L'ouverture du secteur bancaire aux banques étrangères

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 marché intérieur fermé avant 1999

Avant 1999, les nombreuses banques étrangères présentes à Singapour n'avaient qu'un accès limité au marché intérieur. Fin mars 1998, Singapour comptait 154 banques commerciales. Douze étaient des banques locales, 22 des banques étrangères à licence complète (full banks), 13 des banques à licence restreinte (restricted banks) et 107 des banques offshore.[1] Ces catégories délimitaient les activités intérieures que chaque banque pouvait exercer. Seules les banques à licence complète pouvaient offrir toute la gamme de la banque de détail, tandis que les banques offshore opéraient principalement sur le marché du dollar asiatique (Asian Dollar Market), avec des limites strictes à leurs prêts en dollars de Singapour.

Le nombre de licences complètes était gelé depuis des décennies. La Monetary Authority of Singapore (MAS, l'autorité monétaire et de surveillance financière) constata en 1999 qu'aucune nouvelle licence complète n'avait été accordée depuis 1970 et aucune nouvelle licence restreinte depuis 1983.[2] Ce gel offrait aux banques locales une base protégée dans les dépôts de détail et les prêts intérieurs. L'étroitesse de la marge de manœuvre des banques étrangères à licence complète ressort du

© 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.

programme de 1999 lui-même, qui présentait comme des privilèges importants quelques succursales supplémentaires et le droit de partager des distributeurs automatiques.

Cette politique avait sa propre finalité. Selon la MAS, le gouvernement avait protégé les banques locales dans un but national : renforcer la résilience et la stabilité du système bancaire. Le même document avertissait que les banques locales seraient progressivement marginalisées si aucun changement n'était entrepris.[3] Des banques protégées, selon ce raisonnement, manqueraient de la taille, des compétences et de la discipline nécessaires pour affronter la concurrence à l'étranger. Une place dont les banques nationales seraient faibles perdrait aussi son ancrage si les banques étrangères se retiraient en temps de crise.

Le programme du 17 mai 1999

Le 17 mai 1999, la MAS annonça un programme visant à libéraliser la banque commerciale et à renforcer les banques locales. Il comportait trois éléments : un programme de libéralisation sur cinq ans, des mesures destinées à améliorer la gouvernance d'entreprise des banques locales et la suppression du plafond des participations étrangères. Au cœur du dispositif figurait une nouvelle catégorie de licence. La MAS délivrerait jusqu'à six licences Qualifying Full Bank à des banques étrangères entre 1999 et 2001. Toute admission future au statut de banque à licence complète, ou tout passage à ce statut, relèverait de cette catégorie, tandis que les banques étrangères à licence complète déjà établies qui ne se qualifiaient pas conservaient leurs privilèges existants.[4]

Les privilèges d'une Qualifying Full Bank étaient généreux au regard du passé et modestes à tout autre égard. Chacune pouvait exploiter jusqu'à dix points de présence, succursales et distributeurs automatiques hors agence confondus, dont au plus cinq succursales. Elle ne pouvait ajouter plus de deux nouvelles succursales et trois distributeurs hors agence par an, mais avait le droit de partager des distributeurs avec d'autres Qualifying Full Banks. Le programme portait aussi le nombre de licences bancaires restreintes de 13 à 18 d'ici 2001. Il relevait le plafond

© 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.

des prêts en dollars de Singapour des banques offshore qualifiées (qualifying offshore banks) de 300 millions de S$ à 1 milliard de S$, avec un nouveau plafond de 500 millions de S$ pour les autres banques offshore.[5]

Le même programme fixait une limite politique à l'ouverture. La MAS constata que les banques locales détenaient alors 62 % du total des dépôts des résidents et déclara que la politique du gouvernement consistait à maintenir leur part à au moins 50 %. Le rapport annuel de la même année résumait l'objectif : un secteur plus concurrentiel, dans lequel des banques locales plus solides conserveraient plus de la moitié du marché. Il y ajoutait une réserve franche : « Rien ne garantit que la libéralisation réussira, mais le risque de ne pas l'entreprendre est plus grand. »[6]

Les licences d'octobre 1999

Les banques étrangères furent invitées à déposer leur candidature le 1er juin 1999. Vingt-sept banques posèrent leur candidature, plusieurs d'entre elles dans plus d'une catégorie. Lorsque la MAS annonça les résultats le 20 octobre 1999, elle accorda avec effet immédiat les privilèges de Qualifying Full Bank à quatre banques : ABN Amro Bank, la Banque Nationale de Paris, Citibank et Standard Chartered Bank. Huit banques reçurent les privilèges de Qualifying Offshore Bank, parmi lesquelles la Bank of Nova Scotia, le Crédit Lyonnais, KBC Bank et la Norddeutsche Landesbank. Le nombre de nouvelles licences restreintes fut porté à huit, ce qui éleva le total des banques à licence restreinte à 20. Parmi les bénéficiaires figuraient Commerzbank, Morgan Guaranty Trust, la Société Générale et UBS, tandis que quatre autres licences prirent effet le 1er octobre 2000.[7]

Le choix des banques reflétait les critères annoncés par la MAS. Elle voulait des banques étrangères solides, bien gérées et décidées à se développer à Singapour. Pour les banques retenues, la nouvelle licence signifiait davantage de succursales et le droit de partager des distributeurs automatiques. Ensemble, ces privilèges leur permirent de bâtir des réseaux qui pouvaient commencer à rivaliser avec la commodité offerte par les banques locales.

© 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.

La deuxième phase et la licence Wholesale Bank

La deuxième phase fut annoncée le 29 juin 2001. Elle porta à quinze le nombre de points de présence qu'une Qualifying Full Bank pouvait exploiter, dont au plus dix succursales. À partir du 1er juillet 2002, les Qualifying Full Banks purent aussi offrir des services de débit EFTPOS et des dépôts à terme CPF, ainsi que des comptes relevant du Supplementary Retirement Scheme et du CPF Investment Scheme.[8] L'accès à l'épargne du Central Provident Fund (CPF, caisse centrale de prévoyance) était important, car le CPF, examiné au chapitre I de la présente partie, canalise une large part de l'épargne des ménages.

La deuxième phase simplifia aussi les catégories de licences : la licence bancaire restreinte fut remplacée par une licence Wholesale Bank conférant les mêmes privilèges, à laquelle furent promues les Qualifying Offshore Banks existantes. Le 4 décembre 2001, la MAS accorda les privilèges de Qualifying Full Bank à la Hongkong and Shanghai Banking Corporation et à Malayan Banking Berhad, ainsi que les privilèges de Wholesale Bank à seize banques, avec effet au 1er janvier 2002.[9] Parmi les nouvelles banques de gros figuraient Credit Suisse, ING, Northern Trust et l'Australia and New Zealand Banking Group. Avec six Qualifying Full Banks, le premier programme quinquennal avait atteint la limite annoncée.

Les ajustements ultérieurs et les accords de libre-échange

Le programme fut ensuite élargi par petites étapes. En juin 2004, Lee Hsien Loong annonça qu'à partir du 1er janvier 2005, les Qualifying Full Banks pourraient établir jusqu'à 25 points de service. Un nombre limité de nouvelles licences Wholesale Bank serait également accordé. Il annonça aussi que les Qualifying Full Banks pourraient négocier avec les banques locales pour permettre à leurs titulaires de cartes de crédit d'obtenir des avances en espèces par les réseaux de distributeurs locaux. Dans le même discours, il indiqua que les parts de marché globales des banques locales et étrangères n'avaient pas changé de façon radicale. La part des banques locales dans les dépôts non bancaires des résidents était passée en cinq ans de 62 % à 59 %.[10]

© 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.

Lorsque la MAS ajusta de nouveau le programme en 2012, elle exigea que les Qualifying Full Banks importantes pour le marché intérieur constituent une filiale locale pour leurs activités de détail. Un très petit nombre de banques constituées localement et profondément enracinées à Singapour pouvaient recevoir 25 sites d'exploitation supplémentaires, soit un maximum de 50. Les futures Qualifying Full Banks admises au titre d'engagements pris dans des accords de libre-échange devraient se constituer localement avant d'ouvrir jusqu'à 25 sites d'exploitation. On comptait alors huit Qualifying Full Banks.[11] L'admission de nouvelles Qualifying Full Banks fut ainsi liée à la politique commerciale, puisque les futures licences devaient être accordées en vertu des engagements pris par Singapour dans ses accords de libre-échange.

En novembre 2026, le Financial Institutions Directory de la MAS recensait dix Qualifying Full Banks et 96 banques de gros. La moitié des Qualifying Full Banks viennent aujourd'hui de Chine et d'Inde : Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China, ICICI Bank et State Bank of India.[12] La liste montre le résultat d'un quart de siècle d'ouverture contrôlée. Aux pionniers européens et américains de 1999 se sont joints des établissements chinois et indiens, dont les liens financiers avec Singapour sont examinés dans la partie I.

Idée reçue

La libéralisation de 1999 est parfois décrite comme un « big bang » qui aurait livré le marché intérieur aux banques étrangères. En réalité, la MAS ouvrit le marché par étapes calibrées. Elle accorda six licences Qualifying Full Bank sur trois ans, ne releva que progressivement les plafonds de succursales et de distributeurs automatiques et adopta une politique explicite selon laquelle les banques locales devaient conserver au moins la moitié des dépôts des résidents. Cinq ans après les premières licences, la part des banques locales dans les dépôts non bancaires des résidents n'avait reculé que de trois points de pourcentage.

© 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.

Notes

1. MAS, *Annual Report 1998/99*, Table 3, « Number of Financial Institutions in Singapore », p. 62 : banques commerciales 154 fin mars 1998 (locales 12 ; banques étrangères à licence complète 22 ; banques à licence restreinte 13 ; banques offshore 107) et 142 fin mars 1999 (locales 9 ; licence complète 22 ; licence restreinte 13 ; offshore 98). ↩
2. MAS, « Liberalising Commercial Banking and Upgrading Local Banks », déclaration du 17 mai 1999, mas.gov.sg : aucune nouvelle licence complète n'avait été accordée depuis 1970 et aucune nouvelle licence restreinte depuis 1983. ↩
3. MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 53 : « The Government has protected and nurtured the local banks, and enabled them to grow to their present size and strength, for a national purpose: to enhance the resilience and stability of our banking system » ; « local banks will be progressively marginalised if no affirmative change is undertaken now ». ↩
4. MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 52–53 : « On 17 May 1999, MAS introduced a five-year programme to liberalise the commercial banking sector and upgrade local banks. … The programme has three key elements » – MAS, déclaration du 17 mai 1999 : la MAS « will issue up to 6 QFB licences to foreign banks over 1999 - 2001 » ; les banques étrangères à licence complète déjà établies qui n'obtiennent pas le statut de QFB conservent leurs privilèges ; toute admission future ou tout passage au statut de banque à licence complète relève de la catégorie QFB. ↩
5. MAS, déclaration du 17 mai 1999 : jusqu'à 10 points de présence (succursales et distributeurs hors agence), dont au plus 5 succursales ; au plus 2 nouvelles succursales et 3 distributeurs hors agence par an ; les QFB peuvent déplacer leurs succursales et partager des distributeurs entre elles – MAS, déclaration du 17 mai 1999 : « MAS will increase the number of restricted banks from 13 currently to 18 by 2001 » ; plafond des prêts en S$ des qualifying offshore

© 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.

banks relevé de 300 millions de S$ à 1 milliard de S$; autres banques offshore : 500 millions de S$. ↩

6. MAS, déclaration du 17 mai 1999 : les banques locales détenaient 62 % du total des dépôts des résidents (DBU et ACU) ; politique visant à maintenir leur part à « not less than 50 per cent of total resident deposits » – MAS, *Annual Report 1998/99*, p. 53 : « The objective is a more competitive industry with stronger local banks maintaining more than half the market. While there is no assurance that liberalisation will succeed, the risk of not proceeding is greater. ». ↩

7. MAS, communiqué de presse, « MAS Announces Results of Foreign Bank Applications », 20 octobre 1999, mas.gov.sg : invitation à déposer les candidatures le 1er juin 1999 ; 27 banques étrangères candidates ; privilèges de QFB avec effet immédiat pour ABN Amro Bank NV, Banque Nationale de Paris, Citibank NA et Standard Chartered Bank – MAS, communiqué de presse du 20 octobre 1999 : privilèges de QOB accordés à huit banques ; huit nouvelles licences RB portant le total à 20, dont quatre avec effet immédiat (Commerzbank, Morgan Guaranty Trust Company of New York, Société Générale, UBS AG) et quatre à partir du 1er octobre 2000 (Barclays, Fuji Bank, Rabobank, Sanwa Bank). ↩

8. MAS, communiqué de presse, « MAS Announces Results of 2nd Phase of Banking Liberalisation Programme », 4 décembre 2001, mas.gov.sg, avec l'annexe 1 : phase 2 annoncée le 29 juin 2001 ; les QFB peuvent « establish up to 15 locations, of which up to 10 can be branches » ; services de débit EFTPOS et comptes SRS, comptes du CPF Investment Scheme et dépôts à terme CPF à partir du 1er juillet 2002. ↩

9. MAS, communiqué de presse du 4 décembre 2001 : privilèges de QFB pour The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited et Malayan Banking Berhad ; privilèges de WB pour 16 banques, dont huit QOB promues, les nouvelles comprenant Australia & New Zealand Banking Group, Credit Suisse, ING Bank et The Northern Trust Company ; effet au 1er janvier 2002 ; la licence RB remplacée par la licence WB ; « Over time, all QOBs and Offshore Banks would be upgraded to WB status. » ↩

© 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.

10. Lee Hsien Loong, « Financial Sector – Liberalisation and Growth », discours prononcé lors du 31e dîner annuel de l'Association of Banks in Singapore, 17 juin 2004, mas.gov.sg : à partir du 1er janvier 2005, les QFB peuvent établir jusqu'à 25 points de service ; un nombre limité de nouvelles licences WB ; avances en espèces par les réseaux de distributeurs locaux – Lee Hsien Loong, discours du 17 juin 2004 : les parts de marché « have not changed drastically » ; la part des banques locales dans les dépôts non bancaires des résidents est passée en cinq ans de 62 % à 59 %. ↩
11. MAS, communiqué de presse, « MAS Announces Changes to the Qualifying Full Bank Programme », 28 juin 2012, mas.gov.sg : constitution d'une filiale locale pour les activités de détail des QFB importantes pour le marché intérieur ; 25 sites d'exploitation supplémentaires (dont au plus 10 succursales) pour les QFB profondément enracinées, jusqu'à 50 au total ; les futures QFB admises au titre d'offres faites dans des ALE doivent se constituer localement ; huit QFB à l'époque (quatre en 1999, six en 2001). ↩
12. MAS, Financial Institutions Directory, eservices.mas.gov.sg/fid (consulté en novembre 2026), catégorie « Qualifying Full Bank » : 10 établissements (Bank of China Limited ; BNP Paribas ; China Construction Bank Corporation ; Citibank Singapore Limited ; HSBC Bank (Singapore) Limited ; ICICI Bank Limited ; Industrial and Commercial Bank of China Limited ; Maybank Singapore Limited ; Standard Chartered Bank (Singapore) Limited ; State Bank of India) ; catégorie « Wholesale Bank » : 96 établissements. Wikipedia, « List of banks in Singapore », indique 95 banques de gros en avril 2026 et cite onze noms dans son tableau des QFB. ↩

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

© 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.

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

© 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.