

Recommandations du Comité de Stabilité Financière en matière de *business continuity planning*

Rôle du Comité de Stabilité Financière (CSF)

La loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers a confié au CSF la mission d'examiner en son sein l'ensemble des questions d'intérêt commun à la CBFA et à la BNB.

Le CSF a été mis en place le 31 juillet 2003. Il est composé des membres des comités de direction de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) et de la Banque nationale de Belgique (BNB) sous la présidence du Gouverneur de la BNB, M. Guy Quaden. Le président de la CBFA, M. Eddy Wymeersch, en assure la vice-présidence.

Travaux du CSF en matière de *business continuity planning*

La problématique de la résistance du système financier mondial à des événements de nature à affecter, sous l'angle opérationnel, les activités critiques pour le bon fonctionnement de ce système a acquis, avec les événements du 11 septembre 2001, une dimension nouvelle. Si les concepts de *business continuity planning* (BCP) ne sont pas nouveaux, ils sont désormais au cœur des préoccupations des autorités prudentielles, des banques centrales en leur qualité d'autorités en charge de l'oversight des systèmes de paiement et de règlement, ainsi que des gestionnaires d'infrastructures de paiement et de règlement à dimension systémique.

Ces événements tragiques ont cruellement fait prendre conscience que les scénarios de crise pris en compte jusqu'alors devaient être complétés par d'autres plus extrêmes.

La problématique de l'adéquation et de la cohérence des arrangements existants en matière de BCP au niveau des systèmes de paiement, de compensation et de règlement ainsi que des institutions financières critiques pour le bon fonctionnement du système financier belge dans son ensemble, a été identifiée par le CSF comme étant une question d'intérêt commun à traiter en priorité.

Pour mener ces travaux à bien, le CSF a mis en place un groupe de travail composé d'un représentant du cabinet du Ministre des finances ainsi que de représentants de la BNB, de la CBFA et du secrétariat du CSF. Il en a confié la présidence à l'un de ses membres, M. Jean Hilgers, membre du comité de direction de la BNB.

Le groupe de travail a identifié les acteurs et fonctions critiques pour le bon fonctionnement du système financier belge, a procédé à un état des lieux de leur situation actuelle en matière de BCP et a fait rapport au CSF sur les recommandations qui pourraient être faites en vue d'améliorer la situation en matière de BCP au niveau du système financier belge dans son ensemble. Ces recommandations ont été approuvées par le CSF lors de sa réunion du 18 octobre 2004.

Types d'événements envisagés

Au lieu d'identifier des scénarios de crise, le groupe de travail a, à l'instar de ce qui se fait généralement à l'étranger, retenu une approche axée sur les effets plutôt que sur les causes des différentes situations de crise potentielles.

Cette approche aboutit à inclure dans le champ d'application des recommandations des événements d'importance variable, que ce soit en termes de gravité ou de durée des perturbations. Si la préoccupation principale concerne bien entendu des désastres du type 11 septembre, ces événements ont précisément montré l'importance d'une réflexion globale qui incite à envisager l'impensable et à développer des solutions de BCP flexibles.

Des recommandations qui sont le fruit d'une large concertation

Le groupe de travail a procédé à une étude comparative des recommandations édictées à l'étranger et a eu des contacts bilatéraux avec les autorités compétentes aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Canada et aux Etats-Unis.

Sur base de cette analyse comparative et des spécificités de notre place financière, des orientations ont été définies par les membres du groupe de travail. Ces orientations ont fait l'objet d'une très large consultation des différents acteurs critiques pour le bon fonctionnement du secteur financier belge, à savoir les grandes banques, les gestionnaires d'infrastructures de paiement, de compensation et de règlement, la bourse, mais aussi les fournisseurs de services critiques, en particulier dans le secteur des télécommunications.

Tous les acteurs concertés ont confirmé l'importance de la mission : assurer la continuité de leurs activités est généralement d'importance vitale, tant pour des raisons commerciales que de responsabilité vis-à-vis de leur clientèle ou de réputation. Tous, pour ce qui les concernaient, ont contribué de façon très positive à accroître la qualité du texte. Le présent rapport tient d'ailleurs largement compte des observations émises. De leur côté, la plupart des acteurs ont immédiatement intégré les orientations présentées dans la réflexion interne de leur secteur d'activités.

Les acteurs concernés

En pratique, la mise en place d'un BCP au niveau de l'ensemble du secteur financier suppose l'établissement d'une liste des infrastructures et institutions financières critiques ainsi que d'une liste des personnes de contact en matière de BCP au sein de celles-ci. Le groupe de travail a identifié cinq catégories d'institutions et de fonctions critiques :

- certaines fonctions de la BNB;
- les systèmes de paiement de gros montants, les systèmes de compensation et de règlement ainsi que les fournisseurs de services critiques pour le bon fonctionnement de ces systèmes;
- les institutions financières systémiques;
- les systèmes de paiement de détail;
- la bourse.

Le contenu des recommandations

Devant l'accueil largement favorable réservé aux propositions du groupe de travail, le CSF a approuvé lors de sa réunion du 18 octobre 2004 un ensemble de recommandations visant à renforcer la capacité du système financier belge à faire face sans interruption prolongée de son fonctionnement à des événements susceptibles d'affecter la continuité des opérations (catastrophes naturelles, actes terroristes, épidémies, cyber-terrorisme, ...).

L'approche retenue par le groupe de travail est fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle, une même institution financière critique pourra se voir imposer des recommandations différentes selon le degré de criticité des différentes fonctions qu'elle remplit.

Ces recommandations se déclinent comme suit :

1. Vu le haut degré d'interdépendance au sein du système financier ainsi que la nécessité, du point de vue de la réputation de la place financière belge, de s'aligner, au moins pour les infrastructures et institutions financières critiques présentant une dimension internationale, sur les recommandations étrangères les plus avancées en la matière, il est proposé de tendre vers une plus grande concordance au niveau des *Recovery and Resumption Time Objectives*¹.
2. Les recommandations décrites ci-dessous constituent les objectifs à atteindre non seulement en cas d'événement à portée locale (un événement limité à l'institution concernée ou à son environnement immédiat) mais aussi en cas d'événement à dimension régionale (un événement touchant une zone géographique présentant un profil de risques identique).
Il n'est pas proposé d'imposer le recours à une technologie ou une architecture bien précise (il s'agit là de matières très complexes, où plusieurs solutions sont aujourd'hui présentes sur le marché et où les progrès technologiques sont très rapides) mais de demander aux infrastructures et institutions financières critiques de recourir à une architecture et à une technologie qui leur permettent de respecter leurs *Recovery and Resumption Time Objectives* même en cas d'événement à dimension régionale (obligation de résultat et non de moyens).
3. En matière de *resumption*, l'objectif, pour l'ensemble des infrastructures critiques ainsi que pour les institutions financières critiques dont l'intervention est nécessaire au bon fonctionnement des systèmes de paiement de gros montants, des systèmes de compensation et de règlement devrait être de pouvoir redémarrer l'activité avant la fin de la journée, moyennant éventuellement une extension des heures d'activité normales en cas d'événement intervenant en fin de journée.
4. En matière de *recovery*, l'objectif, pour les systèmes de paiement de gros montants, les systèmes de compensation et de règlement, ainsi que les fournisseurs de services critiques pour le bon fonctionnement de ces systèmes, devrait être de tendre vers un *Recovery Time Objective (RTO)* de deux heures après la survenance d'un événement². Les institutions financières critiques dont l'intervention est nécessaire au bon fonctionnement des systèmes de paiement de gros montants, des systèmes de compensation et de règlement ainsi que Banksys devraient quant à elles tendre vers un RTO de 2 à 4 heures et évoluer progressivement vers le bas de la fourchette. Les autres institutions financières critiques, les systèmes de paiement de détail et les différentes fonctions impliquées dans les opérations conclues sur la bourse (trading, clearing et settlement) devraient tendre vers un RTO de 4 heures;

¹ Par 'recovery', il y a lieu d'entendre la finalisation totale et correcte du traitement des opérations en cours au moment de l'incident et ce, jusqu'au redémarrage des activités. A titre d'exemple, la phase 'recovery' comprend la capacité pour les infrastructures et institutions financières critiques de pouvoir absorber le *back log* (les paiements qui n'ont pas pu être effectués et les opérations qui n'ont pas pu être compensées ou liquidées pendant l'interruption).

Par 'resumption', il y a lieu d'entendre le redémarrage des activités des infrastructures et institutions financières critiques vis-à-vis de leurs clients. A titre d'exemple, il s'agit de la réouverture du marché, de l'acceptation d'ordres, de la distribution de billets, ...

² Le délai de 2 heures est celui retenu par les autorités US ainsi que par la BCE. C'est également le délai qui a été retenu par la BRI dans un récent document consultatif. Il constitue un compromis entre ce qui est techniquement possible compte tenu de la technologie actuelle et le souhait de voir les infrastructures et institutions financières critiques être en mesure de redémarrer leur activité avant la fin de la journée.

5. Il est attendu des infrastructures critiques qu'elles atteignent ces objectifs pour fin 2007. Pour ce qui est des institutions financières critiques, il est attendu qu'elles cherchent à atteindre ces objectifs également pour fin 2007³. Vu que les situations de départ sont parfois très diverses, un monitoring périodique des avancées réalisées sera organisé. Au cas où une institution financière critique ne serait pas en mesure d'atteindre l'objectif de fin 2007, il lui reviendra de présenter à la CBFA le planning selon lequel l'objectif sera atteint. En tout état de cause, l'objectif devra être atteint pour fin 2009.;
6. Les infrastructures et institutions financières critiques doivent maintenir une distance suffisante entre leurs centres de données de production et de secours de façon à prévenir le risque que ces centres soient touchés par un seul et même événement. Il leur revient toutefois de procéder à leur propre évaluation des risques de façon à arrêter la distance minimale adéquate entre leurs centres de production et de secours. Pour déterminer la distance minimale, les infrastructures et institutions financières critiques doivent non seulement tenir compte des coûts pouvant résulter pour elles-mêmes d'une interruption (temporaire) de leurs activités mais aussi de l'impact pouvant en résulter pour l'ensemble du secteur financier et l'économie belge en général. Il n'est cependant pas envisagé de fixer une distance de sécurité minimale unique entre les sites de production et de secours des centres de données de l'ensemble des infrastructures et institutions financières critiques. Plus que la distance, ce qui importe c'est que ces centres de données soient localisés dans des lieux qui présentent des profils de risques différents.
7. Il ressort des contacts pris avec les opérateurs de télécommunications que personne ne dispose à ce jour d'une information complète sur la configuration des réseaux de télécommunication. Le risque qu'il subsiste un certain nombre de *Single Points of Failure* (SPoFs) ne peut donc être écarté. Il est dès lors demandé aux opérateurs de télécommunications de fournir aux infrastructures et institutions financières critiques les informations (plans, tracés, ...) nécessaires afin que ces dernières puissent vérifier la réalité du dédoublement des connexions au réseau et l'absence de SPoFs au niveau des connexions entre leurs centres de données critiques. Si le ou les opérateur(s) de télécommunications ne sont pas en mesure de fournir ces informations, la CBFA et la BNB pourraient envisager de recommander aux infrastructures et institutions financières critiques de ne plus recourir à leurs services pour ces connexions critiques. Au cas où cette manière de procéder devait s'avérer impraticable ou ne permettait pas d'obtenir les assurances voulues, il faudra en informer les autorités compétentes pour tenter de trouver une solution par leur intermédiaire. A cet égard, le projet de loi sur les communications électroniques, en cours de discussion au Parlement, pourrait avoir pour effet de renforcer les possibilités d'action de l'IBPT en cette matière.
8. Toutes les infrastructures et institutions financières critiques devraient procéder périodiquement à des tests de leurs plans de secours et ce, au moins une fois par an. A côté des tests internes à l'institution, il est également important de procéder à des tests bilatéraux avec les principales contreparties de façon à s'assurer, notamment, de la possibilité de communiquer de centre de secours à centre de secours. Il n'est cependant pas imposé de procéder à des tests de *disaster recovery planning* (DRP) multilatéraux, dans lesquels plusieurs acteurs critiques basculeraient simultanément leurs activités vers leur site de secours. De tels tests peuvent en effet présenter certains dangers et n'apporter qu'une valeur ajoutée limitée lorsque les plans de secours des infrastructures critiques sont conçus de façon à ce que le basculement vers leur centre de secours s'opère de manière transparente pour les utilisateurs de ces infrastructures. Par contre, il est important de tester régulièrement les aspects non-techniques des plans de secours, par exemple la communication interne et externe au niveau du secteur financier et les autres aspects de la gestion de crise.

3 Pour ce qui est des institutions financières critiques dont l'intervention est nécessaire au bon fonctionnement des systèmes de paiement de gros montants, des systèmes de compensation et de règlement, auxquelles il est demandé de tendre vers un *recovery time objective* de deux à quatre heures et d'évoluer progressivement vers le bas de cette fourchette, l'objectif pour 2007 (ou 2009) est de 4 heures. Idéalement elles devraient ensuite évoluer, pour ces fonctions, vers un RTO de 2 heures puisque les systèmes de paiement de gros montants, les systèmes de compensation et de règlement appliqueront eux-mêmes un RTO de 2 heures.

9. Les gestionnaires d'infrastructures critiques sont dès lors invités à développer des DRP qui satisfont aux cinq conditions de transparence suivantes :

- L'adoption de RTO réduits par les gestionnaires d'infrastructures critiques.
- L'adoption de RPO (Recovery Point Objectives) élevés par les gestionnaires d'infrastructures critiques de façon à limiter la perte d'instructions des utilisateurs et de données à un niveau acceptable ⁴.
- Les connexions entre utilisateurs et gestionnaires d'infrastructures critiques devraient pouvoir basculer du site de production vers le site de secours de manière transparente pour les utilisateurs.
- La possibilité de parquer (par exemple sur le "gateway") du côté de l'utilisateur, au moins pendant le RTO + une marge de sécurité supplémentaire, toutes les transactions envoyées par l'utilisateur au gestionnaire d'infrastructure critique, dans l'attente de la restauration de la connectivité et/ou de la capacité de traitement au niveau du gestionnaire d'infrastructure critique. Une fois celles-ci restaurées, toutes les transactions parquées chez l'utilisateur sont envoyées vers le gestionnaire d'infrastructure critique.
- Le gestionnaire d'infrastructure critique doit prévoir une capacité suffisante dans son site informatique de secours de façon à pouvoir rattraper le retard de production encouru dans un délai raisonnable, tenant compte du type de services offert.

Vu que ces infrastructures dépendent pour certains aspects des utility providers, ces derniers pourraient se voir imposer des normes équivalentes, ce qui pourrait être fait via leur autorité de contrôle;

10.A l'instar de la réflexion en cours aux USA et au Royaume-Uni, il convient d'approfondir la réflexion sur l'opportunité de légiférer pour conférer aux pouvoirs publics le pouvoir de fermer les marchés ou de suspendre les obligations contractuelles dans certaines situations de crise. De même, il conviendra d'examiner si la législation actuelle permet la réquisition des infrastructures et institutions financières critiques, ainsi que le personnel critique, en cas de crise.

La mise en œuvre des recommandations

La mise en œuvre de ces recommandations au niveau des acteurs individuels relève de la CBFA et de la BNB en fonction de leurs compétences respectives. Elles complètent, pour les institutions financières critiques, les *Bonnes pratiques de gestion en matière de continuité de l'activité des institutions financières* qui pourraient être adressées par ailleurs par la CBFA à l'ensemble des établissements de crédit, entreprises d'assurances et entreprises d'investissement, une fois la consultation des secteurs concernés clôturée. En ce qui concerne les acteurs non-financiers, il revient aux autorités compétentes de veiller à la mise en œuvre de ces recommandations à leur niveau.

Mise en place d'une structure permanente de suivi

En outre, comme les risques et les technologies évoluent en permanence, il est nécessaire d'adopter une approche évolutive pour le traitement de cette problématique. Le CSF a dès lors décidé de mettre en place une structure permanente de suivi, associant les autorités publiques et le secteur financier sur le modèle de ce qui existe dans un certain nombre de pays étrangers.

⁴ Ceci ne peut toutefois pas mettre en péril le RTO. Dans certains cas ceci impose un *mirroring* synchrone entre le site de production et le site de secours, mais il y a des exemples connus d'infrastructures critiques avec des RTO réduits qui font appel à un *mirroring* asynchrone à longue distance.

A cet effet, la structure permanente de suivi assurera les missions suivantes :

- assurer l'accompagnement de la mise en œuvre de ces recommandations;
- soumettre au CSF un rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations ainsi que sur les adaptations à y apporter le cas échéant.
- participer au développement de scénarios de crise qui pourraient être testés au niveau de l'ensemble du système financier belge;
- mettre en place les synergies nécessaires avec les autorités financières étrangères afin d'assurer la plus grande cohérence possible entre les différentes approches nationales;
- opérer l'interface avec le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise (CGCCR);
- en cas de crise, servir de forum d'échange d'informations et de coordination de la communication entre les autorités du secteur financier, les infrastructures et institutions financières critiques et le CGCCR;

Cette structure permanente de suivi sera composée de représentants de la BNB, de la CBFA, du Secrétariat du CSF ainsi qu'un représentant du Ministre des Finances. Des représentants des infrastructures et institutions financières critiques ainsi que de l'IBPT seront également associés à ses travaux.

Les travaux à mener en collaboration avec le CGCCR sont les suivants :

- Premièrement, il s'agira de s'assurer auprès des responsables du CGCCR qu'un événement qui mettrait en péril la stabilité du système financier sera bien en principe considéré comme une crise au sens de la législation relative au CGCCR, de façon à pouvoir utiliser l'infrastructure de crise existante.
- Deuxièmement, il est proposé d'examiner conjointement avec le CGCCR quels sont les préparatifs auxquels il pourrait être procédé en matière d'organisation et de coordination de la planification d'urgence pour les événements susceptibles d'affecter la stabilité du système financier.
- Troisièmement, il s'agira, toujours en concertation avec le CGCCR, de veiller à ce que les infrastructures et institutions financières critiques soient bien reprises dans l'inventaire des institutions nationales critiques auquel procède la Commission des Problèmes Nationaux de Défense.
- Quatrièmement, il sera examiné dans quelle mesure des représentants du secteur financier et du CSF pourraient participer à la cellule d'évaluation compétente (cellule ECOSOC).

En pratique, la structure permanente de suivi examinera avec le CGCCR dans quelle mesure les infrastructures et institutions financières critiques pourraient bénéficier d'un traitement prioritaire au cas où l'accès à certaines ressources ou infrastructures (électricité, télécommunications, eau, gaz, diesel pour les génératrices de secours, transports en commun, ...) devait être rationné. De même, elle examinera dans quelle mesure l'accès aux locaux des infrastructures et institutions financières critiques pourrait être assuré pour le personnel critique (laissez-passer, escortes de police, ...).