De la surveillance par les règles à la surveillance par les risques

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

Le diagnostic de 1997

L'approche de surveillance que la Monetary Authority of Singapore (MAS, l'autorité monétaire et de surveillance financière) abandonna en 1998 avait bien servi Singapour à un égard. Elle avait produit un système bancaire solide et bien capitalisé, qui résista à la crise asiatique, comme le montre le chapitre précédent. Sa faiblesse tenait à son uniformité, car les mêmes règles détaillées s'appliquaient indifféremment aux établissements bien gérés et à ceux qui l'étaient mal. Le régulateur appréciait aussi des produits et des opérations que le marché aurait pu juger lui-même. Dans son discours de novembre 1997, Lee Hsien Loong appela à déplacer l'accent de la réglementation vers la surveillance. Dans sa terminologie, la réglementation couvrait les exigences de fonds propres et les règles prudentielles, tandis que la surveillance consistait à contrôler le respect des règles par les établissements et la qualité de leurs contrôles internes. Il soutint aussi que Singapour devait « s'appuyer davantage sur la discipline de marché et sur une information complète pour protéger les investisseurs ».[1]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

L'expérience du SIMEX et de Barings, que décrit le chapitre II de la présente partie, conforta ce diagnostic. Aucun corps de règles ne pouvait remplacer les contrôles internes d'un établissement financier. Un régulateur pouvait exiger des contrôles adéquats, vérifier leur existence et veiller à ce que le marché dispose d'informations suffisantes pour imposer sa propre discipline.

La construction d'un cadre axé sur les risques

Le rapport annuel 1998/99 décrivit en détail la nouvelle approche. La MAS était passée progressivement d'une réglementation « taille unique » à une approche de surveillance axée sur les risques. La surveillance se concentrerait sur le risque systémique, avec des inspections appréciant l'adéquation des contrôles internes et des systèmes de gestion des risques. La MAS élaborait aussi des systèmes de notation interne des établissements financiers, afin de pouvoir évoluer vers une réglementation fondée sur la performance qui laisserait davantage de latitude aux acteurs plus solides et mieux gérés. Le même rapport avertissait que la crise régionale avait montré les dangers d'une libéralisation des marchés financiers sans renforcement des systèmes de surveillance.[2]

Des changements d'organisation suivirent le changement de philosophie. En mai 1998, la MAS créa au sein de son Securities and Futures Department une unité d'inspection chargée de contrôler sur place les intermédiaires en valeurs mobilières, qui commença ses travaux en août 1998. La MAS entreprit aussi d'élaborer un cadre commun d'évaluation des risques pour la banque, les valeurs mobilières et l'assurance, car les frontières entre ces secteurs s'estompaient. Le Banking (Amendment) Act 2001 donna à la MAS le pouvoir de fixer pour chaque banque des exigences de fonds propres différentes du minimum prescrit de 12 %. Les fonds propres pouvaient ainsi être calibrés en fonction du risque de chaque établissement.[3]

En avril 2004, la MAS publia ses *Objectives and Principles of Financial Sector Oversight in Singapore*. En juin de la même année, Lee résuma le changement comme l'abandon d'une « réglementation prescriptive taille unique au profit d'une approche de surveillance davantage axée sur les risques ».[4]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Impact et risque : le cadre de 2007

La nouvelle approche reçut sa forme définitive en avril 2007, lorsque la MAS publia *MAS' Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions.* Cette monographie exposait comment la MAS évaluait les risques des établissements au moyen de son Common Risk Assessment Framework and Techniques, appelé CRAFT. Son affirmation centrale était un refus du perfectionnisme : la MAS déclarait qu'elle « ne vise pas à prévenir toutes les défaillances », car un régime « zéro défaillance » imposerait une charge excessive aux établissements et nuirait à l'efficacité du système financier.[5]

Le cadre combine deux évaluations de chaque établissement. L'évaluation de l'impact mesure l'importance relative d'un établissement dans son secteur et le dommage que ses difficultés causeraient au système financier, à l'économie et à la réputation de Singapour. L'évaluation du risque, effectuée avec CRAFT, apprécie les risques inhérents aux activités importantes de l'établissement, la qualité de ses contrôles, sa supervision interne et sa gouvernance ainsi que ses fonds propres et ses soutiens. Les deux notations classent chaque établissement dans l'une de quatre catégories de surveillance (supervisory buckets), l'impact pesant plus lourd que le risque. Les établissements de la catégorie la plus élevée font l'objet d'un dialogue fréquent et de travaux sur place, tandis que les petits établissements à faible impact et à faible risque relèvent principalement d'un suivi sur pièces, d'enquêtes et d'examens thématiques.[6]

Le cadre attribue la responsabilité première des risques aux conseils d'administration et à la direction générale des établissements. Tant que les risques sont gérés de manière adéquate, la MAS cherche « à réduire au minimum la nécessité d'intervenir dans les activités des établissements ». La version révisée de mars 2024 ajoute des cadres pour identifier et surveiller les banques et les assureurs d'importance systémique nationale. Ils montrent comment le modèle a intégré les leçons de la crise financière mondiale de 2008.[7]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Discipline de marché et garantie des dépôts

Une surveillance fondée sur les risques suppose que des établissements puissent faire défaillance. Un cadre crédible a donc besoin d'un mécanisme qui protège les petits déposants lorsque cela se produit. Singapour instaura une garantie explicite des dépôts le 1er avril 2006. Le régime couvrait initialement les premiers 20 000 S$ des dépôts en dollars de Singapour des particuliers et des organismes caritatifs dans chaque banque ou société de financement. Le plafond fut ensuite relevé et s'élève à 100 000 S$ par déposant et par établissement membre depuis le 1er avril 2024, date à laquelle il passa de 75 000 S$ à ce montant.[8]

Le régime explicite remplaça l'hypothèse implicite selon laquelle l'État se porterait garant de chaque banque. Ses plafonds incitent les déposants plus importants à surveiller la solidité de leurs banques. Avec des normes de transparence plus exigeantes et les réformes de gouvernance de 1999 et 2001, la garantie des dépôts compléta le triangle sur lequel reposait la nouvelle approche : une surveillance axée sur les risques, des établissements responsables de leurs propres contrôles et des marchés dotés d'informations.

Notes

1. Lee Hsien Loong, discours du 4 novembre 1997, par. 41 : « We need to shift emphasis from regulation to supervision » ; la réglementation couvre les exigences de fonds propres et les règles prudentielles, la surveillance le contrôle du respect des règles et des contrôles internes des établissements – Lee Hsien Loong, discours du 4 novembre 1997, par. 53 : « We should rely more on market discipline and full information disclosure to protect investors ». ↩
2. MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 52 : la MAS « has shifted progressively from 'one-size-fits-all' regulation to a risk-focused supervisory approach » ; la surveillance doit se concentrer sur le risque systémique, en accordant moins de poids aux risques des établissements ou des opérations pris isolément ; des systèmes de notation interne doivent permettre une « performance-based

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

regulation, where greater leeway is given to stronger and better managed players » – MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 52 : « The regional financial crisis has highlighted the dangers of liberalising financial markets without strengthening supervisory systems ». ↩

3. MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 55 : « In May 1998, MAS set up a new inspection unit within the Securities and Futures Department to conduct on-site inspection of securities market intermediaries … The unit commenced inspection in August 1998. » – MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 55, « Developing a Common Risk Framework » : pratique internationale convergeant « towards a consistent risk-focused approach at a consolidated enterprise-wide level » ; élaboration d'un cadre commun d'évaluation des risques – Lee Hsien Loong, discours de deuxième lecture du 16 mai 2001, par. 29 : la section 10 modifiée afin que la MAS puisse fixer des « specific capital adequacy ratio requirements that vary from the stipulated minimum of 12% ». ↩

4. MAS, *MAS' Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions*, avril 2007 (révisé en mars 2024), par. 1.1 : les objectifs et principes sont « spelled out in 'Objectives and Principles of Financial Sector Oversight in Singapore', issued in April 2004 » – Lee Hsien Loong, discours du 17 juin 2004 : la MAS s'est éloignée d'une « one-size-fits-all prescriptive regulation towards a more risk-focussed supervisory approach ». ↩

5. MAS, communiqué de presse, « MAS Issues Monograph », 23 avril 2007, mas.gov.sg : publication de « MAS' Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions », qui s'appuie sur « Objectives and Principles of Financial Supervision in Singapore » et expose le « Common Risk Assessment Framework and Techniques » (CRAFT). La monographie révisée de mars 2024 développe l'acronyme en « Comprehensive Risk Assessment Framework and Techniques » – MAS, *Framework for Impact and Risk Assessment*, par. 2.3 : « MAS does not aim to prevent all failures. A 'zero failure' regime would place an excessive regulatory burden on financial institutions and could impair the efficiency of the financial system. ». ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

6. MAS, *Framework for Impact and Risk Assessment*, par. 3.3–3.4 et 4.1–4.4 : notations d'impact et de risque combinées pour classer chaque établissement dans l'une de quatre « supervisory buckets » ; « the impact rating is accorded more importance relative to the risk rating » ; les critères d'impact comprennent la part d'activité sur les marchés, la portée auprès de la clientèle de détail et le caractère critique pour le système financier – MAS, *Framework for Impact and Risk Assessment*, par. 3.8–3.12 : établissements des catégories inférieures surveillés principalement sur pièces avec des inspections périodiques ; établissements de la catégorie 1 soumis à un dialogue fréquent et à des travaux sur place ; petits établissements tels que les conseillers financiers et les courtiers d'assurance soumis à un suivi de base, à des enquêtes et à des examens thématiques. ↩

7. MAS, *Framework for Impact and Risk Assessment*, par. 2.7–2.9 : le conseil d'administration et la direction générale « play the central role in maintaining adequate risk oversight » ; « As long as risks are adequately managed, we seek to minimise the need to interfere with institutions' business operations. » – MAS, *Framework for Impact and Risk Assessment*, avril 2007 (révisé en mars 2024), table des matières : annexe 1, « Framework for identifying and supervising domestic systemically important banks » ; annexe 2, le cadre correspondant pour les assureurs. ↩

8. MAS et Singapore Deposit Insurance Corporation, communiqué de presse conjoint, « Launch of Deposit Insurance Scheme in Singapore », 28 mars 2006, mas.gov.sg : le régime débute le 1er avril 2006 et couvre « the first $20,000 » des dépôts en dollars de Singapour des « individuals and charities » ; il constitue « another layer of protection to complement the role of prudent bank management and MAS supervision » – Allen & Gledhill, « MAS to increase maximum deposit insurance coverage from S$75,000 to S$100,000 from 1 April 2024 », 30 octobre 2023 : la MAS va « increase the maximum DI coverage from S$75,000 to S$100,000 » avec effet au 1er avril 2024 ; annonce du 22 septembre 2023. ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com