

Dossier consolidé

Date de création : 17-10-2025

Proposition de loi 8522

Proposition de loi visant à renforcer l'éducation financière au Grand-Duché de Luxembourg et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

Date de dépôt : 01-04-2025
Auteur(s) : Madame Liz Braz, Députée

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
01-04-2025	Déposé	20250520_Depot	<u>3</u>
18-06-2025	Avis de chambre(s) professionnelle(s) : Chambre de Commerce	20250827_Avis	<u>8</u>

20250520_Depot

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer l'éducation financière au Grand-Duché de Luxembourg et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

* * *

Document de dépôt

Dépôt: (Madame Liz Braz, Députée): 1.4.2025

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'éducation financière constitue une compétence fondamentale pour permettre aux citoyens de gérer efficacement leurs ressources, d'anticiper les risques financiers et de prendre des décisions éclairées en matière d'épargne et d'investissement. Une maîtrise insuffisante des concepts économiques de base entraîne des difficultés croissantes pour les individus, notamment liées à l'endettement excessif, aux produits financiers complexes et aux risques dus à la digitalisation des services bancaires.

Les résultats de l'étude OCDE/INFE 2023 sur l'éducation financière révèlent des lacunes préoccupantes au Luxembourg.

L'étude révèle notamment que :

- seulement 50 pour cent des adultes luxembourgeois atteignent le score minimal de soixante-dix points en éducation financière, ce qui est juste au-dessus de la moyenne de l'OCDE, mais laisse une marge de progression importante ;
- les jeunes adultes (dix-huit à vingt-neuf ans) ont un niveau d'éducation financière inférieur à celui du reste de la population, ce qui souligne la nécessité d'un renforcement de leur formation en la matière ;
- le Luxembourg affiche des résultats en deçà de la moyenne de l'OCDE en matière de comportements financiers avisés : si la gestion de l'épargne est un point fort, le suivi des flux financiers et la comparaison des produits financiers pourraient être améliorés.

Par ailleurs, la stratégie nationale d'éducation financière élaborée en 2015 par la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF », n'a pas donné lieu à une mise en œuvre effective, alors même que les défis se sont multipliés avec l'émergence des crypto-actifs, l'essor des solutions de paiement numériques et la diversification des instruments d'épargne et de placement. Il apparaît donc nécessaire d'inscrire l'éducation financière comme un objectif structurant au sein du cadre législatif régissant la CSSF, de manière à ce que cette mission fasse partie de leurs attributions officielles et leur permette de mobiliser les budgets adéquats pour garantir une mise en œuvre efficace et durable.

La présente proposition de loi vise ainsi à attribuer à la CSSF une mission explicite de transmission et de promotion de l'éducation financière au Luxembourg. En lui conférant cette responsabilité dans la loi, il s'agit d'assurer :

- **une continuité et une structuration des initiatives existantes**, en évitant que celles-ci demeurent ponctuelles et dispersées ;
- **une meilleure coordination des acteurs concernés**, notamment les établissements d'enseignement, les institutions financières et les associations de consommateurs ;

- **une intégration des nouveaux enjeux économiques et technologiques**, en alignant les actions de la CSSF avec les standards internationaux et les recommandations de l'OCDE.

Cette réforme s'inscrit dans une démarche proactive visant à renforcer l'autonomie financière des citoyens et à consolider la stabilité économique du pays à long terme.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique.

L'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier est complété par un paragraphe 11 nouveau, libellé comme suit :

« (11) La CSSF contribue à assurer l'éducation financière au Luxembourg. ».

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique de la proposition de loi modifie l'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en le complétant par un paragraphe 11 nouveau, libellé comme suit :

« (11) La CSSF contribue à assurer l'éducation financière au Luxembourg. »

Cet ajout vise à institutionnaliser et formaliser une mission que la CSSF mène déjà ponctuellement, mais sans cadre légal clair.

En intégrant explicitement cette responsabilité dans ses attributions, l'objectif est d'assurer :

- une continuité et une structuration des actions d'éducation financière, au-delà des initiatives ponctuelles ;
- une meilleure coordination entre les écoles, les différents acteurs du secteur financier et les associations de consommateurs ;
- l'élaboration d'un plan d'implantation concret et mesurable, garantissant que les objectifs fixés soient atteints dans des délais définis ;
- une clarification budgétaire et organisationnelle permettant à la CSSF de mobiliser ses ressources de manière adéquate.

Cette modification s'aligne également sur les pratiques observées dans d'autres pays européens, où les autorités de surveillance financière jouent un rôle actif dans la promotion de l'éducation financière, en coopération avec les institutions publiques et privées.

En résumé, cette proposition de loi renforce la mission de la CSSF en matière d'éducation financière en l'inscrivant explicitement dans la loi, assurant ainsi une action durable et structurée dans ce domaine essentiel pour la stabilité financière et la protection des consommateurs.

*

FICHE FINANCIERE

(Article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'Etat)

La présente proposition de loi ne comporte pas de dispositions susceptibles de grever le budget de l'Etat.

*

VERSION CONSOLIDÉE

LOI MODIFIÉE DU 23 DECEMBRE 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

(Extraits)

(...)

Section 2. – Mission et compétences de la « CSSF »

« **Art. 2.** (1) « La «CSSF» est l'autorité compétente pour la surveillance prudentielle des établissements de crédit, des PSF au sens de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, « des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs agréés au titre de la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, » des organismes de placement collectif, des fonds de pension sous forme de sepcav ou d'asep, des organismes de titrisation agréés, des représentants-fiduciaires intervenant auprès d'un organisme de titrisation» «, des SICAR ainsi que des établissements de paiement «et des établissements de monnaie électronique» au sens de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement » « et des prestataires de services de financement participatif au sens du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937 » « et des prestataires de services sur crypto-actifs, des émetteurs de jetons se référant à un ou des actifs et des émetteurs de jetons de monnaie électronique au sens du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937 ».

« La surveillance prudentielle exercée par la «CSSF» à l'égard de l'entreprise des postes et télécommunications porte sur l'ensemble des services financiers postaux prestés par l'entreprise. »

« La CSSF n'exerce pas de surveillance prudentielle à l'égard :

- de la Banque centrale du Luxembourg ;
- de la Banque européenne d'investissement ;
- du Fonds européen d'investissement ;
- de la Facilité européenne de stabilité financière ;
- du Mécanisme européen de stabilité. »

« « (2) » La « CSSF » est l'autorité compétente pour la surveillance des marchés d'instruments financiers, y compris de leurs opérateurs. »

« (2bis) La CSSF est l'autorité compétente pour la surveillance des administrateurs tels que définis à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 6, du règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 (ci-après, le «règlement (UE) 2016/1011»). »

« (2ter) La CSSF est l'autorité compétente pour la surveillance des lettres de gage, y compris des obligations garanties, et pour l'autorisation et la surveillance des programmes d'émission de lettres de gage conformément à la loi du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage. »

« (3) La CSSF est l'autorité compétente pour la supervision publique de la profession de l'audit. »

« « (4) » La « CSSF » est l'autorité compétente pour assurer le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par toutes les personnes soumises à sa surveillance, sans préjudice de l'article 5 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. » « Elle veille aussi à

ce que des personnes physiques ou morales qui sont connues pour entretenir, directement ou indirectement, des relations autres que strictement professionnelles avec le milieu du crime organisé ne puissent prendre le contrôle, directement ou indirectement, des personnes soumises à sa surveillance que ce soit en tant que bénéficiaires effectifs, en acquérant des participations significatives ou de contrôle, en occupant un poste de direction ou autrement. Fait partie de la mise en œuvre de cette mission, une évaluation de l'aptitude et de l'honorabilité des dirigeants, y compris de leur compétence et de leur intégrité. A cette fin, la CSSF peut demander l'avis du procureur d'Etat près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la police grand-ducale. »

« (5) La CSSF est chargée, dans les limites de ses compétences légales, de promouvoir la transparence, la simplicité et l'équité sur les marchés des produits et services financiers. »

« La Commission de surveillance du secteur financier est l'autorité compétente prévue par le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (« Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs »), pour assurer le respect des lois protégeant les intérêts des consommateurs par les personnes soumises à sa surveillance. »

« (6) La Commission de surveillance du secteur financier remplit les fonctions d'autorité chargée de l'obtention d'informations en tant qu'Etat membre d'exécution au sens de l'article 14 du Règlement (UE) n° 655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale, conformément à l'article 3 de la loi du 17 mai 2017 relative à la mise en application du Règlement (UE) n° 655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale, modifiant le Nouveau Code de procédure civile et la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier. »

« (7) La CSSF est chargée d'exercer les missions qui lui sont confiées par la loi du 30 mars 2022 relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence. »

« (9) La CSSF est chargée d'exercer les missions qui lui sont confiées par la loi du 15 juillet 2024 relative au transfert de crédits non performants. »

« (10) La CSSF veille au respect de l'article 21bis de la loi modifiée du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés et des mesures prises pour son exécution par les agents de contrôle visés dans ladite loi établis ou qui prestent l'activité d'agent de contrôle au Luxembourg. »

« (11) La CSSF contribue à assurer l'éducation financière au Luxembourg. »

(...)

Liz BRAZ

20250827_Avis

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer l'éducation financière au Grand-Duché de Luxembourg et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(10.6.2025)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'attribuer à la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF ») une mission explicite de transmission et de promotion de l'éducation financière au Luxembourg.

En bref

- La Chambre de Commerce confirme l'importance de renforcer l'éducation financière des citoyens qui représente un élément déterminant de la stabilité économique du pays à long terme.
- Elle rappelle les initiatives de la Fondation ABBL en termes d'éducation financière dont la Chambre de Commerce est un partenaire.
Une reformulation de l'article unique introduit par la Proposition est proposée afin d'en préciser son champ d'application.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la Proposition sous réserve de la prise en considération de ses remarques.

*

D'emblée, la Chambre de Commerce confirme, en référence à l'exposé des motifs, l'importance de l'éducation financière des citoyens pour consolider la stabilité économique du pays à long-terme. A ce titre, elle rappelle qu'un certain nombre d'initiatives sont d'ores et déjà menées au niveau de l'éducation financière, dont notamment celles mises en œuvre par la Fondation ABBL en partenariat avec la Chambre de Commerce. L'offre nationale afférente est vouée à évoluer au vu des enjeux esquisés ci-après.

L'exposé des motifs aborde l'enquête internationale OCDE/INFE 2023 sur la culture financière des adultes¹ selon laquelle seulement 53% des résidents luxembourgeois atteignent le score minimum requis pour être considérés comme éduqués financièrement. Plus alarmant encore dans ce contexte est le constat que les jeunes adultes entre 18 et 29 ans affichent avec 57 points un résultat se situant nettement en dessous de la moyenne des jeunes des pays OECD qui s'élève à 67 points.

Or, suivant l'exposé des motifs, *l'éducation financière représente une compétence indispensable pour permettre aux citoyens de gérer efficacement leurs ressources, d'anticiper les risques financiers et de prendre des décisions éclairées en matière d'épargne et d'investissement*. Une compréhension insuffisante des notions économiques élémentaires engendre des difficultés croissantes pour les

¹ L'OCDE/INFE réalise tous les trois ans une étude internationale sur le niveau de culture financière à laquelle le Luxembourg a participé pour la première fois. L'OCDE définit la culture financière comme la somme des connaissances financières, des comportements financiers (tels que suivre son budget, épargner et planifier sur le long terme ou faire des achats réfléchis) et des attitudes financières (telles que vivre au jour le jour, dépensière ou précautionneuse). Source : communiqué de presse du 15 décembre 2025 de la CSSF et de la Fondation ABBL.

individus, notamment en ce qui concerne le surendettement, la complexité croissante des produits financiers, ainsi que les risques associés à la numérisation des services bancaires.

Afin de remédier à cette situation et d'agir, à terme, de manière structurelle en faveur d'une amélioration de l'éducation financière de tous les citoyens, il est proposé d'attribuer à la CSSF une responsabilité légale explicite dans ce domaine afin d'assurer notamment les responsabilités telles que citées dans l'exposé des motifs, à savoir :

- *une continuité et une structuration des initiatives existantes, en évitant que celles-ci demeurent ponctuelles et dispersées ;*
- *une meilleure coordination des acteurs concernés, notamment les établissements d'enseignement, les institutions financières et les associations de consommateurs ;*
- *une intégration des nouveaux enjeux économiques et technologiques, en alignant les actions de la CSSF avec les standards internationaux et les recommandations de l'OCDE.*

Concrètement, la Proposition sous avis ajoute un article unique modifiant l'article 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en le complétant par un paragraphe 11 nouveau, libellé comme suit :

« La CSSF contribue à assurer l'éducation financière au Luxembourg. »

Afin d'éviter toute imprécision quant aux missions de la CSSF dans le cadre de l'éducation financière, la Chambre de Commerce suggère de modifier et compléter l'article susvisé de la manière suivante:

« La CSSF contribue à assurer la promotion de l'éducation financière auprès des citoyens luxembourgeois.

La CSSF assure la coordination des activités d'éducation financière entre les acteurs institutionnels du secteur public et financier ainsi qu'auprès des acteurs privés dont la vocation est la protection des consommateurs et/ou l'accompagnement de personnes financièrement vulnérables. »

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses remarques.