

Schuman Paper
n°835
18 mai 2026

Fabien VERDIER

Les villes intermédiaires, angle mort de la cohésion européenne

Lorsque Jacques Delors a lancé en 1988 la réforme des fonds structurels, qui a donné naissance à la politique européenne de cohésion telle que nous la connaissons, l'objectif était clair : réduire les écarts de développement entre les régions de la Communauté, condition indispensable à la réussite du marché unique. Le premier « paquet Delors » (1989-1993) a créé les principes fondateurs de cette politique : concentration des moyens, partenariat avec les autorités locales, addition des financements et programmation pluriannuelle. L'échelle retenue pour mesurer les écarts et distribuer les fonds est la région statistique [NUTS 2](#), un choix technique qui semblait alors évident.

Ce choix a porté ses fruits. En trois décennies, la politique de cohésion a contribué de manière décisive au rattrapage économique de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne méridionale, puis des nouveaux États membres après les élargissements de 2004, 2007 et 2013. Le PIB par habitant des régions les moins développées de l'Union est passé de 60 % de la moyenne européenne au début des années 1990 à près de 70 % aujourd'hui. La convergence entre États membres est une réussite incontestable de la construction européenne.

Pourtant, un angle mort s'est progressivement constitué. Dans le traité de Lisbonne (2007), [l'article 174 du TFUE](#) a ajouté la « cohésion territoriale » aux objectifs de cohésion économique et sociale de l'Union, reconnaissant implicitement que la maille régionale ne suffisait pas à saisir toutes les disparités. Cette reconnaissance est restée largement théorique. Dans les faits, la stratégie

de Lisbonne (2000), puis la stratégie Europe 2020 ont orienté les fonds vers l'économie de la connaissance, l'innovation et la compétitivité, des objectifs qui ont mécaniquement avantagé les métropoles disposant d'universités, de pôles de recherche et de clusters industriels. La « stratégie de spécialisation intelligente » (S3), rendue obligatoire pour l'accès au FEDER en 2014, a accéléré cette dynamique en exigeant des régions qu'elles concentrent leurs investissements sur leurs avantages comparatifs, au bénéfice quasi exclusif des écosystèmes métropolitains.

Parallèlement, la régionalisation politique a renforcé le phénomène. En France, la réforme territoriale de 2015 a créé de grandes régions dont les capitales ont absorbé l'essentiel de la capacité d'ingénierie et de décision. En Espagne, les Communautés autonomes (*Comunidades Autónomas*) ont concentré les investissements sur les grandes villes côtières. En Italie, la dichotomie Nord-Sud a masqué les décrochages internes au sein même du Nord. Partout en Europe, les autorités régionales, désignées comme autorités de gestion des fonds structurels, ont tendu à privilégier les projets métropolitains qui présentent de meilleurs ratios coût-efficacité apparents.

Le résultat de cette double dynamique, métropolisation de la stratégie européenne et régionalisation de la gestion des fonds, est désormais bien documenté par la recherche académique. Andrés Rodríguez-Pose a théorisé la notion de « lieux qui ne comptent pas » (*places that don't matter*) pour désigner ces territoires intermédiaires en décrochage, trop

grands pour les politiques rurales, trop petits pour les politiques métropolitaines. Le [rapport sur la cohésion](#) a formalisé le concept de « pièges de développement » (*development traps*) pour décrire ces régions et villes qui ne convergent plus, ni vers le haut, ni vers le bas, mais stagnent dans une dégradation lente de leurs indicateurs économiques et démographiques.

En France, ces territoires correspondent largement aux [235 villes de sous-préfectures](#). Mais la réalité qu'elles incarnent est profondément européenne. Les [Kreisstädte](#) allemandes (notamment en Thuringe, en Saxe-Anhalt et dans le Mecklembourg), les [capoluoghi di provincia](#) italiens (de l'Ombrie à la Basilicate), les [cabeceras de comarca](#) espagnoles (dans l'Aragón intérieur ou l'Estrémadure), les « *county towns* » britanniques (du Lincolnshire au Pays de Galles) partagent le même profil : entre 15 000 et 100 000 habitants, un rôle historique de centralité administrative et commerciale pour un bassin de vie plus large, un tissu de services publics qui se délite, une érosion démographique au profit des métropoles régionales. Ce sont les villes où l'on peut encore trouver un tribunal, un hôpital, un lycée, un marché hebdomadaire, mais où chacune de ces présences est désormais menacée.

Dans l'architecture actuelle de la politique de cohésion, le problème se manifeste à trois niveaux. D'abord, la maille NUTS 2 masque les écarts internes : une région classée « en transition » peut abriter à la fois une métropole dynamique et des villes moyennes en décrochage, sans que les critères d'éligibilité permettent de distinguer les deux. Ensuite, les instruments de développement urbain intégré (ITI, CLLD) sont dimensionnés pour des agglomérations de plus de 100 000 habitants et restent inaccessibles aux villes qui n'ont pas l'ingénierie nécessaire pour les mobiliser. Enfin, les fonds dédiés aux territoires ruraux (FEADER) excluent de fait les communes urbaines de taille moyenne, qui ne relèvent ni de la ruralité profonde, ni de la métropolisation.

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028–2034 et la réforme annoncée de la politique de cohésion ouvrent une fenêtre d'opportunité majeure pour corriger cet angle mort. La présente note formule dix propositions concrètes, organisées en quatre axes,

pour donner aux villes intermédiaires européennes la place qui leur revient dans l'architecture de la solidarité territoriale de l'Union.

I. RECONNAÎTRE : DONNER UNE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE AUX VILLES INTERMÉDIAIRES

1. Créer une catégorie « villes intermédiaires » dans la nomenclature des fonds structurels

La nomenclature européenne distingue aujourd'hui zones urbaines, zones rurales et régions ultrapériphériques, sans catégorie intermédiaire identifiée. Le prochain [règlement portant dispositions communes](#) (RDC) devrait introduire une catégorie « *intermediate cities* » (15 000 à 100 000 habitants), assortie d'une enveloppe dédiée au sein du FEDER et du FSE+, à l'image de ce qui existe déjà pour les régions ultrapériphériques. L'OCDE a formalisé une définition opérationnelle des [villes intermédiaires](#) (« *cities of intermediate size* ») qui pourrait servir de base juridique. Cette reconnaissance catégorielle conditionne la visibilité statistique de ces territoires, et donc la capacité de l'Union à mesurer les effets de ses politiques sur cette maille essentielle.

2. Affiner la maille statistique en intégrant les données infrarégionales dans les critères d'éligibilité

L'éligibilité aux fonds structurels repose quasi exclusivement sur le PIB par habitant à l'échelle NUTS 2. Ce critère unique, hérité de la réforme Delors de 1988, invisibilise les disparités internes aux régions. Il conviendrait d'intégrer dans les critères d'allocation des indicateurs complémentaires mesurés à l'échelle NUTS 3 ou LAU : évolution démographique, taux de vacance commerciale, densité médicale, chômage local. Un arrondissement des Hauts-de-France, du sud de la Saxe ou de Castille-La Manche peut présenter des indicateurs socio-économiques comparables à ceux de certaines régions d'Europe centrale, sans pour autant être éligible aux mêmes financements, parce que la région dont il dépend affiche un PIB moyen tiré vers le haut par sa métropole.

3. Instaurer un « Small Cities Facility » pour l'accès des petites villes à l'ingénierie européenne

L'un des obstacles les plus concrets à l'accès des villes intermédiaires aux fonds européens est le déficit d'ingénierie. Monter un dossier FEDER exige des compétences techniques, juridiques et administratives dont les communes de 20 000 habitants ne disposent pas. Un guichet d'accompagnement technique porté par la BEI, inspiré du modèle [JASPERS](#) (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), offrirait un appui gratuit au montage de projets, à la rédaction de dossiers et à la mutualisation de l'ingénierie entre villes d'un même bassin de vie. Le mécanisme des subventions globales simplifiées existe déjà dans le règlement actuel, mais il reste quasi inutilisé faute d'accompagnement. Le *Small Cities Facility* comblerait cette lacune.

II. FINANCER : RÉORIENTER LES FONDS EUROPÉENS VERS LES VILLES MOYENNES

1. Flécher 10 % du FEDER national vers la revitalisation des centres-villes intermédiaires

Plusieurs États membres ont déjà expérimenté avec succès des politiques nationales ciblées sur les villes moyennes. En France, le programme « Action Cœur de Ville » a investi plus de 5 milliards € dans 234 villes depuis 2018. En Italie, la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) cible depuis 2014 les territoires périphériques. En Espagne, le mouvement « *España Vacía* » a conduit le gouvernement à adopter des mesures spécifiques pour les zones à faible densité. Ces expériences nationales gagneraient à être systématisées au niveau européen. Le prochain règlement FEDER devrait inscrire un objectif spécifique « revitalisation des centres urbains intermédiaires » avec un fléchage minimal de 10 % de l'enveloppe nationale, couvrant la rénovation du bâti commercial et résidentiel, la requalification des espaces publics et l'implantation de services de proximité.

2. Créer un volet « déserts médicaux des villes moyennes » dans EU4Health ou le FSE+

La désertification médicale est devenue la première préoccupation des habitants des villes intermédiaires dans l'ensemble de l'Union. Le phénomène est structurel : les jeunes médecins, formés dans les CHU métropolitains, s'installent là où ils ont été formés. Un volet spécifique dans [EU4Health](#) ou le [FSE+](#) financerait la création de maisons de santé pluriprofessionnelles, le déploiement de dispositifs de télémédecine et des bourses européennes d'installation pour les professionnels de santé. L'Italie (Mezzogiorno), l'Espagne (Castille intérieure), l'Allemagne de l'Est et la Pologne orientale partagent ce diagnostic et constitueraient des alliés naturels pour porter cette proposition au Conseil.

3. Réserver un quota de fonds gérés en direct par les intercommunalités des villes intermédiaires

La gestion des fonds structurels est déléguée aux autorités régionales qui, par construction politique et technique, tendent à privilégier les projets métropolitains présentant de meilleurs ratios coût-efficacité apparents. Le [rapport Barca](#) (2009), qui a inspiré la réforme de la politique de cohésion 2014–2020, plaidait déjà pour un « *place-based approach* » qui n'a jamais été pleinement mis en œuvre. Une part de 5 à 8 % de l'enveloppe nationale pourrait être gérée via des subventions globales (*global grants*) simplifiées, directement par les regroupements intercommunaux des villes intermédiaires, court-circuitant le filtre régional et rapprochant les fonds des besoins concrets des territoires.

III. CONNECTER : DÉSENCLAVER LES VILLES INTERMÉDIAIRES

1. Intégrer les villes intermédiaires dans la stratégie européenne de connectivité numérique et ferroviaire

Le désenclavement des villes intermédiaires repose sur deux infrastructures essentielles : le numérique et le ferroviaire. Le [Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe](#) (MIE) devrait intégrer un critère d'accessibilité

des villes intermédiaires, avec des objectifs de déploiement de la fibre et de la 5G mesurés à la maille communale, et non régionale. Sur le volet ferroviaire, la modernisation des lignes de desserte fine du territoire, qu'il s'agisse des petites lignes françaises, des *Nebenbahnen* allemandes ou des *ferrovie secondarie* italiennes, doit pouvoir bénéficier du MIE au même titre que les grands corridors TEN-T. On ne peut pas exiger des habitants de Cahors, de Wittenberg ou de Teruel qu'ils réduisent leur empreinte carbone si on les prive du train qui les relie à la métropole régionale.

2. Créer un réseau européen des villes intermédiaires, interlocuteur de la Commission et du Comité des Régions

Les grandes métropoles européennes disposent d'un puissant instrument de représentation à Bruxelles à travers le réseau [Eurocities](#), fondé en 1986, qui réunit plus de 200 villes et influence directement la conception des programmes européens. Les villes intermédiaires n'ont aucune structure de représentation équivalente. La création d'un réseau européen dédié, s'appuyant sur les associations nationales existantes (*Association Nationale des Villes de Sous-Préfectures* en France, *Associazione Nazionale Piccoli Comuni* en Italie, *Red de Áreas Escasamente Pobladas* en Espagne, *Verband Deutscher Städtestatistiker* pour les *Kreisstädte* allemandes), donnerait à ces territoires un interlocuteur identifié auprès des institutions européennes et une capacité de peser dans les négociations du prochain cadre budgétaire pluriannuel européen.

IV. FÉDÉRER : INSCRIRE LES VILLES INTERMÉDIAIRES DANS LE PROJET EUROPÉEN

1. Lancer un programme ERASMUS des élus et agents des villes intermédiaires

L'une des forces du projet européen est sa capacité à organiser les échanges de pratiques entre professionnels et institutions. Mais ces dispositifs bénéficient quasi exclusivement aux universités, aux grandes entreprises et aux métropoles. Un programme spécifique d'échanges entre élus et cadres territoriaux des villes intermédiaires, financé sur crédits ERASMUS+

ou Interreg, permettrait de diffuser les innovations locales, de la revitalisation commerciale des centres-villes à la transition énergétique du bâti en passant par les modèles de gouvernance intercommunale. Il contribuerait aussi à reconstituer un lien vécu entre ces territoires et le projet européen, à l'heure où l'abstention aux élections européennes y atteint des niveaux inédits.

2. Faire des villes intermédiaires une priorité de la prochaine présidence du Conseil de l'UE

La prochaine rotation des présidences du Conseil offre l'occasion d'un acte fondateur : l'organisation d'un sommet européen des villes intermédiaires, réunissant élus locaux, chercheurs, Commission européenne et Comité des Régions, pour poser les fondations d'une politique européenne spécifique à ces territoires. Ce sommet pourrait se tenir symboliquement dans une ville intermédiaire, à Cahors, à Wittenberg, à Teruel ou à Pistoia, plutôt que dans une capitale. Il marquerait un acte politique fort : l'Europe ne se construit pas seulement dans les métropoles. Elle doit aussi se construire dans ces villes qui ont la taille du lien social et la mémoire de l'État.

Ces dix propositions ne constituent pas une liste de revendications sectorielles. Elles dessinent une réorientation stratégique de la politique européenne de cohésion, fondée sur un constat que la Commission reconnaît désormais dans ses propres rapports : la convergence entre États membres, réussite majeure du projet européen, s'est accompagnée d'une divergence croissante à l'intérieur des États. Et ce sont les villes intermédiaires qui paient le prix le plus lourd de cette divergence silencieuse.

L'enjeu dépasse la seule question économique. Il est démocratique. Les études d'opinion et les résultats électoraux des dernières consultations européennes convergent : c'est dans les territoires intermédiaires, et non dans les campagnes profondes ni dans les banlieues métropolitaines, que la défiance envers les institutions européennes progresse le plus vite. Le vote

en faveur du *Brexit* au Royaume-Uni, la montée du parti *AfD* dans les *Kreisstädte* de Thuringe, le succès de *Vox* dans l'Espagne intérieure : à chaque fois, ce sont des villes intermédiaires en décrochage qui basculent. Si l'Union européenne veut reconquérir la confiance des peuples, elle doit montrer qu'elle sait investir là où l'on vit et où l'on travaille, et pas seulement là où l'on innove et où l'on exporte.

La cohésion territoriale est inscrite à l'article 174 du TFUE. Elle n'y figure pas comme une concession aux intérêts locaux : elle est l'une des trois dimensions de la cohésion, à parité avec la cohésion économique et la cohésion sociale. Près de vingt ans après cette inscription dans les traités, il est temps de lui donner un contenu opérationnel à la hauteur de l'ambition qui l'a fondée. Les villes intermédiaires de l'Union ne demandent pas un privilège. Elles demandent à être vues.

Fabien VERDIER

Ancien élève de l'ENS Cachan, Agrégé d'Economie-Gestion, ancien maire de Châteaudun et président de l'association "Mouvement pour le développement des villes Sous-préfectures"

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.