L'ARCHITECTURE D'AUJOURD'HUI

Décembre 2018

France

'A'A' 428

L'Architecture d'Aujourd'hui

Commandes privées, vocations publiques

Décembre 2018

'A'A'

L'Architecture d'Aujourd'hui 428

Il faut trouver des échappatoires tout en respectant les règles.

Dossier : Commandes privées, vocations publiques

PROFESSION

Réinventer Paris I, à qui profite le hold-up ?

CATHERINE SABBAH

The ‘Réinventer Paris I’ hold-up: cui bono?

David Chipperfield Architects
Morland Mixité Capitale, Paris IVe
En chantier depuis 2016, livraison prévue en 2020.
Under construction since 2016, to be completed in 2020.

Depuis le premier opus, les appels à projets urbains innovants (APUI) font florès en France et trouvent un écho international avec Reinventing Cities. Lancé en novembre 2014, Réinventer Paris I a fait souffler un vent nouveau sur la tête de ceux qui font la ville. Qu'en sortira-t-il ? De meilleurs projets ou une nouvelle approche de l'urbanisme ? En tout cas, le jeu d'acteurs entre maîtrise d'ouvrage publique et privée est rebattu.

Un bar est-il un espace public ? Et un *rooftop* ? On sera surpris d'apprendre que oui. Plus facile : un parc ? Oui aussi, et même s'il appartient à un propriétaire privé, s'il est fermé à certaines heures, comme les parcs et jardins d'une ville, et entretenu grâce à d'autres fonds que nos impôts. Quid d'une piscine, si elle est de temps en temps ouverte à des publics scolaires ? Et une serre ?

Ce genre d'espaces et d'équipements privés d'usage public a fleuri dans les réponses à la consultation Réinventer Paris I. Et alors que les projets affrontent l'un après l'autre l'épreuve du réel [en octobre 2018, 12 permis de construire avaient été délivrés, dont 8 définitifs, sur 22 lauréats, ndlr], il est utile – et sans doute prudent pour l'avenir – de repérer où la collectivité peut intervenir, et où elle n'a pas son mot à dire. *« Cet appel à projets est parvenu à rendre poreuse la muraille de Chine entre secteur public et privé »,* soutient Jean-Louis Missika, l'adjoint à la maire de Paris chargé de l'urbanisme, de l'architecture, du projet du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité. C'est une façon de voir…
L'échange de terrains entre la ville et les lauréats est un transfert de droits immobiliers, le plus souvent une vente, parfois un bail emphytéotique, conditionné par la première place au concours : c'est bien parce qu'une équipe a gagné qu'elle peut et doit s'engager – devant notaire – à construire tout ce qu'elle a promis devant le jury et écrit dans son offre ; comment elle compte financer les immeubles esquissés, et ce qu'elle mettra dedans… *« Préciser tout cela est une manière plus intelligente de travailler,* pense Michèle Raunet, notaire associée de l'étude Cheuvreux, qui suit de près ces consultations. *D'habitude, la collectivité en demande toujours plus à des partenaires qui cherchent à en faire toujours moins. »* Et là ?
Après avoir choisi des terrains dont tous n'étaient pas des pépites, donné les intentions programmatiques assez précises *via* le règlement de la consultation, après avoir exigé des candidats qu'ils inventent et qu'ils innovent, à leurs frais, après avoir jugé le résultat, la Ville s'assurera qu'il est bien construit et contrôlera parfois pendant dix ans que les engagements pris sont respectés.

Since phase I of 'Réinventer Paris', similar 'calls for innovative urban projects' have been flourishing in France, echoed further afield with the spate of 'Reinventing Cities'. Launched in November 2014, this call for new ideas to reinvigorate the French capital has brought a breath of fresh air to the way the authorities look at urban development. But what will be the outcome? Better projects or a new approach to urbanism? Either way, there has been a major redefining of roles between public and private clients.

Is a bar considered public space? A roof terrace? One might be surprised to learn that yes, they are. More straightforward is a park. Yes again, even if it belongs to a private owner and is closed at certain times, like the parks and gardens in a city, and that the maintenance is funded by means other than tax-payers'money. Same for a swimming pool, if it is occasionally open to school groups? And how about greenhouses?

These kinds of privately owned spaces and amenities for public use were prolific in the submissions for 'Réinventer Paris I'. And while these projects are now one by one battling with the constraints of reality (Editor's note: As of October 2018, 12 projects out of the 22 selected schemes had been granted planning permission, of which 8 were final), it might be useful – and certainly prudent for the future – to identify just where the public authorities can intervene, and where they cannot. "This project has managed to render porous the Great Wall of China that existed between the public and private sectors," says Jean-Louis Missika, Deputy Mayor of Paris and responsible for urbanism, architecture, the Grand Paris project, economic development and appeal. It's one way of looking at things…
The exchange of sites between the city and the project winners is a transfer of property rights, most often a sale, sometimes a long-term leasehold, dependant on the proposal of the team in first place in the competition. When a team is awarded the project, they must undertake – by means of a legal document – to build all that was promised to the jury and detailed in their written offer, specifying how they plan to finance the buildings they have designed, what they will install in them, and so forth. "Detailing these points is a more intelligent way of working," feels Michèle Raunet, partner with the notarial office Cheuvreux, who follows these consultations closely. "Usually the public authority asks for more and more from partners who try to do less and less." And in this case?

Jacques Ferrier Architecture, Chartier-Dalix
La Ville multi-strates, Paris XVIIe
Livraison prévue en 2022/To be completed in 2022.

Nicolas Laisné, Dimitri Roussel
Le Jardin habité, Paris XVIIe

À défaut, elle appliquera des sanctions financières. Voilà, en résumé, ce que Jean-Louis Missika appelle une *« muraille poreuse »* et qu'on serait plus tenté de nommer un formidable hold-up, tant la Ville garde la main sur ce qui se construit sur son territoire, tout en s'assurant que cela ne lui coûtera rien. *« Faux »*, répond l'intéressé, qui insiste sur la nouveauté du procédé et ses conséquences : alors que Paris aurait pu encaisser un milliard d'euros en choisissant les offres les plus hautes, elle aurait renoncé à 400 millions d'euros en sélectionnant les meilleurs projets. *« De l'argent que les promoteurs ne dépenseront pas pour acheter les terrains et qu'ils pourront utiliser pour améliorer la qualité de leurs projets »*, dit-il. Le fric-frac s'est déroulé sans violence, et aucune plainte n'a été déposée. Au contraire, les promoteurs en redemandent et se précipitent toujours plus nombreux pour répondre aux appels à projets urbains innovants (APUI) qui ont suivi Réinventer Paris I : la Métropole 1 et 2, les sous-sols, Angers, la Seine, Toulouse… *« Nous n'avons pas le sentiment que la ville ait bradé ses parcelles,* pense Thierry Laroue-Pont, le patron de BNP Paribas Real Estate, lauréat, avec Jacques Ferrier et l'agence Chartier-Dalix, du site Ternes-Villiers avec le projet Ville multi-strate. *En revanche, chaque candidature nous coûte très cher, plusieurs centaines de milliers d'euros lorsque nous répondons sur plusieurs sites. »* Ce que peuvent se permettre les grands groupes, mais pas toutes les entreprises. *« La phase 1 est une manière de se positionner, de se faire repérer, grâce à une idée, une intention, un discours. Nous répertorions les innovations, en nous assurant qu'elles sont économiquement viables et, comme tout le monde, mais personne ne le reconnaît, nous faisons un peu de surenchère pour l'emporter. C'est une forme de confiance en l'avenir. Si cette solution ne marche pas, il sera toujours possible d'en trouver une autre »,* estime Sandrine Peney, la directrice de l'innovation de Redman.

Les promoteurs connaissaient-ils tous les règles de ce nouveau type de commande avant de commencer à jouer? Pas sûr que la Ville de Paris ait elle-même tout prévu. *« L'engagement de performances et de résultats est de plus en plus répandu dans l'industrie, il y a là une évolution naturelle*

Having selected all the sites, not all of which were gems, provided precise programme objectives for the competition statement, having requested candidates to invent and innovate, at their cost, and finally having judged the results, the city will ensure that they are well built, and will monitor, for up to 10 years in some cases, that the proposals undertaken are indeed respected. Otherwise financial penalties will be enforced. In summary, this is what Jean-Louis Missika calls a "porous wall", and what we might be more inclined to call a hell of a heist, while the city keeps its hands on everything that is built on its land, all the while ensuring that it doesn't have to pay out a penny. "Not true," replies the party in question, insisting on the novelty of the procedure and its consequences: whereas Paris could have banked a billion euros by accepting the highest offers, it forewent 400 million euros by selecting the best projects. "Money that the developers will not have to spend on purchasing the sites, and which they will be able to use to improve the quality of their projects," he says. The robbery was carried out with no violence, and no complaint has been recorded. Quite the opposite, the developers are asking for more and reply in ever greater numbers to the "calls for innovative urban projects" (Appels à Projets Urbains Innovants, APUI) that have followed Réinventer Paris I: Métropole 1 and 2, the Basements, Angers, the Seine, Toulouse… "We aren't left with the impression that the city has sold off its plots," feels Thierry Laroue-Pont, head of BNP Paribas Real Estate and winner, with Jacques Ferrier and Chartier-Dalix, of the Villiers-Ternes site with their City Multi-Strate project. "However, each submission costs us a lot of money, several hundred thousand euros when we work on several sites." Which the big groups are able to do, but not every other company. "Phase 1 is a way of placing oneself, getting oneself noticed, with an idea, an intent, a narrative. We identify innovations, reassure ourselves that they are financially viable and, like everyone else, although no-one admits it, we go for a bit of one-upmanship to get the project. It's a form of trust in the future. If this solution

Manuelle Gautrand Architecture
Edison Lite, Paris XIIIe
En chantier depuis 2016, livraison prévue en 2019.
Under construction since 2016, to be completed in 2019.

Red Architectes
Bains-Douches & Co, Paris XVe
En chantier depuis 2018, livraison prévue en 2019.
Under construction since 2018, to be completed in 2019.

des partenariats entre les collectivités publiques et ceux qui agissent sur leurs territoires », reconnaît Séverine Chapus, la nouvelle directrice du département grands projets de BNP Paribas Real Estate. Ce n'est pas l'avis de tout le monde et les clauses sont parfois jugées trop contraignantes.

Pour Réinventer Paris I, la Ville aurait renoncé à 400 millions d'euros en sélectionnant les meilleurs projets au lieu des offres les plus hautes.

Beaucoup avouent que ce modèle économique, qui intègre des espaces non rentables financés par ceux qui le seront, ne tient parfois qu'à un fil : obligé de baisser d'un niveau le bâtiment de l'auberge Buzenval, Joachim Azan, le patron de Novaxia, a perdu son exploitant en même temps que son étage. *« Il lui fallait un nombre de lits que nous n'atteignions plus avec quatre niveaux au lieu de cinq. Il a laissé tomber l'affaire et nous avons dû en trouver un autre, ce qui nous a pris du temps et mis en risque »,* explique le promoteur, sans se plaindre, en tout cas publiquement, que son projet ait été modifié… après le choix du jury. Qu'advient-il des efforts financiers déployés par un lauréat lorsque son projet est finalement abandonné, comme sur le site Pitet-Curnonsky, sous la pression des riverains ?
Dans un premier temps, les espaces ouverts au public, partagés et présents dans 80% des propositions parce que ce sont eux qui aident à convaincre les jurys, rendent les projets attractifs, généreux, « inclusifs », tellement dans l'air du temps. Les promoteurs s'engagent à les porter deux, cinq ou dix ans et ils permettent aussi d'attirer des investisseurs convaincus que ces immeubles mixtes prendront de la valeur. Swiss Life a racheté le projet de la

doesn't work, it's always possible to find another," says Sandrine Peney, Director of Innovation with Redman.
Before they join the game, are the developers fully aware of all the rules that govern this new type of commission? It's not certain that even the City of Paris has anticipated every eventuality. "Commitment to energy performance and results is more and more common throughout the industry, resulting in a natural evolution of partnerships between the public authorities and those who work within their region," confirms Séverine Chapus, the new Director of BNP Paribas Real Estate's 'large projects' department. But this is not everybody's opinion and the clauses are sometimes deemed to be too restrictive. Many admit that this economic model that incorporates spaces that are not profitable financed by those that are, sometimes holds together by only a thread. Obliged to lower the Buzenval hotel building by one storey, Joachim Azan, head of Novaxia, lost his operator along with his top floor: "He needed a number of beds that we could no longer incorporate with four floors instead of five. He pulled out and we had to find another, which took time and put us at risk," explains the developer, without complaining –in public at least– that his project had been modified… subsequent to the jury's choice. And what comes of the investment made by a competition winner when the project ends up being abandoned, as happened with the Pitet-Curnonsky site under pressure from local residents?

For 'Réinventer Paris I', the City forewent 400 million euros by selecting the best projects instead of accepting the highest offers.

To begin with, the spaces open to the public, shared and present in 80% of the proposals because they help to convince juries, make the projects attractive, generous, "inclusive", very much today's zeitgeist.

Olivier Palatre Architectes
Étoile Voltaire, Paris XIe
Début des travaux en 2019, livraison prévue en 2020.
Construction to start in 2019, to be completed in 2020.

PCA – Philippe Chiambaretta Architecte
Stream Building, Paris XVIIe
En chantier depuis 2018, livraison prévue en 2021.
Under construction since 2018, to be completed in 2021.

rue de Castagnary et le fonds américain TH Real Estate une partie de Mixité Capitale, boulevard Morland. Sur ce qu'il se passera après, la collectivité ne dit rien. Or, certaines expériences des années 1970 montrent que ces espaces à la propriété mal définie et à l'entretien coûteux finissent parfois par être délaissés.

Le développement urbain peut-il être mené par des entreprises dont les intérêts sont par nature différents de ceux de la collectivité ?

La relégation du critère prix derrière des choix de contenu a en tout cas stimulé la concurrence entre des opérateurs qui produisaient bon an mal an tous la même chose. Tous – y compris les perdants – reconnaissent pour l'instant, avec optimisme, que leur métier a changé, en mieux, qu'il est devenu *« plus intéressant »,* que les bâtiments qu'ils construisent sont *« mieux pour la ville », « mieux pour les gens »,* qu'ils se sentent *« investis d'une nouvelle responsabilité sociale ».* Les architectes se sont aussi faits à cette commande d'un nouveau genre, susceptible pourtant de les fragiliser : si tous les finalistes de Réinventer Paris ont été payés (aucun parmi eux ne s'est en tout cas plaint du contraire), beaucoup ont entamé la phase suivante sans contrat, de manière précaire tant que le terrain n'est pas vendu. Travailler « en risque » n'est pas dans leurs habitudes et présente plutôt des dangers pour les agences, mais l'exigence – ou la fantaisie – programmatique a obligé les promoteurs à compter sur eux pour apporter des solutions au-delà des faisabilités classiques et des seules façades. Ceux qui ont commencé les chantiers constatent aussi que les engagements qui les lient aux promoteurs les protègent de la classique lessiveuse dans laquelle leurs projets rétrécissent d'habitude : lorsque les promoteurs déshabillent petit à petit leur projet, qualifiant

Developers commit to maintaining them for two, five or ten years, and they also help to attract investors, convinced that these mixed-use buildings will increase in value. Swiss Life bought the Rue de Castagnary project and US real-estate investment manager TH Real Estate bought part of Mixité Capitale, Boulevard Morland. The authorities are saying nothing about what will happen afterwards, despite certain 1970s projects showing that these spaces of ill-defined ownership and costly maintenance can end up deserted. The relegation of cost-related criteria to second place, after choice of content, has in any case stimulated competition between operators, who all produce the same thing, year in year out. They all – including those who have not been selected – recognise, with optimism, that their profession has changed, and for the better, that it has become "more interesting", that the buildings that they build are "better for the city", "better for people", that they feel "invested with a new social responsibility".

Can urban development be managed by companies whose interests are by nature different to those of the authorities?

Architects too have adjusted themselves to this new kind of commission, despite chances of putting them at risk. Although all the Réinventer Paris finalists were paid (at least none of them has complained otherwise), many undertook the subsequent phase without a contract, in precarious conditions as long as the land remains unsold. Working "at risk" is not a habit of theirs and is dangerous for practices, but the demands – or fantasies – of the briefs obliged developers to rely on them for solutions above and beyond the usual feasibility studies and façades alone. Those who are already on site also note that the commitments that tie them to the developers protect them from the usual boil wash that shrinks their projects: when the developers gradually peel layers off their projects,

Sou Fujimoto Architects, Oxo Architectes
Mille arbres, Paris XVIIe
Livraison prévue en 2023 / To be completed in 2023.

TVK
Éole-Évangile, Paris XIXe
Livraison prévue en 2022 / To be completed in 2022.

de « détails coûteux » l'éclairage naturel des cages d'escaliers, les balcons ou des partis architecturaux structurants. La Ville de Paris (sa direction de l'urbanisme et ses notaires) s'assure que ce qui a été promis au concours sera bien livré. En s'intéressant aux projets plus qu'aux habituels règlements qui encadrent leur fabrication, la pratique de l'urbanisme à la française pourrait passer *« d'une culture de moyens à une culture de résultats en favorisant un procédé plus qu'une procédure administrative et en portant plus d'attention à l'objet ou au quartier fabriqués qu'aux phases administratives à suivre à la lettre »*. C'est l'avis de Thierry Lajoie, le directeur général de Grand Paris Aménagement. C'est l'esprit du *« débrouillez-vous »* de Jean-Louis Missika lors du lancement de Réinventer Paris en 2014. Le rapprochement de toutes sortes de compétences en plus des experts habituels du secteur va aussi dans ce sens, comme la recherche de l'innovation à tout prix, y compris dans la manière la plus maligne de monter des projets. Les APUI vont-ils remplacer les procédures plus anciennes ? La conséquence principale de ces appels à projets serait-elle la transformation du promoteur en « développeur », sur le modèle anglo-saxon, qui endosse le financement en amont du montage des opérations immobilières et leur exploitation en aval, en intégrant davantage de risques dans son métier ? Le développement urbain peut-il être mené par des entreprises dont les intérêts sont par nature différents de ceux de la collectivité ? Et celle-ci aura-t-elle encore les moyens de défendre ceux du citoyen ? Selon Olivier Renard, le chef de cabinet de Jean-Louis Missika : *« Cette manière de faire ne remplace pas la commande publique pour la construction des équipements municipaux ; elle la complète et d'une certaine façon la renforce. La méthode a été un moyen hybride de créer de la valeur sans être ni totalement public, ni totalement privé. Et c'est sans doute cela qui a fait son succès et qui explique pourquoi il est vraisemblable qu'elle soit de plus en plus utilisée. »* ■

writing off as "costly details" elements such as natural lighting in the stairwell, balconies, or the very architectural choices that define the project. The City of Paris (its urban planning department and its notaries) ensure that what was promised in the competition will indeed be completed. By taking an interest in the projects rather than the usual regulations that define their production, urbanism *à la française* could shift "from a culture of means to a culture of results by favouring a process rather than an administrative procedure and by paying more attention to the object or the neighbourhood that is created rather than the administrative phases to be followed meticulously." This is the opinion of Thierry Lajoie, General Manager of Grand Paris Aménagement. It is the essence of Jean-Louis Missika's "work it out yourselves" at the launch of Réinventer Paris in 2014. Bringing together a whole range of skills beyond the sector's usual specialists is also a move in this direction, like the quest for innovation at all costs, including the most cunning way of structuring projects. Will the APUIs replace older procedures? Will the main consequence of these calls for projects be the transformation of the developer *à la française* into the "developer" of the Anglo-Saxon model, who takes on the finance prior to structuring the building project, and its subsequent exploitation, so incorporating greater risk into their profession? Can urban development be managed by companies whose interests are by nature different to those of the authorities? And will the authorities still have the means to act in the best interest of their citizens? According to Olivier Renard, Jean-Louis Missika's chief of staff: "This way of doing things does not replace public commissions for building municipal amenities; it complements them and to some degree reinforces them. The method was a hybrid means of creating value without being either wholly public, nor wholly private. And it is undoubtedly this that ensured its success and explains why it seems likely that it will be used more and more." ■