

23 novembre 2018

**Énoncé de la politique régissant
l'acquisition et la gestion des actifs financiers
pour les besoins du bilan de la Banque du Canada**



Table des matières

1. Objet de la politique

2. Objectifs visés par la détention d'actifs financiers dans le bilan de la Banque

3. Gouvernance

4. Lignes directrices

5. Acquisition et utilisation des titres émis ou garantis par le gouvernement du Canada ou d'une province dans le cadre normal des activités

5.1. Opérations courantes d'achat de titres du gouvernement du Canada aux adjudications

5.2. Achats de titres du gouvernement du Canada sur le marché secondaire

5.3. Achats sur le marché primaire de titres émis par des sociétés d'État fédérales et garantis par le gouvernement du Canada

5.4. Opérations de rachat aux fins de la gestion du bilan et du soutien de la stabilité financière

5.5. Opérations de rachat liées à la politique monétaire

5.6. Programme de prêt de titres

6. Acquisition et utilisation d'autres actifs financiers

6.1. Dépôts en monnaies étrangères

6.2. Avances aux membres de l'Association canadienne des paiements

6.3. Autres actifs : actions de la BRI

7. Circonstances exceptionnelles

7.1. Opérations exceptionnelles d'injection de liquidités

7.2. Autres opérations de vente ou d'achat

7.3. Octroi d'une aide d'urgence

7.4. Prêts forcés visant les participants au STPGV

7.5. Prêts ou avances accordés au gouvernement

8. Autorisations administratives



BANQUE DU CANADA
BANK OF CANADA

9. Évaluation des résultats

10. Transfert de titres



1. Objectif de la politique

L'Énoncé de la politique régissant l'acquisition et la gestion des actifs financiers pour les besoins du bilan de la Banque du Canada (ci-après appelé l'« énoncé de politique ») établit la politique qui régit l'acquisition et la gestion d'actifs financiers intérieurs pour les besoins du bilan de la Banque du Canada (ci-après appelée la « Banque »). Il ne s'applique pas aux actifs du Fonds de pension en fiducie ni à ceux du Fonds en fiducie complémentaire de la Banque.

2. Objectifs visés par la détention d'actifs financiers dans le bilan de la Banque

En général, les avoirs de la Banque en actifs financiers sont liés au rôle que joue celle-ci dans l'émission de billets de banque. L'émission de billets de banque crée un passif pour l'institution, le premier en importance à son bilan. Les dépôts du gouvernement du Canada, y compris ceux qui appuient le plan de liquidité prudentielle du gouvernement, représentent habituellement le deuxième passif en importance pour la Banque. Afin de contrebalancer ces passifs, la Banque doit détenir des actifs financiers. Les passifs correspondant aux billets de banque et aux dépôts étant libellés en dollars canadiens, les actifs acquis en contrepartie de ceux-ci doivent l'être également.

La Banque effectue en outre diverses opérations sur les marchés financiers avec des contreparties admissibles, à l'appui de ses objectifs en matière de politique monétaire et de stabilité financière. Il s'agit habituellement d'opérations de rachat ou de pension, à court terme, dans le cadre desquelles la Banque injecte des liquidités et acquiert des actifs financiers, ou fournit des actifs financiers et retire des liquidités.

La détention d'actifs financiers contribue à assurer l'indépendance opérationnelle de la Banque du Canada et l'aide à exercer ses responsabilités. Pour cela, deux conditions doivent être respectées, à savoir :

- les actifs financiers doivent permettre à la Banque d'assumer ses responsabilités sans avoir à dépendre des crédits publics;
- la Banque doit éviter les placements qui pourraient nuire au processus par lequel le gouvernement fédéral alloue des fonds ou des crédits au secteur privé ou à d'autres ordres de gouvernement.

3. Gouvernance

L'acquisition et la gestion des actifs financiers pour les besoins du bilan de la Banque sont régies en grande partie par l'article 18 de la *Loi sur la Banque du Canada* (la *Loi*). L'éventail de titres et d'instruments financiers que l'institution peut acheter et vendre dans le cadre de certains types d'opérations, qui sont visés au sous-alinéa 18(g)(i) de la *Loi*, est présenté dans le document intitulé *Politique de la Banque du Canada régissant l'achat et la vente des titres visés au paragraphe 18.1(1) de*



la Loi sur la Banque du Canada¹. Conformément à la structure de gouvernance interne de la Banque, le Conseil de direction de cette dernière est chargé d'établir et d'approuver le présent énoncé de politique. Sur le plan pratique, l'application de la politique est du ressort du directeur général du département des Marchés financiers, qui relève des sous-gouverneurs responsables du système financier. L'énoncé de politique est publié dans le site Web de la Banque.

La Banque rend compte de ses positions de bilan (chiffres non audités) dans la publication *Statistiques bancaires et financières*. Les bilans mensuels, non audités, sont soumis au ministère des Finances et publiés périodiquement dans la *Gazette du Canada*. La Banque publie des bilans intermédiaires non audités chaque trimestre dans son site Web. Le bilan audité de fin d'exercice est présenté dans le rapport annuel de l'institution. Les bilans publiés sont signés par le gouverneur ou le sous-gouverneur et le chef comptable ou son suppléant conformément à la *Loi sur la Banque du Canada*.

L'énoncé de politique est revu au moins chaque année par le directeur général du département des Marchés financiers. Toute modification proposée à ce document doit être approuvée par le Conseil de direction.

4. Lignes directrices

Les décisions concernant l'acquisition et la cession d'actifs financiers ainsi que la gestion du bilan de la Banque se fondent sur les lignes directrices suivantes.

Neutralité : La Banque limite le risque de distorsions sur les marchés pouvant découler de ses activités de placement en agissant de la façon la plus globale et la plus neutre possible. La composition du bilan de la Banque doit être telle que l'incidence des opérations courantes d'achat de titres particuliers sur les prix de ceux-ci soit minimale.

Prudence : La Banque réduit les risques financiers liés à son bilan qui pourraient résulter de pertes de réévaluation ou de pertes sur créances au moyen d'un cadre de gestion des risques. Ce cadre comprend la constitution de garanties, assorties des marges appropriées, pour les prêts ou les avances ainsi que des exigences minimales concernant la qualité du crédit des titres admissibles en garantie ou aux fins des opérations de rachat ou des achats fermes.

Transparence : Les opérations d'achat et de vente d'actifs menées par la Banque doivent être transparentes pour le public².

¹ Aux termes du paragraphe 18.1(1), le gouverneur est tenu d'établir une politique relative à l'achat et à la vente de titres et d'instruments financiers dans le cadre de la conduite de la politique monétaire ou en vue de favoriser la stabilité du système financier canadien. Cette politique, y compris toute modification, doit être publiée dans la *Gazette du Canada*.

² Cette obligation de transparence ne s'applique pas dans certaines circonstances exceptionnelles (voir le paragraphe 7).



5. Acquisition et utilisation de titres émis ou garantis par le gouvernement du Canada ou d'une province dans le cadre normal des activités

Bien que la *Loi sur la Banque du Canada* autorise l'acquisition d'un large éventail d'actifs, les objectifs et lignes directrices mentionnés ci-dessus limitent dans les faits les catégories d'actifs financiers que la Banque devrait se procurer dans le cadre normal des activités pour les besoins de son portefeuille d'actifs financiers. La Banque acquiert principalement des obligations à rendement nominal et des bons du Trésor du gouvernement du Canada directement pour son bilan en présentant des soumissions non concurrentielles aux adjudications de titres d'État et peut également acquérir ces titres sur le marché secondaire. Bien que la Banque conserve ses placements en obligations à rendement nominal du gouvernement du Canada jusqu'à l'échéance, elle peut vendre des bons du Trésor sur le marché secondaire afin de s'acquitter de ses responsabilités.

La Banque peut également acquérir, sur le marché primaire, des titres émis par des sociétés d'État fédérales (ou par des entités créées par ces dernières aux fins principalement de l'émission de titres) et garantis par le gouvernement du Canada.

La Banque se procure aussi régulièrement des actifs au moyen d'opérations de pension (opérations de prise en pension à plus d'un jour) garanties par des titres émis ou garantis par le gouvernement du Canada ou d'une province.

5.1. Opérations courantes d'achat de titres du gouvernement du Canada aux adjudications

Les avoirs en obligations à rendement nominal et en bons du Trésor du gouvernement du Canada acquis directement par la Banque sont structurés de façon à correspondre, dans l'ensemble, à la composition de l'encours des titres négociables à rendement nominal émis par le gouvernement fédéral sur le marché intérieur. La Banque n'achète ni ne détient d'obligations à rendement réel du gouvernement du Canada, en raison du faible volume des émissions de ces titres, et afin d'éviter toute apparence de conflit avec les objectifs poursuivis par la politique monétaire³.

En général, un pourcentage fixe d'obligations du gouvernement du Canada est acquis sur une base non concurrentielle à chacune des adjudications afin d'atteindre les cibles visées en matière de répartition de l'actif. Le département des Marchés financiers examine le pourcentage visé de participation aux adjudications, et son directeur général informe le Conseil de direction de tout changement à apporter⁴. Toute modification est également communiquée à la population. Le montant minimum de titres que la Banque compte acheter est divulgué dans l'appel de soumissions relatif à l'adjudication, tandis que le montant des obligations effectivement acquises est rendu public au moment de la diffusion des résultats de l'adjudication.

³ L'apparence de conflit avec les objectifs de la politique monétaire vient du fait que la valeur nominale des obligations à rendement réel est indexée sur l'inflation.

⁴ Cet examen peut être effectué plus souvent, selon l'évolution des marchés financiers ou les changements apportés au bilan de la Banque.



La Banque procède également, sur une base non concurrentielle, à des achats de bons du Trésor et de bons de gestion de trésorerie du gouvernement du Canada dont le montant varie en fonction des besoins de l'institution au moment de chaque adjudication. Les montants des achats, établis par les gestionnaires de la trésorerie de la Banque sous réserve de l'approbation du directeur général du département des Marchés financiers, dépendent des projections que fait le personnel concernant la demande future de billets de banque et d'autres passifs, et de la valeur des bons du Trésor et obligations qui arriveront à échéance dans les semaines suivantes. La valeur des titres effectivement acquis est rendue publique au moment de la diffusion des résultats de l'adjudication. La pratique habituelle consiste à répartir le montant total de titres achetés par la Banque dans des proportions qui correspondent approximativement à celles des émissions du gouvernement dans les trois catégories d'échéances.

5.2. Achats de titres du gouvernement du Canada sur le marché secondaire

La Banque peut acquérir sur le marché secondaire d'autres obligations du gouvernement du Canada, dans le but d'atteindre les cibles visées (comme il est mentionné ci-dessus) en ce qui a trait à la structure du portefeuille de titres acquis directement par la Banque. Cette dernière examinera attentivement les besoins de son bilan ainsi que les conséquences possibles pour les marchés de ses achats sur le marché secondaire avant de procéder à ces opérations. Lorsque la Banque estimera qu'il est approprié d'acheter des titres du gouvernement du Canada sur le marché secondaire, elle publiera les modalités d'application de ces opérations.

5.3. Achats sur le marché primaire de titres émis par des sociétés d'État fédérales et garantis par le gouvernement du Canada

La Banque peut acquérir des titres émis par des sociétés d'État fédérales (ou par des entités créées par ces dernières aux fins principalement de l'émission de titres) et garantis par le gouvernement du Canada. Initialement, seules feront l'objet de ces achats réalisés sur le marché primaire les Obligations hypothécaires du Canada, lesquelles seront acquises au moment où la Banque l'estimera opportun afin de répondre à ses besoins en actifs pour son bilan.

5.4. Opérations de rachat aux fins de la gestion du bilan et du soutien de la stabilité financière

Les opérations de prise en pension à plus d'un jour effectuées par la Banque sont généralement assorties d'échéances d'un mois et de trois mois. Toutefois, la Banque peut aussi écourter ou allonger la durée de ces échéances, par exemple pour contrebalancer les variations saisonnières de la demande de billets de banque ou pour aider à soutenir la stabilité financière. Les opérations de prise en pension à plus d'un jour sont effectuées sur la recommandation des gestionnaires de la trésorerie de la Banque et sous réserve de l'approbation du directeur général du département des Marchés financiers.

Les actifs détenus par la Banque qui proviennent de ses opérations de prise en pension à plus d'un jour figurent au bilan en tant que titres achetés dans le cadre de conventions de revente. Bien que, du point de vue juridique, ces opérations soient qualifiées d'achats, les normes comptables exigent qu'elles



soient traitées, aux fins de la communication d'information financière, comme des prêts garantis. On trouvera des précisions sur ces opérations dans les *Modalités d'application des prises en pension à plus d'un jour*.

5.5. Opérations de rachat liées à la politique monétaire

Lorsque le niveau du taux général des pensions sur le marché canadien du financement à un jour le justifie, la Banque peut intervenir sur ce marché soit pour injecter des liquidités intrajournalières en procédant à des prises en pension appelées « opérations de prise en pension à un jour » (« prises en pension spéciales » selon la désignation officielle), soit pour retirer des liquidités intrajournalières par le biais de cessions en pension appelées « opérations de cession en pension à un jour » (« cessions en pension » selon la désignation officielle). Le directeur général du département des Marchés financiers (ou son représentant) approuve l'exécution de ces opérations.

Les opérations de prise en pension et de cession en pension à un jour sont inscrites au bilan comme des titres achetés ou vendus dans le cadre de conventions de revente ou de rachat. Bien que, du point de vue juridique, ces opérations soient qualifiées d'achats ou de ventes, les normes comptables exigent qu'elles soient traitées, aux fins de la communication d'information financière, comme des opérations de prêt (prise en pension) ou d'emprunt (cession en pension) garanties. Dans des circonstances normales, ces opérations viennent à échéance le jour ouvrable suivant. Les plafonds applicables tant aux contreparties individuelles qu'à la valeur totale des transactions sont recalculés chaque année et approuvés par le directeur général du département des Marchés financiers (ou son représentant). On trouvera des renseignements détaillés sur ces opérations dans les *Modalités d'application des opérations de prise en pension et de cession en pension à un jour*.

5.6. Programme de prêt de titres

Ce programme est conçu pour les cas où un titre précis du gouvernement du Canada est rare sur le marché secondaire, et coûteux à emprunter compte tenu du niveau où se situe le taux cible du financement à un jour. En pareille situation, la Banque peut soutenir la liquidité du marché en fournissant à celui-ci une source secondaire et temporaire de titres. À cette fin, elle offre sur le marché des pensions, un jour donné, jusqu'à 50 % des titres en question qu'elle détient. Les modalités du programme, notamment en ce qui a trait au seuil à partir duquel la Banque accepterait de mettre des titres à la disposition du marché des pensions, sont précisées dans les *Modalités de participation des négociants principaux aux adjudications menées dans le cadre du programme de prêt de titres de la Banque du Canada*.

6. Acquisition et utilisation d'autres actifs financiers

Conformément à l'article 18 de la *Loi*, l'institution peut acquérir (ou vendre) d'autres actifs, de temps à autre, pour s'acquitter de ses responsabilités.

6.1. Dépôts en monnaies étrangères

Les passifs de la Banque du Canada associés aux billets de banque et aux dépôts sont libellés en dollars canadiens, et les actifs correspondants sont en grande partie libellés dans la même monnaie. La



Banque possède toutefois des actifs en monnaie étrangère. Il s'agit principalement de montants relativement modestes détenus sous forme de dépôts auprès d'autres banques centrales ou d'institutions financières internationales et servant à régler certaines transactions.

6.2. Avances aux membres de l'Association canadienne des paiements

Les positions quotidiennes finales des participants au système de paiement sont réglées par une inscription dans les livres de la Banque. Dans ce contexte, celle-ci accorde des prêts à un jour garantis aux participants au Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) dont le solde de règlement est temporairement déficitaire en fin de journée. Ces opérations courantes de prêt qui visent à satisfaire des besoins de liquidités sont effectuées dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque. La liste des titres pouvant être acceptés en garantie des prêts consentis dans le cadre de ce mécanisme est revue régulièrement, et elle est approuvée par le Conseil de direction. (Voir le document intitulé *Liste des actifs acceptés en garantie dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque du Canada.*)

6.3. Autres actifs : actions de la BRI

Dans le cadre de son engagement à soutenir les organisations financières internationales, la Banque du Canada détient des actions de la Banque des Règlements Internationaux (BRI). À l'occasion, elle peut être invitée par le conseil d'administration de cette dernière à acquérir des actions supplémentaires. La décision d'acheter de nouvelles actions de la BRI ou de céder des actions existantes appartient au Conseil de direction de la Banque.

7. Circonstances exceptionnelles

La Banque est autorisée par la *Loi* à prendre d'autres mesures pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de politique monétaire et de système financier. La décision de prendre de telles mesures doit être approuvée par le Conseil de direction.

Toute intervention qui nécessite une injection de liquidités (7.1 – 7.4) est financée par l'un des moyens suivants :

- la vente de bons du Trésor sur le marché secondaire;
- les opérations de cession en pension à un jour;
- une augmentation du passif.

7.1. Opérations exceptionnelles d'injection de liquidités

La Banque peut procéder à des opérations exceptionnelles d'injection de liquidités afin de favoriser la stabilité du système financier et la conduite de la politique monétaire, notamment :

- i. effectuer des opérations exceptionnelles de rachat, assorties d'une échéance maximale de 380 jours, en recourant à un éventail élargi de titres et d'instruments sous réserve de certaines conditions;



- ii. procéder à des achats fermes parmi un éventail élargi de titres et d'instruments sous réserve de certaines conditions et de la modification de la *Politique de la Banque du Canada régissant l'achat et la vente des titres visés au paragraphe 18.1(1) de la Loi sur la Banque du Canada*;

Les modalités de ces opérations, y compris les contreparties admissibles et la durée, doivent être recommandées par le directeur général du département des Marchés financiers et approuvées par le Conseil de direction. Ces modalités doivent être publiées avant la réalisation des opérations;

- iii. accorder des prêts à un éventail plus large d'institutions financières (c'est-à-dire non seulement à celles qui participent au STPGV) et à une échéance de plus d'un jour. Des prêts garantis peuvent être consentis à des membres de l'Association canadienne de paiements, mais leur échéance ne doit pas dépasser six mois;
- iv. activer un mécanisme conditionnel de prise en pension à plus d'un jour qui procurerait aux contreparties admissibles des liquidités sur une base bilatérale. Les modalités d'application de ce mécanisme seraient publiées au moment de l'activation. La Banque pourrait, à sa discrétion, élargir l'éventail des contreparties admissibles à ce mécanisme pour y inclure d'autres entités que les négociants principaux et les membres de leurs groupes. Ces autres contreparties seraient tenues de démontrer qu'elles sont très actives sur les marchés monétaire ou obligataire canadiens, elles devraient être assujetties à la réglementation fédérale ou provinciale, et elles devraient respecter toute autre condition imposée par la Banque.

7.2. Autres opérations de vente ou d'achat

Selon le sous-alinéa 18(g)(ii) de la *Loi*, si le gouverneur estime qu'une tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou le système financier, la Banque peut acheter ou vendre tout autre titre, y compris des titres de participation, dans la mesure jugée nécessaire par le gouverneur, dans le cadre de la conduite de la politique monétaire ou en vue de favoriser la stabilité du système financier canadien. Bien que la *Loi* autorise la vente de n'importe quel titre détenu par la Banque, cette dernière a pour politique de ne pas vendre ses obligations du gouvernement du Canada sur le marché secondaire.

7.3. Octroi d'une aide d'urgence

La Banque peut consentir une aide d'urgence aux institutions de dépôt et infrastructures de marchés financiers admissibles qui ont besoin de crédits plus importants pour une période prolongée. Les prêts peuvent être garantis par un éventail de titres plus large que pour les opérations ordinaires et sont assortis d'une échéance maximale de six mois. Ils peuvent être renouvelés autant de fois que la Banque le juge nécessaire.

7.4. Prêts forcés visant les participants au STPGV

En cas de défaillance d'un participant au STPGV, la Banque peut se voir forcée (aux termes des règlements du STPGV) d'octroyer à une institution insolvable un prêt en contrepartie des actifs qui lui



ont été préalablement remis en garantie pour régler les obligations de cette dernière à l'endroit d'autres participants au STPGV et contrer ainsi le risque systémique. Dans l'éventualité, très peu probable, où il y aurait défaillance de plus d'un participant durant un même jour d'activité du STPGV, la Banque pourrait prêter à une institution défaillante en contrepartie de garanties partielles pour assurer le règlement et écarter le risque systémique.

7.5. Prêts ou avances accordés au gouvernement

La Banque ne se prévaudrait des pouvoirs de consentir des prêts et des avances au gouvernement qui lui sont conférés par les paragraphes 18(i) et 18(j) de la *Loi* que pour accorder une avance de fonds à un jour au gouvernement du Canada. Une telle mesure ne serait prise, le cas échéant, que pour empêcher le solde des dépôts que le gouvernement tient à la Banque de tomber au-dessous de zéro. L'octroi d'une telle avance ferait l'objet d'une annonce publique.

8. Autorisations administratives

Toute opération d'achat ou de vente de titres effectuée aux fins de la gestion du bilan de la Banque doit être approuvée par un agent autorisé à signer au nom de la Banque et dont les pouvoirs appartiennent à la catégorie IA⁵ conformément aux pouvoirs de signature de la Banque.

9. Évaluation des résultats

La Banque a pour mission d'atteindre des objectifs de politique publique, et non de maximiser ses profits. Par conséquent, les états financiers de l'institution et les indicateurs financiers qu'ils renferment ne permettent pas de juger adéquatement des résultats obtenus par la Banque. Il convient plutôt d'examiner dans quelle mesure la Banque parvient à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de politique publique à la lumière des comptes rendus qu'elle présente dans ses diverses publications, dont le *Rapport sur la politique monétaire*, la *Revue du système financier* et le *Rapport annuel*.

Comme la structure des actifs de la Banque libellés en dollars canadiens reflète globalement celle des titres de dette négociables émis par le gouvernement fédéral sur le marché intérieur, la Banque perçoit des revenus d'intérêts dont l'évolution est corrélée dans l'ensemble à celle des coûts totaux du service de la dette du gouvernement. La Banque utilise une partie de ses revenus pour financer ses opérations. Le reste des fonds, après constitution d'une provision que le Conseil d'administration de l'institution juge appropriée, est versé au gouvernement fédéral.

L'évaluation des résultats doit permettre de vérifier dans quelle mesure le portefeuille de la Banque demeure conforme à l'encours total de la dette intérieure négociable du gouvernement fédéral, et mettre en évidence les ajustements pouvant s'avérer nécessaires. Le département des Marchés financiers procède à un tel examen au moins chaque année.

⁵ Document tenu à jour par le département de la Gestion financière et des Opérations bancaires



10. Transfert de titres

Les titres qui sont vendus à la Banque ou donnés en garantie doivent lui être transférés comme suit :

- i. dans le cas des titres représentés par des certificats au porteur qui ne sont pas détenus dans un système de compensation de titres, la Banque prend matériellement possession des certificats;
- ii. dans le cas des certificats qui font l'objet d'une livraison matérielle et qui peuvent être immatriculés, l'immatriculation doit être faite au nom de la Banque du Canada dans les registres de l'émetteur du titre;
- iii. dans le cas des titres qui sont déposés dans le système d'inscription en compte des Services de dépôt et de compensation CDS inc. ou d'un autre système ou organisme de compensation, les titres doivent être inscrits comme il se doit, de manière à créditer les titres au compte de la Banque du Canada, dans les registres du système ou de l'organisme de compensation.