l'utilisation, déjà fréquente, de fonds "cycle de vie" comme option de placement dans les régimes à cotisations déterminées ou aux règles actuelles qui permettent de traiter les participants actuellement admissibles à la retraite comme s'ils devenaient retraités à la date de l'évaluation au titre de la provision pour écarts défavorables.

- h) L'ACARR accueille favorablement la possibilité d'envisager l'établissement de fonds séparés pour les participants retraités et les participants non retraités. Le recours à des comptes séparés pourrait permettre aux administrateurs de régimes de prendre des mesures plus efficaces pour gérer les risques d'investissement. Cependant, l'ACARR croit que l'hypothèse relative au taux d'intérêt à utiliser en vertu de la nouvelle base de capitalisation pour la période antérieure à la retraite devrait refléter la prime de risque visant le fonds des participants non retraités seulement plutôt que la totalité de l'actif du régime. En outre, les régimes devraient être autorisés à mettre en œuvre une période de transition graduelle du fonds des participants actifs au fonds des participants retraités pendant les années précédant immédiatement l'âge de la retraite (et peut-être pendant celles suivant immédiatement la retraite), afin que les actifs et les passifs d'un participant donné puissent se trouver en partie dans chacun des fonds séparés (p. ex., transfert de 20 % par année à partir de 60 ans, avec atteinte d'un taux de transfert de 50 % à l'âge de la retraite).
- i) Puisque le rapport ne formule aucun commentaire sur les hypothèses actuarielles autres que celle relative au taux d'intérêt, l'ACARR aimerait obtenir la confirmation que ces autres hypothèses devraient représenter les hypothèses de meilleure estimation de l'actuaire. Le rapport est silencieux quant à l'inclusion d'une marge de prudence, mais il recommande l'élaboration d'une politique de capitalisation. Selon l'ACARR, les lois sur les régimes de retraite devraient préciser clairement qu'une telle politique de capitalisation doit être définie par le promoteur du régime et qu'elle devrait inclure des directives quant aux marges à prévoir (ou non) par l'actuaire dans ses hypothèses d'évaluation. L'ACARR comprend qu'une marge implicite est déjà prévue dans la nouvelle base de capitalisation en raison de l'exigence d'utiliser un taux du marché obligataire après la retraite et de la précaution imposée quant à l'utilisation de l'excédent d'actif seulement s'il est supérieur à la nouvelle provision pour écarts défavorables.

- j) L'ACARR est satisfaite de noter que les règles de capitalisation proposées permettraient toujours le lissage de l'actif, mais se demande pourquoi cela ne devrait être permis que sur une période maximale de trois ans; elle préférerait que le lissage soit permis sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans.

3. La révision des valeurs de transfert :

- a) L'ACARR accueille favorablement la suggestion visant la réduction des valeurs de transfert, apparemment dans le but de refléter une certaine prime de risque. Jusqu'à maintenant, les employés cessant leur participation au régime pouvaient enregistrer un gain en recevant une valeur calculée d'après les rendements des obligations, puis investir ensuite cette valeur dans leur compte personnel en choisissant d'autres types d'investissements, notamment un portefeuille équilibré, avec la possibilité d'obtenir des rendements plus élevés que le rendement présumé des obligations. On peut ainsi considérer qu'ils réalisaient plus ou moins leur gain aux dépens des autres participants puisque la capitalisation de leurs prestations en vertu du régime avait été fondée sur l'hypothèse selon laquelle le régime réaliserait des gains de placement futurs même si cela devait comporter un certain taux de risque.
- b) L'ACARR se demande si la recommandation visant l'utilisation de deux taux d'intérêt pendant une période donnée et ultime ne serait pas inutilement simpliste; une meilleure approche pourrait consister à permettre aux administrateurs de régimes qui le désirent d'avoir recours à une telle simplification, tout en permettant aux autres d'avoir accès à une approche plus complexe si c'est ce qu'ils préfèrent, par exemple, utiliser divers rendements obligataires sur diverses durées (p. ex., 5 périodes plutôt que 2, ou même une série de 30 taux annuels distincts).
- c) L'ACARR croit que si le changement proposé a pour objectif de tenter de limiter les pertes du régime de retraite lorsqu'un participant transfère une valeur actualisée à l'extérieur du régime, il pourrait être pertinent d'étudier la possibilité de modifier de façon encore plus poussée la base de calcul des valeurs de transfert afin de la rapprocher de la nouvelle base de capitalisation, c.-à-d., utiliser le rendement obligataire plus élevé après la retraite (révisé conformément à notre commentaire antérieur) et utiliser une estimation pour établir le rendement prévu du fonds avant la retraite, obtenant ainsi une prévision raisonnable quant à la composition de l'actif dans l'avenir. Afin de permettre une comparaison entre les régimes, l'ACARR suggère comme alternative que l'actif de tous les régimes soit présumé être investi en proportions égales (50/50) d'actions et d'obligations.
- d) L'ACARR considère qu'une modification de la base de calcul des valeurs de transfert ne signifie pas que la base actuelle est mauvaise, mais plutôt que la nouvelle base devrait être

fondée sur une nouvelle prémisse. L'ACARR recommande que la révision des valeurs de transfert soit réalisée en consultation avec l'ICA.

- e) L'ACARR note qu'il est délicat de déterminer une valeur actualisée dans le cas d'un régime indexé compte tenu de la situation du marché pour les rentes indexées, et l'ICA a déjà souligné cette difficulté. Par conséquent, il pourrait être utile que les règles permettent une certaine flexibilité en ce qui concerne la conversion des rentes indexées en un autre type de rente qui pourrait être considéré comme équivalent en pratique.

4. La restructuration des prestations de retraite accumulées :

- a) L'ACARR accueille favorablement la proposition visant à permettre de réduire les prestations accessoires reliées aux droits accumulés, sous réserve de certaines conditions. Il est important de reconnaître que si les modifications ne visaient que les prestations pour service futur, cela ne suffirait pas à alléger le fardeau du financement des promesses faites jusqu'à aujourd'hui, particulièrement pour les régimes matures. On doit noter également que certaines de ces promesses passées ont été faites dans un contexte où il était tout à fait impossible de prévoir les pressions actuelles sur leur financement, notamment la faiblesse prolongée des taux d'intérêt et la hausse continue de l'espérance de vie; il est probable que si les parties avaient prévu une telle évolution de la situation, elles n'auraient pas accepté de faire des promesses aussi généreuses.
- b) L'ACARR croit que de limiter la restructuration uniquement aux prestations accessoires, sans possibilité de réduire le niveau des rentes, pourrait ne pas offrir une latitude suffisante pour certains régimes, en particulier pour ceux dont les retraités représentent la majorité du passif et pour lesquels aucune indexation n'est prévue à la retraite. Dans de tels cas, il pourrait être déraisonnable de s'attendre à ce que les participants actifs acceptent des réductions sans que les retraités soient touchés; et même si les participants actifs acceptaient les réductions, il se pourrait que ce ne soit pas suffisant pour améliorer la situation financière du régime. C'est pourquoi l'ACARR est d'avis qu'il faudrait au moins examiner la possibilité que les nouvelles règles permettent l'obtention d'un autre type de concession de la part des retraités, comme une réduction ou une suspension temporaire de leurs prestations ou une révision de leur prestation de décès (forme de rente). Ces concessions pourraient être structurées de façon à éliminer certaines prestations accessoires accordées dans le passé, en particulier dans un passé très récent (comme la loi actuelle le prévoit dans les cas de cessation de régime ou de faillite de l'employeur), ce qui se rapprocherait des concessions exigées des participants actifs. Ces concessions pourraient aussi viser principalement les retraités plus récents de façon à tenir compte du fait qu'ils pourraient être capables de se trouver un nouvel emploi (ou qu'ils en occupent déjà un). Par ailleurs, ces concessions pourraient revêtir la forme de « cotisations » temporaires au régime, même si cette possibilité n'a jamais été prise en compte dans les lois actuelles, y

compris la *Loi de l'impôt sur le revenu* – l'une des façons de permettre de telles cotisations serait de les associer à des avantages futurs additionnels (comme l'indexation), qui dépendraient de la situation financière future du régime. Cette approche pourrait être plus acceptable si elle était combinée à la mise en place d'un fonds séparé afin de gérer les risques de façon plus prudente pour les retraités.

- c) L'ACARR se questionne sur l'utilité de fixer une période de cinq ans pour la restructuration des régimes. Dans certains cas, les parties pourraient ne pas sentir l'urgence d'agir, et elles pourraient attendre la fin de la période pour prendre des mesures concrètes, ce qui suggère de raccourcir cette période. Par ailleurs, si les parties s'entendent sur certaines réductions pendant cette période et constatent plus tard que ces réductions n'étaient pas les plus pertinentes, elles pourraient préférer que la période allouée pour les réductions de prestations se prolonge, ce qui suggère qu'il y a lieu d'étendre cette période. Il y aurait peut-être lieu de penser à un compromis sous forme de mesures incitatives encourageant les parties à agir rapidement, mais leur permettant d'agir de nouveau plus tard tout en profitant de moindres mesures incitatives. Ces mesures incitatives pourraient notamment consister en dispositions transitoires pour la capitalisation, peut-être en éliminant ou réduisant les paiements d'amortissement du déficit pour une certaine période (p. ex., réductions du passif la première année produisant des crédits dans la période d'amortissement sur cinq ans, mais réductions du passif la cinquième année produisant des crédits dans la période d'amortissement sur dix ans).
- d) L'ACARR trouve approprié de donner aux employeurs la possibilité d'imposer unilatéralement des réductions de prestations lorsqu'il n'y a pas d'entente avec les syndicats ou les participants aux régimes. Cependant, il pourrait ne pas être pertinent de restreindre cette possibilité à une courte période – entre trois et cinq ans après l'adoption des dispositions législatives – si on tient compte des probabilités qu'une entente puisse être conclue et de la façon progressive dont les nouvelles règles de capitalisation pourraient être mises en place. L'ACARR trouve aussi trop restrictive la proposition visant à permettre des réductions unilatérales uniquement en ce qui concerne l'indexation, à l'exclusion des autres prestations accessoires, en particulier dans le cas des régimes qui ne prévoient pas actuellement l'indexation. Selon l'ACARR, la condition imposée à l'égard des réductions unilatérales, à savoir l'exigence que les employeurs versent des cotisations spéciales égales à la valeur des réductions, est suffisante pour que ceux-ci hésitent à utiliser cette approche (tout en permettant aux participants aux régimes d'obtenir une compensation en contrepartie de la décision unilatérale de l'employeur). L'ACARR préférerait que ces cotisations spéciales soient réparties sur un certain nombre d'années plutôt que d'être payables immédiatement, par exemple, sur cinq ans (ce qui serait déjà plus exigeant que la nouvelle période d'amortissement de 15 ans). Ici également, des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les employeurs à agir rapidement.

- e) L'ACARR n'est pas convaincue que les parties arriveront à s'entendre en ce qui concerne les réductions de prestations parce que les employés et les retraités peuvent, dans certains cas, n'avoir rien à gagner s'ils acceptent des réductions. On pourrait inciter les employés et les retraités à accepter les réductions de prestations en associant celles-ci à une capitalisation accélérée d'une portion équivalente du déficit restant, comme on le suggère ci-dessus pour les réductions unilatérales, tout en prévoyant un ajustement pour la rapidité d'action; cela pourrait aussi dissuader les employeurs d'exiger des réductions de prestations excessives.
- f) L'ACARR ne sait pas très bien comment la mise en œuvre des nouvelles règles de capitalisation devrait être coordonnée avec la fenêtre des réductions de prestations. Il pourrait être peu judicieux d'appliquer les nouvelles règles de capitalisation avant que l'exercice de restructuration soit terminé. Par contre, le retard dans la mise en œuvre des nouvelles règles de capitalisation ne devrait pas inciter les parties à retarder la restructuration. Il faudrait prévoir avec grand soin une période de transition appropriée.
- g) L'ACARR se préoccupe grandement de la possibilité que certains participants aux régimes puissent prendre leur retraite avant que la restructuration soit terminée, ce qui aurait une incidence sur l'utilité de la restructuration. C'est pourquoi nous recommandons que tous les participants aux régimes qui n'avaient pas encore pris leur retraite avant la publication du rapport puissent être assujettis à la restructuration de la même façon que les participants actifs plutôt que comme les participants retraités, selon les décisions que prendront les parties quant à la manière de procéder.

5. La gestion des régimes de retraite à prestations déterminées :

- a) L'ACARR appuie les mesures proposées en vue de faciliter la gestion des régimes de retraite à prestations déterminées, notamment les suivantes :
 - L'achat de rentes viagères auprès d'une compagnie d'assurance sans l'obligation de mettre fin au régime pour transférer complètement le risque
 - L'ajustement ou la réduction des prestations accumulées sans l'obligation d'obtenir des consentements individuels – le consentement du syndicat ou la règle du 30 % d'opposition suffirait
 - L'adoption de règlements qui permettraient le partage des coûts avec les participants pour le service passé et futur
 - Un fonds séparé pour les retraités, doté de ses propres politiques en matière de comptabilité et d'investissement (renseignements détaillés à inclure sur la façon dont

cela fonctionnerait)

- Offrir aux participants à un régime CD une option semblable à un « fonds de revenu viager »
- b) L'ACARR appuie la formule de partage obligatoire des coûts à parts égales (50 %/50 %) dans le secteur public compte tenu du besoin de plus grande transparence et de la nécessité de justifier la générosité des régimes.
- c) L'ACARR appuie à l'exigence visant l'établissement d'une politique de capitalisation par le promoteur du régime.
- d) Le comité appuie le concept de régimes à prestations cibles. Nous demandons instamment la publication de règlements particuliers visant ces régimes.
- e) Le comité a choisi de ne pas aborder la question de la propriété des excédents d'actif (incluant la provision pour écarts défavorables). Cette question restera une source de grande préoccupation pour les actionnaires des promoteurs de régimes du secteur privé. Nous continuons de plaider en faveur d'une législation favorable au concept de compte séparé, en vertu duquel certaines cotisations d'un employeur seraient comptabilisées de façon distincte et pourraient être remises à l'employeur.
- f) La constitution d'une provision pour écarts défavorables à hauteur de 15 % du passif de solvabilité représentera une importante préoccupation pour les promoteurs de régimes du secteur privé et entraînera une élimination du risque d'investissement lorsque la pleine capitalisation sera atteinte. Les actionnaires n'accepteront pas de soutenir le risque d'investissement si les rendements plus élevés sont affectés à une importante provision pour écarts défavorables sans que la propriété de celle-ci soit claire. Nous recommandons que la provision pour écarts défavorables reste à un niveau d'environ 7 %. De même, la limite de 20 % relative à l'utilisation des excédents à des fins de suspension des cotisations est trop basse. Elle devrait être augmentée de façon substantielle.

6. Les Régimes de pension agréés collectifs (Régimes volontaires d'épargne retraite) :

- a) Nous comptons présenter nos positions sur les RVER à l'occasion des autres audiences prévues le 6 septembre en vue d'examiner le projet de loi n° 39.

Nous vous remercions de nous avoir permis de participer à l'audience. Nous sommes disposés à répondre à toute question ou demande d'éclaircissements de votre part au sujet du contenu du présent document.



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

CFP – 007M
C.P. – Rapport
D'Amours
TEXTE ANGLAIS

August 7, 2013

ACPM Comments on the Recommendations of the Expert Committee on the Future of the Québec Retirement System

A Presentation to the Québec Public Finance Committee

ACPM CONTACT INFORMATION

Mr. Bryan Hocking
Chief Executive Officer
Association of Canadian Pension Management
1255 Bay Street, Suite 304
Toronto ON M5R 2A9
Tel: 416-964-1260 ext. 225
Fax: 416-964-0567
Email: bryan.hocking@acpm.com
Web: www.acpm-acarr.com

TABLE OF CONTENTS

Foreword	3
Introduction	3
1. A new plan – Longevity pension at age 75	3
2. Revised funding rules for DB pension plans	4
3. Revised transfer values	6
4. Restructuring accrued benefits... ..	7
5. Management of DB pension plans	9
6. The PRPP (RVER)	10

FOREWORD

The Association of Canadian Pension Management (ACPM)

The Association of Canadian Pension Management is the informed voice of Canadian retirement income plan sponsors, administrators and their allied service providers. We are a non-profit organization and our objective is to advocate for an effective and sustainable Canadian retirement income system. Our membership represents over 400 retirement income plans consisting of more than 3 million plan members, with assets under management in excess of \$330 billion.

The ACPM promotes its vision for the development of a world-leading retirement income system in Canada by championing the following Guiding Principles:

- Clarity in legislation, regulations and retirement income arrangements;
- Balanced consideration of other stakeholders' interests; and
- Excellence in governance and administration

Introduction

The ACPM appreciates the opportunity to provide our input to the Québec Provincial Government. ACPM has made numerous submissions to the Canadian federal and provincial governments on potential improvements that are designed to improve the retirement income system. Assisted by our ACPM Québec Regional Council, we are now pleased to provide you with our observations and comments on the D'Amours Report.

1. A new plan – Longevity pension at age 75:

- a) We recognize there is a need to change how Canadians save for retirement:
 - Many cannot make rational decisions on how much to save and where to invest
 - Many are choosing products with high fees
 - Private sector employers are transferring pension responsibilities to their employees
 - Canadians are not converting their retirement capital into income efficiently.
- b) There is no consensus within ACPM on whether these issues should be addressed through changes in the private sector system or whether there should be a partial transfer of responsibilities from the private sector to the public sector.
- c) If the government chooses a partial transfer of savings from private arrangements to a new public sector Plan, the following conditions should be met:

- The new Plan is separate from the C/QPP
- The Plan is fully funded without transfer of cost to the next generation
- The normal date of first payment is later than 65, such as 75 as proposed
- The governance of the Plan is independent from the government. We do not think that the Board of the Régie des rentes is sufficiently independent
- The new Plan is available across Canada
- Low income earners are not required to contribute or the current GIS is adjusted
- Employers in the private sector who already have a registered pension plan should be allowed to decide unilaterally to integrate their current plan with the longevity pension plan (as it is proposed to be done automatically for public sector pension plans)

2. Revised funding rules for DB pension plans:

- a) ACPM is in favour of applying the same funding rules for the private sector and the public sector (e.g., municipalities and universities), (i.e., no solvency requirement and same discount rate regulations) but with some differences in deficit amortization periods in order to reflect better the level of risk involved for plan members; for example, public sector plans should be permitted to take an additional 5 or 10 years to amortize deficits.
- b) ACPM believes that it might be appropriate for the Government to consider carefully whether the same funding rules should apply also to public employee plans (e.g. RREGOP and SQ). It is understood that those plans were outside the mandate of this committee, but maybe the same funding rules should apply to those plans, unless the government provides acceptable justifications against it.
- c) ACPM recognizes that implementing these new funding rules may cause substantial increases in public sector contributions, since they were exempted from solvency valuations a few years ago. This problem may be addressed with a long transition period and a longer amortization period even after such a transition period. For example, instead of beginning with a 15 year amortization period and gradually bringing it to 10 years, maybe the amortization period in the public sector should begin at 20 or even 25 years, and transition to a final period of 15 or 20 years.
- d) ACPM is pleased with the recommendation that deficit amortization payments be calculated by consolidating all experience losses over a new amortization schedule, but is concerned about the suggestion that experience gains could not produce reductions in amortization payments but instead would be used to reduce the length of the amortization schedule. ACPM would prefer that gains and losses be treated in a consistent manner and that amortization payments be adjusted over the full amortization schedule.

- e) ACPM is concerned that there is no mention of letters of credit and would prefer that they be permitted under the new funding basis, even though they were permitted until now only under the solvency basis. Furthermore, ACPM believes that there should no longer be a limit of 15% on such letters of credit. If that limit had been implemented because of uncertainty over the creation of a new mechanism, maybe that uncertainty has diminished since they were implemented; alternatively if that limit had been implemented because of the risk of concentrating too much on the issuer of such a letter of credit, maybe this could be replaced with a limit applicable to any one issuer (e.g., allowing two amounts of 15% backed by two different banks).
- f) ACPM recognizes that the recommendation to revise the actuarial valuation assumptions in order to take into account the investment risk premium during the members' active period, but not during their retirement (except for a small premium reflecting corporate bonds), represents a compromise between the current going concern and solvency rules; ACPM considers that such a compromise is probably close to an acceptable solution. However, ACPM considers that the proposed corporate bond reference may be inappropriate because of its very limited market, so a better alternative might be a combination of various types of bonds, such as the DEX universe or a long-term basket that includes corporate (high and medium quality), provincial and federal bonds.
- g) ACPM would like the new funding rules for the period before retirement to allow a better recognition of the plan's investment policy in cases where the administrator might prefer to utilize a more sophisticated approach. For example, instead of using different interest rates for two discrete groupings representing active periods and retired periods, a comparable but more sophisticated approach could define a more gradual transition from a risky portfolio to a conservative portfolio. This would avoid the simplification of assuming that the assets related to a member's liabilities as he reaches retirement are switched abruptly from a fully balanced fund to a bond fund. This would also reflect the fact that all active members are not expected to retire at a single age. Such a refinement would be comparable to the popular use of life cycle funds as investment options in DC plans, or to the current rules that allow a plan's PfAD to treat members who are currently eligible to retire as if they became retirees at the valuation date.
- h) ACPM welcomes the possibility of considering separate funds for retired and non-retired members. Using separate accounts may allow plan administrators to implement more effective measures to manage investment risks. However, ACPM believes that the interest rate assumption to be used in the new funding basis for the period before retirement should reflect the risk premium for the non-retired fund only, rather than for the total plan assets. In addition, it should be permitted for plans to implement a gradual transition from the active to the retired fund, in the few years just before retirement age (and possibly in the few years just after retirement), so that a given member's assets and liabilities may be partly

in each of the separate funds (e.g., 20% transition each year from age 60 with a minimum of 50% transferred by retirement age).

- i) The report does not comment on the actuarial assumptions other than the interest rate, so ACPM would like to confirm that those other assumptions are intended to represent the actuary's best estimate. There is no mention of incorporating a margin for conservativeness but there is a recommendation for a funding policy to be developed. ACPM believes that the pension legislation should make it clear that such a funding policy is to be defined by the plan sponsor and the policy should include instructions on what margin should be incorporated (or not) by the actuary in the valuation assumptions. ACPM understands that there is already an implicit margin that is incorporated into the new funding basis because of the requirement to use a bond rate after retirement, in addition to the precaution imposed for the utilization of surplus only in excess of the new PfAD.
- j) ACPM is pleased to note that the proposed funding rules would still allow the use of asset smoothing, but wonders why it should be restricted to a maximum period of three years; it would prefer smoothing to be permitted up to five years.

3. Revised transfer values:

- a) ACPM welcomes the suggestion to reduce transfer values, apparently with the intention to reflect a certain risk premium. Until now, terminating members could gain by receiving a value that is calculated based on bond yields, while investing this value in their individual account in the future in other types of investments, such as a balanced portfolio, thus potentially earning higher returns than the assumed bond yield. Their gain could be considered more or less to be at the expense of the other plan members, since the funding of their benefits under the plan had been based on the assumption that the plan would make future investment gains, although this would involve a certain degree of risk.
- b) ACPM wonders whether prescribing the use of two interest rates, for a select and ultimate period, might be unnecessarily simplistic; a better approach might be to allow such a simplification for plan administrators who desire it, but also to allow a more refined approach for plan administrators who prefer it, such as using different bond yields over a wider range of durations (e.g., 5 periods instead of 2, or even a string of 30 distinct annual rates).
- c) ACPM believes that if the intention behind the proposed changes is to attempt limiting the losses for the pension plan when a member transfers out a commuted value, then it might be appropriate to consider the possibility of changing the transfer value basis even further in order to be closer to the new funding basis, i.e., using the higher bond yield after retirement (revised according to our earlier comment) and using a proxy for the expected fund return before retirement, thereby reflecting a reasonable expected asset mix in the

future. In order for this proxy to be comparable between plans, ACPM suggests that one possible alternative might be to assume a 50/50 equity/bond mix for all plans.

- d) ACPM considers that changing the transfer value basis does not mean that the current basis is incorrect but rather considers that the new basis should reflect a new premise. ACPM recommends that revisions to the transfer values be developed in consultation with the CIA.
- e) ACPM notes that it is awkward to determine a commuted value for an indexed pension, given the state of the market for indexed annuities, and this challenge has been highlighted previously by the CIA. Therefore it might be useful for the rules to allow greater flexibility in converting indexed pensions into another form that can be considered practically equivalent.

4. Restructuring accrued benefits:

- a) ACPM welcomes the proposal to allow reductions in ancillary benefits related to accrued benefits under certain conditions. It is important to recognize that if changes were made only to pension accruals for future service, it would not be sufficient to alleviate the burden of financing the promises made to date, especially for mature plans. It is also worth noting that some of those past promises had been made in a context that did not contemplate even remotely the current unexpected pressures on financing them, including the prolonged low interest environment and the continuing longevity improvements; it is likely that if the parties had foreseen such developments, they would not have agreed to make such generous promises.
- b) ACPM suggests whether restricting reductions only to ancillary benefits, while not allowing reductions in pensions, might not give sufficient latitude in certain cases, especially for plans in which retirees account for the majority of the plan liabilities and in which no indexation is provided after retirement. In such a case, it might be unreasonable to expect that active members could accept cutbacks while retirees are not affected; and even if the active members accept cutbacks, this might not improve the plan's financial situation sufficiently. Therefore, ACPM believes that some consideration should be given to the possibility that the new rules might allow some other type of concession from the retirees, such as a temporary or postponed reduction in their pensions or a revision in their death benefit (form of pension). Such concessions could be structured in a manner that reverses some of the ancillary benefits that were provided in the past, especially the very recent past (as the current law specifies in case of a plan wind-up of a bankrupt employer), thereby approaching what is done for active members. They could also focus on more recent retirees in order to take into account that they might be able to get another job (or already have one). Alternatively, such concessions could take the form of temporary "contributions" to the plan, even though this has never been contemplated by current

legislation, including the Income Tax Act - one way of accommodating such contributions might be to link them to future additional benefits (such as indexation) that would depend on the plan's future financial condition. This approach might be more acceptable when combined with the implementation of a separate fund to manage risks more conservatively for retirees.

- c) ACPM is concerned about the usefulness of specifying a five-year period for allowing benefit reductions. In some cases, parties might not feel compelled to act urgently and might postpone concrete action near the end of that period, so there could be some arguments to reduce that period. On the other hand, if parties agree on some reductions within that period and later realize that those reductions were not the most appropriate, they might prefer to continue having the possibility of reducing benefits, so there would be some arguments to extend that period. Maybe a compromise could be to devise some incentive to act quickly but to allow later actions with less incentive. For example, such incentive could be in the form of transition rules for funding, possibly by offsetting deficit amortization payments to a greater extent over a certain period (e.g., liability reductions in the first year producing credits in the amortization schedule over five years, but liability reductions in the fifth year producing credits in the amortization schedule over ten years).
- d) ACPM finds it useful to allow employers the possibility of unilaterally imposing benefit reductions in cases where there is no agreement with the unions or plan members. However, limiting such action to a short period between three and five years from the legislation date may not be appropriate, depending on the likelihood that an agreement might be attainable and depending on how the new funding rules might be phased in. ACPM also finds it too restrictive to allow unilateral reductions only in respect of indexation, instead of other ancillary benefits, especially for plans that do not even include indexation currently. ACPM considers that the condition imposed for unilateral reductions, namely to require special employer contributions equal to the value of the reductions, is sufficiently demanding for employers to hesitate using this approach (and rewarding for plan members to be compensated for the employer's unilateral decision). ACPM would prefer that such special contributions be spread over a number of years instead of being due immediately, such as five years (which would already be more demanding than the new 15-year amortization schedule). Once again, an incentive should be incorporated to encourage quick actions.
- e) ACPM is not convinced that parties will manage to agree on benefit reductions, because employees and retirees in some cases may have nothing to gain by consenting to reductions. One way to create an incentive for employees and retirees to agree on benefit reductions might be to link them to accelerated funding of an equivalent portion of the remaining deficit, as suggested above for the unilateral cutbacks, along with an adjustment

for quick actions; this could also serve as a deterrent on the employer to push for excessive benefit reductions.

- f) ACPM is unsure as to how the implementation of the new funding rules is to be coordinated with the benefit reduction window. It might be unwise to apply new funding rules before the restructuring exercise is accomplished. On the other hand, delaying the new funding rules should not influence parties to delay the restructuring. Careful attention should be paid to devising an appropriate transition.
- g) ACPM is very concerned about the possibility that some plan members may retire before the restructuring is accomplished and thus affect the usefulness of the restructuring. Therefore, it is recommended that all plan members who were not yet retired before the report was published could be subject to restructuring similar to active members rather than retired members, depending on how the parties decide to proceed.

5. Management of DB pension plans:

- a) ACPM supports the proposed measures that will facilitate the management of DB pension plans, including the following options:
 - The purchase of annuities from an insurance company without a requirement to terminate the plan for a full transfer of risk
 - The adjustment or reduction of accrued benefits without the requirement of individual consents - the union consent or the rule of 30% opposition would be sufficient
 - Regulations that would allow cost-sharing with participants for current and past service
 - A separate fund for retirees within a Plan, with its own accounting and investment policy (details to be included on how this would work)
 - DC participants could be offered an option similar to a “Life Income Fund”
- b) ACPM supports a mandatory 50%/50% cost-sharing formula for the public sector because of the need for greater transparency and the justification of generous plans
- c) ACPM supports the requirement of funding policy to be established by the sponsor
- d) The Committee supports the concept of Target Benefit Plans. We urge the publication of specific regulations that would govern these types of plans.

- e) The Committee has chosen not to address the issue of surplus ownership (including the ownership of the Provision for Adverse Deviation). This will continue to be a source of major concern for shareholders of private sector sponsors. We continue to argue that the legislation should allow the concept of separate account where some employer contributions would be accounted for separately and could be returned to the employer
- f) A PfAD at 15% of solvency liabilities will represent a significant concern for private sector sponsors and will result in derisking of investments when full funding will be attained. Shareholders will not accept to support investment risk if higher returns go to a large PfAD without clear ownership. We recommend that the PfAD remains at a level of around 7%. Similarly, the 20% limit on the use of excess surplus for contribution holiday is too low. It should be significantly increased.

6. The PRPP (RVER):

- a) We intend to present our views on the RVER to the other hearings that are scheduled on September 6th to review Bill 39.

We thank you for the opportunity to appear before the hearing. Should there be further questions about the content of this report or the need for clarification, we would be pleased to respond accordingly.