



# CONTINUITÉ ET ROBUSTESSE DES PRINCIPAUX MARCHÉS FINANCIERS : LE POINT DE VUE DES RÉGULATEURS AMÉRICAINS

STACY L. COLEMAN \*

**L**es régulateurs bancaires fédéraux américains demandent depuis longtemps aux institutions bancaires d'instaurer des garanties afin que les opérations essentielles à leurs missions soient assurées ou rétablies en temps utile, lorsque se produit une perturbation. Les régulateurs et les institutions bancaires désignent en général ce processus continu d'évaluation et de gestion du risque sous le terme de planification de la continuité des opérations. L'objectif de cette planification de la continuité des activités est de minimiser les conséquences opérationnelles, financières, juridiques, de réputation et les autres conséquences matérielles découlant de telles perturbations. Plus concrètement, l'objectif de cette planification est de fournir une feuille de route comportant des initiatives prévues d'avance qui permettront une restauration rapide des services essentiels et le retour à la normale de l'ensemble des services le plus rapidement possible pour un coût optimal, et de réduire le processus de décision pendant les opérations de restauration. Une planification efficace devra également recenser, organiser et consigner les évaluations des risques, les responsabilités, les stratégies et les procédures, les accords et les arrangements avec les entités internes et externes.

\* Assistant Director of Operational and IT Risk, Division of Banking Supervision and Regulation, Federal Reserve Board of Governors.

La traduction de cet article a été effectuée par Pierre Requette.



Même si les régulateurs bancaires américains et les institutions bancaires se sont attachés à la planification de la continuité des activités bancaires pendant de longues années, les attentats contre les États-Unis du 11 septembre 2001 ont eu un important effet sur la manière dont le secteur financier américain pense cette question et sur la sécurité tant matérielle qu'informatique. Si des sociétés privées qui maximisent les bénéfices peuvent avoir des raisons commerciales pour conserver de tels dispositifs, elles peuvent ne pas prendre en compte la totalité de l'importance sociale, ou externe, de cette attitude. C'est pourquoi, la Réserve fédérale et d'autres régulateurs ont un rôle utile à jouer pour encourager le secteur privé à entreprendre une planification et des investissements qui reflètent entièrement la valeur sociale de ces dispositifs de secours.

#### *EFFETS IMMÉDIATS DES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE SUR LES MARCHÉS FINANCIERS*

Au matin du mardi 11 septembre 2001, des terroristes ont détruit une partie de l'infrastructure critique qui alimente les marchés financiers américains, perturbant les réseaux de communication et contraignant plusieurs participants au marché à se replier sur des sites de secours. Deux avions commerciaux détournés ont été lancés contre les tours du World Trade Center, lesquelles se sont effondrées en quelques heures, détruisant ou endommageant plusieurs immeubles voisins et répandant des débris sur tout Lower Manhattan. Selon le General Accounting Office<sup>1</sup> américain, plus de 400 structures sur une superficie de 8 hectares ont été endommagées et près de 2 800 personnes ont été tuées. Parmi celles-ci, 74 % appartenaient au secteur des services financiers, et une société - Cantor Fitzgerald, le plus grand courtier interentreprises<sup>2</sup> en titres du gouvernement - a perdu 658 de ses 1 050 employés travaillant dans Manhattan.

Les attentats ont également mis hors d'usage une grande partie des infrastructures de télécommunication de Lower Manhattan pour plusieurs jours. Selon, encore une fois, le General Accounting Office, les services de télécommunication ont été perturbés lorsqu'un troisième bâtiment du World Trade Center s'est effondré et que les débris ont atteint le principal commutateur d'un important opérateur de télécommunications qui desservait environ 34 000 bureaux et domiciles privés, et notamment de nombreuses institutions financières. Bien que d'autres fournisseurs de télécommunications aient également été affectés, pratiquement toutes les pannes de télécommunication dans Lower Manhattan ont été causées par les problèmes survenus dans ce commutateur principal<sup>3</sup>.



Les problèmes créés par les importants dégâts aux infrastructures matérielles de plusieurs intervenants importants du marché financier, ainsi que la mort tragique de certains d'entre eux, ont compliqué le fonctionnement du système américain de paiements<sup>4</sup>. Les marchés d'actions américains ont été fermés pendant quatre jours et la plupart des transactions obligataires, y compris les fonds d'État, ont été arrêtées deux jours. Il y a eu d'importantes perturbations dans les mécanismes de compensation et de règlement des fonds d'État, des prises en pension et du papier commercial. Cependant, les perturbations du marché des obligations d'État ont été particulièrement graves en raison de la disparition de Cantor Fitzgerald et d'autres petits courtiers installés dans le World Trade Center. En outre, d'importants problèmes de communications et d'autres difficultés dans une des deux principales banques de compensation pour les fonds d'État ont empêché les intervenants de confirmer si les remises de fonds ou de titres sur leurs comptes avaient bien été effectuées. Le traitement manuel des opérations sur titres et des paiements a entraîné d'importants retards dans la compensation et le règlement, suscitant des incertitudes sur l'exécution des transactions et des demandes de liquidités.

Il faut noter que le marché des fonds d'État américains est l'un des plus vastes et des plus liquides du monde ; il est un élément essentiel des marchés financiers américains et est d'une importance vitale pour l'économie américaine. En 2001, le volume moyen des transactions sur ce marché était de l'ordre de 500 Md\$, contre un volume moyen quotidien de 42 Md\$ pour les actions du New York Stock Exchange<sup>5</sup>. En outre, à la différence du New York Stock Exchange, la négociation des fonds d'État américains s'effectue sur un marché de gré à gré décentralisé, formé de réseaux de *dealers*, *brokers* et investisseurs reliés entre eux par un réseau complexe de télécommunications. Étant donné la taille et l'importance du marché des fonds d'État américains, il est compréhensible que les perturbations de ce marché provoquées par le 11 septembre illustrent la forte interdépendance entre les intervenants des marchés financiers.

Étant donné la nature informatique de la plupart des transferts de titres et de fonds en dollars, les systèmes de paiements dépendent grandement d'un vaste réseau de communications pour assurer le flux des transactions. Un blocage dans une section du système de paiements peut provoquer des blocages à travers tout le système, et avoir des retombées sur les marchés financiers et même sur l'économie réelle. En raison de l'importance des marchés financiers pour l'économie américaine et le rôle essentiel joué par certaines institutions bancaires et maisons de titres, ainsi que les organismes de compensation et de règlement, les Agences américaines, qui comprennent la Réserve



fédérale, l'Office of the Comptroller of the Currency (l'Office du contrôleur de la monnaie) et la Securities and Exchange Commission ont pris des mesures immédiates pour analyser les vulnérabilités révélées par le 11 septembre et pour définir les mesures propres à y remédier.

### *LEÇONS DU 11 SEPTEMBRE SUR LA CONTINUITÉ DES ACTIVITÉS SUR LES MARCHÉS FINANCIERS*

Dans les mois qui ont suivi le 11 septembre, les Agences américaines ont analysé les perturbations des marchés financiers et ont rencontré plusieurs grandes banques et maisons de titres, et des organismes de compensation et de règlement, ainsi que des opérateurs de systèmes de paiements afin d'établir ce qui fonctionnait bien et ce qui pouvait être amélioré dans l'avenir. Les Agences américaines ont réfléchi à la manière dont les leçons tirées pouvaient être incorporées dans les pratiques quotidiennes et dans les plans de rétablissement des opérations. Sur la base de discussions approfondies avec des représentants du secteur, les Agences américaines sont parvenues à certaines conclusions sur la nécessité de garantir la résilience des marchés financiers américains essentiels dans l'éventualité de perturbations graves, à l'échelle régionale, et ont défini un certain nombre de bonnes pratiques destinées à renforcer la résilience du système financier américain dans son ensemble et les centres financiers concernés<sup>6</sup>.

Sur la base de notre évaluation des nouvelles vulnérabilités révélées par le 11 septembre, nous avons retenu quatre principaux enseignements. Premièrement, la planification de la continuité des activités dans de nombreuses institutions, bien qu'elle ait été améliorée par les préparatifs pour le changement de date lors du Millénaire, n'a manifestement pas pris complètement en compte l'étendue des catastrophes potentielles et les conséquences de la perte ou de l'indisponibilité des personnels clés. Certaines sociétés avaient fait en sorte que leurs installations de secours soient situées dans des immeubles voisins pour des raisons très légitimes d'efficacité et de facilité et, en conséquence, ont perdu à la fois leur site principal et leur site de secours le 11 septembre. Très peu de sociétés avaient prévu une situation qui affecterait de nombreux sites dans tout un quartier des affaires, une ville, une région.

Deuxièmement, la concentration des entreprises, à la fois sur le plan du marché et de la géographie, a intensifié les répercussions des perturbations opérationnelles. Par exemple, les importantes vulnérabilités provenant des concentrations sont devenues manifestes lorsque les pannes de télécommunications ont touché de nombreuses institutions, dans et au dehors de Lower Manhattan. Nous savions



depuis un certain temps que la poursuite de l'automatisation des marchés financiers nous rendait très dépendants des télécommunications, et les événements du 11 septembre ont mis en évidence l'importance d'une diversification des circuits de télécommunications. À côté de la concentration géographique des institutions financières dans New York City, certaines fonctions critiques de marché, notamment dans le domaine de la compensation et du règlement, des titres et des contrats financiers, dépendent d'un petit nombre d'entités. Lorsque ne fut-ce qu'une seule de ces entités a des difficultés opérationnelles, de nombreux intervenants du marché en ressentent les effets.

Troisièmement, les événements du 11 septembre ont clairement démontré l'interdépendance entre les intervenants du système financier, où qu'ils se situent. Bien que les organisations installées en dehors de New York City aient été bien moins affectées que celles situées à l'intérieur, nombre d'entre elles ont été touchées par la catastrophe. Les difficultés que les clients et les contreparties ont connues pour communiquer avec les banques, les courtiers et les autres organisations dans Lower Manhattan ont gravement affecté leur capacité à savoir si les transactions s'étaient déroulées comme ils l'attendaient. Dans certains cas, les clients ont été affectés par les actions des institutions avec lesquelles elles ne traitaient même pas, par exemple lorsque des fonds ou des titres ne pouvaient pas être livrés en raison de difficultés opérationnelles dans d'autres institutions.

Quatrièmement, et surtout, nous avons appris, en raison de ces interdépendances, que les décisions concernant les plans d'urgence d'une institution peuvent affecter, non seulement la sécurité et la solidité de cette institution, mais aussi la sécurité et la solidité d'autres institutions et, même, le fonctionnement des marchés financiers eux-mêmes. Auparavant, les attentats terroristes étaient considérés comme peu probables, bien qu'ayant un impact important, concernant une seule institution. Mais après le 11 septembre, les Agences américaines soulignent la nécessité pour les intervenants des marchés financiers de prévoir des événements qui touchent un vaste secteur, durent longtemps, et entraînent des pertes en vies humaines et la destruction de biens et d'actifs immatériels.

Il est essentiel de prendre en compte la possibilité d'attaques terroristes dans des secteurs où sont concentrés d'importants marchés financiers et des centres d'opérations. Le prochain événement peut prendre une forme que nous n'avons pas prévue, et c'est pourquoi, dans leur planification, les institutions et les autorités financières devraient porter leur attention plus sur les effets potentiels d'une perturbation régionale que sur les causes possibles de cette perturbation. Nous



avons beaucoup moins d'expérience dans la modélisation et la prédiction de ces risques opérationnels que dans le domaine des risques de crédit ou de marché et, en effet, certaines menaces peuvent être trop particulières pour être jamais modélisées. Personne ne sait avec certitude à quelles menaces - humaines ou naturelles - nous avons le plus de chances de devoir faire face dans les années à venir. Pour cette raison, les Agences américaines ont choisi d'adopter un modèle de supervision prudentielle destiné à renforcer la résilience du système financier et, en particulier, de se concentrer sur des organisations qui pourraient avoir des effets systémiques si elles étaient mises hors d'état de fonctionner.

*DOCUMENT INTER-AGENCES SUR LES BONNES PRATIQUES  
POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE  
DU SYSTÈME FINANCIER AMÉRICAIN*

Dans un livre blanc intitulé *Interagency Paper on Sound Practices to Strengthen the Resilience of the US Financial System* les Agences américaines ont identifié les marchés financiers essentiels aux États-Unis et formalisé une série de bonnes pratiques considérées comme nécessaires par les Agences américaines et le secteur financier pour assurer un rétablissement rapide du système financier américain à la suite d'une perturbation à grande échelle qui occasionne la perte ou l'indisponibilité de personnels<sup>7</sup>. Les marchés essentiels identifiés comprennent les marchés des fonds fédéraux, des changes, du papier commercial, des titres d'État et assimilés, et des actions et obligations des sociétés privées.

En outre, la plupart de ces marchés sont étroitement intégrés aux marchés financiers mondiaux dans le domaine des échanges institutionnels et de gestion des liquidités comme dans les opérations de formation des prix et de gestion des risques en général.

Dans le document *Sound Practices*, les Agences américaines n'ont pas recommandé que les sociétés déplacent leurs bureaux principaux, leurs sites d'opérations principaux ou leurs principaux centres de données hors des secteurs métropolitains et ont reconnu qu'il y avait d'importantes raisons commerciales et de contrôle interne pour que les sociétés financières maintiennent leurs sites de traitement à proximité des marchés financiers et de leurs propres sièges sociaux. Les Agences américaines ont également reconnu qu'il ne serait pas approprié de préconiser une solution technologique particulière ou de limiter la capacité d'une société à mettre en œuvre les bonnes pratiques d'une manière adaptée à son propre profil de risque. Enfin, les bonnes pratiques ont pour but de compléter les politiques



respectives des Agences américaines et les autres recommandations en matière de planification de la continuité des opérations.

*Objectifs de continuité des activités de l'après 11 septembre*

Dans le document *Sound Practices*, les Agences américaines ont enregistré un large consensus du secteur sur trois objectifs de continuité des activités qui sont d'une importance particulière pour l'ensemble des sociétés financières et pour le système financier américain tout entier :

- le rétablissement rapide et la reprise en temps utile des opérations critiques après une perturbation majeure ;
- le rétablissement rapide et la reprise en temps utile des opérations critiques après la perte ou l'indisponibilité de personnels dans au moins un site d'opérations critiques ;
- l'instauration, grâce à une pratique continue de tests rigoureux, d'un degré élevé de certitude que les importantes mesures internes et externes de continuité sont efficaces et compatibles.

Comme nous l'avons dit précédemment, les événements du 11 septembre ont mis en évidence le fait que le système financier fonctionne comme un réseau de marchés et d'intervenants étroitement liés. La capacité d'un intervenant à opérer peut avoir des conséquences bien au-delà de ses contreparties immédiates. En raison de l'interdépendance des marchés financiers américains, toutes les sociétés financières ont un rôle à jouer dans le renforcement de la résilience globale du système financier. C'est pourquoi les Agences américaines estiment qu'il importe pour toutes les sociétés financières de réexaminer leurs plans de continuité des activités et d'y incorporer ces trois grands objectifs dans toute la mesure du possible. En recherchant un équilibre approprié entre les nouveaux risques que présente le contexte de l'après 11 septembre et les coûts occasionnés par la planification des perturbations à grande échelle, les sociétés financières devraient intégrer ces risques nouveaux et permanents dans leur évaluation de leurs caractéristiques propres et de leur profil de risque particulier. Les sociétés devraient également continuer à améliorer les mesures à court terme qui ont été instaurées depuis le 11 septembre et mettre au point des plans de rétablissement à long terme dans lesquels des lacunes ont été décelées.

La résilience du système financier américain dans le cas d'une « perturbation à grande échelle » repose sur le « rétablissement » et la « reprise » rapide des « activités de compensation et de règlement » qui sous-tendent les « marchés financiers essentiels ». Certains organismes, notamment les « organisations essentielles de compensation et de règlement » et les « sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers essentiels », représentent un « risque systémique » pour le système financier américain si elles ne sont pas en mesure de



rétablir ou, dans certains cas, de reprendre les opérations de compensation et de règlement qui sous-tendent ces marchés. Ces termes et organisations sont définis dans l'annexe ci-après.

*Bonnes pratiques pour les intervenants  
sur les marchés financiers essentiels*

Les Agences américaines ont identifié quatre grands types de bonnes pratiques pour les organismes centraux de compensation et de règlement qui jouent un rôle important dans les marchés financiers essentiels. Ces bonnes pratiques sont fondées sur des principes établis de planification de la continuité des activités dans lesquelles les activités critiques sont identifiées, une analyse des conséquences sur les opérations a été effectuée, et des plans ont été élaborés, mis en œuvre et testés. L'adoption de bonnes pratiques contribuera à protéger le système financier des risques d'une perturbation à grande échelle et à réduire les dangers que les intervenants essentiels présentent un risque systémique pour un ou plusieurs marchés essentiels parce que les installations primaires et de secours et les personnels sont tous situés dans la même région géographique.

8

*Identifier les activités de compensation et de règlement qui sous-tendent  
les marchés financiers essentiels*

Une organisation devrait recenser toutes les activités de compensation et de règlement dans chaque marché financier essentiel dans lequel elle est une organisation centrale de compensation et de règlement ou joue un rôle important. Cette étude devrait inclure la liste des activités et systèmes nécessaires, ou entièrement liés, à l'exécution des activités de compensation et de règlement sur ces marchés.

*Fixer des objectifs adéquats pour le rétablissement et la reprise des activités  
de compensation et de règlement pour les marchés essentiels*

Dans le cadre des bonnes pratiques, on entend par objectif de délai le laps de temps dans lequel une société envisage de rétablir les activités de compensation et de règlement après une perturbation à grande échelle avec pour objectif général d'exécuter les transactions matérielles en suspens pour la date de règlement prévue. Les objectifs de délai pour les activités de compensation et de règlement devraient être relativement homogènes dans l'ensemble des marchés financiers essentiels. Ceci favorise la compatibilité des plans de rétablissement et contribue à faire en sorte que les organismes centraux de compensation et de règlement et les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers seront à même de participer aux marchés financiers en cas de perturba-





tions à grande échelle. Les objectifs de délais représentent des objectifs concrets pour la planification et les tests. Ils ne devraient pas être considérés comme des échéances impératives à respecter dans toutes les circonstances. En fait, les agences américaines reconnaissent que divers facteurs circonstanciels propres à une perturbation, comme le moment de la journée, l'ampleur de la perturbation, et l'état de certaines infrastructures essentielles - notamment les télécommunications - peuvent influencer sur les délais de rétablissement<sup>8</sup>. En outre, les objectifs de délais peuvent ne pas être atteints dans le cas d'une perturbation en fin de journée sans une extension des heures normales d'activité.

Les intervenants ont convenu que les organismes centraux de compensation et de règlement doivent respecter des objectifs de délais plus contraignants que les sociétés qui jouent un rôle important sur les marchés financiers essentiels. La raison en est que les organismes centraux de compensation et de règlement sont nécessaires à l'exécution de la plupart des transactions sur les marchés essentiels ; en conséquence, ils doivent rétablir et reprendre leurs fonctions essentielles afin que les autres intervenants du marché puissent exécuter les transactions en suspens et effectuer les paiements de gros montants. Il est également raisonnable de penser que des sociétés qui jouent des rôles importants et d'autres intervenants du marché dans des lieux qui ne sont pas affectés par une perturbation donnée auront besoin de compenser et régler des transactions en cours sur des marchés essentiels. C'est pourquoi les organismes centraux de compensation et de règlement devraient prévoir à la fois de *rétablir* et de *reprendre* leurs activités de traitement et les autres activités qui sous-tendent les marchés essentiels. Compte tenu de l'importance des volumes et des montants des transactions et des paiements qui sont compensés et réglés quotidiennement, l'incapacité à assurer la compensation et le règlement des transactions en suspens dans la journée de travail pourrait créer des ruptures systémiques de liquidité, et exacerber les risques de crédit et de marché pour les marchés essentiels. C'est pourquoi les organismes centraux de compensation et de règlement devraient mettre en place la capacité de rétablir et de reprendre les activités de compensation et de règlement *dans la journée même où la perturbation s'est produite*, avec un objectif général de parvenir au rétablissement et à la reprise dans les deux heures après un événement<sup>9</sup>. Les organismes centraux de compensation et de règlement devraient également élaborer des plans pour communiquer avec les intervenants pendant une perturbation pour faciliter leur rétablissement rapide.

La capacité des sociétés, qui jouent un rôle important sur les marchés financiers, à rétablir les activités de compensation et de règlement dépend du délai de rétablissement des organismes centraux de



compensation et de règlement pour ces marchés. Dans le cadre de leurs plans, les sociétés devraient présumer que les organismes centraux de compensation et de règlement seront rétablis et reprendront leurs activités dans le jour ouvrable où la perturbation est survenue. En conséquence, les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers essentiels doivent prévoir de *rétablir* les activités de compensation et de règlement de ces marchés aussi rapidement que possible après la reprise des organismes centraux de compensation et de règlement, et *dans le jour ouvrable pendant lequel la perturbation s'est produite*. Dans certains marchés, comme les systèmes de [gros] paiements, le secteur bancaire assure depuis longtemps un délai de rétablissement de quatre heures et les principaux participants ont activement discuté la nécessité de ramener ce délai à deux heures pour ces organisations. Les sociétés qui jouent un rôle important dans les autres marchés financiers devraient s'efforcer de parvenir à un rétablissement dans un délai de quatre heures pour les activités de compensation et de règlement afin d'être en mesure de respecter l'objectif du rétablissement dans le même jour ouvrable<sup>10</sup>.

*Assurer une dispersion géographique suffisante des ressources pour garantir les objectifs de rétablissement et de reprise*

10

Le rétablissement des activités de compensation et de règlement dans les délais prévus lors d'une perturbation à grande échelle exige en général un niveau adéquat de diversité géographique entre les sites primaires et de secours pour les sites de *back-office* et de traitement de données. Les agences américaines ne pensent pas qu'il soit nécessaire ou même justifié de formuler des prescriptions en termes de kilomètres pour la dispersion des sites de secours. Il est important que les sociétés conservent une certaine flexibilité dans les diverses manières d'organiser les dispositifs de secours qui s'avéreraient efficaces en fonction du profil de risque de chaque société. Cependant, certains principes admis de longue date dans le domaine de la planification de la continuité permettent de dire que les dispositifs de secours devraient être aussi éloignés que possible du site primaire pour éviter d'être exposé au même type de risques que le site primaire. Les sites de secours ne devraient pas utiliser les mêmes éléments d'infrastructure (transports, télécommunications, alimentation en eau et en électricité) que ceux utilisés par le site primaire. En outre, le fonctionnement de tels sites ne devrait pas être perturbé par une importante évacuation ou l'indisponibilité des personnels qui travaillent sur le site primaire. L'efficacité des dispositifs de remplacement en vue du rétablissement après une perturbation à grande échelle devrait être confirmée par des essais.



Les organismes centraux de compensation et de règlement ont la principale responsabilité dans la mise en place des ressources qui permettent le rétablissement et la reprise de la compensation et du règlement dans le même jour ouvrable. C'est pourquoi ces organisations devraient mettre en place des installations de secours à une distance suffisante de leurs sites primaires. Les organismes centraux de compensation et de règlement qui utilisent des installations de secours synchrones ou dont les sites de secours dépendent essentiellement du même groupe de personnel devraient prendre en compte le risque qu'une perturbation à grande échelle puisse affecter à la fois leurs sites et leurs effectifs. Ces organisations devraient se doter d'installations de secours encore plus distantes pour pouvoir rétablir et reprendre les opérations essentielles dans le jour ouvrable où la perturbation s'est produite.

Les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers essentiels devraient observer une dispersion géographique suffisante de leurs ressources, y compris les personnels, les équipements et les données, pour pouvoir rétablir la compensation et le règlement dans le jour ouvrable où se produit la perturbation. Les sociétés peuvent étudier les coûts et les avantages de diverses dispositions qui permettent un rétablissement rapide après une perturbation à grande échelle<sup>11</sup>. Cependant, si un site de secours dépend fortement du personnel du site principal, il est essentiel que la société étudie comment les besoins en personnel sur le site de secours seront assurés si la perturbation provoque la perte ou l'indisponibilité de personnels sur le site primaire. En outre, les sociétés qui utilisent des installations de secours synchrones ou dont les sites de secours dépendent essentiellement du même groupe de personnel que le site primaire devraient prendre en compte le risque qu'une perturbation à grande échelle puisse affecter l'un ou l'autre de leurs sites ou les deux, ainsi que les personnels de ceux-ci. Le processus de planification continue des sociétés ayant recours à de tels dispositifs de secours devrait s'efforcer de mettre en place des ressources de traitement de données et de ressources opérationnelles encore plus éloignées qui s'avèrent capables de rétablir les activités de compensation et de règlement dans le jour ouvrable où se produit la perturbation. Le processus de planification continue devrait prendre en compte les améliorations dans le domaine de la technologie et les processus de transactions destinés à renforcer les dispositifs de secours et la nécessité de garantir une plus grande résilience dans l'éventualité d'une perturbation à grande échelle. Les mesures transitoires que pourrait prendre une société devraient être compatibles avec l'objectif de mettre en place des dispositifs de secours encore plus éloignés. Les Agences américaines



s'attendent à ce que, dans la mesure où la technologie et les processus de transactions destinés à renforcer les dispositifs de secours continuent de s'améliorer et deviennent de plus en plus efficaces sur le plan des coûts, les sociétés tireront parti de cette évolution pour améliorer la diversification géographique de leurs sites de secours.

*Utilisation régulière des dispositifs de tests de rétablissement et de reprise*

Une des leçons tirées du 11 septembre est que les tests des dispositifs de secours devraient être intensifiés. Il est essentiel pour les sociétés de tester les installations de secours avec les sites primaires et les sites de secours des marchés, des organismes centraux de compensation et de règlement et des tierces parties qui fournissent des services, pour tester la connectivité, les capacités et l'intégrité des transmissions de données. Il est également important de tester les dispositifs de secours avec les principaux clients et contreparties, le cas échéant. De tels tests garantissent que les objectifs de rétablissement sont réalisables et que le personnel et les collaborateurs extérieurs sont suffisamment informés.

Les organismes centraux de compensation et de règlement devraient tester périodiquement les plans de rétablissement et de reprise sur tous leurs sites de secours. Les scénarios de tests devraient inclure des perturbations à grande échelle qui affectent la disponibilité de personnels clés, démontrent la capacité de rétablir et de reprendre dans le même jour ouvrable, et ont pour objectif un délai de rétablissement de deux heures. Les organismes centraux de compensation et de règlement devraient exiger des participants qu'ils testent la connectivité entre leurs sites primaires et de secours et ceux des organismes centraux de compensation et de règlement. Ils pourraient également envisager d'organiser un test de résistance à l'échelle du secteur pour s'assurer que les systèmes de rétablissement sont suffisamment résistants dans l'ensemble des intervenants essentiels du marché.

Les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers devraient régulièrement utiliser ou tester leurs dispositifs internes de rétablissement et de reprise sur le plan de la connectivité, des fonctionnalités et des capacités en volume. Les sociétés qui installent des sites de secours dans le cadre actuel des technologies de secours synchrones ou qui dépendent de personnels installés sur le site primaire devraient confirmer que leurs plans seraient efficaces si une catastrophe de plus grande ampleur affectait les deux sites. Les sociétés sont également invitées à tirer parti des occasions de participer à des tests organisés par des marchés, des organismes centraux de compensation et de règlement et des prestataires de services externes pour vérifier la connectivité, la capacité et l'intégrité des transmissions de données. Les sociétés sont



invitées à poursuivre leur coopération avec leurs organismes centraux de compensation et de règlement et leurs associations professionnelles pour élaborer et programmer des tests appropriés à l'échelle du secteur afin de vérifier la compatibilité des stratégies individuelles de rétablissement et de reprise sur les marchés essentiels.

### *Mise en œuvre des bonnes pratiques*

#### *Questions de rentabilité*

Les Agences américaines reconnaissent l'importance de la rentabilité de la planification de continuité des opérations. Les coûts liés à la mise en œuvre des bonnes pratiques peuvent varier considérablement si des améliorations progressives s'avèrent nécessaires pour faire face aux risques d'une perturbation à grande échelle. Certaines sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers essentiels peuvent estimer qu'ils n'ont à apporter que des améliorations mineures à leurs dispositifs de secours. D'autres sociétés peuvent juger nécessaires de recourir à une technologie plus robuste ou de renforcer leurs applications logicielles afin de respecter les objectifs de rétablissement définis par les bonnes pratiques. Pour réduire les coûts de ces améliorations, les sociétés peuvent souhaiter les intégrer dans un processus de planification stratégique (par exemple, les intégrer dans des améliorations prévues des services, des systèmes informatiques et de leur architecture et des processus de transactions).

Les sociétés devraient admettre que l'adoption de bonnes pratiques contribuera à assurer à leurs contreparties et leurs clients qu'ils sont en mesure de recouvrer rapidement leur capacité à compenser et régler les transactions dans les marchés essentiels. De même, les sociétés participant au système financier auront une plus grande assurance que les principaux intervenants seront en mesure de supporter une perturbation à grande échelle et de faire face à leurs obligations de paiement et de règlement, minimisant ainsi le risque de défaillances en cascade et d'un éventuel risque systémique. Les sociétés soulignent que le marché reconnaît clairement le caractère d'interdépendance du système financier, et les clients et les contreparties attendent de plus en plus que les sociétés démontrent leur capacité à poursuivre leurs opérations si une perturbation à grande échelle survient.

#### *Mise en œuvre par les organismes centraux de compensation et de règlement*

Dans le document *Sound Practices*, les Agences américaines déclarent que les organismes centraux de compensation et de règlement devraient poursuivre leurs efforts accélérés pour mettre au



point, approuver et mettre en œuvre les plans qui répondent pour l'essentiel aux bonnes pratiques avant la fin de 2004. Les plans devraient prévoir des installations de secours qui sont bien au-delà des systèmes synchrones actuels capables de respecter les délais de rétablissement dans le même jour ouvrable. En outre, les plans de continuité des activités devraient inclure des étapes concrètes permettant de vérifier les progrès dans la mise en œuvre des bonnes pratiques. Les Agences américaines ont également souligné dans le document que, au cas par cas, les organismes centraux de compensation et de règlement pourraient se voir allouer plus de temps pour terminer la mise en place de leurs installations de secours qui sont bien au-delà des systèmes synchrones actuels, à la condition qu'ils prennent des mesures concrètes à court terme qui débouchent sur une amélioration sensible de la résilience pour la fin de 2004. En fait, la date de fin 2004 a été reportée à fin 2005 pour la plupart des organismes centraux de compensation et de règlement par leurs régulateurs directs en raison de l'ampleur du travail nécessaire à la mise en œuvre des bonnes pratiques (planification et construction de nouveaux centres de données, déplacement de personnels...).

14

*Mise en œuvre par les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers*

Pour les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers, le document *Sound Practices* déclarait que ces sociétés devraient mettre au point, approuver et mettre en œuvre des plans qui prévoient une concrétisation importante des bonnes pratiques aussi rapidement que possible, mais normalement pour avril 2006. Dans certains cas, une société pourrait avoir besoin d'une période plus longue à la lumière de son profil de risque particulier, de son niveau de résilience ou de circonstances opérationnelles particulières. Tous les plans devraient comporter des étapes concrètes permettant de vérifier les progrès, et devraient prévoir une étude continue des coûts et des avantages d'une plus grande diversification géographique des installations de secours.

*Rôle des principaux dirigeants et des Conseils d'administration*

Les Agences américaines ont estimé, et les participants du secteur ont confirmé, que l'inclusion des objectifs de continuité des activités de l'après 11 septembre et les bonnes pratiques contenues dans le document *Sound Practices* soulève de nombreuses questions stratégiques à court et à long terme qui réclament un *leadership* prolongé et la participation des plus hauts échelons du management. Ces questions doivent être étudiées à la lumière de la dépendance d'une société à



l'égard d'autres intervenants du marché et de la nécessité de parvenir à un niveau homogène de résilience parmi les sociétés. Les Conseils d'administration devraient superviser les stratégies de continuité des activités pour veiller à ce qu'elles soient cohérentes avec les objectifs commerciaux d'ensemble de la société, les stratégies de gestion des risques et les ressources financières. Les décisions concernant les objectifs de continuité des activités ne devraient pas être laissées à la discrétion d'unités de production individuelles.

Après le 11 septembre, les membres du secteur financier et les Agences américaines ont entrepris une importante analyse des leçons qui ont été tirées, avec pour objectif de renforcer les plans de continuité des activités des membres du secteur. Les bonnes pratiques ont pour objectif de minimiser le risque systémique et de préserver la confiance dans le système financier américain en s'assurant que les principaux intervenants du secteur financier qui subiraient une grave interruption de leurs opérations nécessaires à l'activité des marchés financiers sont en mesure de rétablir rapidement leurs activités essentielles de compensation et de règlement. Les bonnes pratiques s'attachent, tout particulièrement, au risque d'une perturbation à grande échelle, qui pourrait être accidentelle (une panne électrique), humaine (un attentat terroriste) ou naturelle (ouragan, inondations), l'histoire récente montre que ce risque peut être de plus en plus grave.

Depuis la publication du document *Sound Practices*, d'importantes améliorations de court terme et de plus long terme ont été apportées aux plans de rétablissement. Les organismes centraux de compensation et de règlement ont réalisé des progrès importants dans l'amélioration de leur résilience et la dispersion géographique entre les installations des opérations primaires et de secours ainsi que des centres de traitement des données. Ces organismes ont mis en œuvre, ou étaient sur le point de le faire, les bonnes pratiques pour la fin 2005. Les institutions financières qui jouent un rôle important dans les marchés financiers, au sens défini par les bonnes pratiques devraient respecter la date, prévue par le document, d'avril 2006 et les Agences suivent de près ces évolutions pour s'assurer qu'un niveau homogène de résilience a été atteint dans l'ensemble des marchés financiers essentiels.

En outre, les intervenants du secteur financier ont participé à des initiatives du secteur privé destinées à améliorer la coordination et à assurer que les plans de rétablissement des opérations sont compatibles et qu'un niveau adéquat de solidité a été atteint entre pairs. Par exemple, la Securities Industry Association, la Futures Industry Association, la Bond Market Association et le Financial Information Forum ont mis



sur pied une série de tests de continuité des activités dans le marché pour évaluer la connectivité entre les intervenants du secteur financier et les organismes centraux de compensation et de règlement concernés opérant depuis leurs installations de secours sur des informations portant sur les transactions<sup>12</sup>. Ces organisations ont mis sur pied le test le plus récent, en octobre 2005, qui impliquait simultanément des éléments des marchés d'actions, d'obligations et de *futures*<sup>13</sup>. Selon les associations organisatrices, le test n'a mis en évidence aucun problème important pour les intervenants sur les différents marchés, et lorsque des problèmes se sont présentés ils ont été corrigés à mesure qu'ils étaient détectés, permettant aux participants de poursuivre les tests. La Securities Industry Association et les autres organisations professionnelles ont également mis au point des équipements de communication de secours et des protocoles qui ont servi à échanger des informations lors de véritables incidents comme la panne de d'électricité de 2003 et les récentes grèves des transports dans la ville de New York.

Si le secteur des services financiers a longtemps été devant les autres secteurs dans la planification de continuité des opérations, il y a eu une prise de conscience que les plans d'urgence pour les transactions sont une partie nécessaire et intégrante des bonnes pratiques commerciales pour les sociétés individuelles dans l'ensemble du secteur financier. En outre, il existe une meilleure compréhension des raisons pour lesquelles certaines institutions financières de compensation et de règlement doivent être prêtes à continuer à servir les clients et les intervenants des marchés financiers dans l'éventualité d'une grave perturbation.

## ANNEXE

### Définition des termes utilisés dans le document inter-agences sur les bonnes pratiques pour renforcer la résilience du système financier américain

**Perturbation à grande échelle (*Wide-scale disruption*)** : une perturbation à grande échelle est un événement qui provoque une grave perturbation ou la destruction de moyens de transport, de télé-





communication, d'électricité ou d'autres infrastructures essentielles dans une région métropolitaine ou une autre entité géographique et affecte les communautés qui y sont intégrées sur le plan économique ; ou qui provoque une importante évacuation ou indisponibilité de la population dans un rayon de déplacements quotidiens usuels autour de l'endroit où commence la perturbation.

**Risque systémique (*Systemic risk*)** : le risque systémique intègre le risque que l'incapacité d'un participant à un système de transferts ou à un marché financier d'honorer ses obligations contractuelles peut amener d'autres participants à être incapables d'honorer leurs obligations le moment venu, provoquant de graves problèmes de liquidité ou de crédit, ou menace la stabilité des marchés financiers<sup>14</sup>. Étant donné les interdépendances complexes entre les marchés et les intervenants, une préparation approfondie de la part des principaux intervenants réduira l'éventualité d'une perturbation soudaine causée par une ou quelques sociétés qui par un effet de cascade provoquerait de graves ruptures de la liquidité dans l'ensemble d'un marché, des problèmes de solvabilité et de graves dysfonctions des opérations<sup>15</sup>.

**Marchés financiers essentiels (*Critical financial markets*)** : les marchés financiers essentiels fournissent aux banques, sociétés financières et autres institutions financières les moyens d'ajuster leurs positions en matière de liquidité et de titres avec celles de leurs clients afin de gérer les risques de liquidité, de marché et autres qu'encourent leurs organisations. Les marchés financiers essentiels participent également à la fourniture d'un grand nombre de services financiers aux entreprises et aux consommateurs américains. Certains marchés, comme ceux des fonds fédéraux et des fonds d'État, contribuent également à la mise en œuvre de la politique monétaire. Dans le cadre de ce document *Sound Practices*, les « marchés financiers essentiels » sont les suivants :

- fonds fédéraux, changes et papier commercial ;
- fonds d'État et des Agences gouvernementales ;
- dette et titres des entreprises.

**Organisations centrales de compensation et de règlement (*Core clearing and settlement organizations*)** : les organisations centrales de compensation et de règlement sont constituées de deux groupes d'organisations qui assurent la compensation et le règlement des marchés financiers essentiels ou jouent le rôle d'opérateurs de systèmes de (gros) paiements et présentent des risques systémiques s'ils devenaient incapables d'assurer leur mission. Le premier groupe comprend



des services publics (contrôlés par le gouvernement ou des organisations de marché) dont la fonction première est de compenser et de régler les transactions sur les marchés essentiels ou d'assurer le transfert d'importants volumes de paiements. Le deuxième groupe d'organisations centrales de compensation et de règlement est constitué de sociétés du secteur privé qui assurent la compensation et le règlement qui font partie intégrante d'un marché essentiel (leur part de marché combinée est suffisamment importante pour présenter un risque systémique dans le cas d'une incapacité soudaine d'accomplir ces activités car il n'existe pas de solution de substitution viable).

**Sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers**  
*(Firms that play significant roles in critical financial markets)* :

les sociétés qui jouent un rôle important dans les marchés financiers sont celles qui interviennent (pour leur propre compte ou celui de leurs clients) avec une part de marché suffisamment importante sur un ou plusieurs marchés financiers essentiels de sorte que leur incapacité à assumer leurs propres obligations ou celles de leurs clients pourrait présenter un risque systémique. Bien qu'il y ait différentes manières d'évaluer l'importance de telles sociétés sur les marchés essentiels, à titre de référence les Agences américaines considèrent qu'une société est importante pour un marché essentiel si elle assure la compensation ou le règlement d'au moins 5 % des transactions sur ce marché essentiel.

**Rétablissement et reprise des activités de compensation et de règlement** (*Recovery and resumption of clearing and settlement activities*) : le rétablissement rapide et la reprise des marchés financiers essentiels, et la prévention des risques systémiques éventuels, réclament le rétablissement et la reprise rapide des activités de compensation et de règlement dans le but de faire aboutir les transactions matérielles en suspens à leur date prévue de règlement. Ces activités de compensation et de règlement comprennent :

- a. faire aboutir les paiements de gros montants en cours ;
- b. effectuer la compensation et le règlement des transactions<sup>16</sup> en cours ;
- c. assurer le financement matériel de fin de journée et les obligations collatérales requises pour le bon fonctionnement de a) et b) ci-dessus ;
- d. gérer comme il convient les positions ouvertes des sociétés et des clients et nécessaires à assurer le bon fonctionnement de a) à c) ci-dessus ;
- e. publier les positions des sociétés et des clients et collecter les ordres de la journée, conserver les actifs de la société et des clients pour assurer le bon fonctionnement des points a) à d) ci-dessus ;



f. accomplir toutes les fonctions de soutien qui font partie de l'exécution des fonctions essentielles décrites ci-dessus.

Dans le cadre du document *Sound Practices*, le terme de rétablissement (rétablir) désigne le rétablissement des opérations de compensation et de règlement après une perturbation<sup>17</sup> à grande échelle ; la reprise (reprendre) désigne la capacité à autoriser et traiter de nouvelles transactions et à assurer les transactions et les paiements après une perturbation à grande échelle.

## NOTES

1. General Accounting Office, « Potential Terrorist Attacks : Additional Actions Needed to Better Prepare Critical Financial Market Participants », février 2003, Washington, DC.

En 2004, le General Accounting Office est devenu le Government Accountability Office.

2. Un courtier interentreprises est un intermédiaire entre des intervenants du marché qui peuvent ainsi vendre et acheter des titres sans révéler leur identité.

3. Groupe de travail des utilisateurs des télécommunications de Lower Manhattan, « Building a 21st Century Telecom Infrastructure », Août 2002.

4. Dans les grandes lignes, le système américain de paiements comprend un réseau de banques, Banques centrales, sociétés de titres, fournisseurs de services et des services publics appartenant au secteur financier utilisés pour le transfert organisé de fonds pour les entreprises, les transactions financières et le règlement rapide des échanges de titres.

5. Les volumes moyens de transactions sur fonds d'État comprennent les effets du Trésor et des diverses agences gouvernementales. Les volumes quotidiens sont disponibles sur <http://www.bondmarkets.com/research/all.asp> et <http://www.nyse.com/marketinfo/datalib/1022221393023.html>.

6. Voir le résumé de la réunion « Financial Industry Summit on Business Continuity », du 26 février 2002 sur <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/staffreports/200202/MeetingSummary.pdf>

7. Le 5 septembre 2002, les Agences américaines ont publié pour commentaire un *Draft Interagency White Paper on Sound Practices to Strengthen the Resilience of the US Financial System*. Le projet soulignait qu'il importait de protéger les systèmes financiers contre les nouveaux risques graves existant dans le contexte de l'après 11 septembre et décrivait une série de bonnes pratiques qui avaient été définies par les intervenants du secteur lors d'une série d'entrevues et de réunions avec les Agences. Près de 90 lettres de commentaires ont été envoyées à une ou plusieurs des Agences par des opérateurs de systèmes de compensation ou de règlement, des organisations bancaires, des banques d'investissement, des associations professionnelles, des sociétés de technologie, des responsables fédéraux, d'États ou locaux, et d'autres parties intéressées. Après examen et étude de ces commentaires publics, les Agences américaines ont publié un document final commun.

8. Un certain nombre de sociétés ont exprimé des préoccupations concernant la résilience des télécommunications et d'autres infrastructures essentielles et les limitations actuelles sur les capacités d'une société individuelle à obtenir une redondance vérifiable des services auprès de ces fournisseurs. Les sociétés qui installent des locaux géographiquement dispersés peuvent obtenir une diversité supplémentaire dans leurs services de télécommunication et autres services d'infrastructure, ce qui augmentera encore la résilience en assurant le rétablissement des opérations critiques. Un certain nombre de sociétés financières soutiennent les efforts de l'ensemble du secteur pour explorer et les interrogations et les manières d'aborder les questions d'infrastructures communes.



9. Ceci inclut le rétablissement des activités de compensation et de règlement qui seraient normalement effectuées par les organismes centraux de compensation et de règlement et les sociétés importantes pendant les heures normales de marché le jour de la perturbation. Ces activités incluent la saisie des données sur les transactions matérielles ou les instructions de paiement, et l'exécution de toutes les opérations nécessaires à la compensation et au règlement des transactions conformément à leurs dates de valeur et de règlement.

10. Dans la mesure où les marchés et les opérations de compensation et de règlement ont tendance à fonctionner plus longtemps, la possibilité d'étendre les périodes de transactions peuvent être réduites. Ceci souligne l'importance qu'il y a à respecter le plus possible les objectifs de délais à l'intérieur de la journée normale. Cela souligne également l'importance qu'il y a à assurer que les processus internes peuvent être exécutés dans le cas où les transactions se poursuivraient au-delà de minuit.

11. Les exemples de telles dispositions vont de l'installation d'un site de secours complet et éloigné géographiquement pour le traitement des données et des transactions au recours à des services externalisés dans les équipements, les logiciels et les données qui sont conservées et prêtes à être utilisées par les employés. Les sociétés répondent à des problèmes importants de personnel de diverses façons, telles que les formations multiples, le travail de certaines personnes sur des sites sous utilisés, des rotations de personnels sur l'un et l'autre site, et un travail par équipe. Un certain nombre de sociétés ont recours à des solutions externes pour rétablir leurs activités de compensation et de règlement et leurs données. Cependant, en réponse au projet public du document *Sound Practices*, plusieurs répondants ont exprimé leur préoccupation à l'égard du petit nombre d'installations de secours disponibles, de leur faible dispersion géographique et du coût que représente la nécessité de s'assurer de la disponibilité de tels services lors d'une perturbation à grande échelle. Les sociétés qui ont recours à des services externalisés devraient prendre en compte le risque accru qui pourrait affecter ces services pendant une perturbation à grande échelle.

12. Financial Services Sector Coordinating Council, « First Annual FSSCC Report: Protecting the US Critical Financial Infrastructure: 2004 in Review », 27 janvier 2005.

13. Voir : the Securities Industry Association, 19 octobre 2005, communiqué de presse « Business Continuity Test A Success For Financial Services Industry » sur [http://www.sia.com/press/2005\\_press\\_releases/06889765.html](http://www.sia.com/press/2005_press_releases/06889765.html).

14. L'emploi du terme « risque systémique » dans le document *Sound Practices* repose sur la définition internationale du risque systémique dans les systèmes de paiements et de règlements contenue dans le « Glossaire des termes pour les systèmes de paiements et de règlement » de la Banque des Règlements Internationaux (2001).

15. Dans des conditions de marché défavorables ou dans le cas d'inquiétudes sur le crédit de certaines institutions, les ruptures de liquidité du type de celles qui sont apparues après le 11 septembre pourraient être considérablement aggravées.

16. Les transactions sur les fonds d'État incluent la vente et l'achat de bons, notes et obligations et des titres des Agences (y compris les obligations garanties émises par des entreprises ayant la garantie de l'État), ainsi que toutes les opérations de prises en pension sur des titres du gouvernement et de ses Agences.

17. L'objectif des plans de rétablissement des transactions porte sur le rétablissement d'une activité particulière ou d'une fonction, et non d'un système ou d'un équipement en panne.