



Accroître la visibilité des sexospécificités
dans la gestion des risques de catastrophe et des
changements climatiques dans les Caraïbes

Bilan de pays de la Jamaïque



Préparée pour le PNUD par Keino Senior et Leith Dunn (Ph.D)

**Copyright © Programme des Nations Unies pour le développement
(PNUD) 2009**

Tous droits réservés

Publié à La Barbade

Les vues et opinions exprimées dans ces documents sont ceux de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies et du PNUD.

Table des matières

Liste des tableaux	iii
Sigles et Acronymes	iv
1. Introduction	1
1.1. Antécédents et objectifs	1
1.2. Examen de la documentation sur les sexospécificités et la gestion des risques de catastrophe	2
1.3. Structure du Rapport	4
2. Aperçu socio-économique de la Jamaïque	5
2.1. Géographie physique	5
2.2. Descriptif de la population	5
2.3. Économie	5
2.4. Sexospécificités et vulnérabilité économique	6
2.5. Principales catastrophes récentes à la Jamaïque	9
3. Évaluations institutionnelles	10
3.1. Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences (ODPEM)	10
3.2. Descriptif du Bureau des affaires féminines (BWA)	15
3.3. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	20
4. Conclusions et recommandations	23
4.1. Conclusions	23
4.2. Recommandations	26
Bibliographie	27

Liste des tableaux

Tableau 1 : Organismes par mandat et sexe du chef	2
Tableau 2: Principaux indicateurs de la force de travail par sexe (2007)	7
Tableau 3: Force de travail employée par groupe professionnel (2007)	7
Tableau 4: Force de travail employée par emploi (2007)	8
Tableau 5 : Descriptif par sexe de la direction et des effectifs du Bureau	12
Tableau 6: Direction et effectifs du Bureau des affaires féminines	15
Tableau 7 : Besoins différents des hommes et des femmes en cas de catastrophe	17
Tableau 8 : Direction et effectifs du PNUD à la Jamaïque	21
Encadré 1 : Plan d'action du Bureau des affaires féminines en vue de l'intégration des sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe	19
Photo 1 : Le cyclone Ivan passant à proximité de la Jamaïque (2004)	13

Sigles et Acronymes

BWA	Bureau jamaïquain des affaires féminines.
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies pour les changements climatiques.
CDM	Gestion intégrale des catastrophes.
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
CEPALC	Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
CGDS	Centre d'étude sur les sexospécificités et le développement.
CSW	Commission sur la condition féminine.
ELIAMEP	Fonds hellénique de politique européenne et étrangère.
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population.
JSLC	The Jamaica Survey of Living Conditions.
ODPEM	Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences.
OMC	Organisation mondiale du commerce.
OMS	Organisation mondiale de la santé.
OPS	Organisation panaméricaine de la santé.
PEOC	Centre communal des opérations d'urgence.
PIB	Produit intérieur brut.
PIOJ	Institut de planification de la Jamaïque.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement .
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement.
SALISES	Institut d'études sociales et économiques Sir Arthur Lewis.
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification .
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme .
VIH/Sida	Virus de l'immunodéficience humaine / Syndrome d'immunodéficience acquise.
WROC	Centre de ressource et d'attention à la femme.

1. Introduction

1.1 Antécédents et objectifs

Ce Bilan de pays sur la Jamaïque a été dressé conformément au Cadre d'action de Hyogo adopté par la Conférence mondiale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (2005) qui a engagé le gouvernement de la Jamaïque et d'autres parties prenantes fondamentales à intégrer les sexospécificités dans les politiques et les programmes de gestion des risques de catastrophe. Le Plan d'action de l'Organisme caribéen d'intervention rapide en cas de catastrophe (CDERA) en vue de l'intégration des sexospécificités dans la réduction des risques de catastrophe fournit aussi à cet égard un cadre régional.

Le directeur général du Bureau de la préparation préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences (Office of Disaster Preparedness and Emergency Management - ODPEM) a signalé : « Du fait de son emplacement, de sa géologie et de sa géographie, la Jamaïque est exposée à plusieurs aléas naturels, les plus graves menaces comprenant les glissements de terrain, les cyclones, les inondations, les sécheresses et les séismes, qui, en combinaison avec des situations de grande vulnérabilité, aboutissent habituellement à des catastrophes plus ou moins sévères ¹. »

Ces aléas causent donc souvent des catastrophes qui sont préjudiciables à la vie d'hommes et de femmes et ont de lourdes retombées négatives sur le pays et sur le développement de son peuple, surtout des plus pauvres. L'île est particulièrement vulnérable aux cyclones car elle est située sur la trajectoire des cyclones de l'Atlantique, mais se trouve aussi à la frontière d'une plaque active du point de vue sismique.

La population la plus vulnérable comprend les hommes et les femmes vivant dans des régions rurales, sur les côtes et sur des terres basses. Les femmes, tout en ne représentant qu'un peu plus de la moitié de la population, constituent pourtant 70 p. 100 des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, ce qui veut dire que les sexospécificités doivent être prises en considération dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Parce que plus pauvres, les femmes sont plus vulnérables à l'impact des aléas naturels. Elles supportent aussi habituellement le plus lourd fardeau en cas de catastrophe naturelle. Par ailleurs, il est rare que leurs besoins spécifiques soient pris en compte et elles sont rarement visibles dans la gestion des catastrophes.

Cette évaluation, fondée sur des consultations auprès des trois organismes impliqués dans la gestion des risques de catastrophe (cf. tableau 1), vise à déterminer dans quelle mesure ils tenaient compte des sexospécificités en tant que ligne transversale de l'ensemble de leur action. Elle se réfère concrètement aux trois dernières catastrophes les plus destructrices à avoir frappé la Jamaïque ces vingt dernières années, à savoir les cyclones Gilbert (1988), Ivan (2004) et Dean (2007). Le Tableau 1 présente les institutions consultées.

¹ Jackson (2005), *Managing Natural Hazards in Jamaica* (2005).

Tableau 1 : Organismes par mandat et sexe du chef

Nom de l'organisme	Domaine de responsabilité	Sexe du représentant
Bureau de la préparation préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences (ODPEM)	Gestion des catastrophes	Homme
Bureau des affaires féminines (BWA), mécanisme public national chargé des affaires de femmes et de l'égalité des sexes	Promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes	Femme
PNUD, qui coordonne l'intervention des Nations Unies en cas de catastrophe	Développement humain et coordination en cas de catastrophe	Homme

Source : A partir des interviews faites pour ce Bilan.

Le directeur de l'Institut Sir Arthur Lewis d'études sociales et économiques (Institute for Social and Economic Studies - SALISES) de l'Université des Antilles a aussi été consulté car, bien que ne faisant pas partie du mécanisme national en cas de catastrophe, cet Institut s'attache à la recherche de stratégies générales : il diplôme des enseignants et des chercheurs spécialisés dans l'élaboration de politiques sociales, économiques et publiques, dont la gouvernance, notamment pour ce qui concerne les petits pays en développement. Cet Institut pourrait être important pour toute recherche et formation sur les sexospécificités et la gestion des risques de catastrophe.

1.2 Examen de la documentation sur les sexospécificités et la gestion des risques de catastrophe

La documentation relative aux sexospécificités et à la gestion des risques de catastrophe montre en règle générale que les femmes sont plus souvent vulnérables que les hommes à cause du rôle et des responsabilités qui leur sont dévolus par la société et parce qu'elles sont généralement plus pauvres (Organisation panaméricaine de la santé, 1998 ; Mitchell et al., 2007). Plusieurs études soulignent les liens existant entre l'inégalité des sexes et la vulnérabilité accrue des femmes dans le cas de catastrophes associées aux aléas naturels.

Selon Enarson (2000), par exemple, la vulnérabilité des femmes durant les catastrophes découle de leurs plus grandes responsabilités au foyer, telles que la recherche et l'élaboration des aliments, l'approvisionnement du foyer en énergie, les soins à prodiguer aux enfants, aux malades, aux personnes âgées, et la prise en charge du foyer et de ses biens.

Hannan (2002) note aussi que les pires effets des catastrophes associées aux aléas naturels découlent directement des comportements humains et que les catastrophes tendent à mettre en lumière les inégalités existant dans les structures de pouvoir nationales, régionales et mondiales ainsi que dans

les relations de pouvoir qui régissent le cadre familial. La façon dont les hommes et les femmes sont touchés par les catastrophes et y interviennent dépend directement des rôles dévolus à chaque sexe et de leur statut socio-économique relatif préexistants aux catastrophes.

D'après Patt et al. (2007), les rôles dévolus à chaque sexe et les responsabilités des femmes impliquent qu'elles prennent en charge l'approvisionnement en eau, l'hygiène du ménage et les risques sanitaires, d'où un surcroît de travail car, en cas de catastrophe, elles doivent combiner leur travail productif et leur travail procréateur, même si elles ont perdu leurs moyens de subsistance essentiels. Dans de nombreuses sociétés, les normes socioculturelles et les responsabilités envers les enfants et autres personnes dépendantes empêchent les femmes de gagner un abri en cas de catastrophe. L'abnégation et la prise en charge de la famille entravent aussi les efforts de sauvetage des femmes.

Le rapport intitulé "*Assessment of the Socioeconomic and Environmental Impact of Hurricane Ivan on Jamaica*" (CEPALC, PNUD et *Planning Institute of Jamaica (PIOJ)*, 2004) apporte une très importante contribution à la documentation relative à la sexospécificité et à la réduction des risques de catastrophe à la Jamaïque : cette étude d'ensemble menée par une équipe pluridisciplinaire sous les auspices de la CEPALC a examiné la vulnérabilité des femmes et des enfants ainsi que l'impact du cyclone Ivan sur les secteurs sociaux et productifs, l'infrastructure et l'environnement, offrant un bilan des dégâts et des pertes, des effets macroéconomiques de la catastrophe et concluant sur des principes directeurs pour la reconstruction et le relèvement.

Dans la section du Rapport intitulé : *Vulnérabilité des femmes et des enfants*, les auteurs signalent que les plus vulnérables avant une catastrophe sont aussi les plus touchés en temps de crise, telles les catastrophes naturelles. L'un des groupes les plus vulnérables sont les femmes chefs de famille ; en 2002 environ 45,5 p. 100 du total des foyers étaient dirigés par des femmes : 50,8 p. 100 à Kingston, 45,6 p. 100 dans d'autres grandes villes, et 40,1 p. 100 dans les régions rurales. Les femmes chefs de famille sont sur-représentées dans chaque catégorie recensée dans l'évaluation des dégâts. 48 p. 100 des logements totalement détruits appartenaient à des femmes chefs de famille, de même que 57 p. 100 des logements ayant subi des dégâts sévères et 54 p. 100 pour les logements légèrement endommagés. Selon le Rapport, ces résultats étaient cohérents avec le *Jamaica Survey of Living Conditions (JSLC)* qui ajoute que les foyers dirigés par des femmes tendent à compter plus d'enfants et une proportion plus élevée de femmes adultes, ce qui laisse à penser qu'ils regroupent plusieurs générations.

Le rapport indiquait que le taux de vulnérabilité plus élevé des femmes et des enfants était aussi associé au fait que les femmes participent moins à la force de travail totale que les hommes (53,2 p. 100 contre 71,4 p. 100 en 2003) et enregistrent un taux de chômage supérieur à celui des hommes (17,6 p. 100 contre 9,7). Le JSLC cite le rapport : "*Jamaica Children and Their Families: A Situation Assessment and Analysis 1999-2000*", qui met en lumière la vulnérabilité des enfants. Cette vulnérabilité est aussi le fait des enfants de familles pauvres vivant dans des zones rurales reculées, dans les taudis des quartiers déshérités surpeuplés ou dans des foyers dépendant des revenus d'une femme, qui sont inférieurs à ceux des hommes, sans compter qu'à travail égal, elles sont souvent moins payées (CEPALC, PNUD et PIOJ, 2004, p. 10).

1.3 Structure du Rapport

Le Section 2 de ce Bilan de pays offre le contexte socio-économique qui permet d'appréhender les questions de vulnérabilité associées à l'inégalité des sexes et à l'environnement en Jamaïque. La Section 3 présente les résultats des consultations auprès des trois organismes. La Section 4 donne des conclusions et des recommandations inspirées par ces résultats. On trouvera enfin une courte bibliographie.

2. Aperçu socio-économique de la Jamaïque²

2.1 Géographie physique

La Jamaïque s'étend sur 10 991 km². Située au 18°15' Nord et 77° 30' Ouest, elle compte 1 022 kilomètres de côtes. Son climat est chaud et humide. Surtout montagneuse (point culminant : le pic Blue Mountain de 2 256 mètres), elle dispose de plaines côtières étroites et discontinues où se concentre une part significative de la population. Les principaux aléas naturels touchant le pays sont les cyclones, les inondations, les tempêtes tropicales, les incendies, les glissements de terrain et les tremblements de terre. Les plus courants sont les cyclones, dont la saison s'étend du 1er juin au 30 novembre.

2.2 Descriptif de la population

Selon *l'Economic and Social Survey of Jamaica* (ESSJ) de 2008, la population se montait en 2007 à 2 682 100 habitants, dont 1 321 600 (49,3 p. 100) étaient des hommes et 1 360 500 (50,7 p. 100) des femmes, soit un ratio de 97,1 hommes pour 100 femmes, avec des variations par tranches d'âge : une diminution dans la tranche 0-14 ans, une augmentation dans la tranche 15-64 ans (âge actif) et un groupe de personnes dépendantes (âgées de 65 ans et plus) en croissance rapide. D'après le recensement de 2001, le gros de la population (91 p. 100) est constitué de Noirs, avec de faibles proportions d'Indiens, de Chinois, de Blancs et de métis.

Le gros de la population vit à Kingston et à St. Andrew (24,7 p. 100) et à St Catherine (18,5 p. 100), le taux le plus bas étant celui de Hanover (2,6 p. 100). La densité de la population est de 259 habitants au kilomètre carré. L'espérance de vie à la naissance est de 73,59 ans (*hommes* : 71,88 ans ; *femmes* : 75,38, selon des estimations de 2008). Le taux de fécondité total était de 2,3 enfants vivants par femme (estimations de 2008). Le taux d'alphabétisation totale était de 87,9 p. 100 (*hommes* : 84,1 p. 100 ; *femmes* : 91,6 p. 100, selon des estimations de 2003).

2.3 Économie

L'économie de la Jamaïque dépend largement des exportations de bauxite/aluminium, des envois de fonds familiaux de l'étranger et des services (dont le tourisme), pour un total de plus de 60 p. 100 du PIB ; ces trois secteurs constituent donc d'importantes sources de devises étrangères. Les envois de fonds représentent près de 20 p. 100 du PIB, soit l'équivalent des recettes du tourisme. L'économie de la Jamaïque est vulnérable aux chocs provenant du reste du monde ; elle est aussi touchée par les cours élevés du pétrole, par la stagnation de la croissance économique et par les dommages causés par des catastrophes telles que le cyclone Dean en août 2007 et le cyclone Gustav en 2008. Les

² Certaines statistiques offertes dans cette section ont été tirées du site web : exxun.com, consulté le 5 juillet 2008. Elles comprennent aussi des données tirées de *l'Economic and Social Survey of Jamaica* 2007 (2008).

problèmes économiques sont dus à plusieurs facteurs : une concurrence étrangère accrue associée à la mondialisation et à la libéralisation de l'économie, les taux d'intérêt élevés, mais en baisse, l'instabilité des taux de change, un déficit commercial assez considérable, un chômage et un sous-emploi de grande envergure et un coefficient d'endettement de 135 p. 100 du PIB.

2.4 Sexospécificités et vulnérabilité économique

La pauvreté à la Jamaïque se féminise toujours plus, de sorte que les femmes représentent un pourcentage de pauvres plus élevé. Selon des estimations de 2006, les niveaux de pauvreté se montaient à 14,3 p. 100 (ESSJ 2007, p. 25.15), les femmes constituant le gros des personnes bénéficiaires du programme d'assistance publique. Dans *Situation Analysis on Gender Disparities in Jamaica 2007*, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) (2007), citant *le Jamaica Survey of Living Conditions* (2005), notait que quasiment la moitié des foyers étaient dirigés par des femmes (46,3 p. 100) et apparaissaient dans le quintile de population le plus pauvre. La proportion de foyers dirigés par des femmes passe à 54 p. 100 dans le quintile le plus pauvre, et à 37 p. 100 dans le quintile le plus riche. Les caractéristiques des foyers dirigés par des femmes, selon le Rapport, sont les suivantes : ils comptent plus de membres que les autres, en particulier plus d'enfants (37 p. 100, contre 28 p. 100 dans les foyers dirigés par des hommes) ; dans plus de 78 p. 100 des cas, ces femmes sont célibataires (et donc plus pauvres).

La pauvreté constitue donc un facteur qui aggrave la vulnérabilité des femmes en cas de catastrophe. Leur degré de pauvreté plus élevé et leur vulnérabilité accrue aux catastrophes sont associés à leur participation inégale à la force de travail, à des taux d'emploi plus bas et à des taux de chômage plus élevés. Selon l'ESSJ 2008, la population d'âge actif (15-65 ans) se montait à 1 261 300 personnes, soit 64,4 p. 100 du total, les hommes en représentant 55,4 p. 100 et les femmes 44,6 p. 100. Les personnes ayant un emploi n'étaient toutefois que 1 136 900, dont 57,7 p. 100 d'hommes et 42,3 p. 100 de femmes. Le tableau 2 tiré de l'ESSJ 2008, indique la situation désavantageuse des femmes dans la force de travail :

Tableau 2 : Principaux indicateurs de la force de travail par sexe (2007)

Principaux Indicateurs	2007p Moyenne annuelle		
	Homme	Femme	H/F
Force de travail	699 100	562 200	1 261 300
Force de travail employée	656 100	480 800	1 136 900
Force de travail au chômage	43 100	81 400	124 500
Chômage (%)	6,2	14,5	9,9
Demandeurs d'emploi (%)	4,1	8,3	5,9
Participation à la force de travail (%)	73,6	56,5	64,8

Note : Écart dû au fait que les chiffres sont arrondis

*Source : Institut de statistiques de la Jamaïque, in Economic and Social Survey Jamaica, 2008
p – préliminaire*

Tableau 3. Force de travail employée par groupe professionnel (2007)

Groupe Professionnel	2007p Moyenne annuelle (milliers)		
	Homme	Femme	H/F
Cadres, hauts fonctionnaires et techniciens	88.9	128	216.9
Employés de bureau	24.2	76.2	100.4
Travailleurs des services, vendeurs de magasins et de marchés	78.1	129.2	207.3
Travailleurs qualifiés en agriculture et pêche	161.8	35.4	197.2
Artisanat et travaux connexes	156.8	18.5	175.3
Opérateurs et assembleurs de machines et d'usines	63.9	4.9	68.7
Emplois élémentaires	81.7	88.4	170.1
Emplois non spécifiés	0.8	0.4	1.1
Total	656,1	216,9	1 136,90

Note : Écart dû au fait que les chiffres sont arrondis.

*Source : Institut de statistique de la Jamaïque, in Economic and Social Survey Jamaica, 2008
p – préliminaire*

Le Tableau 3, tiré de ESSJ (2008), indique qu'en 2007 environ 19% de la force de travail employée était classée comme « Cadres, hauts fonctionnaires et techniciens », les femmes y étant majoritaires (26,7%). Les femmes étaient aussi hautement représentées dans la catégorie « Travailleurs des services, vendeurs de magasins et de marchés », (26,8%). On trouvait toutefois plus d'hommes dans les catégories « Travailleurs qualifiés en agriculture et pêche » (25%), « Artisanat et travailleurs connexes » (24%) et « Opérateurs et monteurs d'usines et d'équipements ». Les salaires dans la plupart des groupes professionnels dominés par les femmes étaient bas (employés de bureau, travailleurs des services affectés à des tâches élémentaires).

Le Tableau 4, tiré de l'ESSJ 2008, indique que la majorité des fonctionnaires et des travailleurs non rémunérés étaient des femmes, tandis que la majorité des employeurs, des employés non publics payés et des travailleurs indépendants étaient des hommes.

Tableau 4. Force de travail employée par emploi (2007)

Catégorie Professionnelle	2007p Moyenne annuelle (millier)		
	Masculino	Femenino	Ambos sexos
Fonctionnaire rémunéré	56.4	82.7	139.2
Employé du privé rémunéré	329.5	244.6	574
Travailleur non rémunéré	3.7	10.6	14.3
Employeur	21.8	9.2	31
Travailleur indépendant	243.5	132.4	375.8
Non signalé	1.3	1.4	2.7
Total	656.1	480.8	1,136.90

Source : Institut des statistiques de la Jamaïque, Economic and Social Survey Jamaica, 2008

2.5 Principales catastrophes récentes à la Jamaïque

Selon l'*Economic and Social Survey of Jamaica 2007* (2008), la Jamaïque a été touchée en 2007 par dix-sept tempêtes, dont six sont devenues des cyclones. Les cyclones Dean et Felix ont atteint la catégorie 5 de l'échelle Saffir Simpson, avec des vents dépassant 249 km/h. Le cyclone Dean (19 août 2007) a causé des pertes pour 23 milliards de dollars jamaïquains (329 300 dollars des États-Unis), le plus gros impact ayant été dans le secteur productif ; 179 552 personnes, soit 6 p. 100 de la population, ont été touchées dans 169 communautés ; environ 70 000 logements ont été endommagés, ainsi que des écoles et des établissements d'enseignement public. Les communautés les plus touchées ont été les communautés côtières vulnérables d'Old Harbour Bay, de Rocky Point et Portland Cottage, sur la côte sud. Des écosystèmes côtiers, des habitats naturels et de la végétation sauvage ont aussi été endommagés, et des glissements de terrain se sont produits.

Toujours d'après l'ESSJ (2008), les autres principaux phénomènes survenus en 2007 ont été, en mai, des inondations provoquées par de fortes pluies dans les communes de St. Catherine, de Clarendon et de St Elizabeth ; en juin, des inondations à Montego Bay, St. James, pour cause de drainage insuffisant ; en octobre-novembre, de fortes pluies associées au cyclone Noel qui ont fait un mort, de nombreux glissements de terrain et coulées de boue, et de gros dommages à l'infrastructure routière (650 millions de dollars jamaïquains). Des vagues de tempête de treize mètres de haut ont été signalées sur les côtes orientale et méridionale, endommageant des bâtiments et des routes et provoquant des pertes de bétail et d'autres produits agricoles (ESSJ 2007, pp. 3.9-3.10).

Du 10 au 11 septembre 2004, le cyclone Ivan a longé la côte sud de la Jamaïque, avec des vents de 214 km-h à Pedro Bank, à 90 km de la côte sud, et des vents soutenus de 180 km/h à travers l'île le 11 septembre. Il n'a pas provoqué d'effondrements de terrain, mais il a fait quatorze morts et des dégâts significatifs à travers l'île, surtout dans les communes du Sud. Des vagues de tempêtes de trois à quatre mètres à certains endroits ont largement détérioré les écosystèmes côtiers et les logements. Les vents ont sévèrement endommagé la végétation et les toits, en particulier sur les hauteurs. Les dommages directs et indirects totaux auraient été de 35,9 milliards de dollars jamaïquains (595 000 dollars des États-Unis) (Carby 2006). Les données ventilées par sexe sur l'impact de cette catastrophe n'étaient pas disponibles.

3. Évaluations institutionnelles

3.1 Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences (ODPEM)

Descriptif du Bureau

Le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences (ODPEM) est un organisme public chargé au premier chef de la gestion des risques de catastrophe, ce qui implique la coordination et le suivi de l'intervention nationale face aux aléas, et l'éducation du pays sur tous les aspects de la gestion des catastrophes. Il fait partie du Comité national des catastrophes (*National Disaster Committee - NDC*) qui est présidé par le Premier ministre. Le Bureau a été créé en juillet 1980 sous le nom de Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la coordination des secours d'urgence (*Office of Disaster Preparedness and Emergency Relief Coordination - ODIPERC*), puis est devenu un organisme gouvernemental en 1993, sous son nom actuel.

Cadre juridique

Le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences a été établi aux termes de la section 15 de la loi homonyme ; il fonctionne indépendamment du ministère de l'Administration locale et de l'Environnement, et il est supervisé par un Conseil de gestion ³.

Le Bureau dirige le Centre national des opérations d'urgence (*National Emergency Operations Centre - NEOC*). Il collabore avec les Centres communaux des opérations d'urgence (*Parish Emergency Operation Centres - PEOC*), eux-mêmes dirigés par les comités communaux des catastrophes (*Parish Disaster Committees*), et avec les chefs d'organismes spécifiques qui cèdent de la main-d'œuvre et d'autres ressources au profit de la capacité d'intervention et d'une intervention opportune, le cas échéant ⁴. Le mandat révisé du Bureau signale ce qui suit:

« Le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences est chargé de prendre des mesures dynamiques et opportunes en vue de prévenir et d'atténuer l'impact d'aléas sur la Jamaïque, ses habitants, ses ressources naturelles et son économie en recourant à ses effectifs qualifiés et professionnels, à des technologies appropriées et à des efforts concertés avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux. »

³ Site web du Bureau : http://www.odpem.org.jm/about_us/index.html. Consulté le 30 octobre 2008

⁴ Cf. le site web du Bureau.

Les objectifs et fonctions principaux du Bureau sont les suivants :

- Préparer et maintenir des plans et des programmes d'atténuation pour les zones à risques élevés.
- Faire en sorte que les politiques de développement et de gestion des ressources incorporent les facteurs de réduction des aléas et des pertes.
- Encourager l'intervention publique appropriée en cas de catastrophes et de situations d'urgence.
- Mettre au point des plans d'urgence et des capacités d'intervention appropriés face aux catastrophes, notamment dans les services d'urgence et dans les industries vitales ou essentielles.
- Faciliter un retour rapide à la normalité après une catastrophe.

Dans l'accomplissement de sa mission, le Bureau doit avant tout « concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes visant à garantir et à maintenir un niveau approprié de planification préalable nationale » et « stimuler et appuyer des mesures de planification préalables aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets dans toutes les communes, en association avec les autorités locales, les organisations communautaires, les organismes privés et les bénévoles. » (Cf. le site web du Bureau.)

Durant les urgences, le Bureau est chargé de coordonner les activités des organismes opérationnels; de leur faciliter l'accès à des ressources rares ; de fournir des moyens de communication et un soutien aux organismes fondamentaux ; de s'occuper des demandes d'aide extérieure ; de contrôler l'évolution du phénomène naturel et d'évaluer son impact physique sur le plus long terme ; d'informer le public du phénomène et des interventions appropriées attendues de lui.

Le Bureau travaille en partenariat avec la Croix-Rouge, avec Food for the Poor (une organisation caritative liée à l'Église catholique) et d'autres ONG, qui lui fournissent une aide pour la gestion des abris, la distribution de nourriture et la réparation des toitures endommagées durant les catastrophes, ainsi que pour le relèvement et la remise en état après la catastrophe.

Direction et effectifs

Structure de direction : Le Bureau est dirigé par un conseil de direction que nomme le ministre de tutelle au ministère de la Terre et de l'Environnement et qui désigne à son tour le directeur général. Il compte trois départements :

- a. **Opérations de planification préalable et d'urgences (Preparedness and Emergency Operations)** qui coordonne l'intervention dans toutes les situations de catastrophe en vue de réduire les pertes de vies et de biens.

- b. **Atténuation, planification et recherche (Mitigation, Planning and Research -MPRD)** qui appuie une planification efficace en vue de minimiser l'impact des aléas naturels.
- c. **Unité de mise en œuvre, de développement et de suivi de projets** qui appuie les campagnes en faveur de financement bilatéral de projets ayant à voir avec la gestion des catastrophes.

Le Bureau a élaboré des programmes de travail dans les buts suivants : a) renforcement des capacités institutionnelles ; b) réduction des pertes ; c) planification préalable et intervention. (cf. le site web du Bureau.)

Tableau 5 : Descriptif par sexe de la direction et des effectifs du Bureau

EFFECTIFS	Total (#)	Femmes (#)	Femmes (%)	Hommes (#)	Hommes (%)
Directeur général	1	0	0	1	100
Autres directeurs	6	4	60	2	40
Administration	11	6	55	5	45
Technicien	15	4	27	11	73
Appui	27	17	63	10	37
Total	60	31	52	29	48

N.B. : Chiffre des bénévoles non disponible.

Selon le tableau 5, bien que la composition par sexe du Bureau soit assez équilibrée (52% de femmes et 48% d'hommes), le directeur général est un homme. Les cadres moyens sont à prédominance féminine (60%), tandis que le personnel administratif est à composition à peu près égale. En revanche, le personnel technique est largement masculin (73%), tandis que le personnel d'appui est majoritairement féminin (63%). Aucun chiffre n'était disponible au sujet de la composition par sexe des bénévoles.

Photo 1 : Le cyclone Ivan passant à proximité de la Jamaïque (2004)



(Illustration reproduite avec l'aimable autorisation du MODIS Rapid Response Project de la NASA/GSFC.)

Principaux types de catastrophes à la Jamaïque

Le directeur général du Bureau a confirmé que les catastrophes frappant le plus souvent la Jamaïque étaient toutes associées au climat : cyclones, inondations, tempêtes tropicales, incendies et glissements de terrain. Quoiqu'il faille ajouter à cette liste, ces derniers temps, les marées noires.

Groupes de population les plus vulnérables

Les groupes de population jugés les plus vulnérables aux cyclones vivent dans les zones rurales, sur les terres basses et dans les communautés rurales côtières, telles que Portland Cottage, Old Harbour Bay et Bushy Park, entre autres. Les communautés situées sur la côte et dans des zones exposées aux inondations et aux glissements de terrain sont particulièrement vulnérables, notamment Portmore, une ville de 70 000 habitants située à l'ouest de Kingston et faisant partie de sa zone portuaire. Portmore est vulnérable aux inondations, bien que des plans d'évacuation aient été mis en place depuis 2000 et que des programmes d'éducation publique aient permis de réduire les risques. Les zones côtières de Clarendon, de St. Elizabeth et de St. James sont aussi propices aux inondations. La précarité du logement accroît la vulnérabilité aux catastrophes.

Ventilation des données par sexe

Selon le directeur général, l'instrument utilisé pour collecter des données sur les décès, les dégâts et les pertes causés par les catastrophes ne facilite pas leur ventilation par sexe, si bien que le Bureau ne peut indiquer dans quelle mesure les femmes et les hommes ont été menacés ou touchés différemment par les cyclones Gilbert, Ivan et Dean.

Le Bureau devrait donc réviser son instrument de collecte de données afin de disposer de chiffres ventilés par sexe et de faciliter leur analyse selon une démarche tenant compte des sexospécificités. Ceci permettrait au pays de mieux comprendre comment les femmes et les hommes d'âges, de groupes sociaux, économiques et ethniques différents sont touchés différemment, d'orienter la mise en place et l'utilisation de programmes d'intervention tenant compte des sexospécificités à toutes les étapes de la planification préalable et de la gestion des risques de catastrophes, et d'évaluer les changements au fil du temps.

Démarche sexospécifique

Selon son directeur général, le Bureau n'a pas de politique, ni de stratégie ni de compétences pour inscrire les sexospécificités dans son action, même s'il travaille sur un nouveau manifeste censé appuyer une approche sexospécifique de la gestion des catastrophes.

Le Bureau n'a pas eu d'initiatives concrètes pour promouvoir l'équité entre les sexes dans la gestion des catastrophes, parce que, selon son directeur général, la prise en compte des sexospécificités a une portée plus large et est associée à des questions abordées indirectement dans d'autres domaines clés du travail du Bureau. Un examen des documents du Bureau confirme que la problématique hommes-femmes n'est pas inscrite dans son programme de travail ni dans ses activités d'information et d'éducation du public. Le Bureau a toutefois participé à un séminaire d'éducation du public axé sur les sexospécificités et la gestion des risques de catastrophe, et organisé par le Bureau des affaires féminines à l'occasion de la Journée internationale de la femme en 2006.

Connaissance du Plan d'action du CDERA et du Cadre d'action de Hyogo

Le directeur général a dit connaître dans une certaine mesure le Plan d'action du CDERA visant à l'intégration des sexospécificités dans la réduction des risques de catastrophe dans les Caraïbes (2005), en rapport avec le Résultat 4 de la Stratégie intégrale révisée de la Gestion des catastrophes. Il était aussi au courant de la législation et des politiques de la Jamaïque visant à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et des déclarations de politique internationale sur la prise en compte des sexospécificités et les catastrophes, contenues dans la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et le Cadre d'action de Hyogo.

Travail politique et mécanismes de coordination

Tout en coopérant avec plusieurs institutions au sein du Comité national des catastrophes, le Bureau ne dispose pas de mécanismes concrets de contact avec le Bureau des affaires féminines et d'autres organisations féminines non membres du Comité. Il dialogue toutefois avec le Bureau des affaires féminines et l'ONG *Women's Resource and Outreach Centre* (WROC), et il existe aussi des occasions de dialogue interinstitutionnel, surtout au sujet de l'élaboration d'une politique soucieuse des sexospécificités en la matière, ce qui pourrait aboutir à une collaboration avec les organisations compétentes afin d'introduire la prise en compte des sexospécificités dans les programmes de gestion des risques de catastrophe.

3.2 Descriptif du Bureau des affaires féminines (BWA)

La directrice de recherche du Bureau des affaires féminines a indiqué que celui-ci avait vu le jour en octobre 1974 comme Service (desk) des femmes, puis avait été élevé au rang de Bureau en 1975. En tant qu'organisme public, il est principalement chargé de permettre aux femmes de reconnaître leurs pleines potentialités individuelles et d'ouvrir des voies à leur intégration au développement national. Sa mission est de :

« permettre aux femmes de se réaliser pleinement en tant que participantes du développement social, culturel et économique de la Jamaïque, en accédant d'une manière équitable aux avantages offerts par le pays. »

Ses trois principaux domaines de travail sont : Recherche et mise au point de politiques ; Éducation et formation du public ; Planification et suivi de projet. La directrice de recherche a noté que le Bureau joue un rôle de catalyseur et œuvre pour assurer que le gouvernement jamaïcain aborde les problèmes des femmes en tenant compte du patriarcat et du sexisme qui engendrent des relations inégales entre les femmes et les hommes.

Cadre juridique

Aucune législation spécifique ne régit les activités du Bureau des affaires féminines, qui fait toutefois rapport depuis septembre 2007 au ministère de l'Information, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture.

Direction et effectifs

Le tableau 6 indique que la direction et le personnel du Bureau sont constitués surtout de femmes qui sont aussi majoritaires aux postes administratifs et techniques. Parmi le personnel d'appui, on compte plus d'hommes que de femmes.

Tableau 6. Direction et effectifs du Bureau des affaires féminines

Effectifs	Total (#)	Femmes (#)	Femmes (%)	Hommes (%)	Hommes (%)
Directeur exécutif	1	1	100	0	0
Administration	5	4	80	1	20
Technique	13	12	92	1	8
Appui	3	1	33	2	67
Total	22	18	82	4	18

Sexospécificités et structure des risques

L'entretien avec la directrice de la recherche a confirmé que le Bureau appréciait clairement les risques différents que courent les hommes et les femmes en cas de catastrophe, du fait de leurs besoins différents sur les plans biologique, sexuel et de santé génésique, tous ces facteurs influençant leur expérience en de tels cas. Elle a indiqué par exemple que les femmes ont des règles, tombent enceintes et allaitent au sein, et que ces facteurs doivent être pris en considération durant une catastrophe. Les femmes et les hommes sont aussi différents en ce qui concerne des risques de santé spécifiques, tels que le cancer : du sein et du col de l'utérus chez elles ; de la prostate chez eux, de sorte que les deux sexes peuvent requérir des soins différents lors d'une catastrophe. La représentante du Bureau a toutefois signalé que leur situation socio-économique (taux de pauvreté et de chômage plus élevés) rend les femmes plus vulnérables aux catastrophes.

Par ailleurs, elle a été d'avis que les communautés semblaient bien mieux s'en sortir en cas de catastrophes naturelles quand les femmes jouent un rôle dirigeant dans les systèmes d'alerte rapide, dans la gestion des abris et des logis provisoires et dans les activités de relèvement et de remise en état.

Durant les catastrophes, les femmes déplacées de leurs foyers et devant rejoindre des abris courent plusieurs risques, dont des poussées de maladies, surtout quand les abris sont surpeuplés et disposent d'installations sanitaires inadéquates et insuffisantes. La représentante du Bureau a aussi noté que les foyers dirigés par des femmes sont probablement plus touchés par les catastrophes. Tout en s'inquiétant des risques différents que courent les deux sexes, le Bureau se concentre sur les besoins concrets des femmes qui sont les plus vulnérables et cherche à y répondre.

La directrice de la recherche a expliqué que la structure familiale complexe à la Jamaïque engendrait aussi certains risques. Ainsi, il se peut qu'un homme ait trois "mères d'enfants" ou plus dans un même abri, ce qui peut créer des conflits entre les femmes concernées. Les adolescentes courent aussi probablement plus de risques d'abus sexuels dans les abris que les adolescents. La directrice de recherche du Bureau, tirant les expériences des récentes catastrophes, a donné des informations sur les besoins sexospécifiques des hommes et des femmes (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Besoins différents des hommes et des femmes en cas de catastrophe

Cyclones	Hommes	Femmes
Gilbert (1988)	<ul style="list-style-type: none"> Inconvénients associés au cancer de la prostate dans les abris 	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'eau et d'autres installations de base pour les femmes réglées Installations déficientes pour les femmes enceintes Absence de lieux isolés, destinés à l'allaitement Impossibilité de répondre aux besoins spéciaux des femmes atteintes d'un cancer du sein ou du col de l'utérus Menace de harcèlement sexuel par les hommes dans les abris
Ivan (2004)	<ul style="list-style-type: none"> Installations sanitaires déficientes dans les abris 	<ul style="list-style-type: none"> Installations sanitaires déficientes ou inadéquates pour les besoins des femmes en époque de menstruation
Dean (2007)	<ul style="list-style-type: none"> Cicatrices psychologiques Manque de débrouillardise Difficulté d'adaptation au centre ou après la catastrophe Augmentation de l'alcoolisme, de la colère, du stress 	<ul style="list-style-type: none"> Risques accrus de viols et d'incestes Carence de condoms dans les abris pour réduire les risques de grossesse non prévues et non désirées, et de maladies sexuellement transmissibles, dont le VIH

Source : Tiré des données du Bureau des affaires féminines 2008.

Bien que le Bureau n'ait pas effectué de recherche concrète et ne dispose pas de chiffres ventilés par sexe sur les personnes touchées par les catastrophes, la directrice de recherche a tiré des expériences des cyclones Gilbert, Ivan et Dean et est en mesure de donner des exemples de la façon dont les femmes et les hommes sont touchés différemment. Ainsi, durant le cyclone Gilbert de 1988, plusieurs différences sexospécifiques ont été constatées :

- Les besoins biologiques des femmes n'ont pas été dûment satisfaits : le manque d'eau et d'installations sanitaires dans les abris a eu un impact fortement défavorable sur les femmes en époque de menstruation, allaitantes ou enceintes ;
- Il n'existait pas de lieux spécifiques où les mères pouvaient allaiter leur nourrisson en privé ;

- Pas de moyens pour répondre aux besoins de femmes souffrant de cancer du sein ou du col de l'utérus, ou des femmes ayant leurs règles ;
- Certaines femmes ont été victimes de harcèlement sexuel dans les abris.

Les besoins psychologiques varient aussi. La représentante du Bureau a constaté des différences entre hommes et femmes au niveau de la débrouillardise: sur le plan psychologique, les hommes ont plus de mal à s'adapter à un abri où vivent plusieurs personnes ; ils ont été aussi moins débrouillards pour gérer les effets postérieurs aux cyclones Gilbert en 1988, Ivan en 2004 et Dean 2007, ce qui s'est traduit par des symptômes tels que l'alcoolisme, la colère, la dépression et le stress.

Pour mieux sensibiliser le public à l'importance d'une approche sexospécifique de la gestion des risques de catastrophe, le Bureau des affaires féminines a organisé à l'occasion de la Journée internationale de la femme en 2006 un atelier intitulé *Gender Issues in Disaster Risk Management*, qui a abordé les points suivants :

- Introduction à la réduction des risques d'aléas naturels.
- Développement de la gestion des catastrophes à la Jamaïque.
- Prise en compte des sexospécificités dans la réduction des risques d'aléas naturels.
- Instruments et méthodes d'analyse par sexe en vue de prise en compte des sexospécificités.

Des séances de formation par petits groupes ont été axées sur :

- Les sexospécificités dans la planification communautaire des catastrophes et la gestion des abris.
- Les sexospécificités dans la formation à la recherche.
- Les stratégies de prise en considération des sexospécificités dans la réduction des risques de catastrophe à la Jamaïque.

Le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences a soutenu l'atelier par différentes communications de son personnel : « Approche par sexe de la gestion des risques de catastrophe », « Introduction à la réduction des risques de catastrophe naturelle » et « Mise au point d'une gestion des catastrophes à la Jamaïque ».

Le Bureau a développé un Plan d'action contenant des recommandations tirées de l'atelier en vue d'améliorer l'approche sexospécifique des politiques de gestion des risques de catastrophe et a continué d'exercer des pressions pour mettre en place ce Plan d'action et appuyer l'adoption de la législation pertinente.

Encadré 1 : Plan d'action du Bureau des affaires féminines en vue de l'intégration des sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe

Entreprendre des évaluations adéquates des rôles, des responsabilités et de l'accès aux ressources des femmes et des hommes afin d'être en mesure de mesurer les différences quant aux pertes et aux coûts et quant au potentiel de relèvement. Cette évaluation doit servir de base aux programmes de remise en état et à l'assignation de ressources (dont les programmes de crédits et d'emplois alternatifs).

Etudier les besoins et les priorités des familles en ce qui concerne l'hébergement, l'eau, l'énergie et l'approvisionnement en denrées alimentaires, et assigner les ressources requises, surtout pour les tâches relevant de la responsabilité des femmes et des filles.

Les efforts et les consultations tendant à augmenter la participation de la communauté aux processus de remise en état doivent rechercher explicitement les moyens d'assurer le plein engagement des femmes comme des hommes.

Reconnaître les besoins particuliers de dialogue et d'échanges entre femmes sur leur situation, leurs priorités et leurs contraintes, ainsi que de mécanismes d'appui spécifiques, étant donné que la prise en compte des sexospécificités n'exclut pas la nécessité d'initiatives visant les femmes.

Lancer des initiatives de renforcement des capacités concernant explicitement les femmes comme les hommes.

Source : Bureau of Women's Affairs, 2006.

Le Plan d'action du Bureau propose aussi de :

- Séparer les femmes et les hommes dans les abris.
- Améliorer les toilettes et les cuisines d'abris devant accueillir un grand nombre de personnes.
- Adapter les installations des abris aux femmes, de sorte que des femmes enceintes n'aient pas à dormir par terre.
- Améliorer les installations sanitaires et les accommoder aux besoins physiques des femmes en vue de réduire les risques de santé que courent les hommes et les femmes vivant dans des hébergements provisoires.

Travail politique et mécanismes de coordination

Selon la directrice de la recherche, le Bureau des affaires féminines s'implique auprès du Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences et d'autres groupes en cas de catastrophe, tous deux répondant aux besoins de leurs parties prenantes dans le pays. Ainsi, quand une catastrophe est survenue à Portland et à Clarendon, le fonctionnaire du Bureau des affaires féminines a rendu visite aux femmes et aux hommes pendant et après les cyclones, et leur a fourni des denrées alimentaires de base.

Connaissance du cadre visant à promouvoir l'intégration des sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe

La représentante du Bureau des affaires féminines a dit n'être pas familiarisée avec le Plan d'action du CDERA ni avec la Stratégie intégrale de gestion des catastrophes, mais elle comprend clairement, de toute évidence, la problématique hommes-femmes. Le Bureau des affaires féminines a aussi proposé au Bureau de la préparation préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences d'envisager les priorités ci-dessous :

- Mettre au point, de concert, une politique sexospécifique de gestion des risques de catastrophe.
- Renforcer le partenariat institutionnel avec « Food for the Poor », les magasins de meubles et les fabricants d'articles d'épicerie, qui pourraient procurer des biens essentiels au fonctionnement des abris.
- Impliquer davantage le Bureau des affaires féminines dans le programme national d'intervention en cas de catastrophe.

3.3 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Descriptif du PNUD

D'après un entretien avec le représentant résident assistant du PNUD à la Jamaïque, l'organisme couvre aussi les Bahamas, les îles Turques et Caïques et les îles Caïmans.

Le PNUD a pour mandat et programme d'aider les pays à élaborer et à partager des solutions aux questions suivantes : gouvernance démocratique ; réduction de la pauvreté ; prévention des crises et relèvement ; environnement et énergie ; VIH/sida. Il aide les pays en développement à capter l'aide et à l'utiliser efficacement. Dans toutes ces activités, il encourage les pays à protéger les droits humains et à promouvoir l'habilitation des femmes.

Le représentant résident assistant a fait remarquer que le PNUD était attaché à promouvoir des pratiques environnementales durables qui aident à préserver les ressources naturelles de la Jamaïque dans toute leur diversité, et contribuait aux efforts visant à réduire la pauvreté et l'épuisement des ressources naturelles. Les interventions du PNUD dans ce pays comprennent le renforcement institutionnel des organismes publics fondamentaux impliqués dans la gestion des côtes, le soutien à la gestion des risques de catastrophe, l'aide au gouvernement afin qu'il puisse répondre aux exigences des conventions et protocoles internationaux dont le pays est signataire.

Tableau 8 : Direction et effectifs du PNUD à la Jamaïque

EFFECTIFS	Total (N)	Femmes	Femmes %	Hommes	Hommes %
Directeur	1	0	0	1	100
Administration	3	1	25	2	75
Technique	5	4	80	1	20
Appui	8	6	75	2	25
Total	17	11	65	6	35

Le tableau 8 indique que la direction et la gestion sont à prédominance masculine, tandis que le personnel technique et le personnel d'appui sont majoritairement féminins. Bien qu'il n'existe pas de chiffres concernant les bénévoles, les rapports indiquent que les hommes sont plus nombreux.

Sexospécificités et structures des risques selon le PNUD

Selon le Représentant Résident Assistant, les principaux types de catastrophes menaçant la Jamaïque sont les cyclones, les inondations, les incendies et les glissements de terrain. Les femmes et les hommes ne sont pas pareillement vulnérables en fonction de leur situation socio-économique et d'autres facteurs, mais il a reconnu que les hommes avaient généralement tendance à attendre pour agir ensuite tandis que les femmes travaillaient à réparer les dégâts. Selon lui, les groupes les plus vulnérables aux catastrophes vivent dans les communautés rurales et côtières, et surtout les personnes âgées, les handicapés et les gens habitant des logements précaires.

Démarche sexospécifique

Le représentant résident assistant a reconnu que le PNUD à la Jamaïque n'avait pas de stratégie ou de politique sexospécifique, mais qu'il en préparait une. Et qu'il avait un accès limité aux chiffres ventilés par sexe sur les catastrophes. Qu'il promouvait la prise en compte des sexospécificités en cas de catastrophe et qu'il travaillait de concert avec des organismes – comme la Croix-Rouge jamaïcaine – qui en tiennent compte. L'équipe du PNUD n'a cependant reçu aucune formation pour intégrer les sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe.

Le PNUD a participé à plusieurs initiatives, ateliers et conférences sur des questions concernant la problématique hommes-femmes et la réduction des risques de catastrophe. Ainsi, le CDERA a une stratégie d'approche intégrale de la gestion des catastrophes. Elle ne se rapporte pas directement aux sexospécificités, mais elle tend à intégrer la gestion des catastrophes aux processus de planification et de développement de la région qui se prête à une analyse par sexes.

Collaboration avec d'autres organismes

Le PNUD travaille de concert avec bon nombre d'organismes à un partage des responsabilités. Le fonctionnaire du PNUD a constaté que son organisme, la Croix-Rouge et *Food for the Poor* avaient appuyé un projet sexospécifique, à savoir *Women's Resource and Outreach Centre* (WROC), qui apprend aux femmes à rebâtir leur logement après un cyclone, ce qui s'est avéré d'autant plus utile que plusieurs femmes l'avaient perdu.

Connaissance du Plan d'action du CDERA

Le représentant résident assistant du PNUD a indiqué qu'il avait une certaine connaissance du cadre visant à promouvoir l'intégration des sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe, ce qui inclut le Plan d'action du CDERA (2005) ; la législation et les politiques visant à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et la politique internationale sur les sexospécificités et les désastres associée à la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et au Cadre d'action de Hyogo.

4. Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

Les résultats du présent Bilan indiquent que les sexospécificités ne sont pas prises en compte dans les stratégies, les programmes et les politiques de gestion des catastrophes. La connaissance des effets différents des catastrophes sur les hommes et les femmes est variable : ainsi, on constate une plus grande prise de conscience des questions sexospécifiques au Bureau des affaires féminines. Il y a toutefois consensus sur le fait que les foyers où les femmes pauvres sont chefs de famille constituent les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. On trouvera ci-après un résumé d'autres conclusions tirées de l'examen des institutions consultées et de l'analyse des données :

Cadre législatif et politique

La Jamaïque est signataire de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention de Belem do Para ou Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, et du Cadre d'action de Hyogo. Les résultats du Bilan indiquent toutefois que le mécanisme national d'intervention en cas de catastrophe n'est pas orienté par une législation ou une politique visant à garantir que les sexospécificités soient prises en compte dans les stratégies, la législation et les politiques de gestion des risques.

Direction et effectifs

Une formation spéciale doit être assurée auprès du personnel et des cadres des organismes en vue de l'intégration des sexospécificités dans les activités du programme.

Sexospécificités et structure des risques

Il y a consensus sur les principaux types de catastrophes frappant le pays et sur les endroits jugés les plus vulnérables aux risques de catastrophe. Cette connaissance peut servir à planifier des stratégies soucieuses de sexospécificités, à identifier et à cartographier les risques, à actualiser les systèmes d'alerte rapide, les communications en cas de catastrophe et les programmes de relèvement et de remise en état.

Les deux principales institutions manifestent une « indifférence aux sexospécificités », ce qui veut dire qu'à leurs yeux la situation des hommes et celle des femmes sont semblables et que tout le monde doit être traité de la même manière indépendamment des différences de sexe, d'âge, de classe et d'ethnicité. Sans analyse des distinctions fondées sur le sexe, ce présupposé peut avoir des conséquences défavorables sur les femmes dont les inquiétudes spécifiques risquent dès lors de ne pas être prises en considération.

- Le Bureau des affaires féminines est plus conscient et mieux équipé pour intégrer les questions sexospécifiques dans les programmes de planification préalable aux catastrophes, d'intervention, de secours et de relèvement. Cette connaissance et ces compétences sont des atouts qui devraient être mieux utilisés à l'échelle nationale pour développer des programmes de formation et introduire progressivement les sexospécificités dans les politiques pertinentes.
- La carence de données ventilées par sexe empêche de connaître l'information pertinente sur les pertes humaines et matérielles causées par les catastrophes récentes. Il faut donc institutionnaliser leur collecte, et aussi mettre au point des protocoles et des normes relatifs à la collecte et au partage de l'information. Il faut aussi concerter des voies de dissémination de ces données de façon que l'information soit plus aisément accessible aux fins de l'éducation du public, de la planification et de l'application de politiques.

Politique et mécanismes et coordination

Le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences dispose d'un cadre institutionnel bien développé pour coordonner l'intervention en cas de catastrophe, mais sa connaissance des sexospécificités est limitée et, donc, sa capacité à les inscrire dans son programme de travail reste limitée.

Alors que le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences gère l'intervention en cas de catastrophe, le Bureau des affaires féminines, soucieux de sexospécificités, ne fait pas partie du mécanisme national de coordination, ce qui prive le réseau national de gestion des catastrophes de compétences dont il aurait fortement besoin. Il faudrait donc faire en sorte que le Bureau des affaires féminines devienne membre du Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences et du Comité national des catastrophes. L'inclusion du Bureau des affaires féminines serait stratégique dans la mesure où il a pris l'initiative de promouvoir activement une approche sexospécifique de la gestion des risques de catastrophe en organisant un atelier d'éducation du public et en mettant au point un Plan d'action, et qu'il n'a cessé de réclamer que les sexospécificités soient intégrées dans l'intervention en cas de catastrophe. Il faudrait aussi encourager le Bureau de la planification préalable aux catastrophes et de la gestion des urgences à utiliser des documents issus de ces rencontres et à garantir une formation à ceux qui travaillent à la gestion des catastrophes, de façon qu'ils puissent mieux appuyer la mise en œuvre du Plan d'action de CDERA et du Cadre d'action de Hyogo.

Au sein de l'Equipe de pays des Nations Unies, plusieurs organismes (dont le PNUD) ont une politique sexospécifique qui guide leur programmation. Les partenariats en matière de renforcement des capacités institutionnelles en vue de mettre en œuvre le Plan d'action du CDERA et du Cadre d'action de Hyogo devraient inclure le CDERA, mais il faudrait aussi envisager l'inclusion des deux institutions de l'Université des Antilles impliquées dans ce projet – l'Institut Sir Arthur Lewis d'études sociales et économiques (SALISES) et le Centre d'études sur les sexospécificités et le développement (CGDS) – afin qu'elles puissent appuyer la recherche et la formation en matière de sexospécificités et de gestion des risques de catastrophe.

Les partenariats avec la société civile et le secteur privé sont aussi cruciaux pour promouvoir une approche soucieuse des sexospécificités dans la gestion des risques de catastrophe, ce qui exige d'élargir les programmes de formation et de sensibilisation aux Églises, aux groupes féminins, aux associations communautaires, aux équipes d'organisations bénévoles, etc. Un partenariat tel que celui qui existe entre le PNUD et WROC pourrait aussi être élargi.

Le partenariat élargi à d'autres organismes comme le Bureau des affaires féminines et d'autres ONG pourrait appuyer l'intégration d'approches soucieuses de la problématique hommes-femmes dans les domaines suivants :

- **Services de refuges** – logis provisoire, reconstruction de logement, réparation de toiture, séparation, dans les abris, entre hommes d'une part et les femmes et les enfants de l'autre, aide à l'évacuation, prise en compte des besoins spéciaux des femmes et des hommes.
- **Services spéciaux** – s'adressant aux garçons et aux filles; aux personnes âgées, aux malades et aux handicapés hommes et femmes ; prise en compte des besoins des femmes enceintes et allaitantes.
- **Services-conseil** – requis avant et après les catastrophes; développement de la débrouillardise ; réflexions sur les abus sexuels et autres types d'abus ; attention spéciale aux besoins des hommes qui sont exposés à plus de risques psychologiques en cas de catastrophe.
- **Secours, approvisionnements et ressources** – argent, nourriture, autres denrées, tenant compte des besoins économiques différents, en particulier des femmes célibataires pauvres chefs de famille ; soutien à la reconstruction des logements et au relèvement des moyens de subsistance après une catastrophe ; prise en charge des enfants pour permettre aux mères de chercher un emploi.

Connaissance du Plan d'action du CDERA et du Cadre d'action de Hyogo

La connaissance limitée de ces accords et la capacité réduite de les mettre en œuvre prouvent qu'il est nécessaire de lancer plus de programmes de formation et de sensibilisation à ces cadres au sein des organismes pertinents et au dehors. L'idéal serait que cette formation mette en lumière les liens avec d'autres instruments nationaux et internationaux en faveur des droits humains de tous les citoyens, en particulier des femmes, tels que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention de Belem do Para et la Convention relative aux droits de l'enfant.

4.2 Recommandations

Dans ce contexte, les recommandations sont les suivantes :

1. Mettre au point un projet d'examen des politiques, des plans et des lois, et des modèles qui pourraient servir à appuyer la mise en œuvre du Plan d'action du CDERA.
2. Mettre au point un projet d'aide technique qui pourrait aider les pays membres du CDERA à intégrer les sexospécificités dans leurs plans et leur législation.
3. Organiser des programmes de formation pour mieux faire connaître le Plan d'action du CDERA et le Protocole de Hyogo, et mettre en évidence le lien avec des engagements relatifs aux droits humains, tels que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention de Belem do Para.
4. Mettre au point des protocoles et des normes concernant la collecte et le partage de données ventilées par sexe sur les pertes humaines et matérielles causées par les catastrophes. Rendre cette information aisément accessible en vue de l'éducation du public, de la politique à suivre et de la planification.
5. Mettre au point un protocole de coopération entre l'Institut Sir Arthur Lewis d'études sociales et économiques (SALISES) et le Centre d'études sur les sexospécificités et le développement (CGDS) et la CEPALC afin de mener des recherches et de former des formateurs sur l'intégration des sexospécificités dans les politiques et les programmes de gestion des risques de catastrophe. Des données provenant de ce projet et d'autres pourraient aussi servir à mettre en place des cours et des programmes pour étudiants de l'enseignement supérieur à tous ses niveaux, concernant des études sur les sexospécificités et le développement qui incluraient la réduction des risques de catastrophe et les politiques sociales, entre autres domaines de travail spécialisé.

En résumé, il s'avère urgent d'intégrer la problématique hommes-femmes dans les programmes, les législations, les plans et les politiques nationales concernant les catastrophes à la Jamaïque. Si de nouveaux efforts ne sont pas engagés, les objectifs et progrès de développement nationaux et mondiaux en souffriront. Ne pas engager d'actions reviendrait en effet à miner les engagements en matière de droits humains visant à promouvoir l'égalité des sexes.

La Jamaïque, petit État insulaire en développement, doit relever des menaces accrues découlant d'aléas naturels fréquents et plus intenses, tels les cyclones et les inondations, tandis que la vulnérabilité du pays à l'élévation du niveau de la mer et aux inondations exige des actions urgentes. La récession économique mondiale, la menace accrue de la pauvreté, les inégalités existantes fournissent des raisons incontournables pour intégrer les sexospécificités dans toutes les facettes de la gestion des risques de catastrophe. Sans une telle action, les niveaux de vulnérabilité, dont les inégalités entre les sexes quant à l'accès aux ressources et à leur partage, exacerberont l'impact des catastrophes sur les hommes, les femmes et les enfants et aggraveront la pauvreté. Des ressources techniques sont disponibles pour renforcer la prise en compte des sexospécificités. Il est donc urgent de concerter toujours plus d'efforts pour appliquer le Plan d'action du CDERA et le Cadre d'action de Hyogo, ainsi que pour appuyer l'engagement de la communauté mondiale à la promotion de l'égalité entre les sexes et à l'habilitation des femmes.

Bibliographie

1. Asian Development Bank. (2004). *Country Briefing Paper on Women in Bangladesh*.
2. Agyeman-Bonsu, William Kojo.(2007). *A National Climate Change Adaptation Strategy*. Document présenté à un atelier sur le développement d'une stratégie nationale d'adaptation. Akosombe.
3. Agyeman-Bonsu, William Kojo. (2007). *Overview of Climate Change Programme in Ghana*.
4. Allah-Mensah, Beatrix. (2004). *Women in Politics and Public Life in Ghana*. Printright, Accra.
5. Carby, B. (2005). Jamaica's Experience with Hurricane Ivan: the Case for Mitigation and Preparedness Programmes. Site web ODPEM.
6. ECLAC, UNDP, PIOJ (2004) *Assessment of the Socioeconomic and Environmental Impact of Hurricane Ivan on Jamaica*. (site web ECLAC).
7. Enarson, E. (2000). *Making Risky Environments Safer: Women Building Sustainable and Disaster-Resilient Communities*. UN Division for the Advancement of Women, Women 2000 series. New York.
8. EPA. (2000). *Ghana's Initial National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Accra.
9. Green Belt Movement. (2006). *Green Belt Movement/World Bank Biocarbon Project*. Retrieved July, 2006 from EBSCO database (Academic Search Premier) <http://www.greenbeltmovement.org/a.php?id=197>
10. Hannan, C. (2002). *Mainstreaming gender perspectives in environmental management and mitigation of natural disasters*, présenté à la table ronde organisée par la division des Nations Unies pour l'avancement des femmes et le Comité des ONG sur le statut des femmes, en vue de préparer la 46ème session de la Commission sur le statut des femmes.
11. ISDR. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Tiré du rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes. Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles, Genève.
12. Intergovernmental Panel on Climate Change. (2001). *Climate Change 2001, Scientific Basis. Summary for Policy Makers*. Third Assessment Report. IPCC, Geneva.

13. Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). *Summary for Policymakers. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution du groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation du GIEC: 7-22.
14. Jackson, R (2005). *Managing Natural Hazards in Jamaica*, site web ODPEM.
15. Johnson-Latham, G. (2007). *A study on Gender Equality as a Prerequisite for Sustainable Development*. Environmental Advisory Council, Stockholm.
16. Nasreen, M. (2000). *Coping Mechanisms of Rural Women in Bangladesh During Floods: Gender Perspective*. In: Disaster: Issues and Gender Perspectives. Conference Proceeding, University of Dhaka, June 23 & 24, 2000, Dhaka.
17. O'Brien, K. (2007). *Commentary to the Paper of Ursula Oswald Spring, Climate Change: A Gender Perspective on Human and State Security Approaches to Global Security*. Document présenté à : Sommet mondial des femmes dirigeantes sur la sécurité internationale, 15-17 novembre 2007, New York.
18. Planning Institute of Jamaica (2008). *Economic and Social Survey of Jamaica 2007* Kingston.
19. UNDP, (2008). *Human Development Report 2007: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. Palgrave Macmillan, New York.
20. Women's Environment and Development Organization, (2007). *Changing the climate: Why Women's Perspectives Matter*. Fact Sheet. WEDO, New York
21. Wisner Ben, Maureen Fordham et al., (2007). *Climate Change and Human Security*. Retrieved June 2008, from www.radixinline.org/cchs.html;
22. Disaster Diplomacy: <http://www.disasterdiplomacy.org>;



www.undp.org/cu/crmi

Un réseau de connaissances pour promouvoir les meilleures pratiques en gestion des risques et adaptation aux changements climatiques dans les Caraïbes

Coordinateur du projet
Ian King,
UNDP Barbados & OECS
Tel.: (246) 467-6032
Fax: (246) 429-2448
ian.king@undp.org

Coordinatrice du programme
Jacinda Fairholm,
UNDP Cuba
Tel.: (537) 204-1512
Fax: (537) 204-1516
jacinda.fairholm@undp.org