

VILLES SOUS-PRÉFECTURES ET VILLES MOYENNES

Synthèse multi-sources actualisée et opérationnelle

Objet

Établir un diagnostic rigoureux, distinguer les faits consolidés des tendances émergentes, analyser les propositions du Mouvement des villes sous-préfectures et proposer une feuille de route directement mobilisable.

Périmètre	Villes sous-préfectures, villes moyennes et villes intermédiaires
Approche	Données publiques, rapports institutionnels, propositions territoriales
Date	Juillet 2026

Document de travail

Synthèse exécutive

Idée-force

Les villes sous-préfectures ne sont pas de petites métropoles incomplètes. Elles sont des capitales de proximité qui structurent des bassins de vie plus vastes que leur seule population municipale.

Le diagnostic multi-sources fait apparaître quatre conclusions robustes :

- Le statut administratif de sous-préfecture ne suffit pas à définir une politique publique : il faut mesurer les fonctions réellement exercées et la population effectivement desservie.
- La revitalisation immobilière et commerciale est nécessaire mais insuffisante si la ville perd simultanément ses médecins, ses formations, sa gare, ses services publics et ses centres de décision.
- Les trajectoires sont très différenciées : la réponse nationale doit garantir des droits communs tout en adaptant les outils aux profils industriels, résidentiels, touristiques, ruraux ou métropolitains.
- Le principal verrou est souvent l'ingénierie territoriale : capacité à concevoir, financer, coordonner et évaluer les projets sur plusieurs années.

La stratégie proposée repose sur un Pacte national des capitales de proximité, organisé autour de dix engagements : reconnaissance fonctionnelle, contrats quadriennaux, ingénierie permanente, compensation des charges de centralité, garanties de services essentiels, économie productive, réinvestissement des centres anciens, mobilités du quotidien, décentralisation de fonctions de décision et tableau de bord public.

Décisions prioritaires à engager

N°	Décision	Résultat attendu
1	Stabiliser le périmètre et la définition des villes concernées.	Une catégorie lisible et juridiquement exploitable.
2	Lancer des monographies comparables, à l'échelle du bassin de vie.	Un diagnostic territorial complet et partagé.
3	Expérimenter vingt contrats quadriennaux sur des profils représentatifs.	Un modèle duplicable avant généralisation.
4	Créer une dotation fondée sur les charges réelles de centralité.	Un financement mieux aligné sur les services rendus.
5	Garantir une équipe d'ingénierie territoriale mutualisée.	Des projets plus rapides, plus solides et mieux financés.
6	Déployer un tableau de bord public limité à quinze indicateurs.	Une évaluation transparente et comparable.

1. Le constat central

Les villes sous-préfectures structurent la France du quotidien. Elles concentrent des fonctions de santé, d'éducation, de commerce, de transport, d'administration, de culture et d'emploi utilisées par les habitants de nombreuses communes environnantes. Leur rôle dépasse donc largement leur population municipale.

Cette lecture fonctionnelle rejoint les travaux récents de l'OCDE sur les villes intermédiaires, qui les définit par leur capacité à relier métropoles, petites villes et espaces ruraux, ainsi que par les fonctions qu'elles exercent : économie, connaissance, transport, logement, culture, commerce, santé et administration.

Une distinction indispensable

- Une ville sous-préfecture est définie par son statut administratif de chef-lieu d'arrondissement.
- Une ville moyenne est généralement définie par sa population, son aire d'attraction et ses fonctions urbaines.
- Une ville intermédiaire est comprise par ses relations avec le territoire et par la population qu'elle dessert, davantage que par un seuil démographique uniforme.

La bonne échelle de décision est donc la ville-centre articulée à son intercommunalité, son arrondissement et son bassin de vie.

Point de vigilance

Le Mouvement utilise la marque politique « Les 235 villes d'avenir », tandis que les sources administratives retiennent un nombre de sous-préfectures qui peut différer selon le périmètre et les évolutions institutionnelles. La future doctrine doit expliciter précisément les villes incluses.

2. Les faits solidement établis

2.1. Des charges de centralité réelles

Les équipements et services d'une ville-centre sont utilisés par une population bien supérieure à celle qui y réside : hôpital, lycée, tribunal, équipements sportifs, culture, commerces, transports et démarches administratives. Cette fonction entraîne des dépenses de fonctionnement, d'entretien et d'investissement qui ne sont qu'imparfaitement reflétées dans les dotations calculées à partir de la population municipale.

Fait établi

La création d'une compensation spécifique des charges de centralité est justifiée. Elle doit toutefois être calculée à partir des services rendus, des flux et de la population effectivement desservie, et non du seul statut administratif.

2.2. Des trajectoires très hétérogènes

Certaines villes bénéficient d'une base industrielle solide, d'un littoral attractif, d'un patrimoine touristique, d'une liaison ferroviaire performante ou de la proximité d'une métropole. D'autres cumulent vieillissement, recul démographique, vacance, fragilité hospitalière et disparition progressive des fonctions de décision.

Une politique uniforme serait donc inefficace. La stratégie nationale doit garantir un socle commun tout en différenciant les réponses selon les fonctions, l'accessibilité, le tissu économique et la dynamique démographique.

2.3. La revitalisation immobilière ne suffit pas

Action Cœur de Ville a créé une dynamique utile sur l'habitat, le commerce, les mobilités, les espaces publics, les quartiers de gare et les entrées de ville. Les évaluations publiques soulignent néanmoins la difficulté à mesurer sa valeur ajoutée et la nécessité de mieux suivre les financements, les résultats et la cohérence entre politiques nationales.

Conclusion consolidée

Une ville peut rénover son centre tout en continuant à perdre des habitants, des médecins, des formations et des emplois. La revitalisation doit donc être conçue comme une politique de fonctions essentielles, et non

comme une simple politique d'aménagement.

2.4. La santé reste une fragilité majeure

L'augmentation du nombre national de médecins ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de l'accès territorial aux soins. Les écarts de densité et d'accessibilité demeurent très importants. Les difficultés concernent la répartition, l'organisation des soins, la permanence médicale et les conditions d'installation.

La santé doit être traitée comme une fonction structurante du bassin de vie : soins de premier recours, urgences, imagerie, santé mentale, consultations spécialisées, transport sanitaire et articulation avec les plateaux techniques.

2.5. Le ferroviaire régional est un levier décisif

La progression de la fréquentation des TER et des Intercités confirme l'existence d'une demande forte. Les enjeux se déplacent vers la fréquence, la fiabilité, les amplitudes horaires, les correspondances et la tarification intégrée avec les autocars et les réseaux locaux.

La priorité n'est pas seulement de relier les villes à Paris ou aux capitales régionales. Elle est aussi de garantir les déplacements quotidiens à l'intérieur du bassin de vie : travail, santé, études, démarches et loisirs.

3. Les tendances émergentes

3.1. De la ville moyenne à la ville intermédiaire

La tendance la plus structurante consiste à dépasser les seuils démographiques pour reconnaître les fonctions territoriales. Une ville de 15 000 habitants peut exercer une centralité plus forte qu'une commune de 50 000 habitants intégrée à une grande aire métropolitaine.

Cette approche ouvre la voie à une catégorie nationale et européenne de capitale de bassin de vie, définie par les services, les emplois, les flux, la santé, la connaissance, l'administration et les mobilités.

3.2. Une attractivité résidentielle réelle mais conditionnelle

Les villes moyennes disposent d'atouts reconnus : proximité, accès à la nature, logement plus accessible et temps de déplacement souvent plus courts. Mais l'installation durable dépend de facteurs plus exigeants : emploi du conjoint, offre médicale, formations, qualité du logement, connexion ferroviaire et accès au numérique.

Tendance à confirmer

La qualité de vie devient un avantage économique, mais seulement lorsqu'elle repose sur des services solides, des perspectives professionnelles et une accessibilité fiable.

3.3. Une reconnaissance européenne en construction

Les travaux européens et ceux de l'OCDE donnent une légitimité croissante aux villes intermédiaires. Les pistes les plus crédibles sont la reconnaissance d'une catégorie spécifique, un accès plus lisible aux fonds européens, un renforcement de l'ingénierie locale et une représentation structurée auprès des institutions de l'Union.

Cette ambition suppose néanmoins une définition commune, des données comparables et une capacité locale renforcée pour concevoir et porter les projets européens.

4. Analyse des propositions du Mouvement

Les propositions du Mouvement peuvent être regroupées en quatre blocs : présence de l'État et ingénierie ; économie, logement et fonctions de décision ; mobilités ; santé. Leur socle politique est cohérent, mais plusieurs mesures doivent être recalibrées pour être juridiquement, financièrement et opérationnellement soutenables.

4.1. Renforcer la présence de l'État et l'ingénierie

- Abaisser le seuil permettant de recruter un administrateur territorial.
- Organiser des déplacements ministériels réguliers dans les villes sous-préfectures.

- Mettre à disposition des fonctionnaires expérimentés et des compétences d'ingénierie.
- Relocaliser des services déconcentrés de l'État.
- Réexaminer la carte des arrondissements afin de garantir une présence territoriale accessible.
- Faire évoluer l'État vers une logique d'accompagnement et de résolution des blocages.
- Adapter les normes aux réalités des villes intermédiaires.
- Rééquilibrer les fonctions intellectuelles, administratives et décisionnelles.

Évaluation

L'intuition est juste : le déficit principal est souvent la capacité à concevoir et conduire les projets. La réponse la plus robuste n'est pas un effectif uniforme par commune, mais un droit à une équipe d'ingénierie mutualisée, permanente et mobilisable rapidement.

- Transformer les visites ministérielles en missions de décision, avec engagements écrits et suivi public.
- Constituer des équipes permanentes de trois à cinq experts, complétées par un vivier national spécialisé.
- Cibler les relocalisations sur les services ayant une forte utilité territoriale et compatibles avec le travail en réseau.

4.2. Relancer l'économie, le logement et les centres de décision

- Garantir une capacité de développement industriel.
- Créer un choc d'investissement dans les immeubles, les friches et les actifs économiques.
- Élaborer un plan de développement propre à chaque ville.
- Conclure un contrat de quatre ans entre l'État et chaque territoire.
- Maintenir les sièges et centres de décision des hôpitaux, organismes HLM, entreprises et institutions.
- Ne pas privilégier systématiquement les concentrations au nom des économies d'échelle.
- Réconcilier transition écologique, développement économique et pouvoir d'achat.
- Créer une bonification de dotation correspondant aux charges de centralité.
- Adapter les zonages du logement et relancer une construction de qualité.

Évaluation

Le contrat quadriennal, la compensation des charges de centralité et le maintien des fonctions de décision sont les propositions les plus structurantes. L'objectif uniforme de 100 hectares par ville doit être remplacé par une doctrine : friches d'abord, densification ensuite, extension justifiée en dernier recours.

- Adapter les politiques de logement au diagnostic local : vacance et réhabilitation dans certaines villes ; offre nouvelle et logements adaptés dans d'autres.
- Soumettre toute fermeture ou fusion d'un service structurant à une étude d'impact territorial complète.
- Soutenir le maintien des centres de décision par des incitations contractuelles, immobilières et fiscales ciblées.

4.3. Désenclaver et organiser les mobilités

- Instaurer des abonnements accessibles pour les transports publics et les TER.
- Moderniser les lignes régionales : vitesse, fréquence et fiabilité.
- Favoriser les mobilités géographiques, sociales, professionnelles et culturelles.

Évaluation

Le train est central, mais il doit être intégré à une chaîne de mobilité complète : autocars de rabattement, transport à la demande, stationnement, vélo, horaires adaptés, tarification unique et garantie de retour en soirée.

4.4. Garantir la santé de proximité

Le Mouvement défend l'accès à un établissement hospitalier complet dans un rayon de vingt à trente kilomètres, l'arrêt des fermetures de maternités, une meilleure intégration des praticiens diplômés hors Union européenne et une adaptation des normes aux réalités territoriales.

Évaluation

La priorité sanitaire est incontestable, mais une garantie uniforme d'hôpital complet n'est pas soutenable partout. La réponse la plus robuste est une garantie territoriale graduée, fondée sur les temps d'accès, la sécurité des soins et les ressources médicales.

1. Soins de premier recours et soins non programmés à moins de trente minutes.

2. **Fonctions de bassin de vie** urgences, imagerie, analyses, santé mentale et consultations spécialisées.
3. **Maternité et chirurgie** maintenues lorsque les conditions de sécurité et les ressources humaines sont réunies.
4. **Parcours spécialisés** organisés avec transport sanitaire vers les plateaux de référence.
5. **Attractivité médicale** logement, emploi du conjoint, exercice collectif, formation et prévention.

5. Les outils de connaissance et de pilotage

Le Mouvement propose sept outils : rapport exhaustif et monographies ; accueil de chercheurs ; mesure de la richesse locale ; tableau de bord public ; comité stratégique ; rapport annuel et enquêtes citoyennes ; délégué interministériel rattaché au Premier ministre.

Outil	À conserver	À adapter
Monographies territoriales	Diagnostic comparable de chaque bassin de vie.	Éviter un inventaire statique ; intégrer des priorités et un calendrier.
Mesure de la richesse locale	Suivre l'emploi, l'investissement et la valeur créée.	Préférer un indice de vitalité à un PIB communal méthodologiquement fragile.
Tableau de bord public	Rendre les résultats transparents et comparables.	Limiter le nombre d'indicateurs pour préserver la lisibilité.
Pilotage interministériel	Assurer la cohérence entre politiques sectorielles.	Combiner conseil national annuel et comités régionaux trimestriels.
Enquêtes citoyennes	Mesurer l'expérience réelle des habitants.	Garantir une méthodologie stable et la publication des résultats.

6. Les dimensions à mieux traduire en mesures

6.1. Jeunesse, éducation et formation

- Maintenir ou créer des formations supérieures spécialisées : IFSI, BTS, BUT, écoles et antennes universitaires.
- Aligner les formations sur les besoins industriels, sanitaires, numériques et artisanaux du territoire.
- Développer le logement, la mobilité et les services destinés aux étudiants et aux apprentis.

6.2. Culture, tourisme et sport

- Garantir un équipement culturel structurant par bassin de vie.
- Soutenir les cinémas, théâtres, médiathèques, festivals et clubs sportifs comme moteurs de fréquentation et d'attractivité.
- Construire des parcours touristiques à l'échelle de l'arrondissement, et non de la seule commune-centre.

6.3. Sécurité et cohésion sociale

- Maintenir une présence effective des forces de sécurité et de la justice de proximité.
- Renforcer la prévention spécialisée, l'accompagnement de la jeunesse et la lutte contre l'isolement.
- Garantir l'accès physique et numérique aux démarches administratives.
- Coordonner les interventions sociales à l'échelle du bassin de vie.

7. Pacte national des capitales de proximité

La doctrine proposée peut être resserrée autour de dix engagements simples, lisibles et mesurables.

1. Définir une catégorie territoriale fonctionnelle

Reconnaître les villes sous-préfectures et les centralités comparables à partir des fonctions exercées, de la population desservie et des flux réels.

2. Signer un contrat territorial de quatre ans	Un contrat unique associant l'État, la région, le département, l'intercommunalité et la ville, avec financements, calendrier et indicateurs.
3. Garantir une ingénierie permanente	Une équipe mutualisée couvrant l'urbanisme, le droit, le financement, la transition écologique, le numérique et le développement économique.
4. Compenser les charges de centralité	Une dotation fondée sur la population effectivement desservie, la fréquentation des équipements et les flux quotidiens.
5. Garantir les services essentiels	Des objectifs territoriaux de temps d'accès pour la santé, les démarches administratives et la mobilité structurante.
6. Relancer l'économie productive	Une stratégie par filières, compétences, friches, réserves foncières et besoins de formation.
7. Réinvestir les centres anciens	Rénovation lourde, traitement de la vacance, remise sur le marché des étages et adaptation aux familles comme au vieillissement.
8. Moderniser les mobilités du quotidien	Contrats de performance TER, autocars express, transport à la demande et abonnements intégrés.
9. Décentraliser les fonctions de décision et de connaissance	Implantation d'antennes administratives, formations, organismes publics, équipes nationales et services d'entreprises.
10. Mesurer publiquement les résultats	Un tableau de bord annuel limité à une quinzaine d'indicateurs comparables.

8. Feuille de route opérationnelle

Dans les six premiers mois

- Arrêter le périmètre exact et la définition fonctionnelle des villes concernées.
- Lancer les monographies territoriales selon une méthode nationale commune.
- Définir un socle de quinze indicateurs et publier les données de référence.
- Sélectionner vingt territoires pilotes représentatifs des principaux profils.
- Préparer une réforme de la dotation de centralité fondée sur les charges réelles.
- Expérimenter les premiers contrats quadriennaux.
- Structurer une position française pour la reconnaissance européenne des villes intermédiaires.

Indicateurs proposés

Population et cohésion	Économie et habitat	Services et mobilités
• Évolution de la population • Part des moins de 30 ans • Revenu médian • Taux de pauvreté • Satisfaction des habitants	• Emploi et chômage • Créations d'entreprises • Investissement productif • Vacance des logements • Vacance commerciale	• Accessibilité aux médecins • Temps d'accès aux services • Offre de formation • Fréquentation ferroviaire • Fiabilité des transports

Gouvernance recommandée

- Un délégué interministériel disposant d'une capacité d'arbitrage et d'un secrétariat permanent.
- Un conseil national annuel des capitales de proximité, présidé au plus haut niveau de l'État.
- Des comités régionaux trimestriels associant élus, préfets, régions, départements et opérateurs.
- Un suivi public des engagements, des financements et des résultats territoire par territoire.

9. Conclusion

Doctrine proposée

Des fonctions essentielles garanties, une ingénierie permanente, des financements fondés sur les charges réelles et des résultats mesurables ville par ville.

Le socle intellectuel est solide : les villes sous-préfectures sont des points d'équilibre entre métropoles et ruralités. Elles ne doivent pas être appréhendées comme des territoires à réparer, mais comme les capitales de proximité d'une France rééquilibrée.

La prochaine étape consiste à transformer un ensemble riche de propositions en doctrine publique lisible, juridiquement robuste et budgétairement pilotable. Le contrat quadriennal, la dotation de centralité, l'ingénierie mutualisée, la garantie de services essentiels et le tableau de bord public constituent le noyau le plus immédiatement opérationnel.

10. Sources principales

Les sources ci-dessous ont été mobilisées dans la synthèse. Les liens sont cliquables dans la version numérique du PDF.

1. OCDE, Unlocking the potential of intermediary cities for regional development in France, 2026 - https://www.oecd.org/en/publications/unlocking-the-potential-of-intermediary-cities-for-regional-development_55b14922-en.html
2. Mouvement des villes sous-préfectures, Nos idées, propositions et orientations - <https://villessousprefectures.fr/nos-idees-propositions-orientations/>
3. Mouvement des villes sous-préfectures, document « Agissons ! », 21 actions prioritaires et 7 outils - https://villessousprefectures.fr/wp-content/uploads/2024/10/Villes_SousPref_AGISSONS_102024_VDEF-1.pdf
4. ANCT, programme Action Cœur de Ville - <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/action-coeur-de-ville>
5. Cour des comptes, Le programme Action Cœur de Ville - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-action-coeur-de-ville>
6. DGCL, Guide du maire 2026 - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/3.%20Elus%20locaux/guide%20du%20maire%202026/Chapitre%205_DGCL_Guide-du-Maire_2026.pdf
7. DREES, Accessibilité aux soins de premier recours en 2024 - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiqu-de-presse-jeux-de-donnees/jeux-de-donnees/260722-accessibilite-aux-soins-de-premier-recours-en-2024>
8. Ministère de la Santé, réseau France Santé - <https://sante.gouv.fr/actualites-presse/actualites-du-ministere/article/reseau-france-sante-la-proximite-de-l-acces-aux-soins>
9. Autorité de régulation des transports, dynamique de la demande ferroviaire en 2024 - <https://www.autorite-transport.fr/communiqués/la-forte-dynamique-de-la-demande-ferroviaire-sest-poursuivie-en-2024/>

10. Ministère de la Transition écologique, artificialisation des sols - <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/artificialisation-sols>
11. Insee, définitions et zonages territoriaux - <https://www.insee.fr/fr/information/3544265>
12. ANCT, enquête d'opinion auprès des habitants des villes moyennes - <https://anct.gouv.fr/ressources/publications/enquete-opinion-habitants-des-villes-moyennes>

Note méthodologique

Les faits établis reposent sur des données administratives, statistiques ou des évaluations institutionnelles. Les tendances émergentes correspondent à des évolutions récentes dont l'ampleur ou la durabilité doit encore être confirmée. Les propositions opérationnelles constituent une synthèse raisonnée et ne valent pas position officielle des organismes cités.