

LE CADRE JURIDIQUE DE LA FERMETURE DES PLACES DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

FICHE PRATIQUE – AVRIL 2025



Fédération
des acteurs de
la solidarité

INTRODUCTION

L'adoption de la loi de finances de 2025 a validé une économie de 50,9 millions d'euros dans le dispositif national d'accueil (DNA). Par un [arrêté du 9 janvier 2025](#), l'État a ramené le nombre de places du DNA à 113 832 pour l'année 2025, de manière identique à celui de 2022. Le [projet annuel de performance](#) annexé à la loi finances 2025 prévoyait quant à lui uniquement 113 358 places, actant la fermeture de 6 429 places existantes.

Dès le 13 novembre 2024, une [instruction](#) a été envoyée aux préfets, les incitant à rechercher dans la mesure du possible un accord avec les gestionnaires d'hébergement, à privilégier la fermeture des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et éventuellement à les transformer en places de centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA). Depuis, la majorité des places visées par les fermetures sont en HUDA, mais également en CADA et en centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES).

Cette note a pour objectif de rappeler les modalités de financement des établissements autorisés et déclarés, d'expliquer les conditions juridiques dans lesquelles ces financements peuvent être réduits ou supprimés et de préciser les recours possibles pour les structures concernées.

Sommaire

LE CADRE JURIDIQUE
DE LA FERMETURE DES PLACES
DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

p.4 | **Le financement du DNA**

p.5-6 | **La fermeture des places au sein des CADA**

1. Le préfet peut-il réduire le nombre de places autorisées du CADA ?
2. Le préfet peut-il réduire le nombre de places en réduisant le financement du CADA ?
3. La baisse de dotation est-elle susceptible de recours ?

p.7-8 | **La fermeture des places au sein des HUDA et autres établissements déclarés**

1. Le préfet peut-il réduire le nombre de places déclarées de l'HUDA ?
2. Le préfet peut-il réduire le nombre de places en réduisant le financement de l'HUDA ?

Et si la subvention est encadrée par une convention pluriannuelle ?

Et si les places d'un HUDA sont gérées par des établissements autorisés ?
3. Les retraits, suppressions, non-renouvellements et réductions de subvention sont-ils susceptibles de recours ?

p.9 | **FAQ**

Le préfet peut-il cibler des places occupées ?

la structure peut-elle être dédommagée des frais versés courant 2025 pour des places théoriquement fermées, mais encore occupées ?

Le financement du DNA

Le financement des places du DNA relève de la mission « immigration, asile et intégration », composée des programmes 303 et 104. Les crédits dédiés au nombre de places et le coût par jour de la place sont fixés dans le programme 303.

Les schémas national et régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SNADAR et SRADAR) n'ont pas de lien juridique direct avec les financements décidés dans la loi de finances et les dotations régionales limitatives. Les schémas sont en général adoptés pour 3 ans, tandis que les crédits varient annuellement. Le raisonnement est le même pour le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Les CADA sont financés par dotations

Les CADA relèvent des **établissements autorisés** ([L. 313-1 CASF](#) et s.). Ils sont financés par voie de **dotations** pour 15 ans, dont le montant est global et fixé par la loi de finances. Les crédits à destination des CADA sont ensuite répartis régionalement par un arrêté du ministre de l'Intérieur fixant « les dotations régionales limitatives relatives aux frais de fonctionnement des CADA », en fonction notamment des besoins de la population. Le montant est ensuite réparti par les préfets entre chacun des CADA relevant de son territoire.

Les HUDA sont financés par subventions

Les HUDA, mais aussi les CAES, relèvent des **établissements déclarés** ([L. 322-1 CASF](#) et s.). Ils sont financés par voie de **subventions**, dont le principe et le montant est décidé par le préfet, en général après que la structure a été retenue dans le cadre d'un appel à projet. Ces subventions peuvent donner lieu à des « conventions » de subventionnement. Néanmoins, que ces conventions soient annuelles ou pluriannuelles, la subvention est toujours le fruit d'une décision administrative prise annuellement, ce qui explique le renouvellement et le versement de la subvention chaque année.

La fermeture des places au sein des CADA

1 LE PREFET PEUT-IL REDUIRE LE NOMBRE DE PLACES AUTORISEES DU CADA ?

NON

Il est impossible pour le préfet de réduire de sa propre initiative le nombre de places du CADA, car c'est un établissement autorisé : l'autorisation porte sur le projet d'établissement présenté par la structure qui inclut la capacité d'accueil du centre et vaut pour 15 ans. Le préfet n'a pas la possibilité de supprimer, de sa propre initiative, ce qu'il a préalablement autorisé ; son autorisation l'engage pour toute la durée de celle-ci, ce qui inclut donc le nombre de places prévu par l'autorisation.

Il existe une procédure par laquelle le préfet peut retirer l'autorisation et ordonner la fermeture de la structure, lorsque la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées sont menacés ou compromis ([L. 313-16 CASF](#)).

2 LE PREFET PEUT-IL REDUIRE LE NOMBRE DE PLACES EN REDUISANT LE FINANCEMENT DU CADA ?

OUI dans certaines conditions

Le nombre de places autorisées ne correspond pas forcément au nombre de places financées : si le préfet ne peut pas agir directement sur la capacité du centre, il peut cependant le faire à travers la baisse de la dotation accordée à la structure. La distinction entre place autorisée et place financée est importante.

Les baisses de dotation peuvent notamment être justifiées par :

- **L'enveloppe limitative de crédits** : le préfet peut opposer aux CADA l'enveloppe dont il dispose pour ne pas accorder l'intégralité du financement proposé par l'établissement ([L. 314-7 III CASF](#)). Si l'enveloppe du préfet diminue, mais que le nombre de places autorisées reste identiques, alors soit le coût de la place sera baissé, soit certaines places autorisées ne seront pas financées. Avant que la baisse de financement ne soit inscrite dans la loi, au 14 janvier 2025, cet argument ne pouvait pas être opposé par l'Etat.
- **Les besoins sociaux et médico-sociaux de la population** ou de certaines catégories de la population, telles qu'elles sont notamment appréciées par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont relève l'établissement ([R. 314-23 CASF](#)). Dans le cas d'un CADA, cela signifie que le financeur pourrait s'appuyer sur le SNADAR et/ou le SRADAR - ces schémas déterminant par ailleurs les décisions d'orientation de l'OFII - pour ne pas accorder l'intégralité du financement demandé.
- **Des coûts des établissements et services qui fournissent des prestations comparables, des priorités qu'elle se fixe en matière d'action sociale...** ([R. 314-23 CASF](#))

La décision de modification budgétaire doit être écrite et motivée.

3 LE PREFET PEUT-IL REDUIRE LE NOMBRE DE PLACES EN REDUISANT LE FINANCEMENT DU CADA ?

OUI

Les désaccords juridiques entre le financeur et l'établissement quant au montant de la dotation relèvent du contentieux de la « tarification », qui est l'objet d'un régime juridique spécifique. Depuis janvier 2025, ce contentieux est pris en charge par les juridictions administratives de droit commun. Concrètement, il s'agira pour les structures de faire valoir leur point de vue lors de la phase contradictoire puis le cas échéant de former un recours contre l'arrêté de tarification qui acte la baisse de la dotation.

Compte tenu de la complexité et de l'incertitude propre au contentieux de la tarification, la voie contentieuse, si elle peut être utile, y compris sur un plan plus politique dans le cadre des négociations avec l'Etat, doit être choisie en lien avec un avocat spécialiste du sujet.

La fermeture des places au sein des HUDA et autres établissements déclarés

1 LE PREFET PEUT-IL REDUIRE LE NOMBRE DE PLACES DECLAREES DE L'HUDA ?

NON

De la même façon que pour les CADA, l'Etat ne peut pas directement agir sur le nombre de places proposées par la structure, cette capacité figurant dans sa déclaration.

Le préfet peut révoquer la déclaration et ordonner la fermeture de la structure si la santé, la sécurité, ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées sont menacés ou compromis, dans le cadre de la procédure prévue ([L. 313-16](#) et [L. 331-1 CASE](#)).

2 LE PREFET PEUT-IL REDUIRE LE NOMBRE DE PLACES EN REDUISANT LE FINANCEMENT DE L'HUDA ?

OUI

Le préfet a une grande marge de manœuvre concernant la réduction de financement des HUDA. Il convient de distinguer les situations suivantes :

- **La subvention n'est pas renouvelée** : l'Etat est en son droit, chaque année, de ne pas renouveler la subvention. L'octroi de celle-ci est une décision unilatérale de l'Etat. Un recours contre la décision de non-renouvellement a très peu de chance d'aboutir car il n'existe pas de droit à une subvention ([Conseil d'Etat, 25 septembre 1995, n°155970](#)).
- **La subvention est diminuée ou retirée en cours d'exercice** : l'administration peut retirer ou supprimer une subvention en cours d'exercice uniquement dans les quatre mois suivant la décision d'attribution, ou, sans délai si une condition d'attribution (de la convention par exemple) n'est plus remplie ou n'a pas été respectée ([L. 242-1 et s. CRPA, Conseil d'Etat, 27 mai 2021, n° 433660](#)). La décision de retrait ou de suppression doit être précédée d'une procédure de contradictoire ([Conseil d'Etat, 13 mars 2025, n°364612](#)). Cette décision écrite est ensuite susceptible de recours devant le juge administratif.

ET SI LA SUBVENTION EST ENCADREE PAR UNE CONVENTION PLURIANNUELLE ?

Les structures ayant conclu des conventions pluriannuelles de subventionnement paraissent davantage protégées. Néanmoins, la décision d'attribution de la subvention demeure une décision administrative renouvelée chaque année. En effet, l'Etat est tenu par le principe d'annualité budgétaire. Les conventions pluriannuelles prévoient donc des clauses suspensives liées au vote du budget : « sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances ».

En revanche, si la structure a engagé des frais en raison de l'engagement pluriannuel, la structure pourrait demander une indemnisation au juge administratif.

ET SI LES PLACES D'UN HUDA SONT GEREES PAR DES ETABLISSEMENTS AUTORISES ?

Cela ne change rien que les dispositifs soient gérés par des établissements autorisés, puisque la gestion d'un HUDA ne relève pas des missions incluses dans cette autorisation. Si un CPOM était conclu et incluait la gestion d'HUDA, il ne se substituerait pas à la convention annuelle ou pluriannuelle de subventionnement et n'impacterait donc pas une éventuelle réduction ou suppression de la subvention.

3 LES RETRAITS, SUPPRESSIONS, NON-RENOUVELLEMENTS ET REDUCTIONS DE SUBVENTION SONT-ILS SUSCEPTIBLES DE RECOURS ?

OUI

Le contentieux relatif à ces subventions prend la voie d'un recours contre une décision administrative « ordinaire », c'est-à-dire la voie d'un recours en excès de pouvoir. Contrairement à la dotation, il ne s'agit pas d'un régime juridique spécifique.

S'agissant des subventions, le recours administratif peut être un levier dans le cadre des discussions avec l'Etat, indépendamment de ses chances de succès (qui sont très peu probables s'agissant des non-renouvellements). Il est important de noter que le recours pourrait aussi être formé par un tiers qui aurait intérêt à agir.

FAQ

Cette FAQ continuera à être alimentée.

LE PREFET PEUT-IL CIBLER DES PLACES OCCUPEES ?

OUI

Les préfets peuvent demander la fermeture de places occupées. Cependant, la fermeture de place doit être précédée d'une procédure de fin de prise en charge légale et suivie d'une mesure d'expulsion le cas échéant. La fermeture de place ne peut pas se substituer à la procédure de fin de prise en charge.

LA STRUCTURE PEUT-ELLE ETRE DEDOMMAGEE DES FRAIS VERSES COURANT 2025 POUR DES PLACES THEORIQUEMENT FERMEES, MAIS ENCORE OCCUPEES ?

OUI

Un grand nombre de places visées par les fermetures prendront plusieurs mois à fermer, en raison des négociations et des délais des procédures de fin de prise en charge des personnes hébergées. L'établissement pourrait demander une indemnisation à l'administration compétente, puis éventuellement au juge administratif. Pour cela, il est nécessaire de prouver que l'Etat a commis une faute, qui a causé un préjudice direct à la structure.

À PROPOS DE LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire. La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La FAS représente 2 800 établissements et services dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire. Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.