



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

**Département du développement  
territorial et de l'environnement**

Service de l'aménagement du territoire



Guide d'application  
**Management des zones d'activités économiques**

Décembre 2020

### Modifications apportées à la version de décembre 2019:

- Corrections orthographiques et de mise en page, pages: 6, 7, 9, 10, 12, 13 et 21.
- Correction d'ordre statistique et analytique : suppression du statut « Dans un pôle de développement », page 13
  - > Avant le monitoring des ZAE 2020, les ZAE non construites dans les pôles de développement économique n'étaient pas prise en compte. Le statut « dans un pôle de développement » a été mis en place pour permettre de les rendre visibles sur la plateforme des ZAE du geoportail.
  - Dès le monitoring des ZAE 2020, toutes les ZAE non construites sont analysées sous l'angle de la disponibilité. La différenciation des ZAE hors des pôles et dans les pôles est toujours possible.
- Correction d'ordre statistique et analytique: changement du statut « Changement d'affectation prévu—selon PDR » par « Changement d'affectation prévu *selon planification* », page 13
  - > Nomenclature plus « générique » car il peut arriver que des changements d'affectation soient prévus par d'autres planifications (plan directeurs communaux ou de quartier).
- Corrections des renvois, page 14

Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel  
Service de l'aménagement du territoire (SAT)  
Tivoli 5, case postale, 2002 Neuchâtel – CH  
+41 (0)32 889 34 50  
[gabriel.jeanneret@ne.ch](mailto:gabriel.jeanneret@ne.ch)  
[www.ne.ch/sat](http://www.ne.ch/sat)

Version de décembre 2020. Annule et remplace les anciennes versions

## Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>4</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2 Le système de gestion des zones d'activités économiques (SGZAE)</b>	<b>6</b>
<b>3 Gestion des ZAE existantes</b>	<b>8</b>
<b>4 Création de nouvelles ZAE</b>	<b>14</b>
<b>5 Contenu attendu</b>	<b>18</b>
<b>6 Compétences entre Canton et communes</b>	<b>21</b>
<b>7 Informations complémentaires</b>	<b>22</b>

### Avant-propos

Avec 725 hectares, les zones d'activités économiques sont une composante essentielle du territoire et du développement économique du canton de Neuchâtel. Elles représentent environ 20% du total des zones pouvant recevoir des activités et comptabilisent plus de 30'000 emplois.

Si jusqu'à récemment ces zones pouvaient être planifiées selon des critères propres à chaque commune ou à chaque canton, la Confédération exige désormais qu'un « système de gestion des zones d'activités économiques » soit mis en place par les cantons, conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, révisée en 2014. L'objectif de ce système est de garantir que les zones d'activités économiques soient coordonnées au niveau régional et que leur délimitation et leur utilisation soient rationnelles, ceci dans le respect des principes du développement durable.

Le canton de Neuchâtel a imaginé un système de gestion des zones d'activités économiques impliquant fortement les communes. En effet, ce sont elles qui connaissent le mieux leur territoire. Elles sont donc les mieux à même, sur la base d'objectifs et de principes de mise en œuvre définis dans ce guide, de gérer, créer et coordonner leurs zones d'activités économiques au niveau régional. Le canton a pour rôle principal de garantir le respect des règles, l'égalité de traitement et la cohérence au niveau cantonal.

La révision des plans d'aménagement locaux offre une occasion importante pour faire évoluer les zones d'activités économiques vers d'avantage de compétitivité et renforcer la coordination entre urbanisation et transport. Le bilan dressé en 2017 montre qu'il subsiste des réserves importantes. Toutefois, toutes les zones ne sont pas disponibles pour accueillir une entreprise. Le défi qui attend les communes est de taille. Ces zones doivent répondre aux enjeux de l'aménagement du territoire (densité, accessibilité, utilisation mesurée des ressources, préservation des surfaces d'assolement, etc.) tout en offrant au monde économique des conditions cadres attractives.

Nous terminerons en rappelant qu'il est important que tous les acteurs concernés tirent à la même corde. La collaboration entre les autorités et les acteurs privés est essentielle, qu'il s'agisse de révision de plans d'affectation, de planification de détail, d'équipement, de mobilisation foncière ou encore de promotion économique. Ainsi, les zones d'activités économiques continueront d'accueillir durablement les entreprises qui participent à l'essor économique du canton, qu'elles s'inscrivent dans la politique des pôles et des domaines d'activités stratégiques (DAS), ou dans d'autres champs d'activité également déterminant pour la diversification et la bonne marche de l'économie et du marché de l'emploi.

Le conseiller d'État  
Chef du Département du  
développement territorial et de l'environnement

Laurent Favre

# 1 Introduction

## 1.1 Présentation du document

Ce guide documente les attentes du Canton vis-à-vis des communes dans la gestion, la création et la coordination des zones d'activités économiques (ZAE), lors de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL).

Ainsi, le « management des ZAE » est une appellation qui regroupe les différentes missions qui incombent aux communes pour le traitement de la thématique des ZAE. Le management des ZAE s'inscrit dans un cadre plus large, celui du Système de gestion des zones d'activités économiques (SGZAE).

Le SGZAE doit être mis en place conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Dans le règlement d'application de cette dernière (RELCAT), il est mentionné que le Département du développement territorial et de l'environnement « crée un système de gestion des zones d'activités économiques garantissant leur délimitation et leur utilisation rationnelle sur l'ensemble du territoire » (article premier, alinéa 3).

Dans ce cadre, le présent guide constitue une directive du Département du développement territorial et de l'environnement.

Composé de sept chapitres, ce guide s'attèle en premier lieu à définir le SGZAE et ses objectifs ainsi qu'à présenter le management des ZAE (chapitre n°2). Ensuite, il explique concrètement comment doivent être appréhendées et traitées les ZAE lors de la révision des PAL (chapitres n°s 3, 4 et 5). Finalement, il renseigne sur des informations plus générales sur la répartition des tâches entre Canton et communes, sur les bases légales et la documentation utile (chapitres n°s 6 et 7).

## 2 Le système de gestion des zones d'activités économiques (SGZAE)

### 2.1 Définition et objectifs du SGZAE

Le système de gestion des zones d'activités économiques doit permettre d'apporter la garantie que:

- l'utilisation du sol dans les ZAE est faite de manière efficiente et rationnelle;
- le besoin pour toute nouvelle ZAE est justifié;
- la coordination régionale des ZAE est assurée.

Suite à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT—1er mai 2014) ainsi que la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT—1er mai 2019), les cantons doivent mettre en place un système de gestion des zones d'activités économiques (SGZAE). En synthèse, ce système doit permettre de :

- offrir une vue d'ensemble des caractéristiques et des évolutions des ZAE (terrains non construits, densité, utilisation, etc.) ;
- démontrer l'utilisation efficiente et rationnelle du sol dans les zones d'activités économiques. À défaut, engager une politique dans ce sens ;
- justifier le besoin pour affecter de nouvelles surfaces d'activités.

Dans ce cadre, la fiche du Plan directeur cantonal (PDC) « E\_12 Mettre en place un système de gestion des zones d'activités » définit les objectifs suivants:

- **densifier et optimiser** l'utilisation des ZAE existantes ;
- **planifier** des nouvelles ZAE en suivant les principes du **développement durable** ;
- **maintenir** les ZAE existantes qui ne posent pas de problèmes particuliers et répondent aux besoins du marchés;
- **relocaliser** les ZAE mal localisées et ne répondant pas aux besoins du marché;
- **mobiliser le foncier** pour les développements futurs et **mobiliser les réserves** actuelles ;
- **gérer** les ZAE;
- **valoriser les friches**.

## 2 Le système de gestion des zones d'activités économiques (SGZAE)

### 2.2 Les 3 volets du SGZAE

Les communes contribuent pleinement et activement au SGZAE. Elles le font principalement dans le cadre du « Management des ZAE », lors de la révision de leur PAL.

Pour atteindre les objectifs précités, le SGZAE a été pensé en trois volets :

#### **Volet A: Base de données et plateforme des ZAE**

Les informations relatives aux ZAE doivent être consultées aisément. Il s'agit de centraliser et de géoréférencer toutes les informations disponibles concernant les ZAE dans une base de données.

Cette architecture des données permet de valoriser efficacement et durablement les informations. Les communes peuvent à leur tour les renseigner sur la « plateforme des ZAE », disponible sur le Geoportail.

#### **Volet B: Analyse des ZAE**

Grâce à la base de données centralisée et géoréférencée, des analyses sont réalisées. Elles se traduisent par des documents d'analyse périodiques (ex. Monitoring des ZAE) et par des documents d'aide à la décision.

#### **Volet C: Management des ZAE**

Le management des ZAE permet d'assurer trois éléments essentiels, à savoir :

- **la gestion des ZAE existantes**

ch. 3

Les ZAE existantes doivent utiliser de manière efficace et rationnelle le sol. En d'autres termes, il faut gérer les ZAE (densité, type d'emplois, qualité d'aménagement, etc.) de manière à répondre aux objectifs et principes de mise en œuvre du PDC ainsi qu'aux besoins de l'économie (cf. fiche E\_12 du PDC).

- **la création de nouvelles ZAE**

ch. 4

Si l'évolution du territoire et/ou les besoins de l'économie nécessitent de relocaliser certaines ZAE et/ou d'en créer de nouvelles, ces dernières doivent être dûment justifiées. La préservation des SDA est également à considérer pour la création de nouvelles ZAE (cf. fiche S\_21 du PDC).

- **la coordination régionale des ZAE**

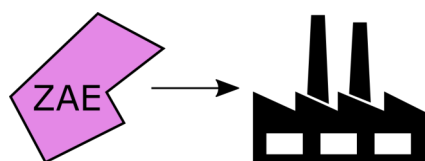
ch. 3&4

La coordination régionale est une condition à la fois pour les ZAE existantes et les nouvelles ZAE. Elle est ancrée dans les plans directeurs régionaux (PDR). Si une extension de plus de 4'000 m<sup>2</sup> est envisagée sans être inscrite dans le PDR, celui-ci devra faire l'objet d'une modification. Dans tous les cas, les communes sont encouragées à coordonner leurs réflexions le plus en amont possible afin de garantir une cohérence avec le projet de territoire régional et cantonal. Cette coordination doit être confirmée lors de l'élaboration des PAL.

## 3 Gestion des ZAE existantes

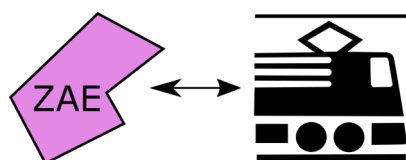
### 3.1 Les principes de mise en œuvre

Pour la gestion des ZAE existantes (construites et non construites), dans et hors des pôles de développement économique, les communes doivent appliquer les **4 principes de mise en œuvre** ci-dessous. Leur application par les communes garantit une vision coordonnée des ZAE, tant au niveau régional que cantonal.



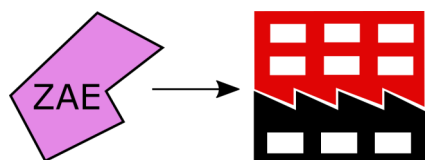
**Réserver les ZAE pour les entreprises non compatibles avec l'habitat**

ch. 3.2



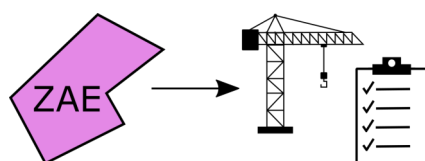
**Coordonner les ZAE avec les transports**

ch. 3.3



**Densifier et optimiser les ZAE  
Identifier et requalifier les friches**

ch. 3.4



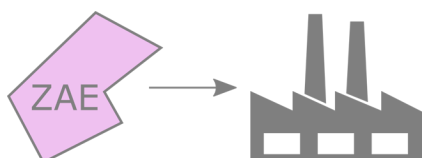
**Garantir des ZAE disponibles et répondant aux besoins du marché**

ch. 3.5



## 3 Gestion des ZAE existantes

### 3.2 Réserver les ZAE pour les activités non compatibles avec l'habitat



**Les ZAE doivent être réservées aux entreprises qui ne peuvent trouver place dans les zones mixtes ou d'habitation.**

**Les communes** doivent analyser leurs ZAE sous l'angle de leur utilisation réelle. Elles se posent notamment les questions suivantes :

- Dans **quels domaines les entreprises** présentes sont-elles **actives** ? Sont-elles actives dans les domaines d'activités stratégiques (DAS)? Quel est le **rayonnement** des entreprises (local, régional, cantonal, national, international) ?
- Les **entreprises présentes** dans les ZAE correspondent-elles à l'affectation décrite dans les règlements ?
- Des **ajustements aux règles constructives** (hors adaptations AIHC) dans le règlement sont-elles nécessaires ?
- Faut-il **préciser la nature des activités** (secondaires, tertiaires) autorisées/interdites dans les différentes ZAE ?

Les communes doivent planifier leurs ZAE pour qu'elles répondent le mieux possible aux besoins actuels et futurs de l'économie, tout en s'assurant qu'elles restent réservées aux entreprises non compatibles avec l'habitat. Ces dernières nécessitent très souvent des caractéristiques peu compatibles avec l'habitat: vide d'étages et charges au sol spécifiques, équipements particuliers, voisinage acceptant les nuisances inhérentes à leur activité, etc.

La planification et surtout les règlements des ZAE doivent par ailleurs tenir compte des aspects suivants:

- **Des modèles économiques diversifiés.** Les entreprises n'étant plus forcément propriétaires de leur bâtiment ou de leurs locaux, il peut être opportun de prévoir la reconversion ou la construction de bâtiments pouvant accueillir plusieurs entreprises (hôtel industriel). Par ailleurs, les besoins en équipements (stockage, logistique, etc.) peuvent varier fortement d'une entreprise à l'autre ou au fil du cycle de vie d'une entreprise. En ce sens, la mutualisation d'équipements peut être intéressante à prévoir.

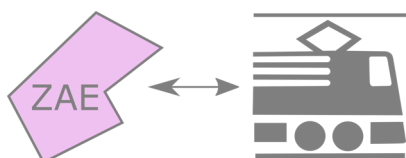
- **Un secteur secondaire varié.** Les entreprises du secteur secondaire peuvent concerner à la fois le secteur de la pharmaceutique, de l'horlogerie, de la logistique ou de la construction. De plus, une même entreprise peut avoir une partie production et une partie recherche et développement.
- **Des terrains toujours plus rares.** La lutte contre l'étalement urbain ne permet plus d'étendre les ZAE sans limites. La pression sur les terrains affectés sera de plus en plus forte. Il est donc important de les rendre attractifs pour l'économie via une réglementation adéquate.

L'objectif est d'éviter que, faute de ZAE disponibles pour elle, des entreprises doivent trouver d'autres solutions d'implantation à l'extérieur du canton.

Dans le « règlement-type », le canton abandonne les notions d'industrie, de petite industrie et d'artisanat car elles peuvent susciter des problèmes d'interprétation. Pour les activités secondaires non compatibles avec l'habitat, la zone adéquate est la zone d'activités économiques (ZAE), déclinée en ZAE 1 ou 2. Une certaine mixité entre secteurs secondaire et tertiaire est envisageable.

## 3 Gestion des ZAE existantes

### 3.3 Coordonner les ZAE avec les transports



**Placer la bonne  
entreprise dans la  
bonne ZAE.**

**Les communes** doivent analyser leurs ZAE en se posant notamment les questions suivantes :

- La **desserte** TIM et/ou TP actuelle est-elle performante ?
- Des **nouvelles infrastructures** de transports publics (lignes ou arrêts) ou routières (routes, parking) sont-elles nécessaires ?
- Les **types d'entreprise** (profil de mobilité) permis dans le règlement **correspondent-ils** au **profil d'accessibilité** du lieu ?
- Des plans de mobilité sont-ils en place ?

Les ZAE doivent être desservies de manière optimale par les transports en fonction des entreprises qui s'y trouvent ou de celles qui sont projetées au travers de la planification. Il s'agit de coordonner l'urbanisation et les transports au sens de la **méthode ABC**<sup>1</sup>.

La première étape de cette méthode consiste à définir les **profils d'accessibilité des lieux** selon leurs caractéristiques propres. On obtient par exemple trois types de profil (ils peuvent être approfondis et détaillés) : A. bien desservi par les transports public; B. bien desservi par les transports publics et les transports individuels motorisés; C. bien desservi par les transports individuels motorisés.

La deuxième étape consiste à définir les **profils de mobilité des entreprises**. Ces profils se définissent d'après le nombre d'employés, l'intensité des visiteurs, l'utilisation possible d'un mode autre que la voiture, la fréquence des poids-lourds, etc.

En croisant le profil d'accessibilité du lieu avec le profil de mobilité de l'entreprise, les communes peuvent ainsi **coordonner efficacement la planification des ZAE avec les transports**.

À titre d'exemple, une entreprise de logistique ou d'entreposage avec peu d'emplois et une fréquence de camions élevée (profil de mobilité) sera implantée dans une ZAE proche d'une jonction autoroutière (profil d'accessibilité du lieu). À l'inverse, une entreprise active dans la microtechnique avec une forte densité d'emplois (profil de mobilité de l'entreprise) sera implantée dans une ZAE avec une bonne connexion aux transports publics (profil d'accessibilité du lieu).

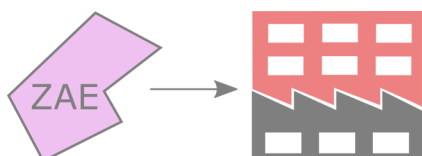
Des profils de mobilité d'entreprises peuvent être retranscrits dans le règlement de la ZAE pour assurer une implantation conforme au profil d'accessibilité du lieu dans laquelle se trouve ladite ZAE.

La réglementation des ZAE peut également prévoir la mise en place de plan de mobilité selon certains critères (nombres d'employés, taille de la zone,...). Ces mesures peuvent être très efficaces avec des coûts moindre pour leur mise en place.

<sup>1</sup>Cette méthode correspond à la « politique ABC », initiée aux Pays-Bas en 1991. Source: MARTENS J. et GRIETHUYSEN S. v., 1999, "The ABC location policy in the Netherlands – The right business at the right place

## 3 Gestion des ZAE existantes

### 3.4 Densifier et optimiser les ZAE Identifier et requalifier les friches



**La densification, l'optimisation et la requalification des friches des ZAE sont une priorité.**

**Les communes** doivent analyser l'utilisation de leurs ZAE en se posant notamment ces questions :

- Des **extensions d'entreprises** sont-elles planifiées ? Existe-t-il des **potentiels de densification** (hôtels d'entreprise, densification verticale) ?
- Quels sont les **types d'emplois** (primaires, secondaires, tertiaires) présents sur le territoire communal ? La **densité d'emplois** à l'échelle de la commune correspond-elle à la valeur-cible régionale (cf. tableau ci-dessous) ?
- Quels sont les **potentiels d'optimisation** des ZAE ? Une démarche d'écologie industrielle est-elle possible et pertinente ? La **qualité des zones d'activités** peut-elle être améliorée ?
- Des ZAE sont-elles actuellement en **friche** ? Cas échéant, quelle est la démarche de requalification proposée ?

Les communes doivent entreprendre une réflexion sur l'utilisation du sol, la densité et l'optimisation de leurs ZAE. Elle doivent notamment:

- Édicter des mesures pour **densifier et optimiser les ZAE**, en collaboration avec les acteurs économiques concernés. L'écologie industrielle et territoriale<sup>1</sup> permet de tendre vers une optimisation des ZAE.
- **Promouvoir la qualité** dans les ZAE. L'optimisation passe également par une réflexion sur la qualité des espaces extérieurs, du bâti, etc. Si une amélioration de la qualité est nécessaire, il s'agit de définir dans quels outils ancrer ces aspects : schéma directeur, plan de quartier, ...
- **Identifier les friches** industrielles et artisanales ou d'éventuels signes annonciateurs d'un arrêt d'une exploitation. La présence d'une friche n'implique toutefois pas

nécessairement un changement d'affectation, il s'agit avant tout de proposer une démarche de requalification.

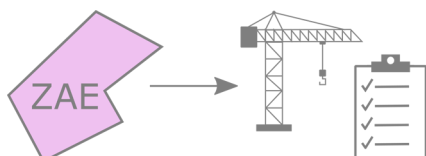
Comme les densités des ZAE peuvent fortement varier selon le type d'entreprises et le type d'emplois, la fiche E\_12 du PDC a identifié des densités-cibles par région (voir tableau ci-dessous).

Région	Densité cible
Pôle d'intérêt cantonal	125 emplois/ha
Pôle d'intérêt régional	85 emplois/ha
Béroche	50 emplois/ha
COMUL	75 emplois/ha
Entre-deux-Lacs	20 emplois/ha
Centre-Jura	65 emplois/ha
Val-de-Ruz	65 emplois/ha
Val-de-Travers	20 emplois/ha

<sup>1</sup>voir à ce sujet le Guide d'écologie industrielle et territoriale, Détail de la référence en page 22

## 3 Gestion des ZAE existantes

### 3.5 Garantir des ZAE disponibles et répondant aux besoins du marché (1/2)



**Les terrains doivent être « disponibles et répondre aux besoins du marché ».**

Les communes doivent s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour permettre l'implantation d'entreprises le plus rapidement possible sur les terrains non construits dans les ZAE. Elles doivent démontrer comment elles **garantissent la disponibilité des terrains dans les ZAE.**

Dans ce cadre, les communes se posent notamment les questions suivantes:

- Quels sont les **obstacles** qui empêchent de construire sur ce terrain ?
- Le terrain répond-t-il aux **besoins du marché** ?

Les communes analysent les terrains non construits en ZAE en se basant sur **l'analyse de disponibilité** fournie par le Canton (cf. tableau en page suivante et sur le Geoportail cantonal).

Un **dialogue avec les entreprises** locales et les propriétaires fonciers est nécessaire pour bien cerner les enjeux des acteurs locaux et affiner l'analyse.

L'objectif est d'assurer la plus grande disponibilité possible des terrains et de les rendre attractifs pour les besoins économiques.

Si aucune solution ne permet d'atteindre cet objectif, un changement d'affectation ou un classement en zone agricole peuvent être envisagés. Toutefois, l'offre des ZAE au **niveau régional** pour répondre aux besoins de l'économie doit être assurée. Une **coordination** en ce sens est ainsi nécessaire. Les communes doivent être conscientes que la suppression de ZAE représente une perte nette pour l'offre en zones destinées à un tissu économique particulier dont le canton a besoin.

L'analyse de disponibilité classe tous les terrains non construits en ZAE selon 6 statuts de disponibilité. Ce statut est le résultat d'une double analyse qui consiste à savoir si le ter-

rain est disponible et s'il répond aux besoins du marché.

Un **terrain est disponible lorsque:**

- il est totalement libre de construction (pas de dépôt, d'usage temporaire ou bâtiment sur un terrain avec un potentiel restant);
- il ne constitue pas une réserve d'entreprise;
- son affectation est conforme;
- il n'a pas de contraintes foncières (servitudes,...);
- il est équipé;
- il n'a pas de contraintes environnementales majeures (OPAM, dangers naturels,...).

Un **terrain répond aux besoins du marché lorsque:**

- sa taille est supérieure à 2'000 m<sup>2</sup>;
- sa topographie et sa forme sont propices à la construction;
- son accessibilité est adéquate (TP et/ou TIM);
- son voisinage n'est pas directement résidentiel.

Au besoin, les communes **peuvent modifier et réinterpréter** de manière argumentée cette analyse. Elles le font via la plateforme des ZAE, disponible sur le [Geoportail cantonal](#).

## 3 Gestion des ZAE existantes

### 3.5 Garantir des ZAE disponibles et répondant aux besoins du marché (2/2)

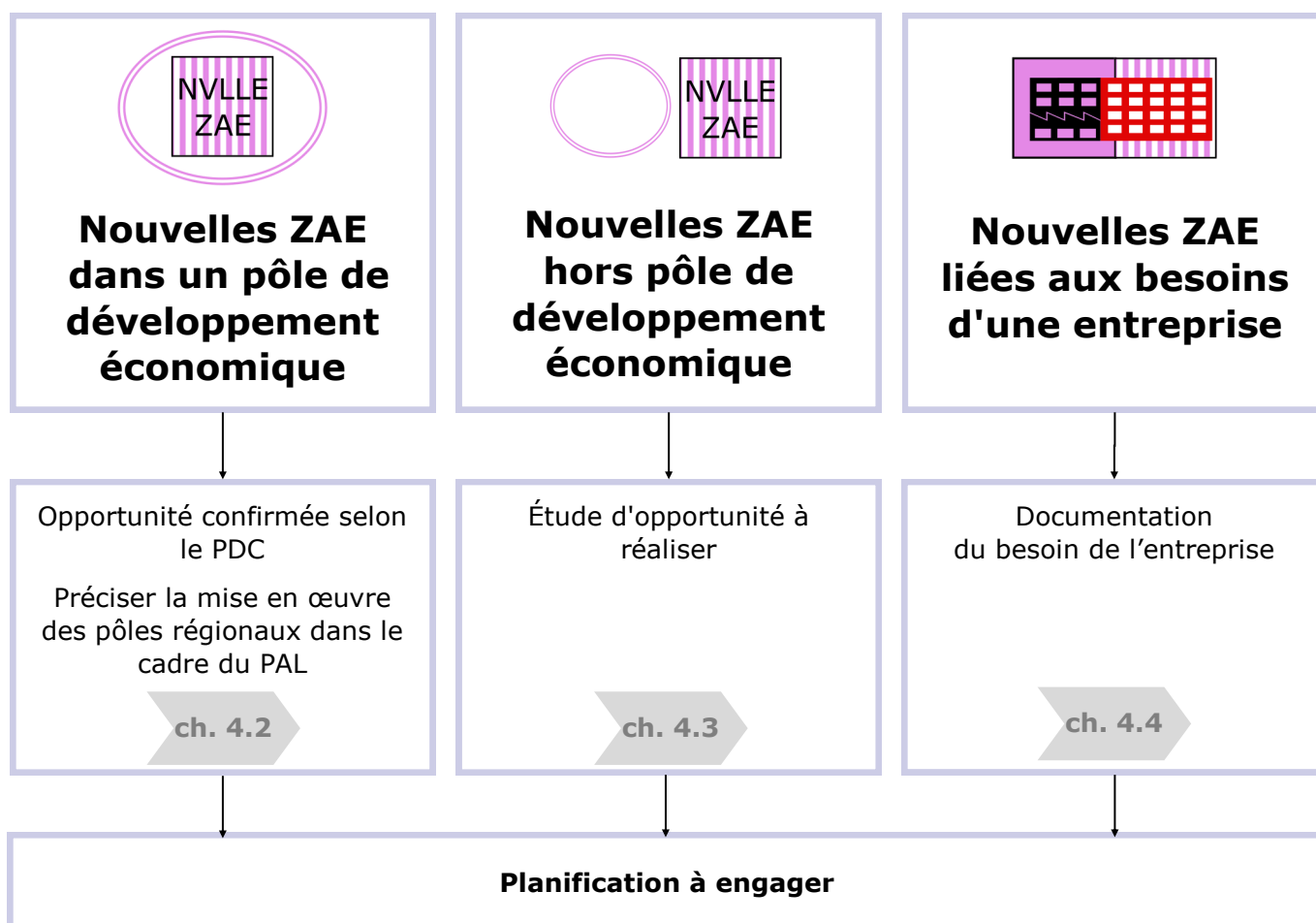
Statut de disponibilité des terrains	Signification	Questionnement de fond	Éléments d'analyse (non exhaustif)
<b>Disponible, répondant aux besoins du marché</b>	Pas d'obstacles majeurs à la construction et terrain attractif pour les activités économiques.	Quelle est la stratégie pour valoriser ces terrains ?  Pourquoi le terrain n'est-il pas encore construit ?	Quel outil d'aménagement est envisagé (PAC, PS,...) ?  Quels sont les types d'activités envisagés ?  Des ajustements aux règles d'aménagement sont-ils nécessaires ?  Pour les ZAE dans les pôles: les outils de mise à disposition du foncier définis dans la LCAT sont-ils prévus (droit d'emption et de préemption)?
<b>Indisponible, répondant aux besoins du marché</b>	Obstacles à la construction mais terrain attractif pour les activités économiques.	Comment rendre le terrain davantage disponible ?	<i>En sus des éléments ci-dessus :</i>  Quels sont les obstacles qui empêchent une disponibilité des terrains (analyse fine des obstacles) ?  Une étude de faisabilité (architecture, environnement,...) est-elle nécessaire pour identifier les obstacles ?  Quels sont les leviers pour rendre disponibles ces terrains ? L'utilisation du droit de préemption peut-elle être envisagée ?
<b>Disponible, ne répondant pas aux besoins du marché</b>	Pas d'obstacles à la construction mais terrain peu attractif pour les activités économiques.	L'affectation en ZAE est-elle toujours pertinente ?	Ces terrains répondent-ils (encore) à un besoin économique ? Si non, quelles sont les raisons ?  Ces terrains ont-ils un potentiel SDA ?
<b>Indisponible, ne répondant pas aux besoins du marché</b>	Obstacles à la construction et terrain peu attractif pour les activités économiques.		Le profil d'accessibilité du lieu correspond-il au profil de mobilité des entreprises prévue/en place ?
<b>Changement d'affectation prévu selon planification</b>	Le terrain n'est pas concerné par l'analyse de disponibilité car un changement d'affectation a déjà été prévu dans le cadre du PDR ou une autre planification	Quelle est la nouvelle affectation prévue ?	Si un passage en zone agricole est projeté, un potentiel SDA peut-il être récupéré ?  Si un passage en zone mixte ou d'habitation est projeté, la compensation nécessaire doit être calculée.

## 4 Création de nouvelles ZAE

### 4.1 Démarche pour justifier le besoin

Si l'analyse des ZAE existantes révèle un besoin de zones d'activités complémentaires, les communes mènent une des **trois démarches spécifiques** ci-dessous pour :

- justifier le besoin de nouvelles ZAE;
- démontrer une coordination des besoins en ZAE au niveau régional.



## 4 Création de nouvelles ZAE

### 4.2 Nouvelles ZAE dans les pôles de développement économique



#### Préciser la mise en œuvre des pôles régionaux

**Les communes** précisent dans le cadre du PAL :

- les **périmètres** des pôles de développement régionaux. Pour les pôles de développement économique cantonaux, les périmètres sont définis dans les plans d'affectation cantonaux;
- leurs **modalités** de planification (plan/schéma directeur, plan de quartier, plans spéciaux, éléments de gouvernance) ;
- les **types d'activités** envisagées ;
- les **équipements** complémentaires à réaliser pour la viabilisation du périmètre ;
- la stratégie de mobilisation et de **gestion foncière**;
- si des **SDA** sont impactées. Cas échéant, la démarche de compensation prévue.

L'opportunité de la planification des ZAE est confirmée pour celles situées dans les pôles de développement économiques mentionnés dans le PDC et définis en coordination réglée.

L'opportunité de la planification des ZAE est à approfondir pour les ZAE dans les pôles de développement économiques mentionnés dans le PDC mais définis en coordination en cours. La justification du besoin du pôle du Chillou est à préciser. La coordination entre urbanisation et transport pour le pôle de Cernier doit être précisée en regard de la ligne directe.

Les pôles régionaux mentionnés dans le PDC et qui devront être traités dans le cadre de la révision du PAL sont les suivants :

- Entre-deux-lacs (Cornaux et Cressier) ;
- Val-de-Ruz (Chillou et Cernier) ;

- Val-de-Travers (Couvét et Buttes) ;
- Les Saignoles (Le Locle).

Suite à la révision de la LCAT du 1er mai 2019, de nouveaux outils de gestion foncière ont été prévus, notamment le droit d'emption et de préemption dans les pôles de développement.

En cas d'impact sur des surfaces d'assolément (SDA), le besoin qui justifie de consommer des SDA doit au moins être aussi important que la protection de celles-ci. Les variantes de site doivent montrer qu'il n'y a pas d'alternative plausible. Le dossier doit également documenter les compensations. La démarche et les critères de compensation des SDA sont renseignés dans le guide sur les SDA.

## 4 Création de nouvelles ZAE

### 4.3 Nouvelles ZAE hors des pôles de développement économique



#### Réaliser une étude d'opportunité

Lors d'un projet de nouvelles ZAE hors des pôles de développement économique, les communes doivent notamment se poser les questions suivantes (étude d'opportunité):

- L'extension est-elle mentionnée dans le **PDR** ?
- Quels sont les **besoins pour des ZAE** dans le contexte régional et cantonal ? Quels sont les **besoins particuliers** des entreprises ?
- Les ZAE existantes à l'échelle régionale sont-elles utilisées judicieusement ? Des **potentiels de densifications** existent-ils dans la commune concernée et/ou au niveau régional ?
- L'implantation est-elle optimale du point de vue des transports (**coordination urbanisation et transports**) ?
- Des **SDA** sont-elles impactées ?

Pour les ZAE hors pôles de développement économique, la réalisation d'une étude d'opportunité, comprenant la justification du besoin et la coordination régionale, se situe au cœur de la réflexion.

La coordination régionale est une condition à toute extension de ZAE. Elle trouve son ancrage dans le PDR. Si une extension de plus de 4'000 m<sup>2</sup> est envisagée sans être inscrite dans le PDR, celui-ci devra faire l'objet d'une modification. Dans tous les cas, les communes sont encouragées à coordonner leurs réflexions le plus en amont possible afin de garantir une cohérence avec le projet de territoire régional et cantonal.

Il s'agit d'examiner si d'autres solutions dans les zones à bâtir non construites à l'échelle régionale existent et, si tel est le cas, documenter les raisons pour lesquelles ces possibilités n'ont pas été retenues.

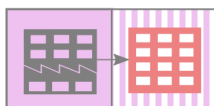
Par ailleurs, une pesée des intérêts sous l'angle de l'aménagement du territoire et de l'environnement doit être documentée, de même que l'utilisation optimale du sol, lors du choix des terrains pressentis pour être classés en ZAE, en particulier si des SDA sont en jeu (cf. article 30 alinéa 1bis de l'OAT).

En cas d'impact sur des SDA, le besoin qui justifie de consommer des SDA doit au moins être aussi important que la protection de celles-ci. Les variantes de site doivent montrer qu'il n'y a pas d'alternative plausible. Le dossier doit également documenter les compensations. La démarche et les critères de compensation des SDA sont renseignés dans le guide sur les SDA.



## 4 Création de nouvelles ZAE

### 4.4 Nouvelles ZAE liées aux besoins d'extension d'une entreprise



Documenter le  
besoin de  
l'entreprise

Pour les ZAE liées à une extension pour les besoins d'exploitation d'une entreprise, **les communes** doivent documenter le besoin en analysant le projet sous l'angle des questions suivantes :

- L'entreprise est-elle **située sur le territoire** communal ?
- L'entreprise peut-elle justifier d'un **besoin actuel, réalisable dans les 3 ans maximum, documenté et légitime** ?
- La surface concernée est-elle **contiguë à l'entreprise** ?
- Les **impacts** de l'extension prévue sont-ils **mineurs au regard** de l'environnement et les réseaux de mobilité ?
- Si le projet a un impact sur des SDA, celles-ci peuvent-elles être compensées ?

Si les questions susmentionnées peuvent être répondues par l'affirmative, l'examen d'autres solutions et une coordination régionale ne sont pas nécessaires. Si le projet n'est pas exécuté dans les 2 ans, le secteur retourne à son affectation antérieure (cf. article 47<sup>e</sup> et 98 LCAT).

## 5 Contenu attendu

### 5.1 Tableau de synthèse du contenu attendu (1/3)

Par la révision de leur PAL, **les communes** participent activement au SGZAE, en particulier au management des ZAE. Ainsi, les différents documents que composent le PAL doivent **traiter la problématique des ZAE**.

Le tableau de synthèse en pages suivantes propose renseigner les **éléments minimaux attendus**, pour chaque document du PAL, soit :

- la pré-étude ;
- le projet de territoire ;
- le plan communal d'affectation des zones ;
- le règlement communal d'aménagement ;
- le programme d'équipement ;
- le rapport sur l'aménagement du territoire (47 OAT).

Docu-ments	Contenu attendu	Contenu spécifique pour les <b>ZAE existantes</b> chapitre 3	Contenu spécifique pour les <b>nouvelles ZAE</b> chapitre 4
<b>Pré-étude</b>	<p><b>DIAGNOSTIC</b></p> <p>Décrire le profil économique actuel de la commune en renseignant notamment : le nombre, le type (primaire, secondaire, tertiaire) et la spatialisation sur le territoire des emplois et des entreprises.</p> <p><b>ENJEUX</b></p> <p>Identifier les enjeux principaux du développement économique de la commune.</p> <p><b>OBJECTIFS GENERAUX</b></p> <p>Renseigner les objectifs généraux de la commune en matière de développement économique.</p>	<p><b>L'utilisation actuelle</b> (analyse sommaire) des ZAE est-elle satisfaisante ? Des entreprises non industrielles se trouvent-elles en ZAE ?</p> <p><b>L'accessibilité générale</b> des ZAE est-elle satisfaisante ? Quelles mesures seraient nécessaires ?</p> <p><b>Des potentiels de densification</b>, d'optimisation ou de requalification des ZAE construites sont-ils identifiés ? Cas échéant, identifier les principaux enjeux et objectifs qui y sont liés.</p> <p><b>L'analyse de disponibilité</b> fournie par le Canton est-elle partagée par la commune ? <b>Renseigner la plateforme des ZAE</b> sur le géoportail en conséquence. Quelles mesures sont envisagées pour améliorer la disponibilité des ZAE ? Quelles zones devraient connaître un changement d'affectation ?</p>	<p>Quels est le type <b>d'agrandissement</b> de la ZAE envisagée ? (démarche: dans un pôle, hors d'un pôle, extension d'entreprise) ?</p> <p>Est-ce un <b>changement d'affectation</b> de la zone à bâtir ou est-ce par <b>extension</b> sur la zone agricole ? Des <b>SDA</b> sont-elles <b>impactées</b> ?</p> <p><b>Mentionner explicitement le choix</b> d'étendre la ZAE et initier la <b>justification du besoin</b>, définir le/ les périmètre(s), calculer le nombre d'hectares supplémentaires, initier au besoin es réflexions sur la <b>modification</b> du <b>PDR</b>.</p>

## 5 Contenu attendu

### 5.1 Tableau de synthèse du contenu attendu (2/3)

Documents	Contenu attendu	Contenu spécifique pour les ZAE <u>existantes</u> chapitre 3	Contenu spécifique pour les <u>nouvelles</u> ZAE chapitre 4
<b>Projet de territoire</b>	<p><b>VISION POLITIQUE</b> Décrire la vision politique pour le développement économique de la commune, en particulier pour la gestion des zones d'activités : quelle évolution souhaitée pour les ZAE, quels types d'activités à quel endroit ?</p> <p><b>DÉMARCHE</b> Démontrer la conformité régionale (PDR) de la gestion et de l'évolution des ZAE proposée.</p> <p><b>OBJECTIFS TERRITORIALES</b> Préciser les objectifs décrits dans la pré-étude et les transcrire sur le territoire communal.</p>	<p>Est-il prévu de préciser la nature des <b>entreprises souhaitées</b> dans les ZAE ?</p> <p>Des projets d'<b>amélioration</b> des infrastructures de <b>mobilités</b> en lien avec les ZAE sont-ils planifiés ?</p> <p>Comment les ZAE seront elles <b>densifiées, optimisées, requalifiées</b> ? Décrire les mesures choisies.</p> <p>Des ZAE seront elles <b>déclassées</b> ?</p> <p>Décrire les mesures choisies pour <b>améliorer la disponibilité</b> des terrains. <b>Renseigner la plateforme des ZAE</b> sur le géoportail en conséquence.</p>	<p>Quelle <b>information/coordination</b> est prévue auprès des autres communes de la <b>région</b> ?</p> <p>Démontrer la pertinence et la <b>justification du besoin</b> d'étendre la zone d'activités économiques et apporter les éléments de <b>coordination</b> au <b>niveau régional</b>. Au besoin, prévoir la procédure de <b>modification du PDR</b>.</p> <p><b>Affiner le/ les périmètre(s)</b> et le nombre d'<b>hectares</b> concernés par l'extension.</p> <p>Décrire la procédure pour compenser les <b>SDA impactées</b>.</p>
<b>Plan communal d'affectation des zones</b>	Définition et délimitation des zones d'affectation selon la nouvelle nomenclature (zone d'activités économiques 1 et 2).		
<b>Règlement communal d'aménagement</b>	Définir les règles de construction des ZAE en conformité à l'AIHC.		
<b>Programme d'équipement</b>	Définir l'équipement nécessaire (y compris desserte) pour les ZAE existantes et les éventuelles nouvelles zones		

## 5 Contenu attendu

### 5.1 Tableau de synthèse du contenu attendu (3/3)

Documents	Contenu attendu	Contenu spécifique pour les ZAE <u>existantes</u> chapitre 3	Contenu spécifique pour les <u>nouvelles ZAE</u> chapitre 4
<b>Rapport sur l'aménagement du territoire (47 OAT)</b>	<p>Synthèse du projet de territoire</p> <p>Démonstration de la conformité aux instruments d'aménagement de niveaux supérieurs (PDR, PDC).</p> <p>Historique des réflexions et justification des choix entrepris (pesée des intérêts) concernant les ZAE construites, non construites et evt. nouvelles.</p> <p>En cas d'impact sur des SDA, le besoin qui justifie de consommer des SDA doit au moins être aussi important que la protection de celles-ci. Les variantes de site doivent montrer qu'il n'y a pas d'alternative plausible. Le dossier doit également documenter les compensations.</p>	<p>Décrire les mesures décidées pour gérer et faire évoluer les ZAE construites en regard des principes de mise en œuvre.</p> <p>Documenter la démarche faite auprès des entreprises pour connaître plus précisément les besoins du tissu local/régional et les possibilités de densification, d'optimisation, d'amélioration de la qualité des sites.</p> <p>Décrire l'interprétation par la commune de l'analyse de disponibilité des terrains non construits en ZAE.</p> <p>Décrire les mesures décidées pour rendre les ZAE non construites disponibles ou pour changer l'affectation de celles-ci.</p> <p>Documenter la démarche faite auprès des propriétaires fonciers pour connaître leurs intentions sur les parcelles en ZAE non construites.</p>	<p>Documenter la justification du besoin et l'étude d'opportunité pour l'extension des ZAE.</p> <p>Documenter la démarche faite auprès des autres communes de la région pour justifier l'extension de la ZAE.</p> <p>Documenter le processus de modification du PDR.</p>

## 6 Compétences entre Canton et communes

Selon la fiche E\_12 du PDC, la répartition des compétences entre le Canton et les communes est la suivante :

**Le canton** établit le système de gestion des zones d'activités, dans les pôles et hors des pôles, traitant notamment des éléments suivants :

- occupation des zones d'activités ;
- disponibilité des surfaces ;
- utilisation des zones d'activités ;
- statut des réserves foncières ;
- état de l'équipement et de la planification ;
- compensation des SDA.

**Les communes :**

- **évaluent**, notamment dans le cadre de la révision des PAL si les activités économiques sont localisées au bon endroit et si les conditions pour le maintien ou le développement d'activités dans le tissu bâti sont réunies ;
- **adaptent** le PAL et le règlement afin de garantir la mobilisation et la bonne utilisation des zones d'activités ;
- **collaborent** au système de gestion des zones d'activités, notamment via le renseignement d'informations sur la plateforme des ZAE.

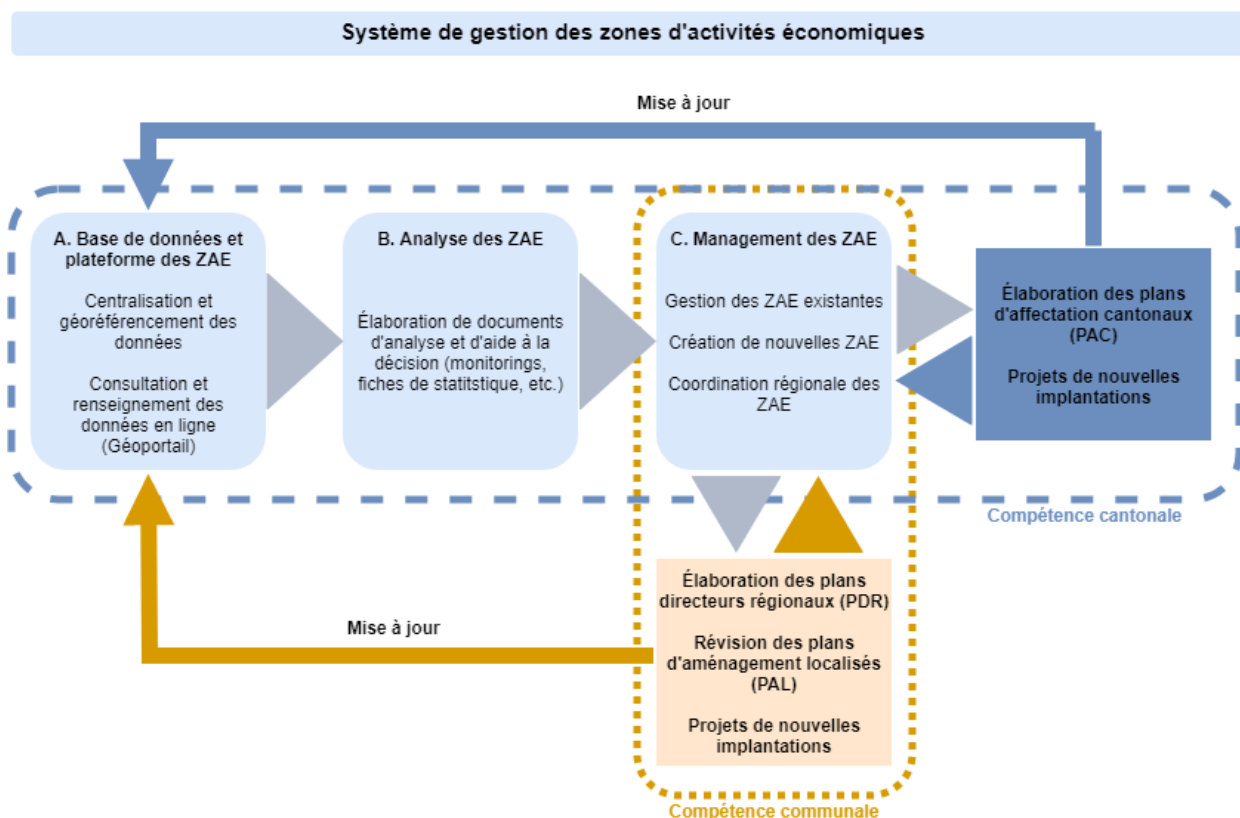


Figure 1 : Illustration du système de gestion des zones d'activités économiques et des compétences entre Canton et communes

## 7 Informations complémentaires

### 7.1 Rappel des bases légales

La création de nouvelles zones d'activités doit tenir compte des objectifs de l'article 15 de loi sur l'aménagement du territoire (LAT), notamment la coordination au niveau régional, la mobilisation des réserves internes et la garantie juridique de la disponibilité des terrains non construits en zone à bâtir.

Conformément à l'art. 30a, alinéa 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques (ZAE) requiert l'introduction, par le Canton, d'un système de gestion des zones d'activités. Ce système de gestion doit garantir, globalement, l'utilisation rationnelle des zones d'activités économiques. Par ailleurs, l'art. 30, alinéa 1bis de l'OAT s'applique lorsque des SDA sont impactées.

À l'article 13a, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) il est stipulé que le Canton doit mettre en place un système de gestion des zones d'activités économiques.

Selon l'article 3 alinéa 4 du règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire (RELCAT), c'est le service de l'aménagement du territoire qui est en charge du système de gestion des zones d'activités économiques garantissant leur délimitation et leur utilisation rationnelle sur l'ensemble du territoire.

### 7.2 Documents de références

- Fiche E\_12 du plan directeur cantonal « Mettre en place un système de gestion des zones d'activité », [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Fiche S\_21 du plan directeur cantonal « Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural », [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Bilan des zones d'activités, mars 2017, SAT, [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Monitoring ZAE 2018, octobre 2018, SAT, [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Règlement-type – commentaires et règlement, Guide du PAL, mai 2018, SAT, [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Surfaces d'assolement (SDA), mai 2017, SAT, [disponible en ligne](#) sur le site du Service de l'aménagement du territoire.
- Guide d'écologie industrielle et territoriale à destination des collectivités neuchâteloises, 2017, Benoît Charrière, Luc Jaquet, Lionel Walter, Sofies SA, [disponible en ligne](#) sur le site du Réseau urbain neuchâtelois (RUN)