

L'"urbanisation dispersée polycentrique" hors des aires métropolitaines aux États-Unis : le comté de Beaufort, Caroline du Sud

Jacques CHEVALIER

Université du Maine

Gregum-Le Mans ESO UMR 6590-CNRS

72085 - LE MANS Cedex 9

Résumé : Le comté de Beaufort illustre un processus d'urbanisation à la fois dispersé et polycentrique. Né de nouvelles infrastructures routières et de développements résidentiels nouveaux considérables dans les Sea Islands, principalement sous la forme de plantations fermées et gardées installées dans des espaces demeurés longtemps peu peuplés, accrochés à trois centres distincts, ce processus est indépendant de la relative proximité des aires métropolitaines de Savannah et Charleston.

Mots-clés : Urbanisation dispersée. Polycentrique. États-Unis. Caroline du Sud. Comté de Beaufort.

Abstract : Beaufort County, particularly across the Sea Islands, shows a special urbanization process both dispersed and polycentric, with three separate urban areas. Directly related to the construction of highways, bridges, new and large residential developments - specially in the form of gated and guarded residential plantations - this process is independent of the one which affects the nearby Savannah and Charleston metropolitan areas.

Key words : Dispersed and Polycentric Urbanization Process. United States. South Carolina. Beaufort County.

Les très nombreux travaux portant sur le développement des espaces métropolitains en Amérique du Nord témoignent de l'affirmation de villes polycentriques dans lesquelles l'emportent des processus d'étalement et de dispersion gagnant de proche en proche, et de recensement en recensement, des espaces non métropolitains situés de plus en plus loin des villes-centres des métropoles (Chevalier, 2000). Aujourd'hui, dans certaines circonstances, hors des territoires métropolitains peut également se manifester, de manière autonome, un processus d'urbanisation dispersée, de nature polycentrique. Le comté de Beaufort (fig. 1), situé dans l'extrême sud-est de la Caroline du Sud, région communément appelée Low Country, entre les deux aires métropolitaines de taille modeste de Savannah (Géorgie) et Charleston (Caroline du Sud), illustre bien ce processus.

Il s'agit d'un comté dont le territoire intègre une partie des Sea Islands, dont le dépeuplement fut manifeste de la Guerre civile aux années quarante avant de connaître une nouvelle dynamique à partir des années cinquante, considérablement renforcée depuis 1980. Cette nouvelle dynamique de peuplement doit beaucoup au fait que ce comté soit désormais intégré à la formation d'un nouvel espace récréo-touristique accueillant de plus en plus largement des résidents permanents, notamment des retraités, le tout contribuant au développement d'une économie de services diversifiée. Alors que le comté regroupait moins de 27 000 habitants en 1950 et un peu plus de 50 000 en 1970 sa population dépassait les 120 000 résidents au recensement 2000.

L'organisation de ce peuplement fut et reste largement dépendant de la capacité d'entreprises immobilières à construire de vastes domaines résidentiels, des parcs d'activité dans les espaces non incorporés du comté et, plus récemment, de certaines municipalités à engager des processus d'annexion permettant d'accroître leur rôle avec, pour résultat, une urbanisation en pôles distincts parmi lesquels peuvent être aisément distingués Hilton Head Island, Beaufort-Port Royal et le secteur Bluffton/route 278. Cette urbanisation bouleverse les paysages et génère de nouveaux enjeux locaux à la fois environnementaux, sociaux et géopolitiques. L'urbanisation dispersée constitue en effet un processus complexe où de nouveaux modes locaux de régulation doivent être inventés.

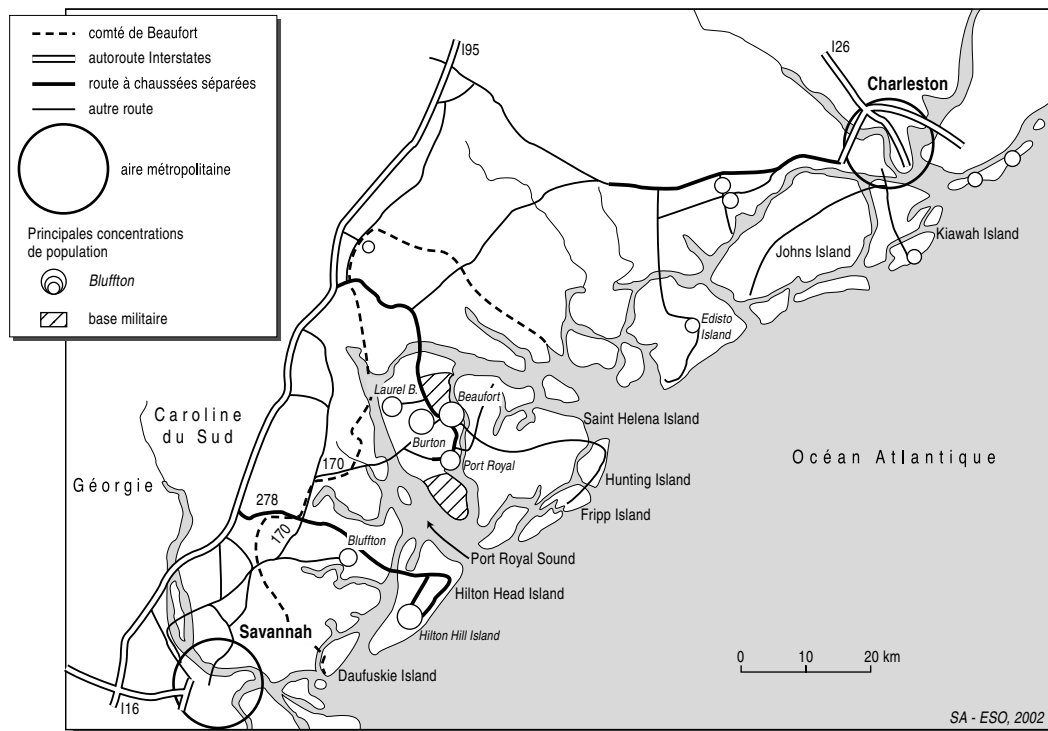


Fig. 1 : Le comté de Beaufort dans son environnement régional

I - LE COMTÉ DE BEAUFORT : DU RURAL EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE À L'URBANISATION

La trajectoire de peuplement du comté de Beaufort peut être décrite par la succession de trois périodes distinctes d'inégales durées.

Du début de la colonisation, au cours des premières décennies du XVIII^e siècle, jusqu'au déclenchement de la Guerre civile en 1861, comme dans tout le Low Country, le comté devient en grande partie une terre occupée par les plantations, avec un peuplement de Blancs toujours très éparés et une population d'esclaves noirs occupée aux cultures du riz dans les zones humides de l'intérieur, de l'indigo puis du *Sea Island cotton* cultivé après la Révolution dans toutes les îles (Kovacik, 1996). Avec la conquête par les forces de l'Union de Hilton Head Island et Beaufort dès le début novembre 1861, permettant d'établir le contrôle de la côte entre Charleston et Savannah, demeurent seulement sur place les anciens esclaves qui, en application du *Port Royal Experiment Plan for Reconstruction*, se verront attribuer quelques terres.

La Reconstruction ne contribue guère à une nouvelle dynamique économique même si cette période représente, pour la plus grande part de la population résidente, une véritable révolution sociale. Les plantations confisquées sont en partie divisées et acquises par les Noirs (Lee, 2001) et, à la fin du XIX^e siècle, ces derniers détiennent environ les trois quarts de la propriété foncière du comté et même la quasi-totalité dans St Helena Island (Windberry, 1996). Mais, le déclin de la culture du coton durant les premières décennies du XX^e siècle, l'isolement et la taille modeste des domaines (en général 4 hectares, en indivision) obligent à un repli sur des cultures de subsistance, la chasse et la pêche. D'autres plantations cependant sont également vendues aux enchères et acquises par des investisseurs du Nord-Est qui en font des domaines de chasse fréquentés saisonnièrement. De nouvelles activités voient le jour mais n'ont guère d'effets durables. Il en est ainsi du développement d'un embarcadère à Port-Royal afin d'exporter les phosphates extraits dans l'intérieur : les taxes imposées par l'État de Caroline du Sud invitent les compagnies à s'installer en Floride où viennent d'être découvertes d'importantes ressources. Sans parler des effets désastreux du *hurricane* de 1893 qui fit périr plusieurs centaines de personnes et détruisit une bonne partie des bancs d'huîtres qui représentaient une ressource pour de nombreuses familles. Un sursaut viendra cependant de l'implication des États-Unis dans la Première Guerre mondiale. Les environs de Beaufort avaient été choisis en 1882 pour

implanter un centre d'entraînement (Parris Island) destinés aux Marines, centre qui sera réactivé et complété avec l'entrée dans le second conflit mondial. Ceci apparaît toutefois insuffisant pour renverser la tendance du déclin démographique qui se poursuit durant toute la première moitié du XX^e siècle. Alors que le comté sommeillant comptait encore plus de 35 000 habitants en 1900, il en est dénombré seulement 22 000 en 1950. Faute de perspectives, bien des jeunes ont émigré vers des pôles plus actifs.

Avec les années cinquante, se dessinent de nouvelles perspectives. Elles tiennent d'abord au désenclavement de ces territoires morcelés où les relations entre les 65 îles et entre celles-ci et la *mainland* sont quasi inexistantes ou difficiles. Certes, en 1927, le pont traversant la Beaufort River permettant ainsi de joindre Port Royal Island à Ladys et St Helena Islands est achevé. Il faut toutefois attendre 1956 pour que soit ouvert le pont permettant de joindre la *mainland* à Hilton Head Island. Peut alors commencer une phase d'essor exceptionnel avec le développement de nouveaux lieux d'habitat permanents, saisonniers ou occasionnels, destinés à une clientèle très majoritairement blanche, en partie formée de retraités mais aussi de centaines de milliers de touristes profitant des équipements de loisirs proposés. Sea Pines Plantation à Hilton Head fut le premier exemple, bientôt suivis par d'autres dans l'île qui, aujourd'hui, est en grande partie occupée par de tels développements, ou dans les îles voisines de Fripp et Daufuskie, avant, à partir de la décennie quatre-vingt, de gagner de larges pans de la *mainland*. Les deux dernières décennies du XX^e siècle apparaissent ainsi comme celles d'une croissance démographique spectaculaire. En 1980, le comté regroupait une population de quelque 65 000 habitants ; au cours des vingt dernières années, celle-ci se trouve multipliée par près de 2. Ce gonflement de la population résidente, excluant toutes les personnes passant de quelques nuits à plusieurs semaines en ces lieux, s'est traduit par l'apparition de véritables concentrations géographiques produisant des densités d'habitat, d'équipements et de circulation caractéristiques du processus d'urbanisation. Le *township* de Sheldon, au nord du comté, St Helena et Ladys Islands demeurent des espaces aux peuplements limités (en 2000, moins de 19 % de la population totale) alors que Port Royal (moins de 45 000 habitants) et Hilton Head Islands (moins de 35 000) en regroupent près des deux tiers et qu'émerge une troisième concentration dans le secteur de Bluffton (près de 20 000 résidents). En même temps que s'opère cette accélération de l'urbanisation, le comté est devenu socialement beaucoup plus hétérogène. Ainsi, à l'écart de ce processus, les *townships* de St Helena, plus encore celui de Sheldon, demeurent peuplés majoritairement par des Afro-américains alors que Port Royal, Ladys Islands, plus encore le secteur de Bluffton et Hilton Head sont aujourd'hui très largement occupés par des Blancs.

II - URBANISATION DISPERSÉE ET POLYCENTRIQUE

Le caractère dispersé et polycentrique repose sur l'étalement de la production immobilière dans ses différentes applications (résidence, activités économiques, activités récréatives et de loisir, etc.) et la relative spécialisation des espaces les plus remarquables faisant fonctionner des complémentarités génératrices d'interactions. Dans le processus d'urbanisation que connaît le comté de Beaufort, chacun des centres a sa propre histoire et peut être aisément identifié par quelques rôles majeurs (fig. 2).

A - Beaufort et Port Royal Island : le cœur urbain historique

L'agglomération Beaufort-Port Royal s'identifie d'abord à ces deux petites villes contiguës mais peut être étendue à la majeure partie de l'île de Port Royal et, au-delà de la Beaufort River, à une partie de Ladys Island. Le cœur de cette agglomération est formé de deux petites villes historiques regroupant ensemble quelque 15 000 habitants. C'est en effet en 1710 qu'est fondée Beaufort-Port Royal, la séparation en deux entités municipales distinctes survenant seulement en 1873. Entre Savannah et Charleston, la seconde plus ancienne ville de Caroline du Sud devient d'abord à la fois le siège d'un comté (qui, jusqu'en 1912, comprend aussi le territoire de l'actuel comté voisin de Jasper), un centre commercial actif pour les plantations du Low Country et un lieu de retraite estivale pour des planteurs fortunés qui y font édifier de grandes demeures. Cette longue histoire peut encore se lire : la conquête de la ville par les forces de l'Union dès le début de la Guerre civile pour y établir l'état-major de leur

flotte méridionale et la fuite des habitants ont permis de préserver, malgré un incendie en 1907, un superbe quartier historique, véritable atout dans une région devenue haut-lieu de tourisme.

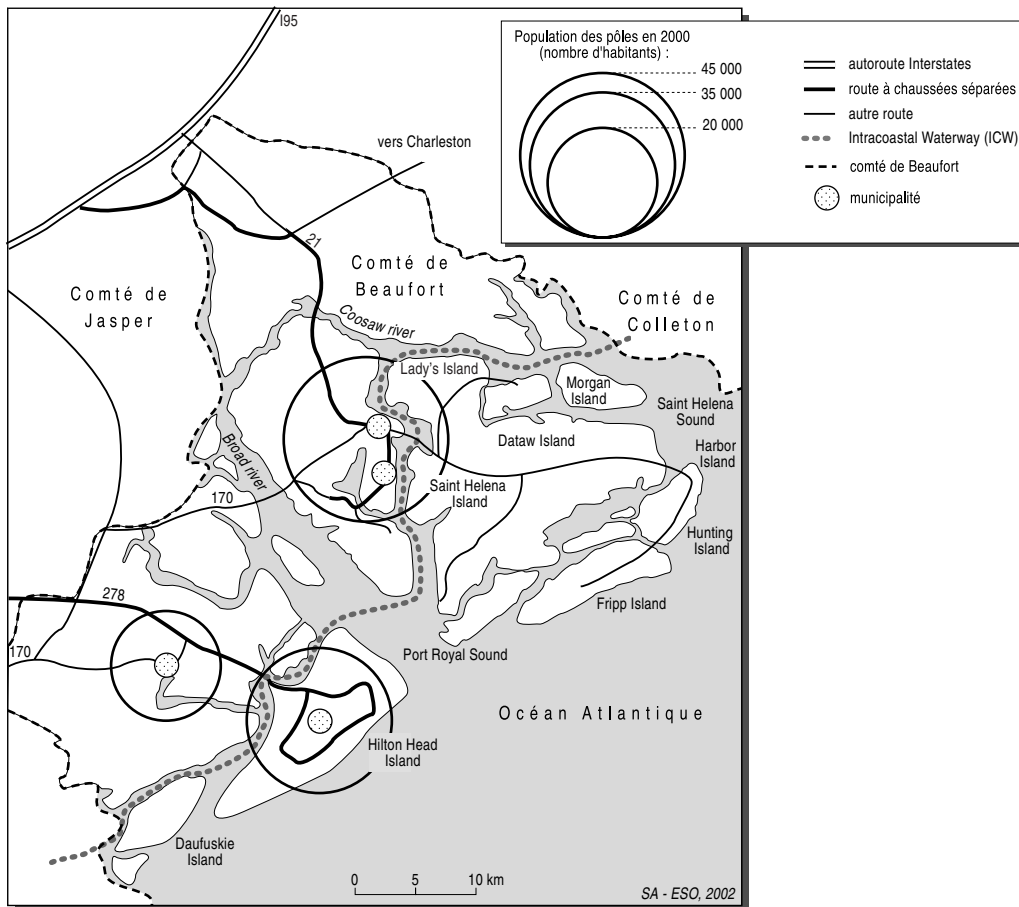


Fig. 2 : Le comté de Beaufort : un processus d'urbanisation étalée et polycentrique

Après une longue phase de déclin et de conversions sans lendemain, c'est de l'armée que vient surtout le salut. Le centre d'entraînement de Parris Island (au sud de Port Royal), complété durant la Seconde Guerre mondiale par la *Marine Corps Air Station Beaufort* (MCASB, située au nord de Beaufort) et le *Naval Hospital Beaufort* (NHB) font alors de l'armée, et aujourd'hui encore, le principal employeur de l'agglomération. Quelque 19 000 stagiaires Marines transitent actuellement chaque année par le centre de Parris Island, la MCASB constitue une grande base aérienne comptant 3 700 soldats et l'hôpital de taille moyenne est destiné à satisfaire les besoins de quelque 30 000 ayant-droits actifs ou retraités. Ce poids de l'armée dans l'agglomération, et dans l'ensemble du comté d'ailleurs, demeure sans doute déterminant dans le peuplement contemporain. Il est estimé que les familles de militaires représentent environ 17 000 personnes, et il est notoire que nombre des retraités qui s'établissent dans la région sont d'anciens militaires qui peuvent ainsi continuer de bénéficier d'un ensemble de services (services de santé et NHB ; clubs divers, bibliothèque, golf installés à Parris Island).

Pour autant, Beaufort et Port Royal ne sont pas seulement des villes militaires. Port Royal dispose de quelques entreprises travaillant des produits de la mer et la création de la *Port Royal Port Authority* en 1954 fut suivie de l'inauguration d'un nouveau terminal en 1959 loué à une entreprise qui exporte du kaolin exploité en Géorgie et destiné à l'industrie de la porcelaine et du papier. Alors que la ville sommeillait encore en 1960 avec seulement moins de 800 habitants, elle compte aujourd'hui quelque 3 500 résidents. Beaufort, quant à elle, fait figure de ville-centre, au moins pour toute la partie septentrionale du comté. Les fonctions administratives (sièges des services du comté et de la ville, de l'entreprise publique de distribution d'eau et d'assainissement des comtés de Beaufort-Jasper) se

complètent d'importantes fonctions commerciales et de services aux particuliers et professionnels desservant non seulement la population de Port Royal Island mais aussi celles de St Helena et Ladys Islands, sans oublier que Beaufort constitue un passage obligé pour tous les résidents et touristes se dirigeant vers Hunting et Fripp Islands. Par ailleurs, la valorisation du patrimoine historique, des grands chênes et jardins, profite à bien des hôtels, restaurants, boutiques, galeries d'artisanat et d'antiquités sachant capter l'attention des touristes venant de Fripp et Hilton Head Islands ou quittant l'autoroute 95 entre les visites de Charleston et Savannah. Enfin, la ville peut faire figure de ville universitaire puisque, depuis 1959, fonctionne une antenne de l'Université de Caroline du Sud, reprenant une tradition perdue avec le début de la Guerre civile qui avait conduit à fermer le Beaufort College inauguré au début du XIX^e siècle.

B - Hilton Head Island : plus qu'une *resort city*

La trajectoire de développement de la deuxième concentration de peuplement occupant l'île de Hilton Head est autrement différente. Au milieu du XX^e siècle, seulement quelque 300 habitants sont recensés dans l'île. En quasi-totalité, ces résidents sont les descendants d'esclaves libérés en 1861, ayant bénéficié alors du *Port Royal Experiment* à travers la formation de villages et la distribution de terres. En 1950, les liaisons entre l'île et la *mainland* apparaissent quasi inexistantes. C'est en effet seulement en 1953 qu'un ferry commence à fonctionner régulièrement, et trois ans plus tard un pont à deux voies autorise un réel trafic automobile. Il faut toutefois attendre 1957 pour que la Palmetto Electric propose un service de distribution électrique aux résidents. La décennie suivant la fin du second conflit mondial apparaît bien comme celle de la rupture de l'isolement.

Celle qui suit témoigne des débuts du développement touristique et résidentiel. En 1953, un modeste motel de deux chambres ouvre ses portes, agrandi à huit chambres en 1960. Malgré des débuts très limités, c'est pourtant au cours des années cinquante que se prépare une réelle métamorphose de l'île. En effet, en 1949, un changement considérable concernant la propriété foncière se produit : les trois quarts des 10 000 ha constituant l'île, distribués entre plusieurs plantations de chasse formées à la charnière des XIX^e et XX^e siècles, sont consolidés en une plantation unique. L'année suivante, trois partenaires financiers en deviennent les propriétaires et fondent la Hilton Head Company (HHC) afin d'en exploiter le potentiel forestier et valoriser le possible développement de résidences touristiques le long de la plage développée sur près de 20 kilomètres.

En 1956, un des actionnaires (la famille Fraser, des forestiers de Géorgie) se retire de la HHC et fonde la Sea Pines Company détenant deux des espaces qui progressivement compteront parmi les plus importantes concentrations résidentielles de l'île : Sea Pines Plantation et Hilton Head Plantation. C'est par Sea Pines que débute l'opération de valorisation, déclinée ensuite avec des ingrédients plus ou moins comparables, dans les autres plantations. Sur 1 800 hectares, Sea Pines propose à la fois des espaces naturels préservés, des lieux et espaces de loisirs (tennis, golfs, marinas, accès à la plage) et une offre immobilière permettant d'accueillir à la fois des propriétaires résidents permanents ou saisonniers ainsi que des touristes profitant de l'offre locative ou des *resorts* et hôtels, le tout étant soigneusement entretenu, protégé et gardé.

Aujourd'hui, une douzaine de plantations se partagent inégalement une part essentielle du territoire de l'île (fig. 3). Leur étendue est variable et la place réservée aux touristes dépend principalement de leur position géographique. Les plantations riveraines de l'océan, donc de la plage, apparaissent comme celles ayant le plus d'hébergements destinés à satisfaire des touristes : Sea Pines, Shipyard, Palmetto Dunes, Port Royal disposent à la fois de *resorts* et d'un parc plus ou moins étoffé d'appartements proposés à la location. À l'inverse, Hilton Head, Indigo Run, Spanish Wells, Wexford, Windmill Harbour sont quasiment réservées à leurs propriétaires, que ces derniers y séjournent de manière continue ou saisonnière. Tout l'espace potentiellement touristique n'est cependant pas enfermé dans les limites des plantations. Coincé entre Sea Pines et Shipyard Plantations, le secteur de Forest Beach regroupe à la fois structures hôtelières, immeubles d'appartements et accès à la plage.



Fig. 3 : Hilton Head Island (South Carolina)

Tout ceci fait de Hilton Head un monde particulier où se juxtaposent, et se côtoient aussi, plus de 2 millions de touristes, désormais presque aussi nombreux au printemps qu'en été, et un nombre croissant de résidents permanents (6 500 en 1975, 34 400 en 2000), parmi lesquels les adultes de plus de 45 ans sont surreprésentés, moins cependant que les plus de 65 ans qui forment près du quart de la population totale (contre 10 % en 1975). Attachés à la nature maîtrisée, à une pléthore d'équipements récréatifs et à un ensemble de services diversifiés, tous ces résidents contribuent au succès d'une

hedonopolis (Mitchell, 1996) dont la réputation est aujourd'hui internationale. Monde particulier également par l'effacement de la population originelle très majoritairement afro-américaine, cantonnée à ses lotissements traditionnels, souvent situés dans le voisinage immédiat des plantations, mais éprouvant des difficultés à faire reconnaître son héritage et ses valeurs ainsi qu'à participer à l'économie dominante. Hilton Head, en effet, représente une masse importante d'emplois de toutes natures, et notamment d'emplois peu ou faiblement qualifiés, dont beaucoup sont toutefois occupés par des résidents extérieurs, venant chaque jour travailler dans l'île, en raison des coûts immobiliers inaccessibles avec leurs revenus.

C - Bluffton et le corridor de la route 278

Le secteur de Bluffton représente la plus récente des concentrations, développée d'ailleurs davantage le long de la route 278, reliant l'autoroute 95 à Hilton Head, qu'accrochée à la *Town* de Bluffton qui demeure très modeste.

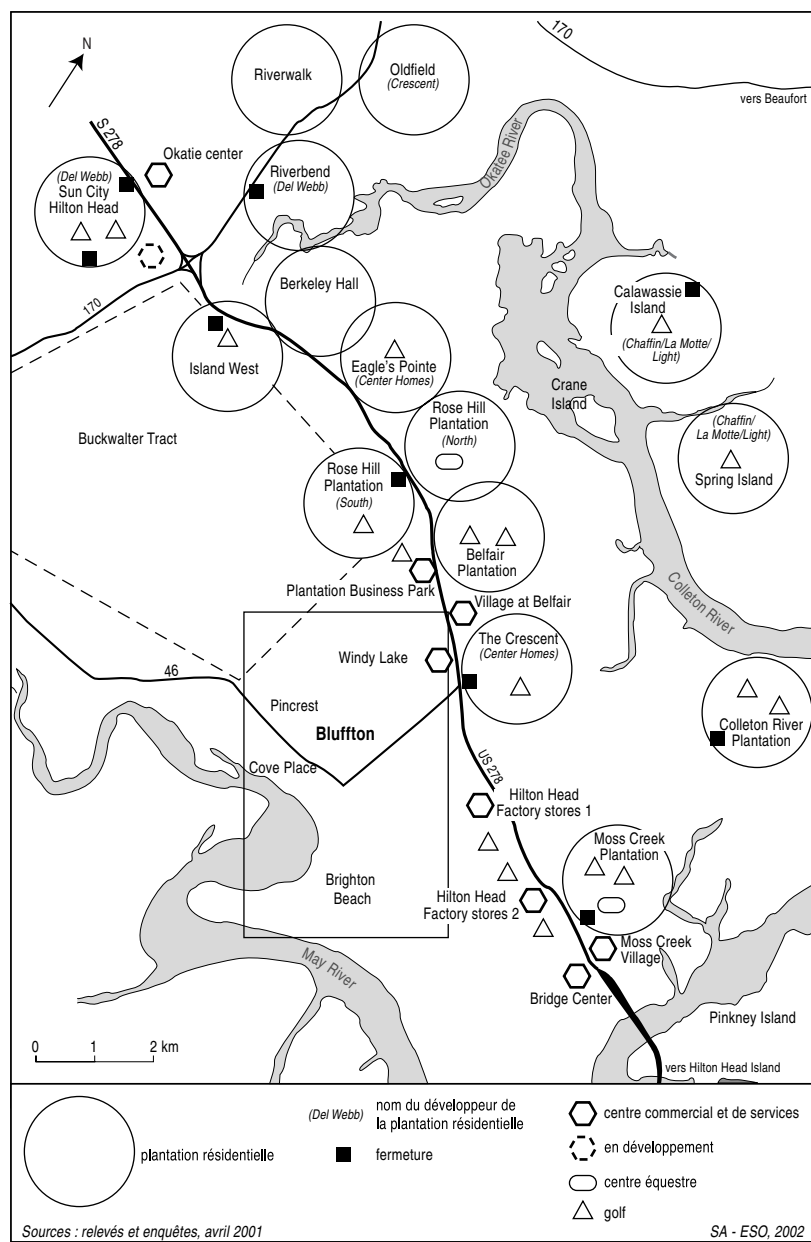


Fig. 4 : Le secteur de Bluffton/route 278

Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, ce secteur est principalement traversé par tous ceux qu'attirent les aménités développées dans l'île d'Hilton Head en empruntant la route 278. À l'écart de celle-ci, Bluffton continue de vivre des jours tranquilles, cultivant le souvenir d'un établissement fondé en 1825 par des planteurs du Low Country venant occuper des résidences d'été plus agréables que leurs plantations, celui d'un haut lieu du sécessionnisme (la bourgade, connue pour avoir initié le premier mouvement sécessionniste en 1844, deviendra un repère de Confédérés et sera en grande partie brûlée par l'infanterie de l'Union en 1863), cernée par d'immenses propriétés immobilières qui pour une large part représentent des réserves forestières, propriétés d'entreprises papetières. Non loin cependant, le long de la route 278, apparaissent deux nouveaux espaces résidentiels de nature différente qui amorcent une conversion de l'usage du sol. À l'est, Moss Creek Plantation représente une extension d'Hilton Head sur la *mainland* et à l'ouest, près de l'intersection entre les routes 170 et 278, la société Del Webb a fait l'acquisition de quelque 2 200 hectares pour y développer Sun City Hilton Head sur le modèle de celles ayant déjà assuré son succès auprès de retraités.

Avec la dernière décennie du XX^e siècle, la route 278 prend l'aspect d'un véritable corridor d'urbanisation (fig. 4). Les nouveaux espaces résidentiels sont multipliés, principalement sous la forme de plantations, disposant toutes d'au moins un golf et d'un ensemble d'équipements destinés à satisfaire les besoins récréatifs des nouveaux résidents. Des complexes immobiliers destinés aux activités commerciales et de services apparaissent simultanément. Cette urbanisation linéaire, pour partie adossée au nord sur la Colleton River, est aujourd'hui lisible dans ses grandes lignes, rythmée notamment par les portes des domaines résidentiels presque toujours fermés et gardés. Mais le processus est loin d'être achevé. La mobilisation des réserves forestières se poursuit, en particulier dans le périmètre du Buckwalter Tract, et le mouvement commence à s'étendre le long de la route 170 en s'adossant à l'Okatie River. À terme, c'est sans doute une urbanisation en forme de croix dessinée par l'intersection entre les routes 278 et 170 qui devrait caractériser le secteur de Bluffton.

D - Pôles, complémentarités, interactions

Cette rapide description des traits de chacune des concentrations, illustrant le processus d'urbanisation contemporain, souligne la difficulté d'isoler chaque pôle de ses voisins. Incontestablement, Beaufort a profité des développements touristiques et résidentiels de Hilton Head Island même si cette dernière ville dispose d'équipements permettant de vivre sans dépendre de l'extérieur. Mais les promoteurs et agents immobiliers de Hilton Head savent également vanter la proximité avec Beaufort, son charme *antebellum* (précédant la Guerre civile), ses galeries, ses loisirs culturels, etc. Et les développements récents, qu'ils soient résidentiels ou non, dans le corridor de la route 278 sont évidemment étroitement liés à la proximité à la fois de Beaufort et d'Hilton Head Island. Pour s'en convaincre, il suffit d'avoir parcouru la route 278 (à quatre voies) voire la route 170 (à deux voies, en cours d'élargissement à quatre), et même la route 21 entre Beaufort et Fripp Island (à deux voies), trois axes souvent encombrés.

Mais la circulation ne vient pas seulement des échanges de clientèles entre les différents centres commerciaux ou de services des trois concentrations majeures, des vagabondages automobiles des touristes, des changements de parcours de golf ou des visites entre amis des résidents retraités. L'encombrement vient aussi d'un évident étalement des espaces résidentiels. La multiplication des plantations, largement dimensionnées (celles du corridor de la route 278 comptent entre 350 et plus de 2 000 hectares) et souvent peu denses, celle des lotissements plus classiques et leur dispersion génère automatiquement une augmentation des circulations. À ce fait doit être ajoutée une extrême spécialisation des marchés immobiliers résidentiels. Les coûts immobiliers et les disponibilités font par exemple de Hilton Head Island un espace où les populations les moins qualifiées peuvent difficilement trouver place. Il ne faut donc pas s'étonner le matin et après 17 heures de voir les deux files ininterrompues de véhicules utilitaires ou particuliers circuler le long de la route 278 en direction ou venant de Hilton Head. Bluffton est en partie devenue ainsi, avec ses lotissements modestes, une *bedroom community*. Mais les salariés peuvent venir de plus loin encore : Lady's Island et même St Helena envoient aussi chaque jour leurs lots de salariés. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la question des encombrements et des aménagements routiers soit au cœur des réflexions et

interventions publiques sous la pression des promoteurs immobiliers et résidents. En même temps, il convient sans doute de s'interroger sur les limites d'un tel développement polycentrique.

III - LES NOUVEAUX ENJEUX

L'augmentation des circulations et des encombrements peut apparaître au premier regard comme un enjeu majeur. C'est en effet celui que l'automobiliste ordinaire perçoit le plus directement et quotidiennement. En même temps, sans doute ne faut-il pas surestimer celui-ci. Les aménagements routiers successifs, ou en cours, sont parvenus à gommer les difficultés majeures (doublement de la route 278, échangeur entre celle-ci et la route 170, mise en place de feux de circulation à certaines intersections du corridor de la 278, doublement de la 170 entre la 278 et Beaufort, ouverture de la Cross Island Expressway à Hilton Head Island, etc.) et à favoriser le maintien à un niveau correct des conditions de sécurité routière. Nous ne pouvons pas nous empêcher cependant de penser que les nouveaux développements, résidentiels ou non, risquent d'entraîner de nouvelles exigences.

D'autres enjeux moins immédiatement visibles semblent d'une portée beaucoup plus importante car, à nos yeux, ce sont eux qui vont déterminer la poursuite et les modalités du processus d'urbanisation. Ces enjeux peuvent être classés en trois registres relatifs à la géopolitique locale, aux dimensions environnementales et à la nouvelle société qui s'organise dans cette partie du Low Country.

A - Le processus de municipalisation : un enjeu géopolitique majeur

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la question de la municipalisation des territoires n'est guère formulée. Le comté de Beaufort se distingue par trois municipalités historiques : les *Towns* de Bluffton et Port Royal, la *City* de Beaufort. Il revient donc à la juridiction du comté d'administrer les services sur la plus grande part de l'espace. Avec l'augmentation rapide de la population et l'affirmation notamment du pôle de peuplement d'Hilton Head Island s'exprime un décalage croissant entre la manière dont le comté entend poursuivre son administration et les nouveaux acteurs du développement. En 1980, la Chambre de Commerce de Hilton Head décide de mettre en place des comités chargés d'examiner les conditions d'une incorporation en municipalité et en 1983 un référendum décide de cette incorporation sous le statut de *Town*. Commence alors pour la nouvelle municipalité un travail de réflexion concernant le contrôle de la croissance et l'aménagement qui aboutit, en 1987, à l'adoption de la *Land Management Ordinance* concernant surtout le territoire situé hors des plantations. Ce travail se poursuit avec les années quatre-vingt-dix dans le cadre de la préparation d'un *Comprehensive Plan* chargé de mettre en ordre les stratégies de développement de l'île, en tenant compte à la fois de la croissance animant le secteur voisin de Bluffton/route 278 et des problèmes que connaissent les villages hérités de la Reconstruction.

La municipalisation de Hilton Head ne fut pas sans effet en retour sur le rôle que tenait à se donner le comté dans la conduite de la croissance. Celui-ci, en effet, ne pouvait plus seulement administrer les services élémentaires alors que la pression sur le sol devenait de plus en plus pressante et étalée et la population plus nombreuse. S'appuyant sur la décision de l'État de Caroline du Sud, prise en 1994, de faire établir un *Comprehensive Development Plan* par le comté de Beaufort, celui-ci décide un moratoire concernant le développement tant que le plan ne sera pas conçu, soumis et approuvé et choisit une équipe de consultants en aménagement ayant une expertise nationale (*Land Ethics Inc.*), chargée de travailler avec le *Beaufort County Planning Department*, à laquelle elle assigne l'objectif d'un aménagement insistant sur le contrôle de la croissance, la conservation et l'équité sociale (Lee, 2001). Ce sont ces principes qui se retrouvent dans le plan adopté en 1997 et les règles de zoning, privilégiant une croissance mesurée et maîtrisée qui ne soit pas seulement celle commandée à partir des initiatives des grands propriétaires fonciers capables de mobiliser au moins 300 hectares pour y poursuivre la réalisation de plantations. Le comté va même plus loin en recevant positivement, en 1999, la revendication de la population afro-américaine de St Helena Island d'instituer dans cette île un district particulier (*Cultural Protection Overlay Zoning District*) permettant à celle-ci de faire valoir sa conception de la propriété et de l'usage du sol héritée des attributions dont ses ancêtres ont bénéficié dans les années 1860, gelant en fait toute tentative de création de plantation.

Cette politique en matière de développement et d'aménagement de la part de la juridiction du comté conduit alors certains propriétaires fonciers et les municipalités à adopter de nouvelles stratégies. Ainsi des propriétaires vont-ils proposer à certaines municipalités d'annexer leurs domaines passant ainsi des règles applicables dans la juridiction du comté à celles propres à chaque municipalité, règles censées être plus favorables aux projets qu'ils souhaitent développer. Les dernières années sont riches de telles annexions concernant principalement la municipalité de Bluffton, secondairement celles de Beaufort et Port Royal. Le développement spectaculaire du corridor de la route 278, en effet, ne pouvait que susciter de nouvelles entreprises. Ainsi les propriétaires de plusieurs grands domaines (dont les trois possesseurs du vaste Buckwalter Tract, représentant 3 200 hectares (fig. 4)) ont-ils rencontré une extrême attention de la part de la municipalité de Bluffton, au point que le processus d'annexion débuté fin 1998 en fait aujourd'hui la cinquième plus grande municipalité de l'État par la surface. Avec des normes de zoning autrement moins contraignantes que celles du comté, on comprend que le maire de Bluffton puisse envisager, et s'enorgueillir, de voir sa municipalité accueillir quelque 3 500 nouveaux logements et 7 000 nouveaux habitants d'ici à 2010 (*Lowcountry now*, 16/3/2001).

Évidemment, cette politique d'annexion, considérée comme agressive par le comté, n'est pas sans provoquer une réaction de cette juridiction utilisant, notamment au cours des années 1999-2000, à la fois les voies juridiques pour en faire annuler certaines (en particulier, des annexions conduites par Beaufort sur Ladys Island) et la négociation afin de mettre en œuvre un nouveau protocole interjuridictions définissant les procédures d'annexion. En même temps, il est difficile d'imaginer que le comté puisse bloquer ce processus de recomposition géopolitique local, d'autant que les municipalités ne cessent d'affirmer qu'elles ne demandent rien et ne font que répondre à des sollicitations de propriétaires. En même temps, ce bras de fer entre le comté et des municipalités qui deviennent de plus en plus puissantes a évidemment des effets sur la maîtrise de la croissance. Il augure aussi d'un avenir où la question des services rendus à la population (notamment en matière de sécurité publique - police et incendie) conduit à d'inévitables redistributions. La municipalité de Hilton Head Island, notamment, s'interroge désormais sur l'opportunité de constituer sa propre police plutôt que de continuer à contracter ce service auprès du Shérif du comté de Beaufort.

B - L'environnement entre vulnérabilité, protection limitée et confiscation

Le Low Country présente un intérêt écologique indéniable. Il associe en effet d'un côté d'importantes surfaces en eaux océaniques, occupant les mal nommées *rivers* séparant les Sea Islands, bordant des anses et criques peu profondes et découvrant d'importantes surfaces de marais, et d'un autre de considérables étendues boisées formées surtout de pins. Ces dernières occupent d'anciennes plantations qui furent à partir de la charnière XIX^e-XX^e siècles converties en domaines de chasse ou en réserves forestières par des entreprises papetières du Sud-Est. Ces deux domaines apparaissent d'une grande richesse faunistique : les ressources en huîtres, palourdes, (notamment dans le St Helena Sound), crevettes, crabes et poissons ont toujours représenté une ressource importante pour les populations anciennement installées, tout comme les cerfs, opossums, dindes, lapins, écureuils, etc. (Windberry, 1996).

Avec l'intensification du processus d'urbanisation dispersée et polycentrique, ces domaines font l'objet d'enjeux plutôt contradictoires. En raison de pollutions des eaux maritimes, associées à la multiplication des installations d'assainissement autonome, des golfs et de l'imperméabilisation des sols par les nouvelles routes et surfaces de stationnement, certains sites font désormais l'objet d'interdiction de pêche, en particulier de coquillages. Il a bien fallu prendre des mesures de protection, en particulier au travers des règles du zoning, afin de ne pas aggraver la situation. En même temps, il faut bien constater que les menaces, notamment celles concernant les eaux, qu'elles soient maritimes ou continentales – par la multiplication des "*lagoons*" (pièces d'eau de tailles variables souvent artificielles aménagées par les architectes paysagistes afin d'agrémenter les nouveaux espaces résidentiels) – continuent de peser avec force. Et ce ne sont pas les espaces naturels préservés par l'échelon fédéral (Pinckney Island National Wildlife Refuge), l'État (Hunting Island State Park), voire les compagnies immobilières (Sea Pines et Hilton Head Plantations notamment) qui peuvent pleinement compenser la pression déstabilisatrice sur l'environnement.

Cette pression apparaît toutefois très inégale selon les opérations immobilières. Pour certaines, la pression est plutôt modeste. Pour leurs promoteurs, il s'agit certes de vendre un produit immobilier mais surtout un environnement-patrimoine (végétal et faunistique), aussi naturel que possible. Par la longue préservation associée à un isolement prolongé (parfois plus d'un siècle), la taille des lots et les contraintes imposées aux acquéreurs, tout est mis en œuvre pour que les acheteurs se persuadent qu'ils vont bénéficier d'un évident standing écologique dont eux-seuls seront les bénéficiaires. Ce registre de la confiscation fait la réputation des opérations développées à Daufuskie, Spring, ou encore Polawana Islands. Mais avec moins d'intensité, cette démarche a présidé à la conception d'autres plantations, en particulier à Hilton Head Island. Sans doute est-ce par cette confiscation (par la fermeture naturelle ou artificielle, le gardiennage, l'imposition de règles de propriété et d'usage strictes) que fonctionne aujourd'hui le plus sûrement la protection environnementale localisée, dont les bénéficiaires directs sont toutefois assez peu nombreux. Polawana Island, par exemple, sur 80 hectares propose à seulement 40 propriétaires fortunés (le prix du seul lot de 2 hectares varie de 230 000 à 670 000 Euros !) d'être « partenaires afin de protéger l'écosystème et maintenir durablement la coexistence entre l'homme et la nature ». Derrière les enjeux environnementaux, notamment avec la confiscation ordonnant l'échelle du standing écologique, se dessinent donc d'implacables enjeux sociaux.

B - Quelle société dans le Low Country ?

Cette question peut évidemment être formulée classiquement selon trois entrées. Sont apparus d'incontestables effets de race et d'ethnicité : de majoritaire il y a encore peu, les Afro-américains sont devenus minoritaires et d'autres minorités (surtout hispaniques) trouvent désormais place dans la société locale. D'aussi incontestables effets de classe se manifestent, ne serait-ce qu'au travers des marchés immobiliers, dont certains segments combinent standings économique et écologique. Enfin, les groupes d'âge apparaissent déséquilibrés par le poids qu'ont pris les retraités. Le tout se combine pour cliver nettement la population blanche (dominante chez les retraités, plutôt aisée) des populations afro-américaines, secondairement hispaniques (plutôt rurale ou dans les emplois citadins peu qualifiés) et leurs espaces résidentiels. Cependant, cette lecture ne rend pas pleinement compte des rapports sociaux et de la manière dont l'espace les médiatise. À cet égard, deux faits méritent une attention particulière.

Le premier réside dans l'importance de l'enfermement résidentiel. Il représente une dimension indéniable (mais non exclusive toutefois) des nouveaux espaces résidentiels. Les plantations, en effet, constituent des communautés fermées et gardées (*gated communities*), dans lesquels s'imposent à tous leurs occupants des règles de comportement édictées par le contrat juridique qui les lie. Presque exclusivement Blancs, ces derniers recourent cependant largement à la main-d'œuvre afro-américaine ou hispanique qui, chaque matin, se presse à l'entrée pour y exercer des emplois domestiques, concourir à l'entretien des espaces verts ou naturels, des équipements de loisirs ou assurer des tâches diverses de maintenance. La plantation ne constitue pas seulement une évocation du domaine foncier où il fait bon vivre, elle est également constitutive d'un rapport social entre Blancs et minorités qui n'est pas sans rappeler (esclavage en moins) celui qui existait dans la plantation *antebellum* sauf que celle-ci intégrait totalement les Noirs dans son espace.

Le second se manifeste dans la montée de la revendication afro-américaine de son identité particulière et de ses droits historiques sur la terre. En grande partie submergés par les nouveaux résidents, éprouvant le sentiment d'une dépossession après un très long isolement, les Afro-américains sont parvenus au cours des années quatre-vingt-dix à faire reconnaître leur culture, la valoriser, parfois au risque d'une certaine folklorisation utilisée par les promoteurs et les agences de tourisme, et même à faire désormais de St Helena Island une sorte de sanctuaire. Ces Afro-américains des Sea Islands, en particulier dans le comté de Beaufort, témoignent d'une identité culturelle bien spécifique en effet (Leib, 1996 ; Windberry, 1996 ; Lee, 2001). Façonnée à la fois par les origines de leurs ancêtres, l'isolement de ceux-ci dans des plantations d'où les Blancs étaient très absents et où ils élaborèrent une culture originale (appelée Gullah), les conditions dans lesquelles ils accédèrent à la possession de la terre grâce à leur libération précoce par les armées de l'Union, au développement communautaire avec le fonctionnement du Penn Center créé en 1862 par des abolitionnistes de Pennsylvanie, l'isolement géographique dans lequel vécurent les générations successives depuis la Guerre civile, cette identité

n'avait nul besoin d'être revendiquée tant que leurs conceptions de l'usage des ressources et de la vie sociale n'apparaisaient pas menacées. Avec l'accélération de l'urbanisation prenant un tour de plus en plus dispersé et polycentrique au cours des années 1980-1990 et la minorisation croissante d'une population qui, depuis le début du XVIII^e siècle, était très largement majoritaire, la mobilisation communautaire ne pouvait que renaître, comme elle s'était manifestée en de toutes autres circonstances, de 1963 à 1967, dans les stratégies du *Civil Right Movement*. C'est à St Helena que cette revendication s'est affirmée avec le plus de vigueur. Non en raison du poids des Afro-américains dans ce *township* (ils sont 2,5 fois plus nombreux à Port Royal Island) mais sans aucun doute par le rôle traditionnel des organisations communautaires, celui du Penn Center, la réaction à la création de trois plantations fermées à Dataw, Harbor et Fripp Islands. Faire reconnaître enfin ces droits sur la terre et l'ensemble des ressources traditionnelles, c'était aussi échapper au destin prévisible de la vente, donc de l'abandon pour les illusoire emplois peu qualifiés générés par la nouvelle économie urbaine. En ayant trouvé une oreille attentive auprès du comté et la création du *Cultural Protection Overlay Zoning District* de St Helena, c'est un véritable rapport de force à la fois social et culturel que les Afro-américains sont parvenus à établir, dont l'écho a même atteint la municipalité de Hilton Head Island où l'aménagement du *ward 1* (regroupant tous les villages historiques créés en 1861) ne peut se concevoir autrement que dans « le respect du riche héritage culturel et de l'attachement à la terre dont témoignent les habitants ».

Conclusion

L'urbanisation dispersée et polycentrique dont témoigne aujourd'hui le comté de Beaufort définit des formes d'occupation du territoire très différentes de celles qui existait il y a encore une trentaine d'années. Procédant de dynamiques principalement conduites par de grands propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers, le processus d'urbanisation met au jour, depuis surtout une décennie, des enjeux complexes parmi lesquels les recompositions géopolitiques entre juridictions locales, la question du bénéfice collectif ou privée des environnements naturels et la place des populations afro-américaines originelles, apparaissent les plus importants. La privatisation extrême de l'espace, en particulier par la multiplication des plantations résidentielles, fermées et gardées, donne ici un caractère particulier au polycentrisme. En effet, celui-ci ne découle pas seulement de l'existence de centres géographiquement distincts (agglomération de Beaufort-Port Royal, Hilton Head Island et Bluffton/route 128) présentant des traits fonctionnels sensiblement différents ; chacun des trois centres, et notamment les deux derniers, se trouve lui-même éclaté en autant de sous-centralités qu'il y a de plantations résidentielles, ces dernières étant sous la responsabilité directe d'associations de propriétaires mises en place par les promoteurs. Ainsi, la question des régulations entre acteurs publics et privés apparaît ici au cœur du devenir de ce mode d'urbanisation.

Bibliographie

- CHEVALIER J., 2000. *Grandes et très grandes villes en Amérique du Nord*. Paris, Ellipses.
- KOVACIK C.F., 1996. Plantations and the Low Contry landscape. In G. G. Bennett (ed), *Snapshots of the Carolinas : landscapes and cultures*, Washington D.C., Association of American Geographers, pp. 3-6.
- LEE A.S., 2001. *Hunnah mus tek cyare de root fuh heal de tree : Cultural Protection Overlay Zoning District in Saint Helena Island, South Carolina*. Paper presented at the Annual American Planning Association Conference Student Session
- LEIB J.I., 1996. Resort development, tourism and cultural survival in the Gullah Sea Island. In G. G. Bennett (ed), *op.cit.*, pp. 225-229.
- MITCHELL L.S., 1996. Is Hilton Head Island a hedonist's haunt or hermitage or hospice ? In G. G. Bennett (ed), *op. cit.*, pp. 115-119.
- WINDBERRY J.J., 1996, Gullah : the people language and culture of the Sea Islands of South Carolina. In G. G. Bennett (ed), *op. cit.*, pp. 11-15.