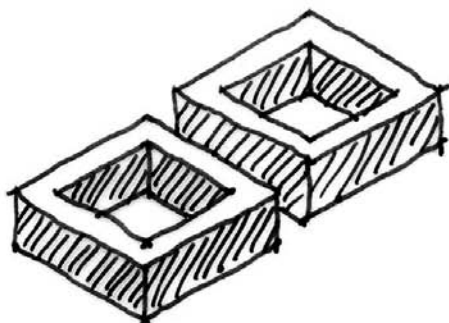
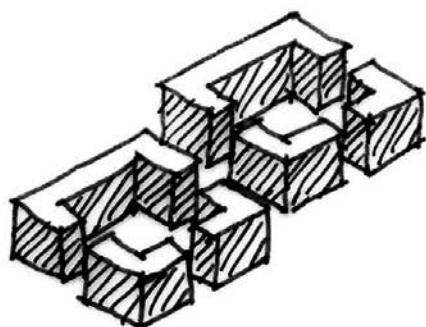
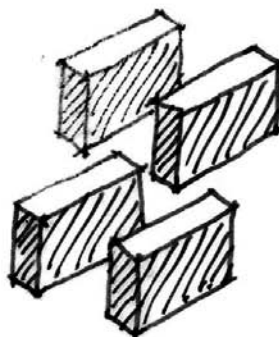


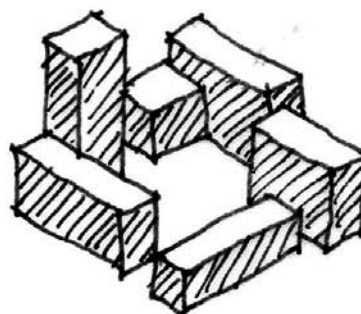
① UZAVŘENÝ BLOK



② VOLNÁ ZÁSTAVBA



③ POLOOTEVŘENÝ BLOK



④ KOMPOZICE BLOKU H.F.

VÝVOJ OD UZAVŘENÉHO BLOKU
K MAKROBLOKU

THE TRANSFORMATION FROM
THE CLOSED BLOCK TOWARDS
THE MACROBLOCK

Autorka Autor: Lucie Doležalová
podle originálu after original J. Lacase

Kam kráčí francouzský urbanismus? Plánování a realizace velkých projektů s účastí privátních developerů

Where is French Urban Design Headed? The Involvement of Private Investors in the Planning and Implementation of Large-scale Urban Development Projects

Lucie Doleželová, Milan Macoun

It is possible to view large-scale projects as "laboratories" for observing current global phenomena that influence and determine the development of contemporary cities. The French large-scale urban development projects (UDP) launched between the end of the eighties and after the year 2000 illustrate a shift of paradigm, affecting the main actors of the UDP: the public sector, which initially acted as the designer, developer and investor of large-scale UDPs has been replaced by the private sector. The aim of the present article is to shed light on the transformation concerning the main project actors and its impacts as regards the production of the urban fabric, i.e. the new urban district.

UDP management and investment was significantly influenced by the liberalisation of the French real estate market, which occurred after 2000. Moreover, the real estate market has undergone a profound change as a result of financialization. In the framework of financialization, real estate is treated as a financial asset providing a yield to investors. As such, the real estate enables the global investment of large amounts of funds. Furthermore, real estate investors benefitted from the support of fiscal subsidies provided by the national governments across Europe, seizing the opportunity and acquiring real estate portfolios of former state companies (railway, gas or car machinery companies etc.) which allowed them to gain strategic plots designated for urban regeneration projects. The financial weight and importance of private real estate investors has grown dynamically since 2000.

In urban planning legislation, no significant changes took place. French urban design continues to apply the traditional planning and project management tools only gradually adjusted to free-market conditions. The UDPs continue to be implemented based on the ZAC procedure, *Zone d'aménagement concertée*, introduced in the planning legislation as far back as 1967. The ZAC allows the planning, financing and implementation of the UDP in the framework of a single procedure. Though the ZAC has always been open to the involvement of private actors, since the respective decision of European Justice Court in 2004, however, the municipalities are not authorised to assign directly their proper development company SEM, *Société d'économie mixte*, to manage the UDP. The choice of the developer should be based on a competitive tender. Only in the case when the municipality entrusts the UDP management to an in-house SPLA, *Société publique locale d'aménagement*, owned by the local, regional or

national government, these public procurement rules do not apply. For this reason, many of the former municipal SEMs have been transformed to SPLAs after the private shareholders were paid off.

In itself, the practice of preparation and implementation of the UDP has been still more significantly influenced by neoliberal conditions. The role of private developers has become stronger since they launched their own land-banking strategies. And, through active land banking, private developers have become the inevitable partners of local authorities and their development agencies already in the preliminary phase of project planning. The role of public development companies in SPLA has been progressively reduced to coordination activities. The municipalities do not assign land development to SPLA, as the municipalities are not able to acquire the land sufficiently in advance as a result of insufficient public budgets, high land prices, and the dissolution of public land banking subsidies. On the other hand, the financial resources and experience of private investors has substantially increased over the last ten years. And in addition, the established groups of developers continuously refine their urban development know-how, so that they could offer consultancy services in urban policies to local authorities, including the management of UDPs.

The UDPs play a strategic role in contemporary city development, as they attract important economic activities. Local, regional and national politicians traditionally pay great attention to the UDP. As the UDP support the various ambitions of politicians-builders, or provide for the construction of significant public buildings, their final budget often shows an imbalance between expenses and incomes. The shift in the hierarchy among the actors of UDP logically emphasizes the economic aspects of the project as its priority. Cultural buildings, formerly considered as the driving forces of earlier projects, are replaced by commercial activities such as retail and leisure centres, followed by the construction of premium offices and luxury housing. Public urban policies aim at counterbalancing the tendency of the free market to provide plots designated exclusively for profitable activities. The public strategies and subsequent agreements with private investors seek to employ private benefits in the framework of public interests. Public institutions remain the main investors of public infrastructure

and facility equipment within the UDP, which de facto frees up space for further private investment.

Involving private actors in the early phase of project preparation aims towards the finding of a common solution to often the contradictory development strategies pursued by both public and private actors. The public urban policies promote three main principles concerning urban sustainability of the UDP: mixture of land uses, social mix and architectural diversity, which are currently given further supplements with various ecological criteria. Within the launching of the UDP, the municipalities address the additional urban, economic, social and environmental problems of a designated area. As a result, the UDP aims could include regulations concerning quotas for social housing, mixed uses in the framework of building plots, maintaining of local businesses, outstanding urban design and quality of architectural layout, sustainable solutions for transport and energy supply etc. The developers are selected on the basis of competitive dialogue, which allows the project partners to discuss and decide upon solutions capable of meeting the project requirements. However, the decisive criteria of the developer's selection are not limited to the architectural and urban aspects: what in practice prevails is the UDP project experience and financial background. The contract terms include clauses related to the transparency of project processes, the financing, the time schedule and the exit condition. Successful governance of the UDP does not only concern the cooperation between public and private partners, but mainly relies on the coordination between different public institutions. Political risks are seen as threatening to the goals of the UDP and the time horizons of private investors.

New processes of planning and implementation of the UDP, which could be denoted as private-led, are characterised by two aspects: the projects are "compressed" in terms of their physical structure and time. The time pressure lies in the developer's ability to start and complete a significant number of buildings in a short time. New city districts are developed on land areas having 20 – 40, with 5 – 10 years of envisaged building activities. Rapid completion of construction reduces the risks related to the real estate market fluctuations.

The physical concentration of UDPs is characterised by the following aspects. The limits of the individual parcels are annulled, so that the planning and construction can make use of the whole surface of building plots. A typical product of the contemporary urban development has become the 'macroblock', a form that meets three important urban requirements: the mixture of land uses, social mix and architectural diversity. Moreover the macroblock illustrates how the private sector operatively responds to the requirements of public administra-

tion and the current market situation. The macroblock is not monofunctional from the standpoint of its exterior appearance and planned uses: the façade layout is variable and the macroblock accommodates different uses such as offices, housing and eventually public facilities. From the technological point of view, though, the macroblock is monofunctional, as the units are built above a common parking underground using solid cast-concrete technology.

New planning and implementation of the UDP have encouraged the public and private actors to acquire new competencies in the field of urban development. The developers cooperate intensively with other developers in the framework of consortia, in order to fulfil the requirements for social and land use mix. The private developers deliver the social housing to public housing companies, yet they do not built social housing anymore, but only administrate and maintain it. In addition, the developers cooperate with teams of architects to fulfil the requirements for architectural diversity. Further, the developers accept and implement various public administrative requirements such as reduction of car traffic and parking places, energy-saving solutions for buildings and facilities etc. The new forms of cooperation are expressed in multiple contractual documents of either a formal or informal character. The main benefit for developers brought by the project participation is the saving of time. New project management allows for obtaining construction permits for the macroblock as a whole, authorising the construction of the given number of buildings, built by different developers.

The three UDPs described in this article (Paris-Rive-Gauche, Lyon Confluence and Île-Seguin – Rives de Seine in Boulogne-Billancourt) demonstrate the above-mentioned transformation from publicly managed UDP to private-led projects. The land development of the presented UDP has itself evolved from public financing towards a privately financed approach. It is in fact land ownership that represents the dividing line between the two project approaches. Whereas the oldest UDP Paris-Rive-Gauche could be classified as a publicly managed UDP, the UDP Lyon Confluence represents a transitional approach to project management, in which the public sector possesses the land but the project planning and implementation are supplied by private developers. The UDP Île-Seguin – Rives de Seine, namely the Trapeze district, could be classified as a fully private-led UDP. In this area, the public institutions failed to acquire the land themselves, ensuring the limitation of the role of public development agency merely to coordination. Nevertheless, the goal to implement the three criteria of urban sustainability remains a key responsibility of the public administration. Dependent on their successful application is essentially the sustainability of the UDP.

Úvod

Velké francouzské urbanistické projekty vždy lákaly české architekty a urbanisty ke zkoumání metod, které umožňují projekty komplexně plánovat, financovat a realizovat. Pohled na výrazné architektonické stavby a velkoryse pojednaná veřejná prostranství napovídá, že se jedná o záměry vyžadující velké investice. Velké projekty jsou výsledkem francouzského operačního urbanismu, který v mnohém byl a zůstává specificky francouzský¹ a jehož důležitou součástí je řízení projektů. Během posledních dvaceti let prošel francouzský urbanismus zásadní proměnou, kdy se na pozice projektantů, investorů a developerů velkých projektů dostávají místo veřejných subjektů subjekty privátní.

Cílem článku je ukázat, jak se transformace na pozicích hlavních aktérů městského rozvoje projeví na metodách řízení projektů a na formě výsledného produktu, kterým je nový kus města. Za hlavní příčinu transformace lze označit postupující liberalizaci ekonomiky, která zasáhla i do oblasti rozvoje a regenerace měst. Druhou příčinou je ústup státu a slábnoucí výkon veřejné správy v oblasti investic do rozvoje území. Výsledkem změn v investování do nemovitostí a ve vývoji legislativy, která podporuje volný trh, je nová pozice soukromých investorů v projektech rozvoje území. Druhá kapitola článku objasňuje nové metody plánování a realizace projektů, které jsou odpovědí na silnou pozici soukromých investorů a potřebu veřejné správy s investory na rozvoji spolupracovat. Třetí kapitola je věnována dopadům nových metod rozvoje na městskou formu. Tři francouzské projekty, Paris Rive Gauche, Lyon Confluence a Île Seguin – Rives de Seine v Boulogne-Billancourt, jsou ve čtvrté kapitole popsány z pohledu kritérií, která tvoří dělicí čáru mezi tradičními a nově řízenými velkými projekty.

Nová pozice privátních aktérů v projektech městského rozvoje

Velké urbanistické projekty jsou laboratoří, která umožňuje zkoumat aktuální procesy ovlivňující výstavbu měst. Jednou ze základních příčin transformace podmínek velkých francouzských projektů je neoliberální přístup k městskému rozvoji. Charakteristik města řízeného politikou volného trhu si tradičně všímají političtí ekonomové a sociologové.² Velké urbanistické projekty jako produkt neoliberálního urbanismu zkoumali geografové i ekonomové.³ Další geografové se přímo zaměřili na dopady financiarizace na řízení velkých urbanistických projektů.⁴ Francouzská ekonomka Ingrid Nappi-Choulet zkoumala strategie developerů a vliv financionalizace na investování do velkých projektů regenerací. Na vývoji realitního trhu od konce osmdesátých let do současnosti ukázala, jaké dopady přinesla financionalizace, neboli přeměna nemovitostí na produkt srovnatelný s ostatními finančními aktivy. Vedle zásahů veřejné správy směřujících k liberalizaci francouzského realitního trhu si všímala i postupné privatizace veřejnoprávních společností a komercializace jejich velkých realitních portfolií. Těchto momentů liberalizace a pobídek využívali soukromí investoři různých kategorií (finanční a institucionální investoři, developeři a nemovitostní fondy – *fondcière*). Finanční síla a význam těchto aktérů tudíž od roku 2000 dynamicky roste.⁵

Na rozšíření neoliberálního přístupu k územnímu rozvoji ve Francii měly podíl jak mezinárodní ekonomické subjekty, tak samotná francouzská politická reprezentace, která otevřením trhů chtěla dohnat konkurenční výhody ostatních západních zemí (Velká Británie, Spojené státy, Irsko, ale i Německo). Míra podílu soukromých subjektů na městském developementu je v západoevropských zemích rozdílná: největší podíl zaujímají developeři ve Velké Británii, nejmenší právě ve Francii. Německo se v tomto hodnocení v současné době nachází mezi dvěma výše zmíněnými typy developementu. Ve Francii se neoliberální přístup k rozvoji území v řízení velkých projektů projevil zpočátku velmi nenápadně. Francouzská praxe nadále používala zavedené nástroje, které byly novým podmínkám postupně přizpůsobovány. Pojem PPP se v odborné literatuře objevil jako novinka, v praxi byly ale různé metody zapojování soukromých investorů do rozvoje běžně používány.⁶ Přesto srovnání velkých projektů, zahájených koncem let osmdesátých, a projektů zahájených po roce 2000 vykazuje velké rozdíly v metodách řízení.

Francie byla ještě na počátku 90. let zemí, kde *aménagement urbain*, neboli rozvoj území ve smyslu investiční přípravy pro výstavbu, byl v kompetenci veřejné správy a do roku 1983 dokonce státu. *Aménagement urbain* byl považován za veřejnou službu, neboť v rámci péče o rozvoj měst zahrnoval aktivity spojené s plánováním a přípravou pozemků pro výstavbu.⁷ Postupující liberalizace trhů zasáhla francouzskou ustálenou praxi rozvoje území prostřednictvím legislativních změn vynucených evropskými principy volné soutěže. V městských projektech byl a dodnes zůstal nejčastěji

využívaným legislativním nástrojem ZAC (*Zone d'aménagement concertée*, zóna rozvoje řízená dohodou), zavedený do urbanistické legislativy v roce 1967. Od rozhodnutí evropského soudního dvora v roce 2004 nemůže veřejná správa pověřit developmentem území vlastní rozvojovou společností SEM, *Société d'économie mixte*, ve které byla účast veřejného kapitálu vždy povinně nadpoloviční, ale mohli v ní být zastoupeni i soukromí akcionáři, například velcí vlastníci pozemků (drážní podniky, plynárny apod.). Od roku 2006 a 2010 fungují ve Francii SPLA a SPL, *Société publique d'aménagement*, jejichž akcionáři musí být pouze místní samosprávné celky (region, département, metropole, obec), a které mohou být založeny a pověřeny rozvojem území bez výběrového řízení. Původní SEM byly v mnoha městech transformovány na SPL a soukromí akcionáři vyplaceni.

Přestože urbanistická legislativa umožňovala realizovat ZACy v tzv. soukromé režii, jednalo se v případě městských projektů o menší a méně významné projekty. V současnosti jsou však ZACy vedené soukromými developery (označovanými pojmem *opérateur*) čím dál častějším jevem. Kromě počtu roste velikost a strategický význam těchto projektů. Pohled na velké urbanistické projekty ukazuje, že se role soukromých developerů v řízení projektů posiluje od momentu, kdy začali uplatňovat vlastní pozemkové politiky.⁸ Role veřejných developerů, společností SPL, se postupně omezuje na roli koordinační. SPL se již nestávají developerem, kterého město pověřuje řízením projektu a převádí na něj pozemky k rozvoji. Dělicí hranicí mezi projekty tradičními a novými tak určuje vlastnictví pozemků. Důvodem, proč města nejsou schopna zajistit pozemky pro projekty ZAC s předstihem, je nedostatek financí, výše cen pozemků i zrušení státních nebo státem podporovaných pozemkových politik (pro vybraná území se v současnosti zavádí inovativnější finančně-pozemkové nástroje). Naopak finanční zázemí a schopnosti soukromých developerů vzrostly v posledním desetiletí natolik, že lze hovořit o privátních pozemkových politikách velkých developerů. Kromě toho vyrostlo i urbanistické know-how největších developerských skupin, které nabízejí veřejným aktérům poradenství a komplexní návrhy projektů regenerací včetně urbanistických studií (BNP Paribas). Odpověď na otázku, jaká je současná role měst v *aménagement*, zní: „Nakupují alespoň kousky pozemků, aby byly přímými účastníky projektů“.⁹

Velké projekty mají strategický význam pro rozvoj města, neboť slouží pro umístění důležitých aktivit. Za velkými projekty ve Francii stojí osobnosti politiky, starostové a v některých případech i prezidenti. Přestože velké projekty mají reprezentativní funkci a musí přitáhnout pozornost obyvatel i podniků, jejich úspěch je měřen vyvážeností nákladů a příjmů. U starších veřejných projektů bývalo obvyklé, že náklady na velké veřejné stavby (muzea, knihovny, parky) nebyly v rovnováze s příjmy z komerčních částí projektu (nadmístní infrastruktura není součástí rozpočtu projektů). V případě projektů privátních developerů je ziskovost nezbytnou podmínkou. Z logiky výměny rolí hlavních investorů velkých projektů vyplývá, že se mění i základní koncepce projektů. Takzvané lokomotivy projektů, jimiž bývaly veřejné kulturní stavby, jsou nyní spíše obří obchodně zábavní centra, na které navazuje výstavba kanceláří a luxusních bytů. Cíle týkající se nájemníků nových kancelářských objektů jsou u veřejných a soukromých investorů shodné. Velké projekty mezi sebou soutěží o umístění sídel velkých mezinárodních institucí a firem. Nadnárodní firmy z oborů bankovníctví, pojišťovnictví apod. volí sídla v prestižních projektech, které nabízejí velké a moderní plochy s příslušným vybavením i zelenými certifikacemi. Tato poptávka primárně ovlivňuje nabídku, což vede k výstavbě velkoplošných monofunkčních budov.¹⁰ Tendence volného trhu nabízet plochy pro bydlení a podnikání pouze na základě rentability je úskalím, kterému se veřejné urbanistické politiky snaží zamezit. Cílem veřejných strategií a následně dohod s investory je využití zisku projektů pro další veřejně prospěšné rozvojové cíle. Veřejné instituce pak zůstávají investorem veřejných staveb a prostranství, které de facto slouží jako pobídka pro soukromé investice.

Změny v plánování a realizaci velkých projektů

Změny na pozicích hlavního projektanta, investora a developera velkých projektů se projevily na metodách řízení projektů. Základním rozdílem mezi tradičním a novým plánováním a realizací velkých projektů je spolupráce veřejné správy se soukromými partnery již v počátečních fázích přípravy a návrhu projektu. Soukromé subjekty jsou zapojovány do počátečních návrhových fází projektů, stávají se jejich spolu-projektanty, což je zásadní rozdíl oproti praxi z let devadesátých. Tabulka ukazuje rozdíl mezi tradičními a nově řízenými projekty. U nových projektů jsou všichni klíčoví aktéři projektu zapojeni již v počáteční návrhové fázi. U tradičních projektů rozvoje území privátní developer vstupoval do projektu teprve v momentu nákupu vybavených pozemků. Fáze de-

SROVNÁNÍ TRADIČNÍHO A NOVÉHO ŘÍZENÍ VELKÝCH URBANISTICKÝCH PROJEKTŮ ROZVOJE MĚSTA

COMPARAISON OF TRADITIONAL
AND NEW MANAGEMENT
OF LARGE-SCALE URBAN
DEVELOPMENT PROJECTS

Autor Author: Barraud Sarfa,
upravené modified by: Lucie Doležalová

		MĚŘÍTKO ÚZEMÍ PROJEKTU SCALE OF DEVELOPMENT LOCALITY						MĚŘÍTKO PARCELY SCALE OF BUILDING PLOT						
		Definování strategických zásad rozvoje území Definition of project development strategy	Analýzy, studie, varianty rozvoje Urban preliminary studies, competitions	Konsolidace pozemků Land acquirement	Základní koncept urbanistického návrhu Project development framework	Výstavba nadměstní infrastruktury Main public infrastructure and equipments	Výstavba lokální páteří infrastruktury Local infrastructure and equipments	Zatavovací podmínky stavebních bloků Building regulations within plots	Stavební povolení Building permit	Výstavba infrastruktury na parcelách Connection of plots to utility networks	Výstavba objektů Construction phase	Prodej Marketing phase (sale, lease)	Držba a správa nemovitostí Asset management	Užívání nemovitostí Real estate use phase
TRADIČNÍ POSTUP ŘÍZENÍ TRADITIONAL PROJECT MANAGEMENT	Obec Municipality													
	Veřejný developer Public developer													
	Soukromý developer Private developer													
	Investor Capital Investor								×					
	Uživatel Users													
NOVÝ POSTUP ŘÍZENÍ NEW PROJECT MANAGEMENT	Obec Municipality													
	Veřejný developer Public developer							×						
	Soukromý developer Private developer		×		×			×						
	Investor Kapital investor			×										
	Uživatel Users													

finování cílů projektu, urbanistický návrh, příprava infrastruktury a stavební předpisy byly tradičně samostatnou kompetencí města nebo jeho veřejného developera (*aménageur*).

V posledním desetiletí, kdy dochází k tomu, že soukromí developéři „předběhnou“ město a stanou se vlastníky strategických pozemků, jsou partnerství v raných fázích přípravy projektu stále častějším jevem. Důvody a cíle veřejných a soukromých subjektů v projektech jsou rozdílné a je vhodné je před zahájením spolupráce otevřeně definovat. Město může v rámci projektu regenerace řešit sociální, ekonomické nebo environmentální problémy daného území. Může požadovat vyšší podíl sociálního bydlení než zákonem daných 20 %, může definovat požadavky na smíšenost funkcí v rámci objektů, požadovat udržení stávajících podnikatelských aktivit, hledat netradiční architektonicko-urbanistická řešení, podporovat inovativní technická a ekologická řešení dopravy nebo zásobování území. K participaci jsou vyzváni nejen budoucí developéři, ale i firmy nabízející návrhy dopravy, zásobování energiemi, nakládání s odpady nebo jiné smart služby. Soukromí účastníci jsou ke spolupráci na projektech vyzváni na základě soutěžních dialogů a po výběru se stávají smluvními partnery velkých projektů.

Samotné definování smluv o spolupráci na rozvoji je delikátní záležitostí, neboť musí soukromému partnerovi zajišťovat transparentnost procesů a financování projektu. Soukromý partner v rámci spolupráce s veřejným sektorem vyžaduje záruky dodržení časových plánů, standardů produktů i možnost vystoupení z projektu. Tyto požadavky soukromých účastníků narážejí na skutečnosti, které doprovázejí plánování a přípravu velkých urbanistických projektů ze strany veřejného sektoru. Do přípravy a realizace velkých projektů obvykle zasahují politické zájmy od nejvyšší vládní úrovně prezidentské, regionální, interkomunální až po úroveň komunální, přičemž politické boje probíhají nejen mezi různými patry politiky, ale i v rámci jednotlivých institucí.¹¹

Řízení se u velkých projektů netýká pouze spolupráce mezi sektorem veřejným a soukromým, ale závisí z velké části na koordinaci spolupráce mezi veřejnými aktéry. Politická rizika ohrožují cíle projektu po stránce finanční i po stránce kvality produktu, ale především ohrožují časové horizonty privátních aktérů.

Zavedené veřejné developerské společnosti, jako například pařížská SEMAPA, dokáží profesionálně fungovat srovnatelně se soukromými developery. V momentech propadu cen nemovitostí působí veřejní developeři dokonce stabilizačně, díky podpoře veřejných investic.¹² Projekty, ve kterých jsou veřejné instituce vlastníky pozemků, ale soukromí investoři jsou zapojeni již do návrhové fáze projektu, lze označit za mezistupeň mezi převážně veřejnými a převážně soukromými projekty. V takovýchto případech je soukromý investor vybrán na základě urbanisticko-ekonomické soutěže. Město předem definuje základní cíle rozvojového projektu a soukromí developeři v tandemu se silnými investory navrhuji podrobnější řešení vymezených stavebních bloků. Do konsorcií developerů jsou zapojováni architekti zvučných jmen, kteří soutěžním návrhům dodávají potřebnou image. Město vybírá developera nejen na základě architektonicko-urbanistické kvality projektu, ale zejména na základě jeho zkušeností a ekonomické síly.

Předmětem soutěže může i nemusí být nabídková cena pozemků. V případě, že se město rozhodne v zájmu „ohlídání“ kvality projektu podrobně definovat podmínky rozvoje regulací prostorovou a funkční, může předem určit prodejní cenu ploch, která je odstupňována pro různé druhy využití (zvýhodněná pro sociální bydlení). Pozemky, určené pro veřejná prostranství, nebývají předmětem developerské soutěže. Za účelem dosažení architektonické diverzity rozvoje velkého území může být plocha rozdělena na několik sektorů, které jsou předmětem soutěže a posléze realizovány různými konsorcií developerů.¹³ V opačném případě, kdy město potřebuje investory do lokality přitáhnout, nechává podmínky stavební regulace volnější a nabídková cena pozemků je předmětem soutěže na výběr developera.

Nové plánování a realizace velkých projektů, které lze označit za privátní, se projevuje dvěma základními charakteristikami: Projekty jsou „koncentrované“ jak po stránce fyzické, tak časové. Časová koncentrace je dána schopností velkých developerů připravit a po získání potřebných povolení v krátkém horizontu realizovat poměrně velké stavební celky. Velké části města na regenerovaných plochách o velikosti 20 – 40 hektarů jsou realizovány v průběhu pěti až deseti let. Rychlost výstavby developerům snižuje riziko cenových výkyvů na trhu nemovitostí. Jelikož velké privátní projekty ve Francii jsou záležitostí posledního desetiletí, je těžké hodnotit, jaký by byl jejich vývoj v případě delší krize, než byla ta poslední v roce 2007. O koncentraci fyzické pojednává následující kapitola.

Dopady nového plánování a realizace velkých projektů na městskou formu

Velké projekty jsou přehlídkou trendů urbanismu a architektury. Ve vývoji urbanistické formy se střídají fáze konzervativních a moderních přístupů. Toto střídání lze pozorovat i na velkých projektech realizovaných od konce osmdesátých let do současnosti. Odpověď na otázku, jakým směrem se vyvíjí současná urbanistická forma pařížských a francouzských projektů, hledal z pověření města Paříže známý architekt a historik architektury Jacques Lucan.¹⁴ Ve své knize podal zasvěcený výklad vývoje, který následoval po odmítnutí pravidel Athénské charty v sedmdesátých letech minulého století. Počátkem osmdesátých let byly v souvislosti s výzkumy historiků znovuoobjeveny přednosti hausmannovského města s blokovou zástavbou. Byl odmítnut styl přestaveb starého města metodou buldozeru. Velké projekty sedmdesátých let, prosazující volnou formu zástavby, která měla zajistit lepší větrání, oslunění i zeleň a zároveň oddělit horizontálně funkce dopravy, produkce a bydlení, se s postupujícím stárnutím komplexů staly hrozbou uživatelů i správců. Takzvaný urbanisme de dalle (urbanismus s přestropením dopravy umělým terénem) byl znovu nahrazen urbanismem uplatňujícím principy blokové zástavby. Revize pařížského územního plánu v roce 1984 znamenala návrat k tradiční urbanistické regulaci pro zastavěné části města. Pro přestavbové a rozvojové plochy se dále pořizovaly vlastní regulační plány. Jako by se architektům stala hausmannovská regulace záhy těsná, již v roce 1979 realizoval Christian Portzamparc svůj návrh Hautes-Formes, který se stal prototypem jeho konceptu Města III. věku. Tento koncept, uplatněný v soutěžním návrhu velkého projektu Paris Rive Gauche v sektoru Masséna, se stal vzorem současného urbanismu. Kompozice architektonicky výrazně individualizovaných objektů, které v rámci bloku dodržují uliční čáru, ale nikoliv princip štitových stěn a uzavřenou uliční frontu, jsou vytvořeným kompromisem mezi tradiční blokovou a moderní otevřenou urbanistickou formou.

Vliv neoliberálního přístupu v urbanismu na městskou formu nelze přímo prokázat. Přesto ho lze pozorovat na několika aspektech: v nových projektech došlo ke smazání měřítka parcely, tudíž plánování a výstavba probíhají na úrovni celých bloků. Tyto takzvané makrobloky sice nejsou monofunkční, ale spodní stavba obsahující parking je často sdíleným objektem, což nápadně připomíná stavební komplexy ze sedmdesátých let, včetně umělého povrchu tvořeného zastropěním garáží. Architekti a investoři se upínají na požadavky oslunění, počítačové programy modelují objekty podle environmentálních kritérií (směr větru, hlukové bariéry apod.). Hlavní problém současného urbanistického trendu makrobloků však může spočívat v udržitelnosti projektů z hlediska použitých konstrukčních metod. Developeri, coby velké stavební a betonářské firmy realizují objekty jako monolit. Monolit představuje časovou úsporu oproti výstavbě skeletu, zato ale neumožňuje případnou adaptaci staveb v průběhu času pro jiné způsoby využití. Další problém lze spatřovat v nárocích na správu makrobloků. Jak se ukázalo u komplexních stavebních objektů ze sedmdesátých let, jejich regenerace naráží na složitou síť vlastnických a nájemních vztahů, rozdělujících objekt půdorysně i vertikálně.

Makroblok lze označit za produkt současného developmentu. Reflektuje požadavky definované urbanistickými zásadami a rozvojové cíle velkých projektů. Makroblok splňuje tři základní zásady: zasazení do kontextu stávajícího města, dodržení funkční a sociální smíšenosti a zajištění architektonické diverzity. Makrobloky zároveň ukazují, jak operativně zareagoval soukromý sektor na podmínky veřejné správy a současnou ekonomickou situaci. Soukromí developeri dokáží vzájemně spolupracovat, aby splnili požadavky funkční a sociální smíšenosti. Sami staví objekty sociálního bydlení, které veřejné bytové společnosti po výstavbě pouze přejímají a zajišťují jejich správu. Developeri si osvojili využívání vícečlenných týmů architektů, aby splnili požadavek architektonické diverzity. Naučili se akceptovat i další podmínky rozvoje, jako je omezení počtu automobilů a parkovacích míst, dodržování energetických kritérií, ekologické hospodaření s přírodními zdroji apod., aby splnili požadavky veřejné správy odpovídající různým ekologickým standardům. Nové plánování a realizace velkých projektů vedly k vývoji nových forem spolupráce mezi developery a veřejnou správou. Příkladem je velké množství workshopů, které provází fáze návrhu a implementace projektů, nebo různé druhy dohod a smluv, kterými jsou aktéři projektů vázáni. Ziskem developerů ze spolupráce s ostatními subjekty je čas, neboť nové řízení projektů umožňuje získávat stavební povolení najednou pro celé makrobloky, čítající vždy několik objektů někdy i různých developerů.

Srovnání tří velkých projektů

Tři sledované projekty Paris Rive Gauche, Lyon Confluence a Île Seguin – Rives de Seine v Boulogne Billancourt mapují celý výše popsaný vývoj od tradičního veřejně řízeného k soukromému developmentu. Zároveň tyto tři projekty ilustrují vývoj urbanistických forem od klasické blokové zástavby po současnou formu makrobloků. U velkých projektů není výjimkou, že jejich příprava a realizace trvají několik desetiletí. Z toho důvodu je možné v rámci jednoho projektu najít v projektově oddělených sekcích různé urbanistické formy (Paris Rive Gauche) i různé formy developmentu (Île Seguin). Všechny velké projekty byly realizovány procedurou ZAC. Pro nejstarší z projektů, Paris Rive Gauche, byl ještě vytvořen samostatný regulační plán PAZ. Nové projekty ZAC, realizované po reformě legislativy v roce 2000, musely být v souladu s územním plánem PLU (Plan local d'urbanisme). Všechny projekty byly obsaženy v nadmístním stupni plánovací dokumentace a ve strategických dokumentech měst. Přestože konkrétní program projektů procházel během dvaceti let vývojem, strategický význam, hlavní cíle a politická podpora projektů nikdy zpochybněny nebyly.

4.1. ZAC Paris Rive Gauche

Zahájení projektu: 1991

Rozloha ZAC: 130 ha (26 ha přestropení kolejíště)

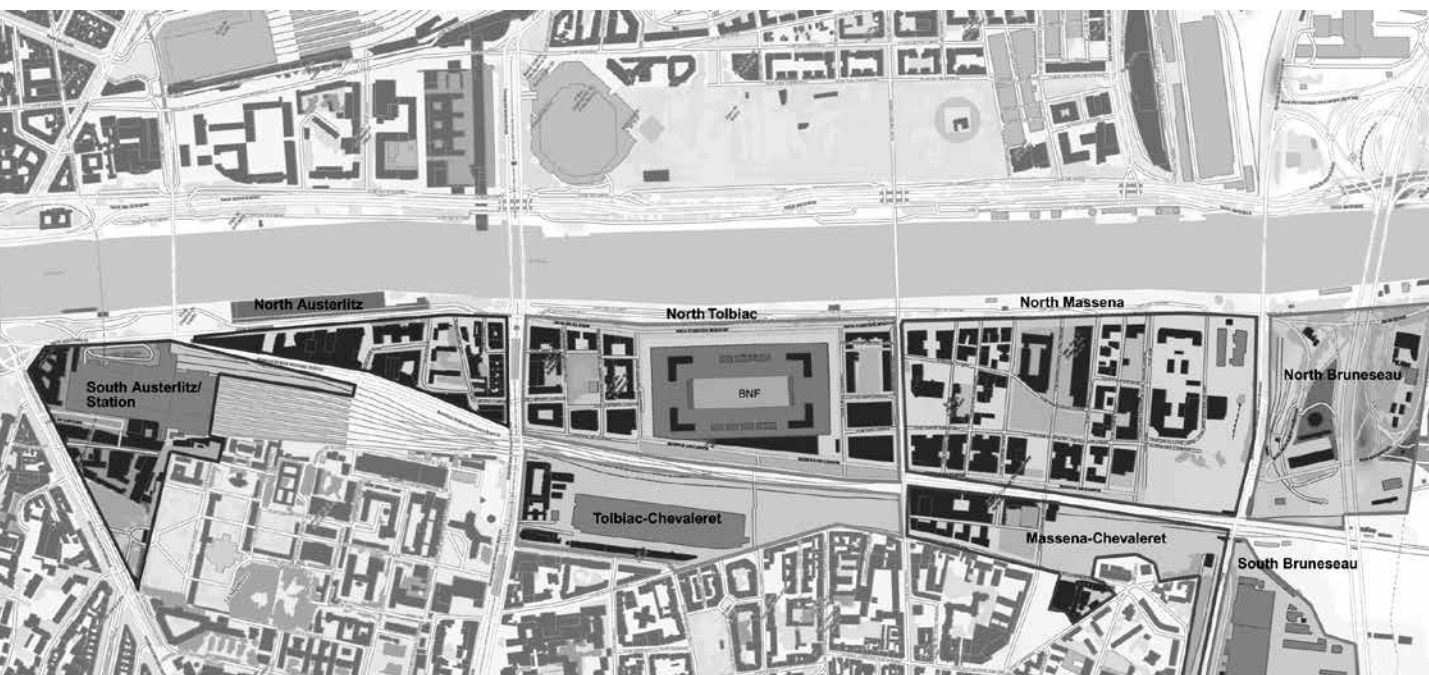
Aménageur: SPL SEMAPA

Stavební program: 585 000 m² bydlení (7 500 byt. jednotek), 745 000 m² kancelářské plochy, 405 000 m² maloobchod a služby, 515 000 m² občanská vybavenost, 98 000 000 m² zelené plochy.

Sektory: Austerlitz, Tolbiac, Masséna, Bruneseau

Model řízení ZAC: veřejný

Urbanistická forma: odlišná v jednotlivých sektorech



**SEKTORY PROJEKTU
PARIS RIVE GAUCHE**

THE DISTRICTS OF
PARIS RIVE GAUCHE UDP

Autor Author: Lucie Doležalová



**SEKTOR TOLBIAC S UZAVŘENOU
BLOKOVOU ZÁSTAVBOU,
ARCHITEKT KOORDINÁTOR
R. SCHWEIZER**

THE TOLBIAC DISTRICT WITH
A CLOSED URBAN BLOCK
STRUCTURE, COORDINATING
ARCHITECT R. SCHWEITZER

Foto Photo: Lucie Doležalová



**SEKTOR MASSÉNA
S KOMBINOVANOU BLOKOVOU
A OTEVŘENOU ZÁSTAVBOU,
ARCHITEKT KOORDINÁTOR
CHRISTIAN PORTZAMPARC**

THE MASSÉNA DISTRICT WITH
A COMBINED OPEN AND CLOSED
BLOCK STRUCTURE, COORDINATING
ARCHITECT CHRISTIAN
PORTZAMPARC

Foto Photo: Lucie Doleželová

Projekt byl zahájen v roce 1991 a v současnosti je regenerace území téměř dokončena. V roce 2008 došlo k rozšíření rozsahu projektu za hranice Paříže. Umístění Francouzské národní knihovny (BNF) bylo samostatným rozhodnutím prezidenta Françoise Mitterranda a vyžádalo si přepracování studií pořizovaných městským urbanistickým institutem APUR.

Městské developerská společnost SEMAPA byly založena v roce 1985. Jejími majoritními vlastníky byly město Paříž a dráhy SNCF, vlastník 30% pozemků v území. Mezi SEMAPA a SNCF byla podepsána dohoda o vybudování přestropení kolejí a postupném prodeji pozemků v momentě, kdy byly připraveny k výstavbě. V roce 2012 byla SEMAPA převedena na SPLA a dohoda se SNCF, která dále nemohla být privátním akcionářem SPLA, byla upravena.

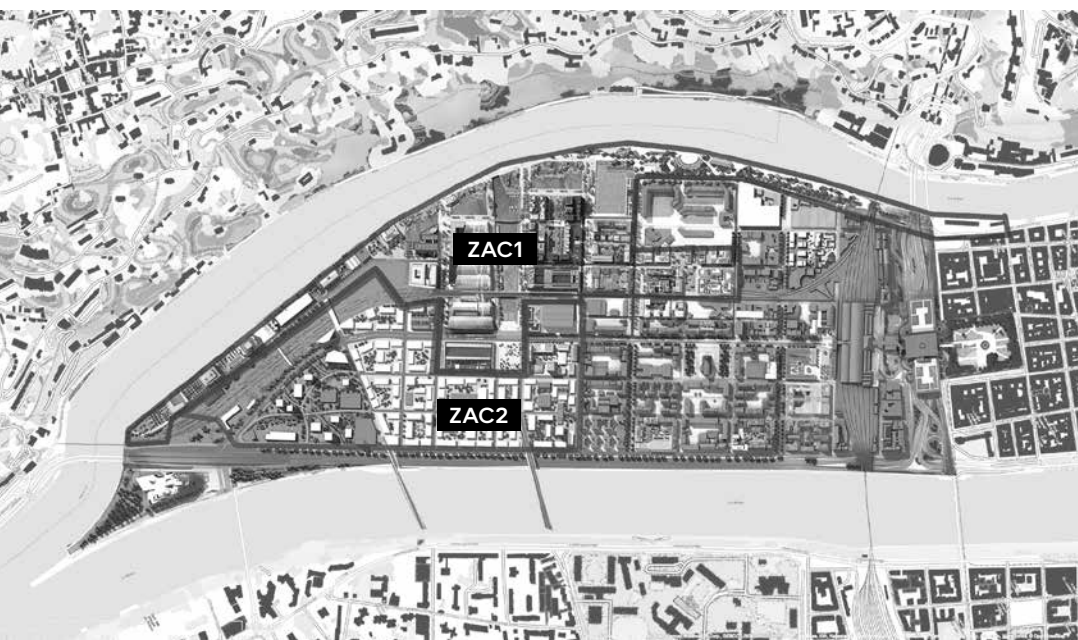
APUR zpracoval pro ZAC na základě výsledků studií a soutěží regulační plán PAZ, který definoval hlavní urbanistické zásady regenerace území, včetně návrhu přestropení kolejí. Pro jednotlivé sektory byly vypisovány architektonicko-urbanistické a krajinářské soutěže, jejichž laureáti se stali architekty koordinátory sektoru a zpracovávali podrobnější urbanistickou regulaci pro stavební povolení. SEMAPA vypisuje výběrová řízení na prodej jednotlivých stavebních parcel nebo celých bloků.

Architektem koordinátorem nejstaršího sektoru Tolbiac (sektor kolem BNF) byl R. Schweitzer. Navrhl urbanistickou strukturu téměř uzavřených bloků s velkými zelenými dvory. Převážná část objektů jsou bytové domy zahrnující sociální, podporované a soukromé bydlení.

Architektem koordinátorem sektoru Masséna se stal Ch. Portzamparc. Jeho soutěžní návrh s urbanistickou formou Města III. věku je mixem blokové a otevřené zástavby. Návrh se během realizace několikrát změnil, například rozhodnutím zachovat industriální objekty původně určené k demolici. Ohniskem sektoru Masséna je rekonstrukce budovy Grands Moulins na prostory pro univerzitu Paris Jussieu. Velkoryse pojatá veřejná prostranství kolem univerzity kontrastují s hustou zástavbou bytových domů v severní části sektoru, které nejvíce odpovídají původnímu návrhu Portzamparcova Města III. věku. U kancelářských budov se nepodařilo prosadit plánovanou skulpturální formu zástavby. Kancelářské objekty zabírají celé stavební bloky a maximálně využívají jejich plochu. Ze strany bulváru de France jsou v parteru kancelářských objektů umístěny plochy maloobchodu a služeb.

Sektor Austerlitz, jehož architektem koordinátorem je P. Chemetoff, zahrnuje plochy kolem nádraží. Volné plochy byly zastavěny velkými kancelářskými objekty, jejichž realizace „zachraňovala“ rozpočet projektu v době krize 1993 – 1998.

V sektoru Bruneseau právě probíhá výstavba výškových staveb. Sektor se nachází za administrativní hranicí Paříže, a tudíž v něm neplatí zákaz výškových staveb. Architektem-koordinátorem je Atelier Lion a spol.



**PROJEKT LYON CONFLUENCE
S VYZNAČENÍM ZAC 1 A ZAC 2
ARCHITEKTI ATELIER RUELLE,
F. GRETHER, HERZOG
& DE MEURON, M. DESVIGNE**

THE ZAC 1 AND ZAC 2 OF THE UDP
LYON CONFLUENCE
ARCHITECTS ATELIER RUELLE,
F. GRETHER, HERZOG & DE MEURON,
M. DESVIGNE

Autor Author: Asylum, SPLA Lyon
Confluence, Lucie Doleželová

4.2. ZAC Lyon Confluence

Zahájení projektu: 2003

Rozloha ZAC: 150 ha, z toho 75 ha území pro nový rozvoj

Aménageur: SPL Lyon Confluence

Stavební program ZAC 1: 130 000 m² bydlení, 150 000 m² kanceláře a podnikatelské plochy,
120 000 m² maloobchod, volný čas a služby

Stavební program ZAC 2: celkem 420 000 m²

Sektory: ZAC 1 – 41 ha, ZAC 2 – 35 ha

Model řízení ZAC: poloveřejný

Urbanistická forma: ZAC 1 skulpturální makrobloky, ZAC 2 otevřené makrobloky

První příliš velkolepý záměr ZACu z roku 1998 byl po volbách opuštěn a nahrazen dvěma ZACy 1 a 2. ZAC 1 je rozdělen na 3 sektory, jejichž realizace probíhala téměř současně. Lokomotivou ZACu 1 je velké obchodně zábavní centrum, nyní patřící společnosti Unibail-Rodamco. Druhý sektor zahrnuje bloky A, B, C umístěné na břehu nového vodního kanálu. Architektonické solitéry se staví ve třetím sektoru, nazvaném Port Rimbaud. Samostatným projektem je budova muzea, navržená studiem Coop Himmelblau. V zastavěném území ZACu 1 byly realizovány projekty rekonstrukcí původních staveb a veřejných prostranství.

Model řízení projektu lze označit za poloveřejný. Veřejný developer, na kterého město převedlo konsolidované pozemky, koordinuje soukromé projekty developerů a zajišťuje výstavbu veřejné infrastruktury a prostranství. Na projekt obchodního centra byla vypsána soutěž „na klíč“, ve které konsorcium developera, investora a architekta zajišťovalo komplexní návrh projektu a ručilo za jeho provedení. V roce 2012 byla SEM transformována na SPL.

Na bloky A-B-C byla vypsána developerská soutěž se zveřejněnými cenami pozemků odstupňovanými podle jejich funkčního využití. Byly vybrány tři developeri na tři stavební bloky s různými stavebními programy. Na návrhu staveb pracovalo 12 týmů architektů. Výsledkem je velmi, možná až příliš, diverzifikovaná architektonická forma. Pro ZAC 2 byl v soutěži vybrán projekt kanceláře Herzog & de Meuron, který prosazuje opačnou koncepci: přísně ortogonální půdorysy i tvarosloví a jednotnou černo-bílou barevnost kancelářských i bytových objektů. V parteru všech objektů u frekventovaných ulic musí být plochy pro služby. Z důvodu rizika podzemních vod bude realizováno pouze jedno podzemní podlaží parkingů, ostatní místa budou sdílena na den a noc v parkovacích domech.



BLOKY A-B-C V RÁMCI ZAC 1
URBAN BLOCKS A-B-C OF THE ZAC 1
Foto Photo: Lucie Doleželová

MODEL PŘIPRAVOVANÉHO ZAC 2
THE MODEL OF THE ZAC 2 UNDER
PREPARATION
Foto Photo: Lucie Doleželová

4.3. ZAC Île Seguin – Rives de Seine v Boulogne-Billancourt

Zahájení projektu: plánování 1992, schválení ZACu 2003, zahájení výstavby sektoru Trapèze 2006

Rozloha ZAC: 74 ha

Aménageur: SAEM Val de Seine Aménagement

Stavební program: 930 000 m², rozdělených do: 394 300 m² bydlení, 343 100 m² kanceláře, 192 600 m² občanská vybavenost, podnikání a maloobchod

Sektory: Pont de Sèvres (regenerace sídliště), Trapèze (37,5 ha), Île Seguin

Model řízení ZAC: poloveřejný

Urbanistická forma: „uzamčený“ makroblok

Plánovací fáze projektu regenerace ploch po bývalé továrně Renault trvala výjimečně dlouho. První studie byly zahájeny v roce 1992, ihned po rozhodnutí o ukončení výroby v místní automobilce. Specifikem tohoto velkého projektu je, že město Boulogne-Billancourt, které má kompetence v územním plánování, má jen 117 000 obyvatel, ale na jeho území se připravoval projekt regionálního významu. Do politických sporů o tom, jaká bude míra rozhodování státu, departementu a spolku ekonomicky silných obcí na západní hranici Paříže, se zapojovali starostové, významní zastupitelé i prezident a zároveň iniciátor projektu Velké Paříže Nicolas Sarkozy. Největší spory probíhaly o budoucí využití ostrova Île Seguin. Spolupráci a investici do nového muzea nabídl významný finančník François Pinault, z projektu ale pro nedodržení termínů ze strany města ustoupil. Spory se vedly i mezi architekty, nejprve o zachování a po demolici ostrovní továrny o míře a podobě výstavby na ostrově. Než došlo ke shodě o výstavbě na ostrově, vyrostla v sektoru Trapèze nová městská čtvrť, postavená konsorciem tří velkých developerů. Ti předběhli ve vyjednávání o pozemcích všechny veřejné instituce, které ztratily po privatizaci Renaultu v roce 1996 šanci na úspěch.

V sektoru Trapèze, kde je realizováno 70 % kapacity ploch projektu, je úloha veřejného developera pouze koordinační. Vlajkovou lodí rozvoje na Trapèze je výškový objekt od Jeana Nouvela. Zástavba je velmi dobře napojena na stávající urbánní strukturu Boulogne a v jejím centru je parková plocha o rozloze 7 ha. Makrobloky jsou realizovány třemi velkými developery, kteří se dělí o různé funkční využití a v některých případech i podzemní parkoviště, ale získávají společně stavební povolení. V rámci makrobloků jsou zapojeny i objekty sociálního bydlení, přičemž podíl sociálního bydlení v projektu stanovila veřejná správa až na 30 %. Veřejný developer zajišťuje výstavbu infrastruktury a občanského vybavení. Zajímavostí makrobloků je, že ačkoliv jsou koncipovány jako částečně otevřené, vchody do dvorů jsou uzavřeny mřížemi.

Závěr

Od roku 2000 prochází francouzské velké městské projekty nepřehlédnutelnou transformací. Po stránce legislativní k velkým změnám nedošlo. Francouzský urbanismus využívá nadále tradiční nástroje operačního urbanismu a příslušné části legislativy byly přizpůsobeny podmínkám volného trhu. Praxe plánování a realizace velkých projektů se neoliberálním podmínkám přizpůsobila viditelněji. Původně veřejně řízené velké projekty jsou nahrazovány projekty s výrazným podílem privátních subjektů. Díky aktivním pozemkovým politikám velkých soukromých developerských společností se tyto stávají nevyhnutelnými partnery místních samospráv a jejich rozvojových agentur již ve fázi plánování a přípravy velkých projektů. Veřejná správa dokáže v rámci spolupráce prosadit své požadavky týkající se podmínek funkční a sociální smíšenosti a urbanisticko-architektonické kvality projektů. Na druhou stranu je viditelný posun ke komerčním cílům projektů, daný sníženou mírou investiční participace veřejného sektoru. Investice veřejného sektoru ve výsledku záměrně nebo nepřímou vytváří pobídky pro soukromé rozvojové cíle. Nejběžnější formou současného urbanismu se stal makroblok, ve kterém se propojují požadavky a rozvojové cíle soukromého a veřejného sektoru.

Článek byl podpořen grantem
č. 15-14770Y panelu č. P104 (GAČR)
s názvem: „Nová tvář měst, jak ji
formují principy udržitelného rozvoje
a strategie developerů“.

The article was supported by grant
No. 15-14770Y panel No. P104 (GAČR)
named: 'A new face of cities – as
they are shaped by the principles of
sustainable development and developer
strategies'.

Mgr. A. LUCIE DOLEŽELOVÁ, Ph.D.
Ing. arch. MILAN MACOUN

FAKULTA ARCHITEKTURY ČVUT
V PRAZE

Tháškova 9
166 34 Praha 6
Česka republika

lucie.dolezel@gmail.com
macoun.architekt@gmail.com

ZAC ÎLE SEGUIN – RIVES DE SEINE S VYZNAČENÝMI SEKTORY

THE DISTRICTS OF ZAC ÎLE SEGUIN –
RIVES DE SEINE

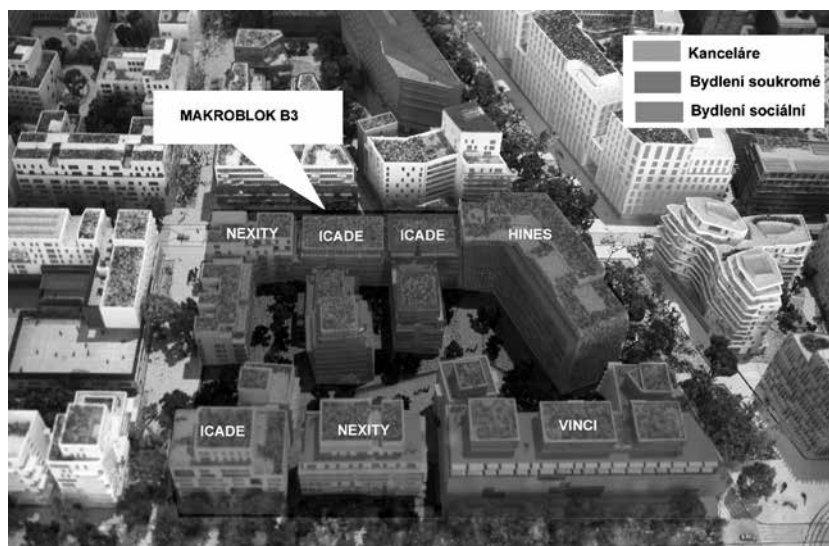
Autor Author: Lucie Doležalová, SAEM
Val de Seine Aménagement



MAKROBLOKY V SEKTORU TRAPÈZE

THE MACOBLOCKS COMPLETED IN
THE TRAPÈZE DISTRICT

Autor Author: Lucie Doležalová



1 DOLEŽELOVÁ, Lucie: Nástroje pro rekonverze nevyužitých průmyslových ploch s případovými studiemi Praha, Lyon, Issy-les-Moulineaux, Paris Rive Gauche. Disertační práce Fakulta architektury ČVUT v Praze, Praha, 2003. 294 s.; DOLEŽELOVÁ, Lucie: Regenerace brownfieldů – Vývoj politik a příklady realizací. Praha, Ireas o.p.s. 2015. 112 s.

2 Le GALÉS, Patrick: Le Retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. Paris, Presses de Sciences Po 2011, 486 s.; HARVEY, David: The Limits to Capital. London, Verso 2006. 478 s.

3 FAINSTEIN, Susan S.: The City Builders: Property Development in New York and London, 1980 – 2000 (Studies in Government & Public Policy). Univ. Press of Kansas, September 2001. 310 s.

4 BARRAUD-SERFATY, Isabelle: Pourquoi la privatisation de la ville avance a grand pas. La Tribune, 6 juin 2014, 92, s. 27; GUIRONNET, Antoine – HALBERT, Ludovic: Urban Developments

Projects, financial markets, and investors: A research note. Note de recherche pour la Chaire Ville de l'École des Ponts, 2015. 30 s. Available at www.hal-01126673; THEURILLAT, Thierry – CREVOISIER, Olivier: Sustainability and the Anchoring of Capital: Negotiations Surrounding Two Major Urban Projects in Switzerland. Regional Studies 48, 2014, 3, s. 501 – 515.

5 NAPPI-CHOULET, Ingrid: The Role and Behaviour of Commercial Property Investors and Developers in French Urban Regeneration: The Experience of the Paris Region, Urban Studies 43, 2006, 9, s. 1511 – 1535; NAPPI-CHOULET, Ingrid: La financiarisation du marché immobilier français: de la crise des années 1990 à la crise des subprime de 2008. Revue d'Economie Financière, juin 2013, 110, s. 189 – 205.

6 RENARD, V.: Ville et finance: quoi de neuf? Urbanisme, mai – juin 2012, 384, s. 77 – 78.

7 Promoteur, developer, kterým byly stavební firmy, nastupovaly do procesu rozvoje území až ve chvíli, kdy kupovaly od města, respektive

jeho rozvojové společnosti (nejčastěji SEM – Société d'économie mixte) zasíťované pozemky s regulací a požadavky na výstavbu. Developeri připravující pozemky a zároveň realizující výstavbu objektů, jak je chápeme v české praxi, ve Francii sice existovali, ale jejich oblastí podnikání byla výstavba individuálního bydlení nebo ploch pro podnikání na periférii měst. Pro tento druh výstavby využívali developeri nástroj urbanistické legislativy nazvaný lotissement, což je jednodušší forma přípravy území, spočívající v rozparcelování pozemků a výstavbě infrastruktury.

8 BARRAUD-SERFATY, Isabelle – TRAUTMANN, Flore: Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs? La revue foncière, 2016, 1 – 2, s. 9 – 14.

9 Rozhovor se Soniou Guelton, profesorkou na Université de Paris-Est Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris, Champs-sur-Marne, obor ekonomie regionálního a místního územního rozvoje 22. 3. 2016.

10 GUY, Simon – HENNEBERRY, John – ROWLEY, Steven: Develo-

pment cultures and urban regeneration. Urban Studies 39, 2002, 7, s. 1181 – 1196.

11 WILLIAME, I.: L'impossibilité d'une Île Réflexions sur la durée et les échecs du projet urbain de l'Île Seguin a Boulogne-Billancourt, Mémoire du Master 2 Urbanisme et Aménagement. Université de Paris-Est Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris, Champs-sur-Marne 2010. 90 s.

12 TREVILLON, Edward: System theory and the commercial development process – towards an understanding of complex behaviour and change. In: GUY, Simon – HENNEBERRY, John: Development and Developers. Blackwell Publishing 2002, s. 181 – 204.

13 Touto metodou byla organizována soutěž na developery v projektu Lyon Confluence, viz Communauté urbaine de Lyon, Lyon Confluence: A, B, C d'une consultation, Lyon, 10/2005. 66 s.

14 LUCAN, Jacques: Où va la ville aujourd'hui? Formes urbaines et mixités. Editions de La Villette 2012. 206 s.