



N° 3097

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre en place une garantie universelle des loyers,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Idir BOUMERTIT, Mme Mathilde PANOT, les membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire ⁽¹⁾,

députés et députées.

⁽¹⁾ *Ce groupe est composé de :* Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Shéhérazade BENTORKI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Béranger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel

FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Aurélien LE COQ, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise d'accès au logement constitue, pour des millions de personnes, l'un des obstacles les plus déterminants à l'émancipation et à l'insertion sociale. En France, plus de 4,2 millions de personnes sont mal logées selon le 31^e rapport de la fondation pour le logement, et les moins de trente ans représentent une part disproportionnée de ceux qui essuient un refus locatif au motif de l'insuffisance ou de l'instabilité de leurs ressources.

Cette précarité résidentielle se traduit, en bout de chaîne, par une hausse continue des expulsions locatives. Les expulsions avec le concours de la force publique, qui avaient singulièrement baissé durant la crise sanitaire (2020 et 2021), ont retrouvé dès 2022 (16 219 expulsions) leur niveau de 2019 (16 700). L'année 2025 a été celle d'un nouveau record, avec 30 500 expulsions locatives avec le concours de la force publique. Ce qui dépasse le précédent record de 24 556 expulsions en 2024. Les expulsions ont donc augmenté de 29 % en 1 an et 223 % en 20 ans. Cette trajectoire démontre, s'il en était besoin, que les dispositifs de sécurisation locative existants ne permettent ni de prévenir les impayés en amont, ni d'éviter que ceux-ci ne débouchent, *in fine*, sur la perte du logement signe de l'échec structurel des mécanismes actuels de garantie et de traitement des impayés.

Le sans-abrisme constitue la manifestation la plus aiguë de cette crise du logement. On estime aujourd'hui à environ 350 000 le nombre de personnes sans domicile en France en 2025, un chiffre sans doute en-deçà de la réalité tant les situations d'hébergement précaire squats, hébergement contraint chez des tiers échappent en partie au dénombrement statistique. D'après la fondation pour le logement, 590 000 personnes vivraient ainsi chez des proches (amis, famille élargie ou leurs propres enfants), soit 80 000 de plus qu'en 2013, auxquelles s'ajoutent 4,9 millions de majeurs hébergés chez leurs parents. Les investissements consacrés au développement du parc d'hébergement d'urgence demeurent structurellement insuffisants au regard de l'ampleur des besoins : la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) elle-même a estimé, devant la Cour des comptes, que ce parc devrait passer de 203 000 à 300 000 places d'ici 2027 pour répondre aux besoins. Cette progression continue du sans-abrisme n'est pas isolée : elle est indissociable de la baisse de la production de logements sociaux et de la

hausse des expulsions locatives évoquée plus haut, chaque expulsion sans solution de relogement venant nourrir mécaniquement les files d'attente d'un hébergement déjà saturé. C'est précisément cette chaîne de bascule du logement fragilisé vers l'expulsion, puis de l'expulsion vers la rue ou l'hébergement précaire que la présente proposition de loi entend interrompre en amont, en garantissant à chacun un accès sécurisé au logement avant que la rupture locative ne devienne rupture résidentielle.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR de 2014 avait posé les jalons d'une Garantie universelle des loyers (GUL), ambition rapidement abandonnée par le gouvernement socialiste sous la pression des acteurs du secteur locatif. À défaut, la garantie Visale, créée par Action Logement en 2016, a tenu lieu de politique de substitution. Ce choix illustre le renoncement plus général des pouvoirs publics à traiter structurellement la question de l'accès au logement : plutôt qu'un droit universel, un dispositif à l'adhésion facultative, circonscrit à certains publics et certains employeurs, dont l'inefficacité tient à trois limites structurelles qui en réduisent la portée réelle à une fraction de ceux qui en auraient besoin.

En premier lieu, Visale est un dispositif optionnel : le bailleur n'est nullement tenu juridiquement de l'accepter et peut lui préférer un garant personne physique. En deuxième lieu, elle est conditionnelle : elle exclut les profils les plus fragiles, ceux dont la situation professionnelle ou personnelle ne correspond pas aux critères stricts d'éligibilité. En troisième lieu, ce dispositif reste largement sous-utilisé au regard de son potentiel : dix ans après son lancement, une grande partie du public éligible n'y a toujours pas recours, faute d'information suffisante et de simplicité perçue dans les démarches.

La présente proposition de loi entend franchir un saut qualitatif décisif en instituant une véritable sécurité sociale du logement : la Garantie locative universelle (GUL), conçue comme un droit opposable pour chaque candidat à la location. L'opposabilité constitue le cœur du dispositif : dès lors qu'un candidat produit l'attestation GUL, celle-ci vaut garantie de plein droit, que le bailleur ne peut légalement écarter. Le refus de location au motif des ressources insuffisantes du locataire devient ainsi juridiquement infondé dès lors que la garantie est produite, et s'apparente à une discrimination locative susceptible de sanctions.

Au-delà de son intérêt pour les locataires, la garantie locative universelle présente un bénéfice direct pour les bailleurs eux-mêmes. Faute de solution publique pleinement satisfaisante, nombre d'entre eux se

tournent aujourd'hui vers des assurances loyers impayés proposées par le secteur privé, dont le coût, variable selon les contrats, représente en moyenne entre 2 % et 5 % du loyer annuel charges comprises et pèse in fine sur la rentabilité locative, en particulier pour les petits propriétaires bailleurs. En offrant une couverture gratuite, opposable et étendue à l'ensemble des locataires, la garantie locative universelle constitue une alternative crédible à ces produits d'assurance. Elle contribue ainsi à alléger une charge financière aujourd'hui supportée par les propriétaires, tout en simplifiant et en sécurisant la relation locative pour l'ensemble des parties.

La présente proposition de loi s'inscrit dans la perspective d'une sécurité sociale du logement. À l'image de la Sécurité sociale qui a mutualisé le risque maladie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il s'agit de mutualiser le risque locatif à l'échelle nationale, en créant une caisse de solidarité nationale dont la mission est de couvrir les impayés de loyers et de garantir à chacun l'accès effectif à un logement digne, quelles que soient ses ressources. Cette orientation, défendue notamment par la Confédération nationale du logement (CNL), repose sur la conviction que le logement est un bien de première nécessité qui ne saurait être laissé aux seuls aléas du marché.

L'article 1^{er} crée une garantie universelle des loyers. Cette assurance universelle, obligatoire et publique sur les impayés de loyers permettrait d'indemniser les propriétaires lorsque leur locataire se retrouve dans la difficulté. Les modalités précises de son financement sont renvoyées à la loi de finance afin de permettre une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes : locataires, bailleurs, partenaires sociaux et collectivités territoriales.

L'article 2 institue en conséquence la suppression des cautions privées demandées comme condition de location.

L'article 3 tire les conséquences de l'universalisation du dispositif en termes d'accompagnement social. Les personnes en situation d'insolvabilité bénéficient d'un accompagnement renforcé dès le premier impayé, articulé avec les dispositifs existants fonds de solidarité logement (FSL) géré par les départements et centres communaux d'action sociale afin de prévenir les expulsions locatives.

L'article 4 gage la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 24-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi rétabli :
- ② « *Art. 24-2. – I.* – Il est créé, sous la forme d'un établissement public administratif de l'État, une caisse de solidarité nationale. Elle jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État.
- ③ « Sa mission est d'indemniser les propriétaires dont les locataires sont défaillants pour le paiement de leur loyer, de façon à permettre le maintien dans les lieux.
- ④ « Elle concerne les locaux d'habitation loués à usage de résidence principale.
- ⑤ « II. – La caisse de solidarité nationale est dotée d'un conseil d'administration. Il est composé de trois collèges représentant respectivement les propriétaires, les locataires et les collectivités publiques.
- ⑥ « Les membres des collèges de propriétaires et de locataires sont élus dans des élections nationales au scrutin de liste proportionnel au plus fort reste à un tour.
- ⑦ « Les modalités de l'élection sont déterminées par un décret en Conseil d'État. »

Article 2

- ① L'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 22-1.* – Aucun cautionnement ne peut être demandé par un bailleur pour la location d'un local à usage d'habitation, sous peine de nullité. »

Article 3

- ① Après l'article L. 824-2 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 824-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 824-2-1. – I. –* Dès le premier incident de paiement constaté dans le cadre d'un bail couvert par la garantie des loyers, l'organisme gestionnaire de la garantie est tenu :
- ③ « 1° D'informer le locataire, dans un délai de sept jours ouvrés, de l'existence du fonds de solidarité logement prévu aux articles 6 à 6-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et de lui transmettre les coordonnées du service instructeur du département de résidence ;
- ④ « 2° De procéder, avec le consentement du locataire, à une orientation vers le service social du département aux fins d'instruction d'une demande d'aide au titre du fonds de solidarité logement, dans les conditions prévues à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- ⑤ « 3° De proposer au locataire un accompagnement social individualisé assuré en convention avec les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale compétents, avec une attention particulière portée aux personnes en situation d'insolvabilité avérée.
- ⑥ « II. – Une convention-cadre conclue entre l'État, la caisse de solidarité nationale, l'Assemblée des départements de France et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale organise l'articulation entre la garantie des loyers et le fonds de solidarité logement. Cette convention définit notamment :
- ⑦ « 1° Les modalités de transmission des informations entre l'organisme gestionnaire de la garantie universelle des loyers et les services départementaux instructeurs du fonds de solidarité logement, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- ⑧ « 2° Les objectifs quantitatifs annuels d'orientation vers le fonds de solidarité logement et les indicateurs de suivi transmis au Parlement ;
- ⑨ « 3° Le financement partagé de postes de travailleurs sociaux spécialisés en prévention des expulsions, affectés prioritairement aux territoires présentant les taux d'impayés les plus élevés, ainsi que des

dispositifs d'accompagnement budgétaire et social renforcé pour les ménages en situation d'insolvabilité.

- ⑩ « III. – Dans les zones caractérisées par un taux de pauvreté supérieur à 20 % au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les délais prévus au I du présent article sont réduits de moitié. »

Article 4

- ① I. – La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.