



CONTINUITÉ ET ROBUSTESSE DES PLACES FINANCIÈRES : UN POINT DE VUE FRANÇAIS

YVES NACHBAUR *
MARIE-HÉLÈNE FERRER *

Conceptuellement, le passage de la notion de continuité de service, au sens traditionnel du terme, à celle de robustesse ou de résilience d'une Place renvoie à la question de l'harmonisation entre problématiques de secours traitées individuellement avec celles qui doivent être considérées globalement et dans l'intérêt général lorsque survient une crise grave. Au sein des grandes institutions financières, la continuité d'activités a toujours constitué une préoccupation centrale mais, pendant longtemps, ce requis a été assez largement circonscrit aux secours informatiques, traités uniquement par des spécialistes. Tout a radicalement changé depuis quelques années dans un environnement qui est devenu plus complexe et exposé à de plus grands risques qu'autrefois. Sur la période récente, cette évidence s'est trouvée illustrée de façon spectaculaire par toute une série de chocs exogènes qui ont éprouvé la solidité du fonctionnement des grands centres financiers, qu'il s'agisse d'attentats, de défaillances réseaux ou de catastrophes naturelles. Dans ce contexte radicalement nouveau, la conception des plans de continuité d'activités devient cruciale et doit s'élargir aux aspects fonctionnels, organisationnels et logistiques, notamment la gestion des ressources humaines et la maîtrise des réseaux. Dépassant le strict cadre des départements informatiques des établissements financiers, la notion de continuité d'activités et celle plus globale de robustesse doivent amener les acteurs clés du système financier à s'organiser au plan interne, mais aussi collectivement pour être à même

* Banque de France, Direction pour la Coordination de la Stabilité Financière.



de faire face à un risque extrême, ce dernier étant entendu comme la composante ultime du risque opérationnel.

Continuité et robustesse renvoient ainsi à un domaine vaste et multidimensionnel, du fait de la complexité de systèmes fonctionnant bien souvent en temps réel avec des interconnexions multiples intégrées à des réseaux sensibles de plus en plus ouverts à l'international. Les Places financières et, au cas particulier, la Place de Paris, apparaissent ici comme des maillons essentiels qu'il faut appréhender globalement pour assurer la pérennité de leur fonctionnement en toutes circonstances. Ces « écosystèmes » complexes sont des lieux de concentration de flux financiers ou monétaires (transferts) et d'échanges d'information (confirmation d'opération de marché, diffusion de cotation...) ce qui, sur ces questions de *business continuity* - pour reprendre un terme maintenant consacré - les amène à relever de réels défis : en tenant compte de toutes leurs spécificités, les Places financières doivent, en effet, être capables de s'organiser pour que l'ensemble des acteurs soit à même de faire collectivement face à une crise majeure, c'est-à-dire se donner les moyens d'une réaction appropriée pour surmonter les conséquences de chocs graves et par nature difficilement prévisibles, générateurs de ruptures opérationnelles significatives.

Les Places financières sont maintenant soumises à beaucoup plus d'exigences, en termes de transparence et de niveau de protection, face à des risques qui peuvent se trouver amplifiés du fait de la plus grande globalisation des échanges (cf. article dans un précédent numéro de la *Revue d'économie financière*¹). Dans les démarches qu'elles ont toutes engagées pour réduire leur vulnérabilité systémique, les grandes Places peuvent prendre appui sur des dispositifs de concertation qui ont déjà fait leurs preuves par le passé ou qui fonctionnent au quotidien dans le suivi des pôles sensibles : les marchés, les systèmes de paiements ou de compensation, les plates-formes informatiques de négociation ; elles peuvent aussi utilement capitaliser sur l'expérience acquise lors du passage à l'euro ou de la préparation du passage à l'An 2000 pour développer collectivement une analyse et des réponses appropriées à la recherche du meilleur niveau de sécurité et de continuité des activités. La Place de Paris à cet égard peut compter sur une tradition de coopération interbancaire qui a été maintes fois éprouvée sur des chantiers d'envergure et qui trouve ici de nouvelles occasions de s'exprimer. Cependant, le risque « robustesse » ne se circonscrit pas à la sphère financière ; dans le cas de sinistres graves, c'est tout un ensemble d'acteurs qui doit se mobiliser, avec les Pouvoirs publics comme élément central. De ce point de vue, le secteur financier est un domaine essentiel que les autorités de l'État et les collectivités locales, en France comme ailleurs, intègrent dans leurs préoccupations au titre de la défense



économique et de la sécurité civile. Au total, traiter des questions de continuité et de robustesse dans le monde de la finance est devenu une impérieuse nécessité qui appelle forcément un dialogue et un engagement permanent de tous les acteurs concernés. Au premier rang de ceux-là, figurent les infrastructures de Place et les grandes banques, mais aussi les autres institutions plus modestes et bien évidemment les gestionnaires de réseaux sensibles, grands prestataires de service auxquels a recours le secteur financier. De par leur mission au service de l'intérêt général, les autorités publiques ont vocation à être totalement impliquées comme détentrices de fonctions régaliennes, mais aussi, surtout dans le cas des Banques centrales, en raison de leur forte immersion dans l'opérationnel.

Cet article présente la démarche, itérative, partout retenue pour passer du simple stade de la continuité d'exploitation au niveau d'un établissement à une approche plus globale de la robustesse, avant de rappeler les initiatives prises sur la Place de Paris, dans le cadre d'une organisation prenant appui sur des structures de dialogue ou de gestion de crise dédiées.

*DE LA CONTINUITÉ INDIVIDUELLE
À LA ROBUSTESSE DES PLACES FINANCIÈRES :
UNE DÉMARCHE ITÉRATIVE POUR UN SUJET COMPLEXE*

3

Le niveau de robustesse d'une Place dépend d'abord et avant tout de la qualité des plans de continuité individuels et de leur bonne articulation entre eux. Deux objectifs sont essentiels à cet égard : un fort engagement au sein des établissements, et une particulière attention aux questions touchant à la coordination et à la communication.

*Les plans de continuité d'activités :
une responsabilité individuelle des acteurs*

La qualité des travaux conduits *ex ante* est de nature à améliorer - voire conditionner - l'efficacité de la gestion de crise, pour autant que soient conciliées rigueur d'analyse et simplicité des solutions à tous les niveaux.

Adaptés à la spécificité de chaque organisation, à la nature de leurs activités et au profil de risques acceptés ou requis, les plans de continuité d'activités (PCA) relèvent d'abord de la responsabilité individuelle des acteurs du système financier eux-mêmes. L'émergence de risques extrêmes - c'est-à-dire à faible probabilité, mais à fort impact - conduit ces mêmes acteurs à devoir « penser l'impensable » et s'assurer de leur capacité à poursuivre leur activité en cas de crise majeure. Cet exercice, d'autant plus complexe qu'il s'applique à des ensembles travaillant



sur des matières très techniques ou sophistiquées, rend nécessaire le choix d'une méthode rigoureuse, mais également pragmatique, consistant à repérer les processus essentiels et à s'assurer de la bonne connaissance des rouages internes de l'organisation par l'ensemble des parties prenantes. À l'issue de cette première phase de travaux, une seconde consiste à mener une analyse d'impact des scénarios de crise sur les processus clés de l'entreprise, puis à prendre les mesures de réduction du risque et mettre en place des solutions de contournement et/ou de redondance. La troisième phase consiste à engager une campagne de tests, permettant de s'assurer du caractère opérationnel du plan de continuité, en préparant le plus possible les personnels à l'hypothèse d'une situation de crise, par nature inédite, confuse et hautement perturbante.

Au-delà de la définition des procédures de gestion internes de crise, une des principales difficultés tient à l'existence de dépendances fortes des institutions financières et des systèmes à l'égard des infrastructures critiques et des réseaux externes - qu'il s'agisse des télécommunications, des « fluides vitaux » comme l'électricité ou l'eau, ou encore des transports publics. Ce constat partagé rend nécessaire une analyse de la continuité d'activités au niveau de la Place elle-même. Au travers de mécanismes de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés, cette dernière doit s'interroger sur sa propre logique de fonctionnement en cas de crise grave et sur les parades à organiser, sachant à quel point des événements d'une ampleur exceptionnelle peuvent déclencher des phénomènes « idiosyncratiques » qu'il faut savoir maîtriser collectivement.

Des travaux complexes pour un objectif d'intérêt général

Les travaux préparatoires présentent une complexité certaine au niveau de la Place, puisqu'ils amènent à couvrir des ensembles plus vastes ou plus hétérogènes que ce que l'on observe au niveau d'une institution ; le défi, alors, est de trouver l'approche globale appropriée. Le nombre d'acteurs concernés, la multiplicité de processus fonctionnant quasiment en temps réel et s'étendant à l'international, l'ancrage des acteurs et des réseaux dans une zone urbaine complexe et dense, ainsi que la multiplicité des fonctions de support indispensables contribuent à rendre l'exercice exigeant. Ces travaux sont indispensables du fait de la présence d'externalités négatives² et des risques de crise systémique que pourrait entraîner un dysfonctionnement opérationnel majeur chez un ou plusieurs acteurs d'une grande Place financière comme celle de Paris.

Traiter des questions de continuité d'activités en cas de crise majeure au niveau d'une Place appelle par conséquent l'adoption d'une méthode



établie sur la base de quelques grands principes clairement identifiés par toutes les parties concernées et permettant de rendre compatibles les démarches individuelles.

Identifier les acteurs essentiels

Au nombre des acteurs essentiels du système financier qu'il faut bien repérer figurent les groupes bancaires et les infrastructures de Place, c'est-à-dire les systèmes de paiements, de cotation et de règlement de titres. Les Pouvoirs publics et les Autorités sont également des acteurs primordiaux. Une crise majeure s'appréhende, en effet, principalement par les conséquences qu'elle induit : une crise peut être protéiforme, empêchant qu'un acteur individuel ne soit en mesure d'en gérer isolément les conséquences. Une crise majeure peut également avoir une ampleur telle qu'elle ne saurait être gérée au niveau du seul secteur financier, rendant ainsi nécessaire l'intervention des Pouvoirs publics. Enfin, une crise peut avoir des répercussions dépassant le cadre d'une Place financière donnée et nécessiter une coordination internationale.

Assurer la continuité des activités nécessaires au service de l'intérêt général

Infrastructures du système financier, les systèmes de Place sont au cœur du sujet, qu'il s'agisse des marchés, des plates-formes titres et des plates-formes de règlement. Pour ce qui concerne les marchés critiques, la question de leur hiérarchisation se pose : le bon fonctionnement des marchés monétaires, interbancaires et de change apparaît assez naturellement comme une priorité. Partant de ce premier constat, l'analyse doit être affinée en s'interrogeant plus généralement sur la définition de la criticité qui est relative et assez largement fonction du contexte.

La criticité d'un processus d'activité est, en effet, à apprécier par domaine, par catégorie de population touchée, voire par période.

Dans une large mesure, la robustesse de la Place renvoie à celle des systèmes, qui doivent assurer la continuité des fonctions essentielles au bon fonctionnement de l'économie et au maintien de la confiance dans des circonstances difficiles. Pour atteindre pareil objectif, au-delà des complexités inhérentes à l'usage de technologies sophistiquées, l'important est d'avoir une bonne vue d'ensemble et de garder présente à l'esprit une idée essentielle, à savoir que la robustesse de tout système - et les Places financières peuvent être qualifiées de systèmes - dépend de celle de son maillon le plus faible.

Pour de grands centres financiers comme la Place de Paris, l'analyse amène d'une façon ou d'une autre des efforts de formalisation et de



cartographie permettant de bien connaître les composantes essentielles, et l'engagement de réflexions collectives à contenu opérationnel assez fort pour pouvoir déboucher sur des lignes directrices, des recommandations et/ou des mesures pratiques simples et partagées.

De l'individuel au collectif : les invariants

Les travaux individuels et collectifs concourent tous à rehausser le niveau de robustesse d'une Place financière avec une forte interdépendance entre eux. Si les deux approches ont chacune leur spécificité, elles ont aussi beaucoup d'éléments en commun : il y a bien évidemment des invariants que l'on retrouve partout, dès lors qu'il faut prévenir ou gérer des crises. Qu'on se situe au niveau d'un établissement ou qu'on porte un regard plus global, l'essentiel est de toujours s'assurer que les dispositifs mis en place recouvrent les trois dimensions technique, procédurale et décisionnelle de manière adéquate.

Ces trois dimensions peuvent se décliner en une dizaine de critères permettant de prendre la mesure de la robustesse d'un dispositif de secours ou de sécurisation d'un établissement ou d'une Place :

- l'application de la réglementation et/ou de procédures internes ainsi que la conformité aux standards courants ;
- la compatibilité ou l'homogénéité des PCA définis par chaque établissement ;
- la dispersion géographique des sites principaux et secondaires des acteurs ;
- l'identification des fonctions critiques ;
- un travail sur les scénarios mettant bien l'accent sur les analyses d'impact ;
- une analyse précise des risques afférents aux « réseaux - prestataires - opérateurs », c'est-à-dire la concentration et l'estimation du risque de dépendance à l'égard de tiers ;
- la coordination des travaux *ex ante*, et en cas de crise ;
- la communication et les outils d'information internes et externes ;
- les relations Autorités/Pouvoirs publics ;
- la réalisation de tests individuels ou collectifs.

Continuité, coordination et communication

Si la continuité est une exigence d'abord individuelle, on a bien vu qu'elle doit aussi être recherchée au niveau de la Place en raison surtout du caractère indispensable de certaines fonctions de base nécessaires au bon fonctionnement des échanges (exemple : le fonctionnement des distributeurs de billets, les systèmes de paiements), mais aussi pour le maintien autant que possible de l'activité des marchés. La concentration des activités par filière - par exemple, les systèmes de paiements et les



systèmes de titres - les interdépendances fortes au sein du secteur financier, les ramifications transfrontalières d'acteurs opérant à un niveau européen (par exemple Euroclear et LCH-Clearnet ou encore le système Target) et l'existence d'infrastructures critiques comme le réseau interbancaire Swift rendent nécessaire une étroite coordination des acteurs au niveau des Places financières, mais aussi - et de plus en plus - dans un cadre international, avec bien souvent un rôle moteur joué par les Banques centrales.

Cette coordination implique au premier chef les Autorités et les Pouvoirs publics, qui doivent jouer pleinement leur rôle en favorisant les travaux menés à titre préventif et en développant leur capacité à intervenir en toute connaissance de cause en cas de crise.

À cet égard, en France, au niveau de la sphère financière, l'axe « Banque centrale/Commission bancaire » est essentiel dans la mesure où il couvre les banques et les systèmes de paiements ou de compensation, mais les autres autorités sont aussi concernées : Autorités des marchés financiers (AMF) ou Autorité de contrôle des assurances et mutuelles (ACAM). Le réseau des contacts et des collaborations que ces différentes autorités entretiennent entre elles de façon permanente et structurée leur permet, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, d'envisager un traitement approprié des questions de robustesse, qu'il s'agisse d'orientations à donner à leurs assujettis ou de l'organisation des échanges d'information dans les circonstances exceptionnelles.

S'agissant des Pouvoirs publics, outre l'implication de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), il y a lieu de prendre pleinement en compte toute une organisation dédiée qui repose sur un réseau de hauts fonctionnaires de défense venant assister les ministres - et notamment le ministre de l'Économie et des Finances pour ce qui est de la défense économique - et sur des échelons plus opérationnels, le tout étant coordonné au niveau du Premier ministre ou du ministère de l'Intérieur (cf. annexe).

Enfin, la communication est essentielle en cas de crise car il s'agit de diffuser à bon escient et aux bons destinataires - grand public, média ou populations plus « spécialisées » - des informations ou des messages qui peuvent être difficiles à formaliser, eu égard à la confusion qui tend souvent à régner dans de pareilles circonstances.

De tout ce qui précède, on peut relever qu'il y a, en matière de robustesse, un lot de complexité - multiples angles de vues, nombreux acteurs venant d'horizons très différents - qui nécessite de disposer de références précises et d'un langage commun. C'est dans cette optique que des travaux de définition des termes et concepts utilisés ont été conduits sur la Place financière de Paris³.

*Une référence aux travaux internationaux et européens*

L'ensemble de ces préoccupations touchant à la continuité d'activités fait écho aux travaux menés par les régulateurs, les superviseurs ou les Banques centrales au niveau international dans plusieurs instances. Le Forum de stabilité financière, depuis les événements de septembre 2001, inscrit ce thème au premier rang de ses priorités. Pour sa part, le « Joint Forum » - qui réunit les représentants des superviseurs des banques, des assureurs et des marchés de titres - a appelé un groupe de travail à définir les principes de haut niveau en matière de continuité d'activités qui gagneraient à être appliqués tant par les membres de l'industrie financière que par les Autorités. Dans une large mesure, on y retrouve des recommandations qui, sous des formes diverses, se trouvent déjà mises en œuvre sur les principales Places. Il y a tout de même dans la publication de tels documents, la valeur d'un référentiel utile pour cadrer les actions et s'assurer de la validité des dispositifs mis en place.

De façon beaucoup plus spécialisée et avec un souci d'appréhender les réalités de façon tangible, on doit tout particulièrement mentionner les travaux qui sont conduits internationalement - par exemple au sein du Committee on Payment and Security Systems (CPSS) des Banques centrales du G10 - ou dans le cadre européen. Les thèmes se rapportant à la continuité d'activités des systèmes de paiements ou de compensation ou à l'organisation de gestion de crise font l'objet d'études approfondies et donnent lieu à la définition de recommandations ou de normes qui font autorité.

Au-delà des normes - qui ont toute leur importance dans un domaine où les Banques centrales ont pour ainsi dire « fonctionnellement » un rôle éminent à jouer -, on doit enfin souligner au niveau de l'Union européenne les contributions très concrètes qu'apportent l'Eurosystème et la BCE. Les réflexions et les actions qui sont menées à bien de façon systématique à ces niveaux ont pour objet de faire progresser au sein de la zone euro la sécurisation des processus de gestion des flux monétaires - au niveau des opérations de marché comme des systèmes de paiements - en prenant appui sur l'élément fort que constitue pour l'Europe monétaire son organisation en réseau.

*LA PLACE DE PARIS : DES INITIATIVES EN LIGNE
AVEC CE QUI SE FAIT À L'ÉTRANGER**Modification du règlement CRBF 97-02*

S'agissant des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, les dispositions prises par les Autorités du secteur financier figurent dans le règlement 97-02 du Comité de la réglementation



bancaire et financière (CRBF), modifié par le règlement n° 2004-02 puis par l'arrêté du 31/03/2005. Ce règlement définit un plan de continuité comme « l'ensemble des mesures visant à assurer, selon divers scénarios de crise, y compris face à des chocs extrêmes, le maintien, le cas échéant de façon temporaire selon un mode dégradé, des prestations de services essentielles de l'entreprise puis la reprise planifiée des activités ». Ce même règlement prévoit une obligation de disposer d'un plan de secours pour les systèmes informatiques afin d'assurer la continuité de l'exploitation en cas de difficultés graves dans le fonctionnement de ces systèmes. Il impose également aux entreprises assujetties de disposer d'un PCA et d'en évaluer l'efficacité ainsi que la cohérence par rapport aux objectifs généraux fixés par les dirigeants. Il prévoit, en outre, une information spécifique des Conseils d'administration, qui doit également figurer dans le rapport annuel sur la mesure et la surveillance des risques. Le secteur bancaire est ainsi appelé à bien intégrer dans sa démarche de prévention des risques cette dimension très particulière que représente l'éventualité de chocs extrêmes, dans un cadre à définir sous la responsabilité des dirigeants. En énonçant ces prescriptions, le régulateur incite fortement les établissements à se prémunir contre les effets de sinistres graves ; il contribue ainsi à la robustesse de la Place tout en recherchant la solidité des établissements eux-mêmes.

L'Autorité des marchés financiers s'est également attachée à ce que le même type de dispositions figure dans son règlement général applicable aux prestataires de services d'investissement.

Pour les établissements de crédit agréés en France, les dispositions nationales spécifiques relatives aux PCA s'inscrivent en cohérence avec ce qui se discute dans les instances internationales et cadre bien avec ce qui découle de l'accord de Bâle II, lequel prévoit la prise en compte du risque opérationnel dans les exigences minimales en fonds propres. Il faut à cet égard rappeler que le rapport du groupe de travail sur les risques opérationnels du Comité de Bâle préconise expressément que soient mis en place par les établissements des plans de continuité, à même de leur permettre de poursuivre leur activité et de minimiser les risques de perte en cas de crise opérationnelle.

Enfin, et ce relais n'est pas à négliger, il y a lieu de rappeler le rôle que jouent les associations professionnelles⁴, par le biais d'actions de sensibilisation ou d'information auprès de leurs adhérents.

Les normes applicables aux infrastructures d'importance systémique

Les systèmes de Place reconnus comme particulièrement sensibles à raison des volumes d'opérations qu'ils traitent de façon multilatérale et des risques qu'ils génèrent font l'objet d'une attention particulière de la part des superviseurs ou des Banques centrales.

Tout un corps de normes et de pratiques de supervision de ces systèmes existe et se trouve appliqué sur une Place comme celle de Paris, avec des exigences en matière de continuité d'un niveau très élevé.

Dans l'exercice de ses activités de surveillance des systèmes de paiements et de titres, la Banque de France se réfère aux normes définies dans le cadre du CPSS ou de l'Eurosystème. S'agissant précisément des questions relevant du risque opérationnel ou de la *business continuity*, sont à signaler plus particulièrement le standard VII des *core principles* édicté par le CPSS et la norme XI définie conjointement par le Système européen des Banques centrales (SEBC) et le Comité européen des régulateurs nationaux (CESR) pour le système des règlements de titres.

Pour répondre aux exigences des régulateurs, mais aussi parce que cela fait partie intégrante de leur mission, les gestionnaires des grands systèmes ont tous le souci de déployer des stratégies et des organisations situées « à l'état de l'art », ce qui bien évidemment va dans le sens d'une meilleure robustesse de la Place.

Parmi les nombreuses mesures prises par les gestionnaires et vérifiées par les superviseurs, on pourra citer les principales d'entre elles :

- l'existence d'au moins deux sites de secours ;
- des temps de reprise sur les sites de secours (moins de quatre heures pour les activités sensibles) ;
- des procédures techniques de gestion à distance ;
- des tests conduits régulièrement, seul ou avec d'autres systèmes, et en étroite liaison avec leurs adhérents.

Une déclinaison opérationnelle des principes identifiés

En pratique, les acteurs critiques de la Place de Paris ont tous renforcé substantiellement leurs plans de continuité ces dernières années. Outre les établissements de crédit eux-mêmes, les principaux systèmes de Place ont profondément revu leurs dispositifs, qu'il s'agisse des plateformes traitant des paiements de détail (le GSIT - Groupement pour un système bancaire d'intercompensation - ou le GIE - Groupement d'intérêt économique - Carte bancaire) ou des systèmes de paiements de gros montant (TBF et PNS), de règlements de titres (RGV), de compensation (Clearnet) ou de cotation (Euronext).

D'une manière générale, conformément aux standards relatifs à la continuité des infrastructures de paiement et de titres, les grands systèmes font l'objet de tests à la fois organisationnels et techniques leur permettant de s'assurer de la continuité de leur fonctionnement dans d'autres environnements que l'univers habituel. Ces tests sont pratiqués de manière systématique, en tenant compte de tous les requis nécessaires au fonctionnement des échanges de données



(récupération des données, synchronisation des échanges, mise à niveau des référentiels...).

Enfin, en cas de crise, les acteurs de la Place pourraient activer, selon des procédures bien établies, deux cellules transversales : l'une dédiée aux infrastructures de Place et l'autre permettant d'activer un réseau de contacts entre les responsables des principaux acteurs du secteur financier français. Pour sa part, au titre du double rôle essentiel qu'elle joue en matière de gestion de la liquidité et d'opérateur de système (TBF/Target), la Banque de France a bien évidemment tout un dispositif qui lui permet de rester connectée techniquement et fonctionnellement avec ses principaux interlocuteurs, y compris en mode dégradé.

S'agissant des infrastructures de Place, la cellule de crise de la Centrale des règlements interbancaires (CRI) est en charge de coordonner les actions en cas de crise affectant la chronologie, la gestion de la liquidité de la Place. Gérée par la CRI, cette cellule opérationnelle est composée de la Banque de France, d'Euroclear France (Centrale dépositaire titres), de Clearnet (Chambre de compensation) et des principaux établissements de crédit. En cas de besoin, d'autres institutions - banques ou systèmes exogènes - peuvent se joindre à la cellule de crise.

L'enseignement des expériences à l'étranger

Parce qu'il est complexe et évolutif, le thème de la robustesse est intéressant à suivre au travers d'un dialogue permanent avec ceux qui ont à connaître et traiter ces questions à l'étranger. C'est ainsi que peuvent émerger les meilleures pratiques et s'enrichir les réflexions nationales.

En la matière, les travaux engagés par les Places financières de New York et de Londres apportent d'utiles enseignements, qu'il s'agisse du mode d'organisation de la réflexion ou du caractère plus ou moins prescriptif des bonnes pratiques collectivement identifiées. Ils confirment, à certains égards, la validité de certains choix opérés sur notre Place et suggèrent aussi des voies d'amélioration.

À New York, à l'issue d'une large consultation des acteurs sur la robustesse du secteur financier, en tout cas pour les acteurs jugés les plus importants, ont été convenues une série de bonnes pratiques relativement prescriptives, qui trouvent l'essentiel de leur fondement dans la publication d'un document émanant des principales autorités concernées. Deux autres éléments sont à mettre en évidence : un suivi très rapproché assuré par la Réserve fédérale de la robustesse des marchés et des acteurs sensibles ; l'existence de structures à dimension transversale associant professionnels et autorités ou pouvoirs publics



assurant le partage des informations en cas de crise ou la conduite de travaux spécifiques.

À Londres, l'analyse approfondie des enjeux de la robustesse du secteur financier, à l'aune des menaces qui peuvent peser sur la City s'est traduite par la création d'instances de dialogue et des réalisations concrètes en matière de coordination des acteurs ou de communication. La démarche est inspirée par le *standing committee* qui réunit régulièrement les dirigeants de la Bank of England, du Trésor et de la Financial Services Authority. Les autorités britanniques ont centré leurs actions sur une communication ciblée et la définition de principes généraux ou de recommandations par rapport auxquels les établissements sont invités à se situer, par exemple lors des tests.

Trois idées forces ressortent de tout ce qui est conduit depuis plusieurs années sur les grandes Places : (1) la nécessité de travailler en permanence sur le thème *business continuity* qui est considéré comme majeur, (2) le besoin de préparation *ex-ante* et de tests et (3) un accent tout particulier mis sur le besoin de communication et de coordination, y compris au niveau international.

Comme ses homologues, la Place financière de Paris a intensifié ses efforts pour être mieux à même de traiter collectivement les questions liées à la prévention et au traitement des chocs à impact systémique.

À PARIS, CONCERTATION ET DIALOGUE DE PLACE

La Place présente un niveau d'activité, un grand degré d'ouverture sur l'extérieur et un nombre important d'acteurs sensibles de sorte qu'elle se doit d'aborder collectivement les questions liées à la gestion des crises majeures, face auxquelles une simple juxtaposition de PCA individuels ne permettrait plus d'apporter une réponse suffisante. C'est ce qui l'amène à consolider son organisation pour être en mesure de mieux maîtriser les effets d'éventuelles ondes de choc susceptibles de survenir de façon souvent totalement imprévue. Pour réaliser cet objectif qui est d'intérêt commun, en liaison avec la Fédération bancaire française (FBF), la Banque de France a engagé une démarche au titre des responsabilités qui sont les siennes - en matière de stabilité financière et en temps qu'autorité de Place - de façon à parfaire les dispositifs existants.

À cette fin, un groupe de Place « robustesse » a été créé. À dimension transversale et copiloté par la FBF et la Banque de France, il a vocation à consolider et synthétiser les vues de la Place à un niveau pertinent, sur la base des contributions de ses membres, qui sont tous des acteurs particulièrement qualifiés pour traiter au plus haut niveau au sein de leurs institutions, des questions de continuité d'activités en cas de sinistre grave.

S'agissant de sujets sensibles, complexes et à dimension systémique,

les discussions associent les grandes organisations bancaires, les principales infrastructures du secteur financier, les Autorités, ainsi que les Pouvoirs publics. Cette dimension transversale est essentielle dans le traitement des questions de prévention ou de gestion collective de crises majeures. Alors que l'ensemble des acteurs se pose des questions similaires, du type « jusqu'où aller dans les travaux ? », « quel périmètre retenir ? », le groupe de Place « robustesse » a vocation à faciliter l'adoption d'approches communes pour répondre à ces interrogations.

Prenant appui sur les expériences individuelles des membres du groupe plénier et sur le produit de réflexions plus ciblées menées au sein de structures *ad hoc*, les échanges permettent de bien cerner le niveau des exigences et de les traduire en éléments concrets, exploitables sur le terrain. Avec un angle de vue global, les travaux font ressortir, au niveau de l'ensemble de la communauté financière, des éléments qui ne pourraient pas être traités si on s'en tenait aux seules initiatives des institutions prises individuellement.

TROIS SUJETS ESSENTIELS :
LES SCÉNARIOS, LES RÉSEAUX ET LA COMMUNICATION

*L'identification de scénarios de crise
et la mesure de leurs conséquences*

13

La multiplicité des causes possibles de crise majeure rend nécessaire la réalisation d'un inventaire. Plusieurs thèmes ont été identifiés, mais la difficulté de l'exercice est double. Outre la détermination du périmètre et du degré de précision à apporter à ces travaux, elle consiste également à savoir comment intégrer une multiplicité de critères. À titre d'exemple, certains scénarios de crise sont prévisibles à l'horizon de quelques jours (comme une crue centennale) alors que d'autres sont par nature imprévisibles. En conséquence, il est nécessaire de distinguer les scénarios que l'on peut préparer, et partant intégrer facilement aux PCA individuels, de ceux relevant de « l'impensable » et « non prévisible » pour lesquels la dimension « concertation de Place » doit être particulièrement bien traitée. Dans le même ordre d'idées, un scénario de crise touchant gravement la Place de Paris, comporterait des prolongements internationaux, complexes, qu'il faut savoir prendre en compte, eu égard à l'intensité des liens qui unissent maintenant les grands centres financiers. La durée et l'étendue géographique de la crise sont également à considérer. De même, la défaillance simultanée d'un réseau de télécommunications, de l'électricité et des transports sont des scénarios à envisager.

Pour ce type d'exercice, la nécessité est bien de prendre en compte les causes d'un petit nombre de scénarios précis (attentat, crue centennale,



pandémie, panne réseau...) pour conférer un « réalisme » aux travaux et s'intéresser précisément à leurs conséquences, qu'il s'agisse d'une indisponibilité des locaux, des ressources humaines, des systèmes informatiques ou d'une incapacité à communiquer.

Les réseaux apparaissent comme un sujet particulièrement crucial

Le secteur financier est très dépendant des réseaux, ce qui doit l'amener à apprécier son positionnement par rapport aux grands opérateurs, mais aussi par rapport aux Pouvoirs publics qui peuvent jouer un rôle important en cas de dysfonctionnement grave. Les télécommunications, l'électricité, l'eau et les transports sont naturellement névralgiques en cas de crise majeure. Les questions soulevées par la continuité de ces réseaux sont par nature - on est dans l'immatériel - complexes et conduisent par exemple les grandes banques ou les infrastructures de marché à s'interroger sur l'impact de la défaillance d'un réseau sur les autres réseaux : en cas de défaillance du réseau électrique, quid des transports et des télécommunications ? Au-delà de questions techniques très précises et parfois susceptibles de se régler seulement cas par cas, il importe d'assurer - au moins collectivement - un bon interface « Pouvoirs publics - Secteur financier - grands prestataires », en matière d'analyse et de stratégie de défense de la continuité des réseaux.

14

Si l'exemple de l'indisponibilité des réseaux fait bien ressortir un besoin d'échanges d'informations pour aider à surmonter les effets de pareilles défaillances, bien d'autres cas de figure nécessiteraient une activation rapide et efficace des contacts entre les maillons essentiels de la Place dans l'hypothèse d'incidents graves (voir annexe : schéma des liaisons opérationnelles).

La communication

Dans des conditions extrêmes, il faut, en effet, être assuré de l'efficacité des actions de communications au niveau opérationnel, avec une capacité à atteindre facilement les correspondants habituels. En la matière les autorités et/ou les Pouvoirs publics auront souvent à assurer un rôle clé, par exemple pour rapidement faire savoir la nature d'une crise, les mesures déjà prises, le prochain « rendez-vous »..., l'objectif étant de faire connaître la nature et l'ampleur du problème ou du sinistre, et s'assurer que l'information a bien été intégrée. Les grandes infrastructures ou les principales institutions financières peuvent aussi être appelées à communiquer. S'il n'est pas possible d'imaginer des messages pré-formatés - chaque crise a sa singularité -, la mise en place de procédures régulièrement testées peut aider à mieux maîtriser les choses dans les moments de forte tension.

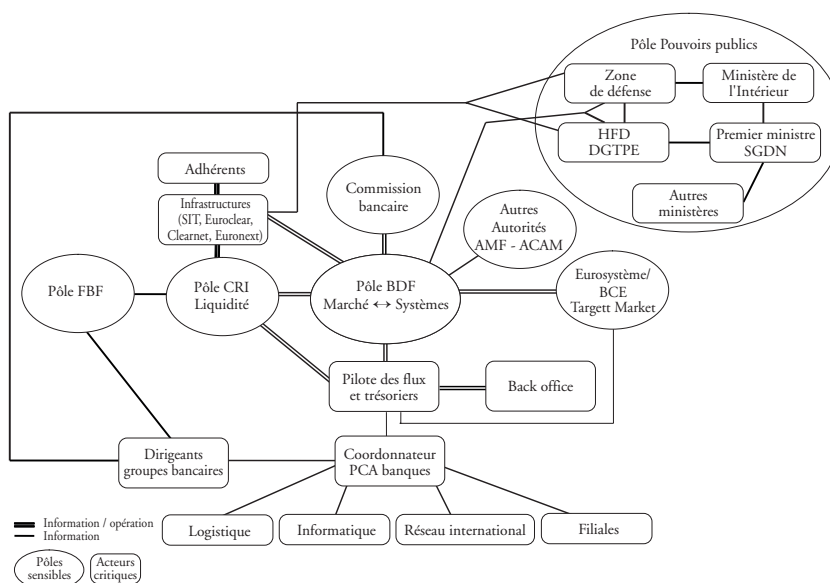


D'une façon générale, avoir une bonne capacité à disséminer l'information entre les acteurs eux-mêmes ou avec des tierces parties, y compris les médias, est essentiel. Ceci passe notamment par l'existence de cellules de crises bien organisées et capables de se mobiliser facilement pour relancer les processus sensibles, gérer la communication ou prendre des mesures exceptionnelles comme, par exemple, la fourniture de liquidité par les Banques centrales.

Sans verser dans une dérive sécuritaire excessive, qui serait au demeurant fort coûteuse, l'évolution de la nature des risques et l'émergence de risques opérationnels majeurs appellent à porter une attention croissante à la continuité d'activités et à la robustesse des fonctionnalités essentielles offertes par le secteur financier. C'est au niveau des Places financières que ces questions peuvent être traitées le plus efficacement car c'est là qu'existent des systèmes névralgiques et que s'opère une concentration des échanges de liquidité avec un rôle essentiel joué par les Banques centrales. Sur la Place de Paris, les réflexions collectives mais aussi de nombreuses actions concrètes sont engagées pour parfaire les dispositifs existants visant à confirmer, entre les principaux acteurs concernés, un certain nombre de bonnes pratiques, notamment en matière de communication. Ce rehaussement qualitatif de la robustesse de la Place de Paris témoigne d'un engagement collectif résolu qui est en phase avec ce que nous pouvons observer sur les autres grandes Places financières et qui contribue de façon significative à préserver la confiance dans le bon fonctionnement du système financier français.

ANNEXE

Schéma des liaisons opérationnelles



16

Robustesse de la Place financière de Paris
Glossaire

Robustesse : qualité de ce qui est fort et résistant.

Résilience : mesure de la capacité d'absorption permettant de résister à un choc.

PCA : Plan de continuité d'activités.

BCP : Business Continuity Planning.

SIT : Système interbancaire de télécompensation ; infrastructure interbancaire supportant l'organisation des transferts liés aux paiements de masse en France.

TBF : système de paiements de gros montants gérés par la Banque de France (RGTS).

Swift : réseau international de communication interbancaire.

Target : système regroupant l'ensemble des RGTS (Real Time Gross Transfer System) de l'Union européenne fonctionnant sur une base brute.

PNS : Paris Net System ; système de paiements français fonctionnant sur une base nette placée sous la responsabilité de la CRI.

CRI : Centrale de règlement interbancaire ; organe émanant des principales composantes du monde des filières de « paiements » en France. Structure interbancaire assurant le pilotage opérationnel global des flux.

DGTPE : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

HFD : Haut fonctionnaire de défense.

CPSS : Committee on Payment and Settlement Systems.

Eurosysteme : ensemble des Banques centrales de la zone euro.

FBF : Fédération bancaire française.

AMF : Autorité des marchés financiers.

CB : Commission bancaire.

AFTI : Association française des professionnels des titres.

AFEI : Association française des entreprises d'investissements.

Clearnet SA : chambre de compensation d'instruments financiers et contrepartie centrale localisée à Paris. Filiale de LCH.Clearnet Ltd.

Euroclear France : filiale française du groupe Euroclear, centrale dépositaire et gestionnaire d'un système de règlements titres.

Euronext France : filiale de Euronext NV, gestionnaire de la partie française de la Bourse pan européenne Euronext.

RGV : Relit Grande Vitesse ; système brut temps réel de la plate-forme de règlement-livraison de Euroclear France.

NOTES

1. Hannoun H. (2000) « Places financières et Banques centrales », *Revue d'économie financière*, n° 57, pages 83 à 94.

2. Sur la question des externalités et des coûts associés à la mise en place de plans de continuité, voir : Beau D. et Woelfel G. (2004) « La robustesse des infrastructures post-marché et des systèmes de paiement. Bilan et perspectives », *Revue de la Stabilité Financière de la Banque de France* n° 5, Novembre, pages 107 à 114.

3. Poulain P. et Dequier A. (2005) « Pour un vocabulaire de crise raisonné et partagé », paru dans *Banque magazine*, n° 661, septembre 2004, pages 56 à 58 et dans la *Revue Banque*, n° 666, février, pages 46 et 47.

4. Notamment FBF, AFTI, AFEI.

