

# DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

## LE PARC HLM DISPONIBLE PERMET-IL D'Y RÉPONDRE ?



#3 | Mai 2022

RAPPORT D'ÉTUDE | Analyse des besoins sociaux



La résidence Les Trapèzes - Crédit : Damien Goret - Brest métropole



**15 542** logements dans le parc  
locatif HLM de Brest

Source : RPLS 2020



**4 624** demandes de logement social  
31/12/2021  
**1 625** demandes de mutation (interne)  
**2 999** demandes externes

Source : Creha, 2021



**74 %**  
de T3 et +



**51 %**  
des demandes  
concernent des T1 et  
des T2 qui correspondent  
à un quart du parc social

Le parc locatif HLM à Brest représente 15 542 logements soit 21 % du parc de logements de la ville. En 2020 environ 14 600 ménages y vivaient. Ce parc de logements a une vocation sociale. Il est destiné à accueillir des ménages disposant de revenus modestes voire très modestes – leurs revenus ne doivent pas excéder certains plafonds fixés réglementairement – et ainsi leur permettre de se loger en payant des loyers inférieurs à ceux du parc locatif privé.

Aussi, au regard de sa vocation sociale, le CCAS de la ville de Brest a souhaité savoir dans le cadre de son analyse des besoins sociaux, si le parc locatif HLM, par sa typologie mais aussi par les logements qui s'y libèrent (rotation), est en mesure de répondre aux ménages en attente d'une attribution : 1 625 ménages occupant déjà ce parc et qui demandent un nouveau logement et 2 999 ménages en attente de pouvoir intégrer le parc locatif HLM au 31 décembre 2021. Dans le cadre de ce questionnaire, le CCAS a souhaité également disposer d'éléments sur les situations de sur-occupation des logements.

Il résulte de l'analyse que le parc social devra connaître nécessairement une adaptation pour mieux correspondre à l'évolution du profil des demandeurs, notamment en termes de typologie mais pas uniquement (également sur son niveau de loyer). Alors que la demande en petits logements est la plus importante, ce sont précisément les T1 et T2 qui sont les moins représentés dans le parc social (respectivement 4 % et 22 %). Cela permet d'expliquer en partie la tension locative qui s'observe en 2020, en particulier sur ces petits logements.

Et même si la taille du logement « trop petit » représente le premier motif de demande de mutation, il résulte également de l'analyse que c'est davantage la sous-occupation des logements qui correspond à une réalité que la sur-occupation.

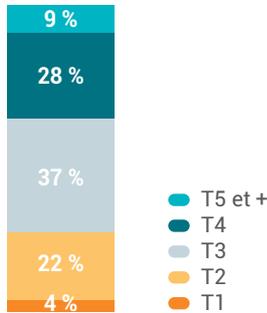
# Un parc social composé de grands logements

On dénombre 15 542 logements dans le parc HLM de la ville. Les logements sociaux représentent 21 % du parc de logement.

En 2020, cela représente environ 14 600 ménages<sup>1</sup>, on dénombre 646 logements vacants.

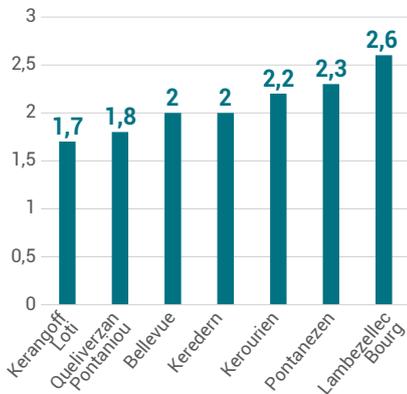
## Taille des logements du parc social

Source : RPLS 2020



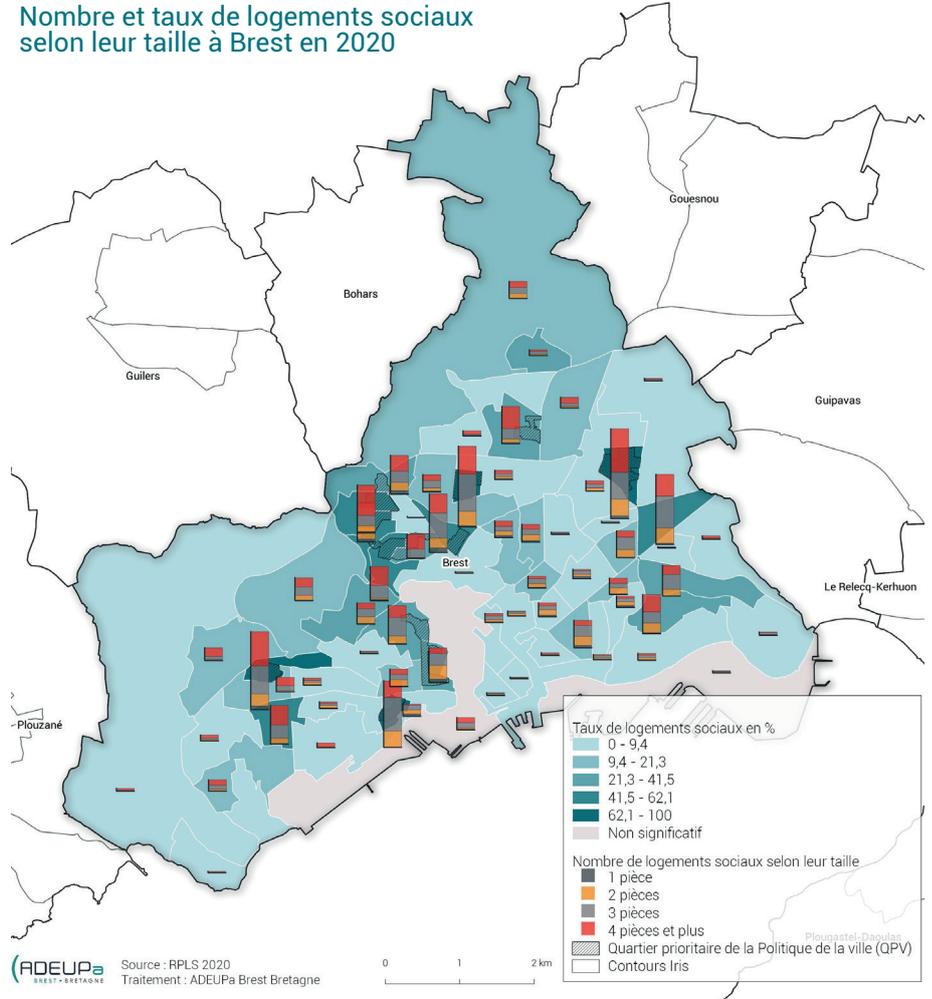
La ville de Brest joue un rôle important en matière d'offre de logement HLM à l'échelle du département du Finistère. La moitié des logements sociaux brestoïses est localisée en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) (48 %), dont une majorité qui est concentrée dans le QPV de Bellevue (37 % d'entre eux).

## Nombre moyen de personnes par ménage dans le parc social situé en QPV - Source : OPS 2020



1. Les statistiques d'occupation du parc social sont réalisées à partir de l'enquête occupation du parc social (OPS). L'enquête n'étant pas obligatoire, les données obtenues concernent 14 675 logements sur les 15 542 recensés soit 94 % du parc.

## Nombre et taux de logements sociaux selon leur taille à Brest en 2020



Selon les secteurs de la ville, on note une structuration par types de ménages différenciée, en lien avec la typologie du parc de logement :

- Une concentration importante de petits ménages dans les secteurs de la rive-droite : QPV de Kerangoff (62 % des occupants du parc social sont des personnes seules), QPV de Queliverzan-Pontaniou (60 %), Iris de Recouvrance-Pontaniou (69 %), Iris de Kerbonne (70 %), Iris de Recouvrance Cafarelli (70 %).

- Une concentration de grands ménages dans certains secteurs : QPV de Lambézellec-bourg (22 % des occupants du parc social sont des familles nombreuses, avec 3 enfants ou plus), QPV de Pontanezen (15 %), Iris de Kergoat Est (16 %).

En 2020, la moitié du parc social brestois est occupée par des ménages unipersonnels. Néanmoins, ceux-ci restent sous-représentés au sein du parc social par rapport à l'ensemble du parc de logements où ils représentent 54 % des ménages. Leur part ne cesse de progresser depuis plusieurs années (ils représentaient 43% des ménages il y a 10 ans).

Ce constat est cohérent avec les grandes transformations sociétales à l'œuvre, et notamment le phénomène de desserrement des ménages lié à la fois au vieillissement de la population, aux séparations plus nombreuses, aux mises en couple plus tardives, etc.

On note également une part importante de ménages monoparentaux parmi les occupants du parc HLM. Ils représentent 24 % des ménages du parc public contre 8 % des ménages brestois en moyenne. Un taux déjà élevé et en constante augmentation (ils représentaient 18 % des ménages locataires du parc social en 2009) qui confirme le rôle du parc social dans l'accueil de ces ménages objectivement plus précaires. En effet, 36 % d'entre eux sont en situation de pauvreté à Brest contre 17 % de l'ensemble des ménages, et ce malgré les mécanismes de redistribution pourtant à l'œuvre (allocations familiales, allocations logement, minimas, etc.). Leur faible

niveau de ressources s'explique par la perte de revenu et des économies d'échelle liées à la fin de vie commune (partage des frais fixes tels que le loyer, le chauffage ou l'électricité) mais aussi à des difficultés organisationnelles plus marquées qui rendent difficile l'accès à un emploi stable.

Alors que les ménages occupant le parc sont plutôt de petits ménages (49 % de personnes seules) le parc est constitué essentiellement de grands logements (37 % de logements de 4 pièces et plus). Par conséquent, du fait de cette configuration, la sous-occupation des logements correspond davantage à la réalité que leur sur-occupation. En effet, 34 % des logements sociaux sont sous-occupés d'après les données d'occupation du parc social de 2020. A contrario, les statistiques disponibles ne renseignent pas le taux de sur-occupation, elles indiquent seulement qu'il est inférieur à 10 %.

### Une certaine déconnexion entre la typologie des logements existants et celle des ménages occupants.



**49 % de personnes seules**  
(54 % à Brest)



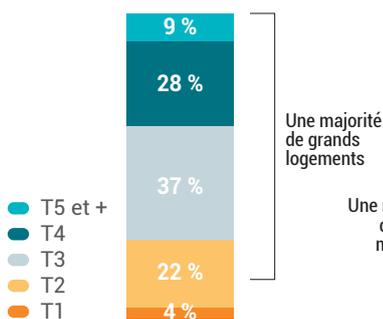
**24 % de ménages mono-parentaux**  
(8 % à Brest)

Source : GIP SNE - Données OPS 2020

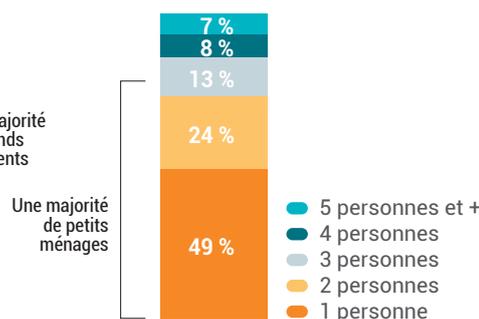
#### DÉFINITION DE LA SOUS-OCCUPATION

Selon la réglementation (article L621-2 du Code de la construction et de l'habitation), la sous-occupation se définit comme l'occupation de locaux comportant un nombre de pièces habitables supérieur de plus de une aux nombres d'occupants. Exemple de sous-occupation : lorsqu'un couple occupe un 4 pièces ou une personne seule un 3 pièces.

Taille des logements du parc social



Nombre d'occupants par logement



Source : RPLS 2020 - OPS 2020

# Une demande majoritairement portée sur les petits logements

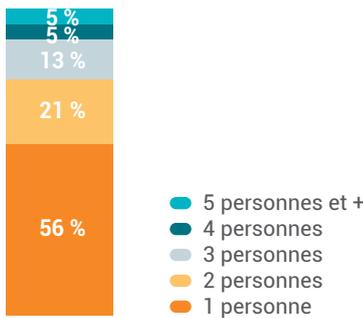
En 2020, 2 231 ménages ont demandé un logement social à Brest<sup>2</sup>.

70 % de ces demandeurs habitent déjà à Brest au moment où ils formulent leur demande (environ 3 % habitent en Bretagne hors Finistère et 9 % ailleurs en France).

À l'image des caractéristiques des ménages brestois (54 % de ménages unipersonnels), 56 % des demandeurs d'un logement au sein du parc social sont des ménages unipersonnels.

## Taille des ménages demandeurs d'un logement

Source : Créha 2020



Alors que le parc social est plutôt composé de grands logements, les demandeurs sont majoritairement des ménages unipersonnels et des ménages monoparentaux.

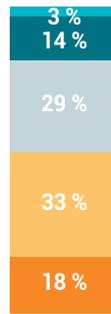
Et alors que la demande en petits logements est la plus importante, ce sont précisément les T1 et T2 qui sont les moins représentés dans le parc social (respectivement 4 % et 22 %).

Il y a donc une inadéquation entre la typologie des logements et la typologie des ménages demandeurs.

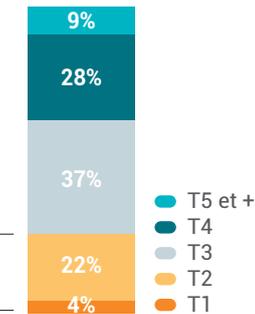
9 % des ménages demandeurs non occupants le parc social justifient leur demande de logement par la taille du logement « trop petit » (203 ménages sur 2231). 18 % des attributions en 2020 ont concerné ce motif. Tout comme pour les demandes de mutation, pour les ménages externes le taux d'attributions pour ce motif est plus important que le taux de demandes. Cela converge avec l'hypothèse selon laquelle la

2. Non occupants du parc social

## Taille des logements demandés



## Tailles des logements du parc social



Proportionnellement deux fois plus de T4 dans le parc que de T4 demandés

La moitié des demandes concernent des petits logements correspondant à un quart de l'offre

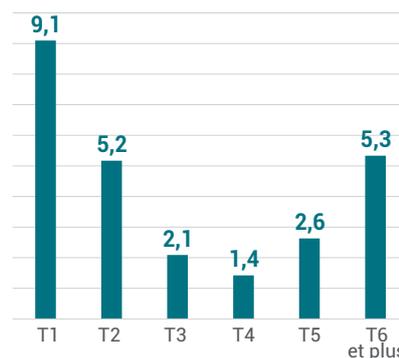
Source : Créha 2020 - RPLS 2020

question de la sur-occupation n'est pas réellement problématique. L'enjeu, pour le parc social est d'augmenter son offre de petits logements. En témoigne la tension locative marquée sur cette typologie.

Seuls 7 % des logements attribués sont des T1 et 22 % des T2 ; alors qu'ils correspondent à la moitié de la demande externe. En moyenne, on comptabilise 9 demandes pour une attribution pour un studio alors qu'on en recense en moyenne 1,4 demande pour une attribution pour un T4.

Il est intéressant de souligner que sur les T6 et + la tension locative correspond à celle observée sur les T2. Il s'agit ici de 11 logements demandés en 2020 et 3 logements attribués. La rotation sur ces très grands logements est moins importante car l'offre dans le parc privé est plus rare.

## Tension de la demande selon la typologie des logements en 2020

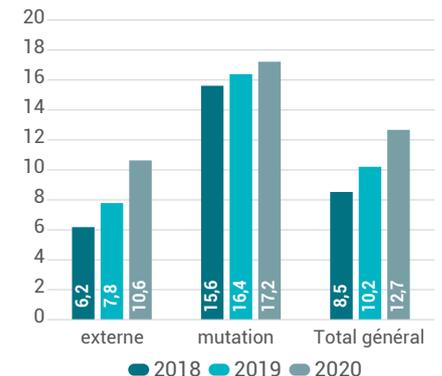


Source : Créha 2020

En 2020, les ménages en attente d'un logement social se voient attribuer un logement en moyenne dans un délai de 10 mois. Ce délai a augmenté de 4 mois en 2020, année marquée par la crise sanitaire.

Ces délais allongés sont observés en lien avec la faiblesse du taux de rotation. Celui-ci a tendance à diminuer depuis 2013, passant de 11,7 % en 2013 à 8,9 % en 2020. Il est à noter que l'année 2020 est une année particulière, marquée par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales, qui devraient contribuer à faire encore baisser ce taux de rotation à l'avenir, les ménages étant moins enclins à quitter leur logement social du fait de la tension du marché locatif. Ceux-ci rencontrent en effet plus de difficultés pour se reloger ailleurs du fait d'un marché immobilier qui se tend aussi bien en locatif social, dans le parc privé ou en accession à la propriété.

## Évolution du délai moyen d'attribution (en mois) par type d'attribution



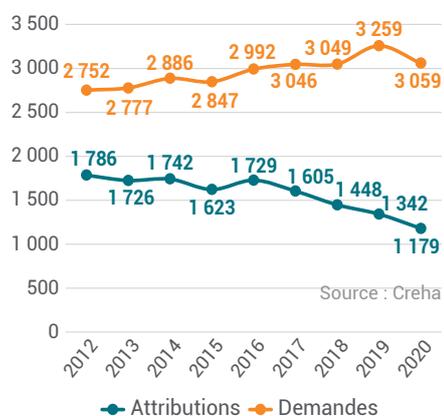
Source : Créha 2020

## Une offre quantitativement insuffisante pour répondre à l'ensemble des attentes

Au 31 décembre 2021, 2 999 ménages sont en attente de pouvoir obtenir un logement social et 1 625 en attente d'une mutation. Durant l'année 2021, 968 nouvelles demandes de mutation et 2 597 demandes externes ont été enregistrées. Le nombre de nouvelles demandes enregistrées en 2021 a atteint un niveau jamais égalé jusqu'ici avec 3 565 demandes. Le report des demandes non enregistrées en 2020 peut expliquer ce nombre. En effet, en 2020, le nombre de demandes avait diminué en raison de la crise sanitaire, du fait de la fermeture des guichets d'enregistrement de la demande.

En 2020 on dénombrait 2 231 demandes externes et 865 demandes de mutations. 814 ménages externes se sont vus attribuer un logement social, 365 ménages occupant le parc ont obtenu une mutation.

### Évolution du nombre d'attributions et de demandes à Brest



Progressivement la tension locative s'est accrue ces dernières années, avec une accélération en 2019 et 2020. Les organismes HLM estiment qu'à plus de trois demandes pour un logement attribué on se trouve en situation de tension locative. Par conséquent, avec 3,2 demandes pour une attribution ce seuil a été franchi en 2020.

Ce constat n'est pas propre à la ville de Brest. Il est observé dans l'ensemble des territoires du Pays de Brest et à l'échelle du Finistère.

### Évolution de la tension locative sociale à Brest



La hausse de la tension s'explique par l'augmentation nombre de demandeurs, la baisse continue du nombre d'attributions qui s'explique elle-même par baisse de la rotation et par la baisse des mises en services. Le taux de rotation est tombait à 8,9 % en 2020, un taux inférieur à la fois au taux départemental (10,5 %) et régional (10 %). Les ménages sont moins nombreux à quitter leur logement puisqu'ils rencontrent plus de difficultés à se reloger ailleurs.

### Évolution du taux de rotation au sein du parc social brestois



Le législateur considère qu'au delà de deux demandes pour une attribution on se trouve en situation de tension locative. Avec 3,2 demandes pour une attribution en 2020, ce seuil a été franchi.

# Les logements demandés en mutation correspondent à la typologie du parc

En 2020, 865 ménages occupant le parc social brestois ont demandé à changer de logement.

Parmi eux, les grands ménages sont sur-représentés. 43 % des ménages ayant formulé une demande de mutation en 2020 sont composés de trois personnes ou plus alors qu'ils représentent 28 % du parc social.

La taille du logement « trop petit » est le premier motif de demande de mutation. Il correspond à 158 demandes soit 19 % des motifs de demande. Ces demandes émanent majoritairement de familles (61 couples avec enfants et 62 ménages monoparentaux).

La sur-occupation constitue un facteur de priorité pour l'attribution d'un logement social mais uniquement si un enfant mineur est à charge.

Sur les 365 logements attribués en 2020, 90 l'ont été pour des ménages qui avaient demandé une mutation pour ce motif, soit 24 % des attributions.

À l'inverse, 3,6 % des demandes de mutation se justifient parce que le logement est trop grand. La sous-occupation observée n'est visiblement pas vécue comme un problème par la majorité des ménages concernés. Elle peut l'être néanmoins, au regard des ressources. Un logement plus grand,

Nombre d'occupants par logement



43 % des demandes de mutation émanent de ménages de 3 personnes. Ces ménages ne représentent que 28 % des occupants.

Taille des ménages demandeurs d'un logement en mutation



- 5 personnes et +
- 4 personnes
- 3 personnes
- 2 personnes
- 1 personne

Source : OPS 2020 - Créha 2020

sauf si il est ancien est plus cher qu'un petit. La sous-occupation peut donc se retrouver dans le motif « logement trop cher »

Ainsi, avec 158 demandes de mutations qui se justifient par la taille du logement « trop petit », on pourrait estimer que le taux de sur-occupation est de l'ordre de 1 % de dans le parc HLM. En 2020, on dénombre dans le parc social 699 ménages de type « famille nombreuse » avec 5 personnes ou plus dans le ménage et 100 ménages de 7 personnes au moins.

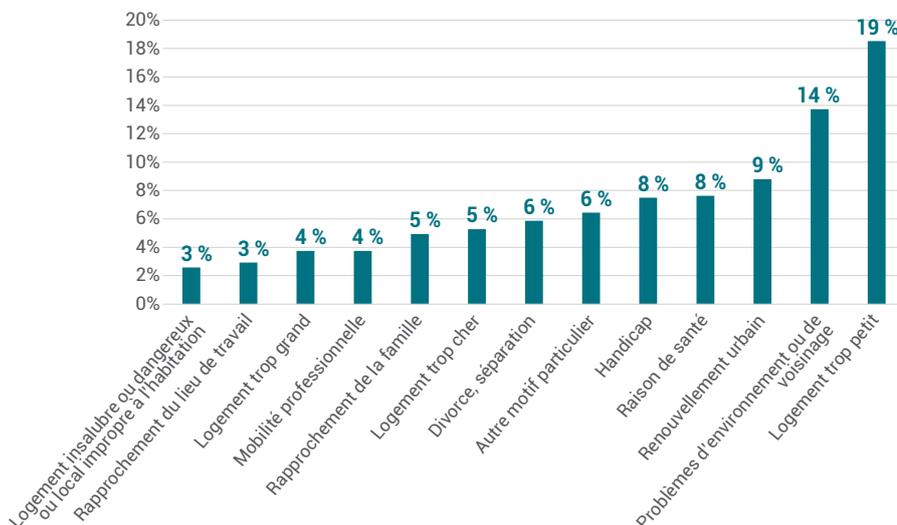
Les types de logements demandés sont à 72 % des logements de type 3 et +. La typologie des logements demandés en mutation correspond à la typologie du parc social. Ainsi au regard de ses

caractéristiques, le parc social est en mesure de répondre à la demande interne. Les demandes de mutations représentent 28 % de l'ensemble des demandes, les attributions aux occupants du parc social représentent 31 % des attributions. Mais pour que toutes les demandes puissent être satisfaites, il faudrait que la rotation soit suffisante, or celle-ci a tendance à diminuer.

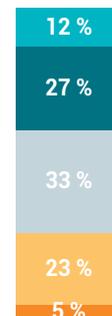
En 2020, lorsqu'ils font une demande, les ménages occupant le parc social attendent en moyenne 17,2 mois avant de se voir attribuer un nouveau logement. Cela correspond à 7 mois de plus que pour les demandeurs externes.

## Répartition des motifs de demande de mutation en 2020

Source : Créha 2020



## Taille des logements demandés en mutation - Source : Créha 2020



- T5 et +
- T4
- T3
- T2
- T1

## Focus : la question de la sur-occupation

### Une problématique a priori à la marge à Brest

À l'inverse des grandes agglomérations où le marché du logement est particulièrement tendu, la ville de Brest semble moins concernée par les situations de sur-occupation. Et pourtant des professionnels de l'action sociale observent des situations de sur-occupation et s'inquiètent de leurs conséquences auprès des publics qu'ils accompagnent. Les données disponibles fournies par l'Insee via le recensement indiquent que le taux de résidences principales sur-occupées à Brest en 2018 s'élève à 2 %, contre 11,7 % des résidences dans des agglomérations comme Nice, Creil (9 %), Marseille (8,6 %) ou encore Montpellier (7,3 %).

### Un phénomène difficilement mesurable statistiquement

Néanmoins, il faut souligner que l'étude statistique du phénomène de sur-occupation est loin d'être évidente, notamment parce que ces situations sont le plus souvent dissimulées volontairement, et n'apparaissent donc pas dans les données fournies par le recensement, qui se base sur des procédés déclaratifs. Les professionnels du logement interrogés relèvent qu'il s'agit de situations le plus souvent discrètes, par exemple, dans les cas où une personne d'origine étrangère avec un titre de séjour héberge des personnes qui n'ont pas de titre. Dans ce cas, les personnes ont le souci de ne pas dévoiler la réalité de leur situation, en particulier au bailleur qui les loge.

### Qui sont les ménages concernés ?

Bien souvent, la prévalence des situations de surpeuplement croise celle des questions de pauvreté : les ménages pauvres ou en situation de précarité sont plus nombreux à subir ce phénomène, contraints d'habiter un logement trop petit faute de moyens pour accéder à plus grand. Les ménages monoparentaux, également, sont sur-représentés parmi les ménages en situation de sur-occupation, l'alternance de la garde des enfants les contraignant à trouver un logement suffisamment grand mais seulement la moitié du temps.

C'est par exemple le cas d'Amadou, 37 ans, vivant avec sa compagne et leurs 6 enfants. Il a deux autres enfants d'une précédente union qu'il voit pendant les vacances scolaires et évoque l'étroitesse de leur logement lorsqu'ils y sont réunis à dix.

Les populations migrantes, également, du fait de la fragilité de leur statut administratif et leur très faible niveau de ressources sont plus particulièrement exposées au risque de surpeuplement.

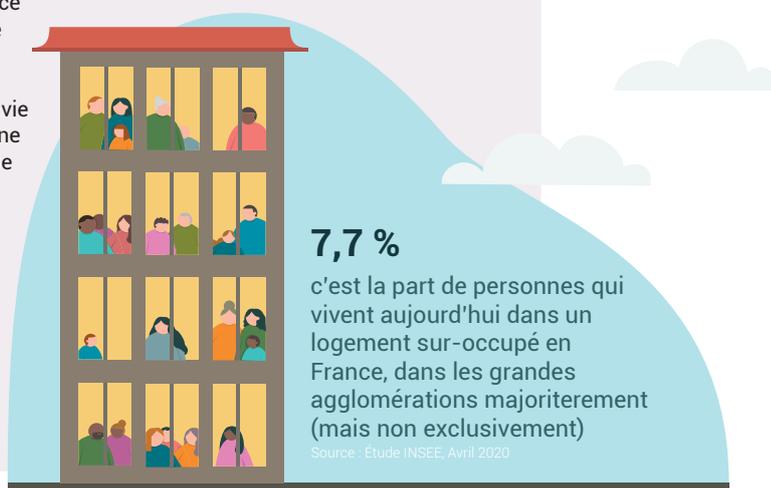
Certains quartiers sont davantage impactés que d'autres par l'ampleur des situations de sur-occupation, du fait notamment à la nature du parc de logement (de grands logements sociaux).

Un quartier se démarque d'après les acteurs rencontrés : celui de Pontanezen : « Il y a une tradition d'entraide et de solidarité forte dans ce quartier, notamment communautaire ».

### Qu'est-ce que le surpeuplement génère ?

Le surpeuplement au sein d'un logement engendre des conséquences sur les occupants et notamment leur santé. Avec la présence d'un nombre trop élevé de personnes par rapport à la taille du logement, des problèmes d'humidité peuvent apparaître et avoir des répercussions sur la santé. Des troubles du sommeil peuvent aussi se manifester. Ces mauvaises conditions de vie où chacun voit son espace personnel limité entraînent une aggravation des conflits familiaux et une réduction de la vie sociale.

Globalement, ce sont des situations très difficiles à vivre au quotidien pour tous : une absence d'intimité, un manque d'espaces pour ranger ses affaires personnelles et d'endroits permettant le travail scolaire pour les enfants. « Les ménages concernés sont exposés à des difficultés récurrentes : des enfants qui décrochent scolairement, des violences intrafamiliales plus nombreuses... » (travailleuse sociale)



**DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL**  
**Le parc HLM disponible permet-il d'y répondre ?**

**Direction de la publication**  
Yves Cléach

**Réalisation**  
Jeanne Abernot  
Pauline Léon

**Maquette et mise en page**  
Timothée Douy

**Contact**  
jeanne.abernot@adeupa-brest.fr

**Dépôt légal**  
2<sup>e</sup> trimestre 2022

**Référence**  
22-050



**AGENCE D'URBANISME DE BREST • BRETAGNE**

18 rue Jean Jaurès - 29200 BREST

Tél. 02 98 33 51 71



Adeupa Géodata

**[www.adeupa-brest.fr](http://www.adeupa-brest.fr)**



LICENCE OUVERTE  
OPEN LICENCE